

**UNIVERSIDAD DE SALAMANCA**  
**FACULTAD DE DERECHO**  
**DEPARTAMENTO DE DERECHO PÚBLICO GENERAL**  
**AREA DE CIENCIA POLÍTICA Y DE LA ADMINISTRACIÓN**

**Tesis Doctoral**

**De la Transición a la Democratización: Los Libros de la Defensa  
Nacional de Chile 1997-2002 como instrumentos sectoriales de  
reorientación política.**

**Autor:** Juan Alberto Fuentes Vera

**Director:** Dr. Francisco Rojas Aravena

**Tutor:** Dr. Manuel Alcántara Sáez

Salamanca- Santiago, Agosto de 2008.-

## **Agradecimientos:**

*Deseo comenzar agradeciendo a mi colega profesor de la ANEPE, Bg.(R) Gustavo Basso C., por haberme obsequiado un ejemplar del primer Libro de la Defensa Nacional de 1997 que despertó mi interés por estudiar el proceso de su confección que dio origen a esta tesis, así como haberme prestado otras publicaciones. Del mismo modo al Cnel. Carlos Méndez S. y a todos los demás profesores del Instituto que como especialistas en el tema siempre me ayudaron aclarando dudas y explicándome diferentes aspectos del complejo tema de la defensa, especialmente al Cnel. (R) Julio Soto S. y al Cdte. (R) Karl Sievers C. A las encargadas de la biblioteca de la ANEPE, de Flacso-Chile y del Ministerio de Defensa Nacional que pusieron a mi disposición su material con gran eficiencia y dedicación. Un gran reconocimiento para el Subsecretario de Guerra Gonzalo García P. y para el jefe del Comité Asesor del Ministro de Defensa Nacional Rodrigo Atria B. que tuvieron la deferencia de brindarme su amplia colaboración en diversas entrevistas así como a los miembros del equipo asesor, Claudio Ortiz, Felipe Illanes y José Luis Díaz. Agradezco también al Gral. (R) Juan Emilio Cheyre, al Dr. Cristián Gazmuri R. y a Sergio Micco A. por haberme ayudado a aclarar algunas dudas específicas. Mención aparte a Luciano Tomassini O. por su permanente respaldo y amistad, propia del maestro que todos reconocemos en él. Agradezco enormemente a Inés Picazo, amiga y compañera de programa con la cual compartimos muchas jornadas de fructífera discusión y quien me facilitó un material bibliográfico muy valioso. Al distinguido profesor de la Universidad de Grenoble Bruno Jobert, por sus orientaciones en una interesante conversación y a mi amigo Ignacio Muñoz D. que me ayudó a dar formato al texto. Del mismo modo a Carolina Sciolla M. por su valioso apoyo en diferentes aspectos. Un reconocimiento especial para José Carlos Rueda F. y su esposa Eulalia "Lali" Nieto G., por su generosa hospitalidad en Salamanca, la que contribuyó notablemente a mi entrañable cariño por esa acogedora ciudad. Finalmente deseo expresar la inmensa gratitud hacia mi tutor, Manuel Alcántara S. que se preocupó por mí desde que me interesé por estudiar el doctorado y me ayudó en todo momento, y sobretodo a mi director, Francisco Rojas A. por su paciente guía y la forma gentil de sus consejos que fueron insustituibles para transitar el camino escogido.*

*De todos ellos soy deudor, aunque la responsabilidad de lo expresado en estas páginas es exclusivamente mía.*

*Santiago de Chile, Agosto de 2008.-*

**Dedicatoria:**

*Crear un final es crear un principio. A todos los autores del " programa " de la  
Política de Defensa de Chile.*

## INDICE GENERAL

<b>Introducción</b>	<b>1</b>
Elección del Tema de Estudio y Acercamiento Preliminar	1
Planteamiento del Problema y Justificación de la Investigación	5
Definición de los Objetivos e Hipótesis de trabajo	9
Objetivos	9
Hipótesis de Trabajo	11
Marco de análisis y metodología	14
<b>Capítulo I: Marco de análisis</b>	<b>18</b>
1.- ¿Transición o democratización?: Cambio Político y Toma de Decisiones	19
2.- Actores y Redes: una precisión conceptual	24
2.1.- Redes y Comunidades de Políticas Públicas: definiciones y usos	27
2.2.-Las Relaciones entre las Instituciones y las Redes como Perspectiva Analítica	37
3.- La Combinación de Redes e Ideas como Variable Explicativa	40
3.1.-El Concepto de Referente y la Relación entre las Ideas y las Políticas Públicas	41
3.2.- La Política de Defensa y las Ideas: el concepto de Horizonte Estratégico	44
3.3.- Las ideas y la escena pública de la redemocratización: los conceptos de "Foro" y de "Arena" de políticas	45
4.- Cambio Político y Dependencia de la Senda	46
<b>Capítulo II: ¿Porqué un Libro de la Defensa?</b>	<b>50</b>
1.- Los Actores del Proceso; civiles y militares hacia 1990	50
1.1.- Aspecto preliminar: la compleja relación civil-militar en algunos autores significativos	50
1.2.- Los Militares como Actores Políticos en Chile Durante el Siglo XX y los Paradigmas de la Relación Civil-Militar	57
1.2.1-La Crisis de 1924-1932: los paradigmas de "la vuelta a los cuarteles" y el "papel de las FFAA en el desarrollo nacional"	59
1.2.2-La Crisis de 1973 y el Gobierno Militar: del "arbitraje politizado" al "interés nacional"	61
1.2.3- Las Guerras que no fueron: la situación vecinal en los años 70`	64
1.3.- El Interés Civil por la Defensa; la labor de los Centros Académicos Independientes y los Foros iniciales de la Defensa Nacional	69
1.3.1.- La Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO: el Área de Relaciones Internacionales y Militares de FLACSO-Chile	70
1.3.2- El Centro de Estudios del Desarrollo, CED	122
1.4- La Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos, ANEPE	135
2.- Liderazgo Militar v/s Liderazgo Civil: el Seminario de la Academia de Guerra de 1991	138
2.1- La Iniciativa Militar	138
2.2- El Seminario como "Forum" y como "Arena"; la aparición de "Referentes", los actores y los temas en discusión	142
2.3- El Seminario como Arena: las mesas de discusión	153
3.- La Agenda de Defensa y los Programas de Gobierno entre 1990 y 2004	168
3.1-Las Bases Programáticas Político-Institucionales de la Candidatura de Patricio Aylwin	168
3.2-El Programa de Eduardo Frei Ruiz-Tagle: de la "Transición" a la "Modernización"	173
4.- Conclusiones al Capítulo II	179

<b>Capítulo III: El Libro de la Defensa de 1997</b>	<b>184</b>
1.- La Coyuntura Política y las Relaciones Civil-Militares durante el Gobierno de Patricio Aylwin	184
1.1.-Características Generales del Proceso de Retorno a la Democracia	184
1.2.- La Relación Civil-Militar	185
2.- El Proceso de Elaboración del Libro de la Defensa de 1997	190
2.1.-Alternativas y Estrategias para la Relación Civil-Militar en 1994: la gestión del Ministro Pérez Yoma	190
2.2.-El Diálogo Conceptual ante la Convocatoria Ministerial: problemas políticos y metodológicos del Libro de la Defensa	195
2.3.- La Institucionalidad Ministerial y el Libro de la Defensa Nacional	198
2.4.-Los Talleres de Discusión en el Ministerio de Defensa: la configuración de la "Red"; forma, temas y actores	201
2.5.- La Discusión sobre la Política de Defensa: ¿Quién define decide?	208
2.6.- Diversos Conceptos en Discusión: los talleres como "Foros" y "Arenas" de la acción pública	215
3.- La Institucionalidad Ministerial y la "Red de Políticas": superando las limitaciones de la "Dependencia de la Senda"	219
4.- Los Contenidos de la Política: ¿Qué se explicitó en 1997?	221
4.1.-Los Contenidos del Primer Libro de la Defensa Nacional	221
4.2- Consideraciones Acerca de los Contenidos del Libro de la Defensa Nacional de 1997	241
5.- Conclusiones al Capítulo III	248
<b>Capítulo IV: La Necesidad de un Nuevo Libro de la Defensa Nacional</b>	<b>252</b>
1.-La Reparación de la "Agenda Histórica"	252
2.- El Seminario "Aguiles" como Foro de Política Pública Institucional	259
2.1- Ventajas de un Libro de la Defensa	261
2.2.- ¿Qué Libro Queremos?: participantes y propuestas	262
3.- Los Talleres Temáticos: coincidencias y divergencias en torno a la Política de Defensa	270
3.1.- Contrapuntos Conceptuales: los talleres como "Arenas" de discusión	271
3.2.-Resúmenes Institucionales Comparados	274
3.3.- Trabajos Individuales	277
4.- Los Aportes de los "Foros" al Libro de la Defensa Nacional del 2002	280
4.1.- Las Conclusiones de los Talleres Temáticos y la Búsqueda del Consenso	280
4.2.- La Propuesta del Temario para el Nuevo Libro de la Defensa: la expresión del consenso	287
5.- Los Contenidos del Segundo Libro de la Defensa Nacional	280
5.1.- Consideraciones Acerca de los Contenidos del Libro de la Defensa Nacional de 2002	337
6.- Entre el Primero y el Segundo Libro de la Defensa Nacional: análisis comparado	339
6.1.- Los Cambios Generales Observados entre los Libros de 1997 y 2002	346
6.2.- Las Fases del Proceso Decisional en los LDN y la Función de los "Foros" y "Arenas" en la variable democratización	348
7.- Conclusiones al Capítulo IV	351
<b>Capítulo V: La Agenda de Defensa y el Nuevo Contexto Hemisférico</b>	<b>354</b>
1.- Etapas y Factores en la Construcción de la Agenda de Defensa	354
2.-La Incidencia de los Cambios Hemisféricos en la Agenda de Defensa	355
2.1-La Construcción de una Concertación Latinoamericana: Contadora y el Grupo de los Ocho	357
2.2-La Primera Cumbre de las Américas: Miami 1994	357

2.3- Las Medidas de Fomento de la Confianza y la Seguridad en el Hemisferio: de la Conferencia de la OEA de 1995 al Consenso de Miami	359
2.4-La Primera Conferencia de Ministros de Defensa de las Américas: Williamsburg 1995	372
3.-El Balance 1994-2000 y la Agenda de Defensa	376
4. El Programa de Defensa de Ricardo Lagos E.	377
5.- La Configuración de la Agenda de la Década del 2000	379
6.- La Participación de Chile en las Operaciones de Paz y las Medidas de Confianza Mutua: dos aspectos nuevos en la Política de Defensa	386
6.1.- Chile y las Medidas de Confianza Mutua en el Ámbito Vecinal	388
6.2.- La Medición Estandarizada para el Gasto en Defensa	394
7.- La Profundización de las Relaciones de Paz Hemisféricas: hacia una nueva concepción político-estratégica regional	399
7.1.- La Segunda Cumbre de Las Américas en Santiago de Chile en 1998	399
7.2.-Tercera Cumbre de Las Américas, Québec, 2001	401
7.3.- Las Conferencias de Ministros de Defensa de Las Américas	403
8.- Epílogo: La Agenda de Defensa 2000-2010	412
9.- Conclusiones al Capítulo V	422
<b>Capítulo VI: Conclusiones Generales</b>	<b>425</b>
<b>Bibliografía</b>	<b>436</b>
<b>Abreviaturas</b>	<b>446</b>
<b>Anexos</b>	<b>447</b>

## INDICE DE CUADROS

Cuadro N° 1: Organigrama del Ministerio de Defensa Nacional	199
Cuadro N° 2: Estructura Decisional de la Defensa Nacional de Chile	200
Cuadro N° 3: Actores del Libro de la Defensa Nacional de 1997 según su Procedencia	206
Cuadro N° 4: Red de Actores e Interacciones presentes en los Libros de la Defensa Nacional 1997-2002	207
Cuadro N° 5: Marco explicativo de la Relación entre la Institucionalidad, el Contexto y los Actores	221
Cuadro N° 6: Actores del Libro de la Defensa Nacional de 2002 según su Procedencia	265
Cuadro N° 7: Gráficos Comparativos de Participantes en Ambos Libros de la Defensa Nacional	266
Cuadro N° 8: Nómima de Participantes que se repiten en ambos Libros De la Defensa Nacional	269
Cuadro N° 9: Fases del Proceso de Confección de los Libros de la Defensa Nacional	350
Cuadro N° 10: Principales Factores Externos de los Libros de la Defensa Nacional	356
Cuadro N° 11: Diplomacia de Cumbres Cuadro de Síntesis	371
Cuadro N° 12: Chile-Argentina Institucionalidad Bilateral en Seguridad Internacional	391
Cuadro N° 13: Reuniones Comité Permanente de Seguridad Chileno-Argentino COMPERSEG	392
Cuadro N° 14: Chile-Argentina Medidas Militares de Confianza Mutua	393/4
Cuadro N° 15: Fuentes Internacionales para la Medición Estandarizada del Gasto en Defensa	397
Cuadro N° 16: La Agenda de las Conferencias de Ministros de Defensa de las Américas: De Williamsburg a Managua, 1995-2006	409

**INDICE DE ANEXOS**

Anexo N° 1: Cronología de las Reformas Constitucionales	448
Anexo N° 2: Discursos Relativos a la Política de Defensa Nacional	451
Anexo N° 3: Directrices OEA para la Elaboración de Libros Blancos de Defensa	462



**De la Transición a la Democratización: Los Libros de la Defensa Nacional de Chile 1997-2002 como instrumentos sectoriales de reorientación política.**

## **INTRODUCCION**

### **Elección del Tema de Estudio y Acercamiento Preliminar**

Recientes reflexiones acerca de las permanencias y los cambios que Chile ha protagonizado a contar de la recuperación de su democracia han incorporado variables muy destacadas como las transformaciones de su economía, las reformas constitucionales, los cambios culturales, la inserción internacional y la democratización y los militares entre otras<sup>1</sup>.

En este último aspecto, la reconfiguración de las relaciones civil-militares parece hoy un asunto concluido con un panorama que muestra una completa normalización, luego de varios años de tensiones y desencuentros en los cuales el protagonismo del ya desaparecido gobernante autoritario, las atribuciones políticas de las FFAA y los derechos humanos, fueron los temas principales que coparon la atención de los estudios políticos y de la agenda noticiosa nacional e internacional<sup>2</sup>.

Sin embargo, hubo otros aspectos referidos al devenir de la relación civil-militar que a pesar de formar parte integral de esta normalización prácticamente no han sido investigados tal vez por su escasa notoriedad, lo que genera un vacío explicativo que contribuya a dar cuenta de la realidad actual de manera más

---

<sup>1</sup> Alcántara Sáez, Manuel y Ruiz Rodríguez, Leticia (Eds.), *Chile, Política y Modernización Democrática*, Ediciones Bellaterra, Barcelona, 2006.

<sup>2</sup> Véase al respecto el balance realizado por: Agüero, Felipe, "Democratización y Militares: breve balance luego de diecisiete años desde la transición", en: Alcántara Sáez, Manuel y Ruiz Rodríguez, Leticia (Eds.), Op. Cit. Págs. 313-335. Un estudio destacado de la problemática involucrada en el proceso de establecer relaciones civil-militares acordes con la democracia es: Serra S., Narcis, "El control de las Fuerzas Armadas en la transición democrática", en: *Nuevos Temas de Seguridad en América Latina*, CIDOB, Barcelona, 2002.

completa y a insertar las características de la relación civil-militar en una perspectiva de larga duración consecuente con la restablecida democracia<sup>3</sup>. Profundizando en esta dimensión, en un trabajo de carácter político-intelectual realizado a fines de la década de los 90' por un autor vinculado al ámbito de la defensa, se planteaba que la literatura sobre temas militares en Chile giraba en torno a cuatro paradigmas que guardaban relación con el papel de las Fuerzas Armadas en el último siglo, mientras que en aquél momento se abría paso un quinto paradigma, más amplio que los anteriores, denominado "*del interés nacional*", el que resultaba ser una característica propia de la restaurada democracia. En efecto, mientras después de las intervenciones militares ocurridas entre 1924 y 1932 la discusión se centró en "*la vuelta a los cuarteles*" de las Fuerzas Armadas, en los años 50' y 60' ella giró en torno "*al papel de las Fuerzas Armadas en el desarrollo nacional*". La crisis de los 70' por su parte llevaría a otro enfoque sobre el papel de las Fuerzas Armadas, donde al calor de los acontecimientos que provocaron el quiebre de la democracia en 1973, surgiría el paradigma "*del arbitraje politizado*" de las FFAA. Finalmente, el retorno a la democracia a contar de 1990 pondría el acento en "*las relaciones político-militares*". De esta manera, el emergente paradigma del "*interés nacional*" venía a reemplazar las visiones anteriores, donde las Fuerzas Armadas aparecían en una suerte de dualismo problemático con la sociedad civil y la defensa no era apreciada como un todo armónico responsabilidad del conjunto de la sociedad, como correspondería en una democracia moderna<sup>4</sup>.

---

<sup>3</sup> Un valioso trabajo que da cuenta de algunos aspectos del proceso es el de: Montes, Juan Esteban y García Pino, Gonzalo, *¿Y qué Pasó con los Militares?*, Chile, 1990-2002, CED, Santiago, 2003. Algunas de sus revelaciones y una conversación personal con los autores reforzaron la idea de efectuar la presente tesis.

<sup>4</sup> García, Gonzalo, "La Defensa Nacional y las Fuerzas Armadas", en: Toloza, Cristián y Lahera, Eugenio, *Chile en los Noventa*, Presidencia de la República/Dolmen Ediciones, Santiago, 1998, Págs. 161-179.

En el contexto de las reflexiones señaladas, el tema de esta tesis surgió al tomar conocimiento hace algún tiempo de los dos Libros de la Defensa Nacional de Chile publicados los años 1997 y 2002 respectivamente. La novedad de estos documentos nos llevó a inquirir información sobre su origen, llamándonos la atención en una primera mirada la riqueza conceptual de sus contenidos y las condiciones todavía difíciles en que se realizaron, especialmente el primero de ellos. Efectivamente, la existencia hasta entonces de una relación civil-militar polarizada a causa de la historia reciente y que persistió en algunos debates posteriores, nos hizo apreciar en primer lugar la manifestación de un liderazgo positivo destinado a lograr un acercamiento entre ambos sectores y a generar política consecuentemente, lo que se evidenciaba sobretodo en la realización del Libro de 1997. Al revisar material documental relacionado con el origen de esta publicación, encontramos que sus antecedentes se remontaban a una discusión previa iniciada casi al comienzo de la transición y que versaba sobre la existencia misma de una política de defensa, de manera que la publicación resultaba ser un elemento integral de la discusión y venía a dirimirla de una forma particular. Profundizando en el estudio del primer Libro, descubrimos que en su confección había participado un conjunto de personalidades representativas del ámbito de la defensa junto a otras provenientes de la sociedad civil, denominadas entonces la "*Comunidad de Defensa*", demostrando un estilo inusitado en la toma de decisiones sectorial, a pesar de que la antigua estructura ministerial se mantenía inalterada. Lo mismo se repetía pero de forma más clara en el segundo Libro donde la participación era aún más amplia. Por otra parte, sus contenidos daban cuenta del conjunto de ideas que inspiraban la Política de Defensa Nacional al punto de formular un nuevo "*Horizonte de la Defensa*". Todo esto mostraba que en el contexto de la álgida discusión de la época sobre las facultades que la Constitución de 1980 otorgaba a la FFAA se abrió un camino paralelo favorable a la participación y a la búsqueda de consensos para enfrentar el problema de mejorar la relación civil-

militar y formular la política de defensa. Respecto al segundo Libro, su realización estuvo considerada como una actualización del primero con una proyección de cinco años, de manera que de alguna forma venía a completar el ciclo de formulación de política incorporando aspectos no contemplados en la primera publicación, como por ejemplo las transformaciones del escenario internacional que originalmente se encontraban menos desarrolladas. Para la actualización futura de la política de defensa, las autoridades decidieron también que se agregarían documentos anexos según su necesidad, sin perjuicio que con motivo del Bicentenario de la Independencia Nacional el año 2010 se elaboraría un tercer Libro con carácter testimonial.

Llegamos entonces a la conclusión de que habiendo surgido en un período calificado todavía como de "*transición*" en la discusión intelectual y política de la época, los Libros se orientaban claramente a superar los inconvenientes que esta situación presentaba para el desarrollo de una agenda profesional, contribuyendo a instalar en el país un nuevo paradigma, el del "*Interés Nacional*", que tenía la virtud de permitir avanzar en forma no conflictiva en la formulación y actualización de una política de defensa nacional bajo la conducción de las autoridades democráticamente electas, desplazando al mismo tiempo los anteriores modelos de carácter excluyente, sin que se produjera todavía la reforma constitucional sobre las atribuciones de las FFAA o una modernización de la antigua estructura ministerial.

Con la perspectiva del tiempo, al observar las alternativas de este proceso y cuando ha comenzado muy recientemente su trámite legislativo el proyecto de ley que moderniza el Ministerio de Defensa Nacional que en el futuro se encargará de dictar la política de defensa, se evidenciaba que los Libros de la Defensa Nacional de Chile fueron más allá de los acostumbrados libros blancos de la defensa, pues tuvieron un carácter de instrumento de política pública complejo y original ya que a través de estas publicaciones, que son anteriores a la gran reforma constitucional del año 2005 o a la modernización ministerial

aún pendiente, se dio un paso fundamental hacia la reinstitucionalización de la defensa nacional como parte integral de la reconstruida democracia chilena. Además, desde un punto de vista teórico, el proceso de elaboración de estos documentos mostraba la acción combinada de actores institucionales, redes de política pública e ideas en discusión, lo que constituía una ocasión propicia para verificar la validez analítica de estos conceptos a través de su aplicación a un caso particular.

### **Planteamiento del Problema y Justificación de la Investigación**

La República de Chile restableció un sistema democrático en 1990 luego de 17 años de gobierno militar. En ese momento llegó al poder una coalición de partidos políticos denominada " *Concertación por la Democracia*", que había constituido el núcleo de la oposición, la que continúa gobernando luego de ganar sucesivamente todas las elecciones presidenciales realizadas hasta la fecha.

Con el restablecimiento de la democracia, se abría un nuevo período para el país, donde el proceso de transición desde el régimen autoritario significaba entre otras cosas fundamentales un cambio respecto a los procesos de toma de decisiones desde el seno del propio Estado; vale decir, se trataba de pasar desde un centro decisorio constituido por los altos mandos de las Fuerzas Armadas, a otro encarnado en las autoridades generadas por votación popular, las que ahora debían gobernar con modalidades acordes con las características propias de toda democracia.

Como es natural dadas las características señaladas, el programa inicial de gobierno de la " *Concertación*" mostraba que uno de los problemas principales

que debían abordarse era el restablecimiento de la autoridad civil en la conducción de los asuntos públicos<sup>5</sup>.

Esto significaba para el sector defensa en particular generar un liderazgo que permitiera impulsar una agenda sectorial acorde con el nuevo contexto democrático interno y con las transformaciones del contexto externo, marcado por el fin de la Guerra Fría y los avances del proceso de Globalización.

El liderazgo civil en defensa y la consiguiente legitimación de las políticas propuestas por las nuevas autoridades apareció así tempranamente como un elemento destacado de la transición a la democracia en calidad de "*paradigma de la relación civil-militar*", pero dado el carácter confrontacional que siguió al cambio de régimen junto al tradicional predominio de los militares en el tema, resultó muy difícil para los nuevos gobernantes superar los límites de la simple autoridad formal. Tampoco contribuía a este fin la estructura anticuada del Ministerio de Defensa, el que no tenía otra función que ser el órgano administrativo de las Fuerzas Armadas. En el contexto de estas condiciones negativas, se presentaba al gobierno la exigencia ineludible de establecer un liderazgo civil sustantivo que llevara a lograr en el sector los estándares de conducción, participación y transparencia correspondientes a un sistema democrático.

A pesar de las intenciones de avanzar en la materia, el primer período de gobierno democrático encabezado por el Presidente Patricio Aylwin Azócar (1990-1994) tuvo poco éxito, pues el tono del debate estuvo marcado por el cuestionamiento, sin mayores resultados, de las atribuciones constitucionales de las FFAA y por el deseo de sancionar las violaciones a los derechos humanos ocurridas durante el régimen militar, de modo que la desconfianza llevó a que ambas partes se refugiaron tras sus prerrogativas constitucionales resultando muy difícil un entendimiento más allá de los aspectos formales.

---

<sup>5</sup> Véase: *Programa de Gobierno Concertación de Partidos por la Democracia*, Santiago, 1989.

Sin embargo, en el segundo gobierno presidido por Eduardo Frei Ruiz-Tagle (1994-2000) se pudo ir más lejos, cuando la gestión realizada por el Ministerio de Defensa buscó replantear el eje de la defensa en consonancia con un cambio de orientación política impulsado por la nueva administración. En efecto, sin que el gobierno abandonara los aspectos críticos de la herencia autoritaria, se produjo una inflexión consistente en que se delimitaron los temas político-institucionales, judiciales y morales, respecto de aquéllos más específicos relativos a la Defensa Nacional, los que se dejaron en manos del correspondiente Ministerio para permitir la apertura de un nuevo escenario de relaciones civil- militares no polarizadas y avanzar así en el desarrollo de la agenda sectorial o profesional, en el marco de las aspiraciones de un programa general de gobierno que ya no estaba centrado en la transición, sino en la modernización y el progreso económico-social.

El cambio comenzó a hacerse público en el Mensaje Presidencial de Mayo de 1994 siendo reiterado al año siguiente. Bajo el lema "*La defensa es tarea de todos*" se planteó promover un conocimiento de los temas de defensa al alcance del ciudadano común mediante la elaboración de un "*Informe de Defensa*," conjuntamente con la "*explicitación*" de la política de defensa, con participación "*de los actores claves en el proceso de toma de decisiones del Estado*"<sup>6</sup>.

Como resultado de esta iniciativa, en 1997 se logró finalmente la publicación del primer Libro de la Defensa Nacional, texto que hace explícitos los aspectos centrales de la defensa nacional y los conceptos fundamentales que la inspiran. Posteriormente, el año 2002, se publicaría un segundo Libro que amplía y profundiza al primero. En este sentido ambas publicaciones constituyeron hitos muy destacables del complejo proceso de acercamiento civil-militar y de la construcción de un liderazgo gubernamental en el sector, pero también dan cuenta de la reorientación en el proceso de toma de

---

<sup>6</sup> Véase: Eduardo Frei Ruiz-Tagle, *Mensajes Presidenciales*, del 21 de Mayo de 1994 y 21 de Mayo de 1995.

decisiones en este sector del Estado y finalmente de un cambio de paradigma. En efecto, los Libros de la Defensa Nacional de 1997 y 2002, fueron el producto de sucesivas reflexiones y discusiones con la participación de autoridades civiles y militares y expertos de la sociedad civil en calidad de "*Comunidad de Defensa*", lo que significó establecer democráticamente un horizonte conceptual desde el cual definir y legitimar la política sectorial, enfrentando de esta manera las condicionantes del contexto interno incluyendo las serias limitaciones de la estructura ministerial.

Los avances obtenidos después de la publicación de los Libros de la Defensa Nacional fueron significativos en términos de la consolidación democrática pues a contar de entonces las autoridades civiles han logrado plantear los temas de la agenda profesional en un ambiente no confrontacional y de colaboración con los mandos militares y se ha logrado avanzar paulatinamente en su desarrollo. De esta manera, ambos Libros son el testimonio de un estilo de toma de decisiones en que se conjugaron las autoridades políticas con una "*comunidad de la defensa*", con el fin de enfrentar las dificultades que planteaba el momento político, al menos en lo que tocaba a este sector de la vida nacional, pues en torno a su elaboración se lograron avances en la relación civil-militar que no existían anteriormente, conjuntamente con el cumplimiento de otros objetivos igualmente consustanciales a la superación del período que siguió a la restauración democrática. Esta dimensión, poco destacada tal vez por su menor impacto simbólico, se sumó a los esfuerzos realizados en función del logro de la primacía política de las autoridades civiles sobre las FFAA y al problema de confrontar la trágica herencia de las violaciones a los derechos humanos, ayudando a la reinstitucionalización del sector defensa de manera acorde con un sistema democrático.

Se dio así una situación paradójica, en la cual sin modificar los aspectos más controvertidos de la Constitución Política heredada del régimen militar, lo que



sucedirá posteriormente, ni tampoco las estructuras institucionales que se arrastraban de un pasado anterior al autoritarismo, se produjo un espacio de encuentro de actores históricamente distanciados y se impulsó un proceso de cambios que tras la continuidad formal contribuyó al avance de un liderazgo civil sustantivo y a una reorientación de la defensa en consonancia con las transformaciones internas y externas en curso.

En este sentido, los Libros de la Defensa Nacional tuvieron un múltiple valor que los convirtió en destacados instrumentos de política pública sectorial superando el rol tradicional de los libros blancos de la defensa; por una parte como definición, sistematización y explicitación de los diversos temas propios de la defensa en consonancia con las transformaciones experimentadas por la sociedad chilena y el mundo a contar de finales de los años 80`. Por otra, la discusión conjunta de sus contenidos entre autoridades civiles, militares, expertos académicos y representantes de la sociedad civil, significó generar un diálogo de las partes en conflicto destinado a superar la polarización, democratizar la toma de decisiones y legitimar la política. En consecuencia, un estudio del proceso de elaboración y de los contenidos de los Libros de la Defensa Nacional, centrado politológicamente en el papel de la acción combinada de actores, comunidades e ideas, ayuda a la comprensión de un proceso de cambio difícil y gradual cuyos resultados dan cuenta de un destacado aspecto en la transformación del sector defensa que forma en la actualidad parte integral de la normalidad democrática chilena.

### **Definición de los Objetivos e Hipótesis de trabajo**

#### **Objetivos:**

El objetivo general de esta investigación será establecer el papel jugado por los Libros de la Defensa Nacional publicados en los años 1997 y 2002 como instrumentos de política sectorial en el marco de una reorientación del proceso

político general. Con este objetivo se estudiará el contexto en que surgieron, la forma cómo se confeccionaron en términos de su estructura y actores intervinientes y los contenidos luego publicados para determinar así el cumplimiento de los múltiples fines que cumplieron estos instrumentos.

Los objetivos específicos guardan relación con establecer el cumplimiento de éstos fines. Ellos son:

- Determinar la función de liderazgo asumido por las autoridades políticas del Ministerio de Defensa en torno a la iniciativa y organización del trabajo de confección de los Libros.
- Establecer las características del mecanismo de integración de civiles y militares en la confección de los Libros.
- Dilucidar la relación de poder evidenciada en la participación de los actores civiles y militares.
- Sistematizar la discusión temática de los Libros a objeto de demostrar el juego de las ideas y el carácter finalmente consensuado de sus contenidos.
- Analizar ambos Libros en perspectiva comparada para verificar el sentido de los cambios conceptuales entre una publicación y otra.
- Verificar a través del análisis de la discusión previa de ideas y de los contenidos finales de los Libros la aparición de paradigmas conceptuales que orientan la política de defensa en su carácter de política pública.
- Relacionar las transformaciones del escenario internacional con los contenidos de los Libros de la Defensa Nacional para verificar su condición de instrumentos de diplomacia pública y la actualidad de la política de defensa respecto del contexto externo.

Como último aspecto, se realizará una evaluación general de estos objetivos a fin de establecer si existen elementos pendientes que otorguen a la elaboración del tercer Libro de la Defensa Nacional programado para el año 2010, un valor más que testimonial.

**Hipótesis de Trabajo:**

En un estudio realizado por un destacado académico y ex-Ministro de Defensa Nacional al explicar la dinámica interna del debate sobre el proceso político chileno desde 1990, señalaba que en lugar de una "*transición*", sería más preciso hablar de una "*democratización*". La causa de este razonamiento era su postura crítica al enfoque transicional como marco de análisis del proceso de cambio político experimentado por Chile desde que concluyó el régimen militar el año 1990 debido a que se encontraba centrado en el peso de la herencia autoritaria más que en el valor de la propia democracia recientemente restablecida<sup>7</sup>.

Por tratarse de un trabajo escrito en 1998 por un intelectual y alto funcionario de gobierno, su valor teórico es que permite acercarse al pensamiento político de las autoridades del segundo gobierno democrático en orden a comprender la dificultad que tenía mantener el enfoque transicional como efectivamente ocurría en el país, el cual, al centrarse en las herencias autoritarias, constituía un obstáculo para continuar desarrollando el proceso de cambio en orden a enfatizar en otros problemas de la sociedad que también requerían atención prioritaria.

En virtud de este pensamiento, que predominó durante el gobierno de Eduardo Frei Ruiz-Tagle (1994-2000), la hipótesis que se sostiene es que los Libros de la Defensa Nacional fueron un instrumento sectorial de institucionalización democrática, encontrándose insertos en el proceso general de reorientación política impulsado durante esa administración. En este sentido, son también una consecuencia del carácter de la transición chilena, la que dejó marcada una senda con importantes aspectos en cuestión. Entre estos aspectos que afectaban la relación civil-militar se encontraban disposiciones constitucionales

---

<sup>7</sup> Fernández, Mario, "El Sistema Político Chileno, características y tendencias", en: Toloza, Cristián y Lahera, Eugenio, *Chile en los Noventa*, Presidencia de la República/Dolmen Ediciones, Santiago, 1998, Págs. 27-51.

transitorias y estables. Entre las transitorias se encontraba la que mantenía en la Comandancia en Jefe del Ejército al anterior gobernante militar, lo que le otorgaba un protagonismo que era altamente criticado por las nuevas autoridades y por amplios sectores de la opinión pública. Entre las disposiciones constitucionales estables, había dos que significaban una suerte de tutela militar sobre la restablecida democracia. La primera era la que otorgaba inamovilidad a los Comandantes en Jefe de las Fuerzas Armadas y de Orden durante el período de duración de su cargo. La segunda, la existencia de un organismo denominado Consejo de Seguridad Nacional, que contaba con la participación mayoritaria de los Comandantes en Jefe y de Orden, con la facultad de "*representar*" al Presidente de la República y otras autoridades superiores del Estado situaciones que fueran consideradas "*una amenaza a la seguridad nacional*".

En consecuencia de lo anterior, la permanencia de estas disposiciones constitucionales que no se modificaron hasta el año 2005, sumadas a las violaciones de los derechos humanos ocurridas durante el régimen militar, mantenía vigente la discusión sobre la transición a la democracia y en particular las tensiones en la relación civil-militar afectando la reinstitucionalización del sector defensa de manera acorde con la restablecida democracia.

Hipótesis general: En el marco de una reorientación del proceso político nacional, el cambio sectorial se realizó principalmente a través de los Libros de la Defensa Nacional que fueron el instrumento de institucionalización democrática de la política de defensa. Esta reorientación en lo nacional, consistió en un cambio de lógica política, en la cual se pasó de la lógica de la transición, que tenía un carácter confrontacional, a la lógica de la modernización, que permitía un perfeccionamiento progresivo de la democracia. La causa de esta inflexión fue la existencia de un contexto interno desfavorable para avanzar en la consolidación democrática a través de reformas

constitucionales por la falta de mayoría parlamentaria suficiente y por la mantención de una polarización política que dificultaba la normalización de la democracia recientemente restablecida.

En el plano sectorial, la suma de la coyuntura, más una historia de desencuentros entre la civilidad y las Fuerzas armadas, mantenían a éstas en una posición distante de las nuevas autoridades que no era conveniente ni para el proceso político general del país, ni para la defensa nacional en particular.

Se trataba entonces de encontrar formas de relación que permitieran enfrentar la coyuntura y contribuir en una perspectiva de más largo plazo, a la mutua inclusión de civiles y militares en el marco de una política de defensa nacional democráticamente formulada. Dentro de estas formas en el ámbito sectorial estuvo elaborar un Libro de la Defensa Nacional que cumpliera al menos tres objetivos específicos: contribuir al liderazgo de las nuevas autoridades civiles mediante la convocatoria y organización de la confección de los Libros; democratizar la toma de decisiones integrando a civiles y militares a través de la constitución de una comunidad de expertos relativamente amplia que expresara, discutiera y consensuara las ideas que daban forma a la política de defensa; institucionalizar éstas ideas explicitándolas y publicándolas, sirviendo el doble fin de establecer un nexo del sector con la sociedad, pero también con el entorno internacional, aspecto importante en un país que buscaba estrechar relaciones con sus vecinos y fortalecer su inserción internacional.

Como hipótesis secundaria se postula que: la forma escogida para superar las condiciones desfavorables del contexto interno permitía enfrentar el problema de las inercias que había dejado la transición desde el régimen militar. Se entendió entonces que la consolidación democrática debía enfrentar "*el legado de la transición*", entendida esta como coyuntura crítica que configuraba un fenómeno de "*Dependencia de la Senda*" (Path Dependence). La dependencia de la senda se manifestó específicamente entonces en que las autoridades democráticas no buscaron un cambio radical en la institucionalidad de la

defensa, sino que una transformación incremental por la vía de formular y/o explicitar la política de defensa a través de dos Libros de la Defensa Nacional con una diferencia de cinco años entre uno y otro, confeccionados de acuerdo a un mecanismo que permitiera el trabajo conjunto de civiles y militares bajo la dirección de las autoridades políticas del Ministerio de Defensa.

### **Marco de análisis y metodología**

El marco general de análisis será el proceso de construcción de una Política Pública de Defensa a contar de los primeros años del restablecimiento de la democracia y su proyección en la agenda actual. El análisis comienza con las características del período transicional y las condicionantes que planteaba al liderazgo gubernamental y a las posibilidades mismas de generar política. Para comprender este problema, se asume la interpretación de Alcántara (1995) acerca de las transiciones como procesos genéticos imbuidos por la dinámica del cambio, lo que permite entender cómo la preservación del "*pacto*" constituía por su carácter obligado una herencia autoritaria que era necesario sortear de manera gradual.

Para sustentar la condición de instrumento de política en función de la nueva lógica que se otorgó a los Libros de la Defensa Nacional, se hará un uso flexible de elementos de carácter teórico provenientes del campo de las políticas públicas que se detallan a continuación:

Considerando que el proceso de toma de decisiones estuvo centrado en la acción combinada de una instancia de asesoría ministerial de alto nivel junto a una red de expertos civiles, militares y representantes de la sociedad civil, resulta adecuado aplicar en principio un enfoque de redes de política pública pero en perspectiva crítica debido a sus limitaciones (Peter John, 2005).

Para determinar la relación entre las autoridades convocantes a confeccionar los LDN y los actores que integraron la red, se relacionará la

institucionalidad y los actores explicando y dando sentido al concepto de red de políticas públicas mediante el uso de un modelo integrado de lógica situacional y enfoque dialéctico (Zurbriggen 2006).

Desde un punto de vista metodológico, el uso de un enfoque combinado de actores institucionales, redes e ideas, requerirá dar cuenta de los debates previos a la convocatoria a confeccionar los Libros, y luego de los Talleres de Discusión en que se plasmaron los contenidos de estas publicaciones. Así se establecerá cómo en estos debates participaron determinados actores que conformaron la red y se relacionaron de manera de darle su sentido. En ellos aparecerán al mismo tiempo las ideas que van a dar forma al horizonte conceptual de la política y permitirán a la postre su legitimación. Para comprender la naturaleza y utilidad de estas reuniones se presentan los conceptos de "*Foro*" y de "*Arena*". El Foro se define como el espacio de expresión de las ideas que van a incidir en la formulación de la política, mientras que la Arena es aquél donde se discuten y negocian las propuestas. En ambos espacios se pretende descubrir la presencia de los "*Referentes de la Acción Pública*" (*Referencial o Policy Frame*) constituídos por "*la imagen de la realidad sobre la que se construye la política*" (Jobert, 2004).

Finalmente, se desarrolla el concepto de "*Dependencia de la Senda*" (Path Dependence) cuya utilidad es aclarar las causas y consecuencias de otorgar a los Libros de la Defensa Nacional la tarea de cumplir objetivos múltiples. Las causas se buscarán entre las inercias del pasado, mientras que entre las consecuencias de estos objetivos interesarán la incidencia sobre los patrones de tiempo y frecuencia del ciclo de política pública y su proyección en el presente (Pierson, 2000).

La técnica de trabajo será el estudio bibliográfico y documental, además de la entrevista personal a algunos actores de la época que ayuden a orientar la investigación y a despejar los vacíos documentales.

Considerando que ninguna política surge desde cero, el estudio documental comenzará por establecer la situación previa a la convocatoria a confeccionar los LDN con la finalidad de determinar las instancias de discusión, los actores y los temas que constituyeron el punto de partida que dio origen a la iniciativa de los Libros y la incidencia que tuvieron en ellos. En este aspecto se destaca la labor cumplida por los Centros Académicos Independientes, por la Academia de Guerra del Ejército de Chile y por la Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos, instancias donde se analizaron y discutieron muchas de las ideas que luego se manifestaron en los LDN. Posteriormente se analizarán los Talleres de Discusión de los LDN donde se establecerá quiénes fueron sus participantes y qué ponencias presentaron a objeto de esquematizar la red de políticas que se logró constituir así como los recursos ideológicos de los actores. Finalmente los propios Libros serán objeto de estudio tanto por separado como comparativamente para establecer sus contenidos conceptuales y los cambios entre una publicación y otra.

Las condiciones del contexto regional en lo relativo a su incidencia en la política de defensa se establecerán utilizando como fuente principal los documentos oficiales provenientes de las Cumbres de las Américas y de las Reuniones de Ministros de Defensa. Si bien es cierto que se trata de documentos declarativos, se estima que ellos configuran un marco de ideas y percepciones con valor orientador para el caso de una política en proceso de formulación y muy especialmente si ellos son parte de un cambio de contexto en curso de evolución como ocurrió al inicio de los años 90'.

A objeto de contribuir a delimitar los "*referentes de la acción pública*" presentes en las publicaciones así como el conjunto de ideas fundamentales que incidirán en la política de defensa nacional algunos de los documentos seleccionados como fuentes de esta investigación serán tratados según la técnica de análisis de contenido. Para esta finalidad se mostrarán las correspondientes



unidades de registro donde se destacarán las ideas y conceptos principales seguidas de un resumen de ellos a modo de muestra (Hernández Sampieri 2006).

## Capítulo I: Marco de análisis.

En las páginas que siguen a continuación, se presenta el marco analítico escogido para explicar la función de los Libros de la Defensa Nacional como instrumentos destinados a la elaboración e institucionalización democrática de la Política de Defensa Nacional de Chile, en el contexto de una reorientación política general asumida por el gobierno de Eduardo Frei entre los años 1994 y 2000 que tuvo como objetivo primordial hacer frente a la herencia del régimen autoritario que se manifestaba en distintos aspectos político-institucionales y en una relación civil-militar polarizada. El marco analítico contiene los elementos teóricos que ayudan a comprender cómo se enfrentó el problema de formular y explicitar la política de defensa nacional contribuyendo a democratizar el proceso de toma de decisiones y a desbloquear el desarrollo de la agenda sectorial. Esto se hizo a través de la confección de una publicación o Libro de la Defensa Nacional en dos versiones; 1997 y 2002, cuyos contenidos fueron el resultado del trabajo de una "*comunidad de defensa*", convocada y dirigida por las altas autoridades civiles del Ministerio de Defensa Nacional, a instancias del Presidente de la República, quién fijó sus líneas directrices. Esta comunidad integrada por representantes del mundo académico, militar, político y de la sociedad civil, actuando en la forma de una red de políticas públicas, discutió y estableció de manera consensuada los conceptos básicos de la política de defensa nacional y los criterios que debían enmarcar los distintos temas que la integran.

Por la forma en que se confeccionaron, los objetivos que debían cumplir y la falta de experiencia previa al respecto, los Libros de la Defensa Nacional fueron instrumentos de política complejos, lo que impide elaborar un marco de análisis simple. La iniciativa de elaborar un libro o informe de defensa en Chile debe

dar cuenta de la existencia de un proceso de reorientación política que fue impulsado por las autoridades del segundo gobierno democrático para enfrentar un problema interno no resuelto, el que contaba con una fuerte componente coyuntural, que consistía en el paso de un régimen autoritario a otro democrático, y otra de más largo plazo que hundía sus raíces en la historia de las relaciones civil-militares durante buena parte del siglo XX. De la solución a este problema dependía en parte destacada la consolidación de la restablecida democracia y es aquí donde la manera de formular la política de defensa mediante una particular relación entre actores políticos, comunidades e ideas que se plasmaría en dos publicaciones oficiales adquirió su especial significado. En consecuencia, las preguntas fundamentales que busca responder esta investigación con la ayuda del marco de análisis son: ¿Qué función cumplió la institucionalidad ministerial en el proceso de cambio? ¿A qué se entendió por comunidad de defensa y por qué se le confirió a ella la tarea de contribuir tan decisivamente a formular la política? ¿Por qué a través de la confección de los Libros de la Defensa Nacional? ¿Que dirimieron los Libros de la Defensa Nacional que les confirieron su carácter de instrumento?, lo que equivale en el fondo a preguntarse: ¿Cómo se relacionaron los Libros de la Defensa Nacional con la superación de la herencia autoritaria en el sector defensa?

#### 1.- ¿Transición o democratización?: Cambio Político y Toma de Decisiones

El primer problema a enfrentar dentro del marco de análisis se refiere a la caracterización del momento en que surgieron los Libros de la Defensa Nacional. Habiéndose realizado elecciones generales en 1989 y asumido un gobierno democrático en 1990, la literatura de la época evidencia que para las nuevas autoridades y sus partidarios era en ese momento que concluía el régimen autoritario y se daba comienzo al proceso de transición a la democracia. Como el grueso de la institucionalidad formaba parte del diseño constitucional del autoritarismo, se trataba en consecuencia de proceder a

transformarlo conforme a los anhelos expresados por la mayoría que respaldaba el retorno a la democracia. Se habría así una etapa donde la superación de la herencia autoritaria constituía el principal factor que aunaba voluntades, orientaba la acción y daba sentido al discurso político de la coalición gobernante durante los primeros años de la restauración democrática. Pero esta situación generaba una dificultad para caracterizar el período de modo que los trabajos publicados entonces recogen la ambigüedad conceptual del momento y evidencian los sesgos ideológicos de los autores, lo que hace poco apropiada su utilización como referencia, problema que incide con mayor fuerza en el caso de la política de defensa. A esto se suma la naturaleza heterogénea de los procesos de transición de acuerdo a las condiciones propias de cada país por lo que no existe un sólo modelo a seguir, sino que, al contrario, la literatura mundial ofrece una verdadera "*transitología*", al decir de Alcántara<sup>8</sup>.

Es precisamente la tónica de los trabajos publicados a mediados de la década de los noventa lo que permite introducirse al estudio del objetivo cumplido por los Libros de la Defensa Nacional, pues la discusión bibliográfica da cuenta del carácter ambiguo o "*difuso*" que se otorgaba al período iniciado en Chile con la instalación en 1990 del primer gobierno democráticamente electo. Definir si se trataba de una transición o una democratización más que un asunto semántico plantea dos problemas: el primero es teórico al relacionarse con los pasos o etapas que debían cumplirse según el modelo de cambio político; el segundo es empírico, pues se trata de comprender las opciones del decisor político en ese momento particular. En ambos casos se está frente a un proceso de cambio pero su sentido no es idéntico. En el primer caso, el cambio se orienta a la consecución de un modelo o ideal que tiene la dificultad de su delimitación conforme a la posición ideológica de los observadores o protagonistas, lo que

---

<sup>8</sup> Alcántara, Sáez, Manuel, *Gobernabilidad, Crisis y Cambio*, FCE, México, 1995, Pág. 210.

influyó en los trabajos publicados en el período<sup>9</sup>. En el segundo, el concepto tendrá que ser definido por sus resultados respecto de algunos indicadores esenciales. Así, a mediados de la década de los 90` el restablecimiento del estado de derecho, el respeto a los derechos humanos y el normal funcionamiento de las instituciones por ejemplo, permitía afirmar que el país contaba con un sistema democrático, a pesar de lo cual todavía merecía dudas en quiénes mantenían una visión transicional<sup>10</sup>.

En esta misma línea argumental, como se observa en la agenda de los dos primeros gobiernos democráticos, el sentido del primer gobierno se encontraba orientado al logro de las transformaciones institucionales que significaban superar los "enclaves autoritarios", mientras que en el segundo, ellas se entremezclaban con los nuevos temas que también interesaban a la sociedad<sup>11</sup>.

En virtud de estas consideraciones, las opciones que se planteaban a las autoridades del segundo gobierno democrático eran insistir en el camino que se venía siguiendo en orden a centrarse en el programa de reformas constitucionales, o buscar una alternativa que permitiera superar la polarización y avanzar en el desarrollo del conjunto de temas de su agenda aún

---

<sup>9</sup> A pesar que la literatura es clara al señalar que la transición culmina cuando han sido formuladas y aceptadas por la mayoría reglas políticas nuevas, en Chile la discusión continuó después de 1990. Véanse al respecto: Zaldívar, Andrés, *La Transición Inconclusa*, Ed. Los Andes, Santiago, 1995. y Garretón, Manuel Antonio, *Hacia una Nueva Era Política. Estudio sobre las Democratizaciones*, Santiago, FCE, 1995.

<sup>10</sup> Esto lo hace notar Mario Fernández en su trabajo sobre el sistema político chileno. El autor asume en consecuencia la tesis que en lugar de transición a la democracia el período que se abre en 1990 es de reconstrucción democrática. Véase: Fernández, Mario, "El Sistema Político Chileno: características y tendencias", En: Toloza, Cristian; Lahera, Eugenio, *Chile en los Noventa*, Presidencia de la República/Dolmen Ediciones, Santiago, 1998, Págs. 27-51. Sobre la política de defensa el enfoque de Gonzalo García es coincidente señalando que la literatura es escasa y que los patrones usados por la sociología y la ciencia política para estudiar los años noventa son de imposible aplicabilidad. Véase: García, Gonzalo, "La Defensa Nacional y las Fuerzas Armadas", En: Toloza, Cristian; Lahera, Eugenio, Op. Cit. Págs. 161-179.

<sup>11</sup> Por enclaves autoritarios se entendían fundamentalmente las atribuciones constitucionales de las Fuerzas Armadas que les otorgaban un papel de garantes de la institucionalidad que no fueron resueltas por la reforma constitucional de 1989 y que debieron esperar hasta la reforma del año 2005, así como algunas Leyes Orgánicas Constitucionales aún vigentes. Véanse los programas de las candidaturas presidenciales de Patricio Aylwin A.: *Programa de Gobierno de la Concertación de Partidos por la Democracia* y de Eduardo Frei R. T.: *Un Gobierno para los Nuevos Tiempos*.

cuando no se lograran los niveles de satisfacción esperados. Se trataba en suma de detenerse en la lógica de la transición o bien pasar a otra etapa propia de una profundización o consolidación democrática. Así, separar los temas conflictivos y dar a cada uno un cauce independiente fue la opción que inspiró la reorientación del proceso. Se asume aquí entonces que a fin de darle mayor gobernabilidad al proceso de cambio político, se produjo un cambio de lógica que significaba pasar de la *"transición"* a la *"modernización"* aceptando que el régimen político ya era democrático aunque tuviera limitaciones. En consecuencia, la permanencia en Chile del discurso transicional era contradictoria con los logros obtenidos y con la necesidad de avanzar en otros temas que interesaban a la sociedad, de manera que para las autoridades del gobierno de Frei se estaba *"en la trampa de la transición"*<sup>12</sup>.

Para aclarar este punto desde una perspectiva teórica, se asume aquí la propuesta de Alcántara, quien sostiene que no es conveniente aproximarse al fenómeno del cambio político desde condiciones previas de carácter obligatorio, como sostiene una óptica funcionalista, sino que *"...es más relevante una aproximación genética imbuida por la dinámica del cambio. Por lo tanto, es la lógica secuencial el eje vertebrador en el establecimiento de la democracia política, de ahí que se ponga énfasis en el compromiso tras situaciones de prolongado conflicto (el pacto) y el gradualismo como elementos básicos para comprender los orígenes de los nuevos gobiernos democráticos.* La línea genética da prioridad además a los determinantes políticos y a las estrategias de los actores durante la transición, antes que a las condiciones estructurales o ambientales como factores del

---

<sup>12</sup> Este cambio de lógica se explicitó en el discurso que el Ministro Secretario General de la Presidencia dirigió a los asistentes al Tercer Congreso de Ciencia Política efectuado en Valparaíso en Julio de 1994 en el que estuvimos presentes. Al respecto véase: Arriagada, Genaro, *Discurso de Inauguración del III Congreso de la Asociación Chilena de Ciencia Política*, Julio de 1994, Mimeo.

cambio, lo que permite en el caso chileno un mejor acercamiento y comprensión de lo que ocurría en el país durante la década de los noventa<sup>13</sup>.

En efecto, la aceptación por parte de la oposición democrática del grueso de las reformas económicas realizadas por el gobierno militar junto al itinerario constitucional que este había fijado, fue el "*pacto*" fundamental que permitió la realización de elecciones democráticas en 1989 y que asumiera el gobierno electo en 1990, el que contaba con un amplio respaldo de fuerzas de centro e izquierda<sup>14</sup>. Sin embargo, instaurada la democracia, el cuestionamiento de algunos aspectos políticos clave del proyecto militar, como la permanencia temporal del General Pinochet como Comandante en Jefe del Ejército, las atribuciones de las Fuerzas Armadas en la democracia y la Ley de Amnistía de 1978 que no permitía sancionar las violaciones a los derechos humanos ocurridas durante el régimen militar, entre los elementos más notables aunque no los únicos en ser cuestionados, significaron la mantención de la lógica transicional, desafiando este carácter pactado y generando un tensionamiento del sistema. La consolidación democrática debía pues enfrentar como una inercia "*el legado de la transición*" permitiendo a los actores el desarrollo de estrategias en orden a adoptar una lógica secuencial destinada a democratizar aquéllos aspectos del sistema que estaban pendientes en lugar de poner en riesgo todo lo ya avanzado. En este sentido, la discusión teórica acerca del paso de una etapa a otra adquirió significado en cuanto existía insatisfacción con las reglas del juego que habían sido heredadas<sup>15</sup>.

No podía considerarse por lo tanto que la elección de autoridades y la instalación de los poderes públicos democráticos hayan sido suficientes para

---

<sup>13</sup> Alcántara, Sáez, Manuel, Op. Cit., Págs. 210-213.

<sup>14</sup> Véanse las Disposiciones Transitorias de la Constitución Política de 1980 anteriores a sus reformas.

<sup>15</sup> Alcántara, Sáez, Manuel, Op. Cit. Págs. 226; 233-237.

dar un cierre claro a la transición en Chile. Al contrario, la democratización no había alcanzado a las Fuerzas Armadas, las que conservaban un papel cuestionado por la mayoría que había elegido a las nuevas autoridades y que algunos incidentes que serán relatados posteriormente permiten ejemplificar, de modo que el problema de la relación civil-militar era un aspecto muy destacado en el proceso político de la época y de la agenda de defensa en particular. El carácter de pactada de la transición dejaba en consecuencia una herencia, que entre otras, constituía una importante "*inercia*" de tipo político-institucional que era necesario resolver a pesar de los grandes avances en otras materias, pero con un gradualismo que resultaba incómodo a la vista de algunos sectores de opinión. Era este problema el que llevaba a considerar como "*inconclusa*" a la transición chilena y que se proyectó como una sombra durante los primeros años de la restablecida democracia hasta ser finalmente resuelta en la reforma de fondo que sufrió la Constitución el año 2005. De acuerdo con esto, la iniciativa de confeccionar los Libros de la Defensa Nacional se inscribe dentro de una estrategia de "*consolidación democrática*" en orden a enfrentar la institucionalidad del sector defensa de una manera novedosa y no confrontacional, como se establecerá en las páginas siguientes<sup>16</sup>.

## 2.- Actores y Redes: una precisión conceptual

La centralidad del concepto de actor para la Ciencia Política ha merecido una completa definición de este término por parte de Ester García Sánchez, la que resulta relevante para este trabajo por cuanto la autora define tanto a las redes como a las coaliciones promotoras (Advocacy Framework) y a las comunidades de políticas como: "*conjuntos más o menos articulados de actores*", de manera que

---

<sup>16</sup> Para el concepto de consolidación democrática y su significado específico véase: Alcántara, Manuel, Op. Cit, Págs. 233-237.



no podría caracterizarse a la comunidad de defensa chilena objeto de este estudio sin un acercamiento a los aspectos definitorios de sus integrantes<sup>17</sup>.

A contar del debate sobre las relaciones entre "*acción*" (agency) y "*estructura*" (structure), como punto de partida, el concepto de actor recoge algunas definiciones centradas en la idea de acción; es decir, el actor es el "*sujeto de la acción*". Estas actuaciones fueron entendidas por Giddens como i) intencionadas, aunque sean inconscientes, ii) sobre la que el sujeto puede reflexionar y de la que es responsable, iii) dependen no tanto de las intenciones del sujeto como de su capacidad, y iv) no están determinadas sino que son "*contingentes y variables*" pudiendo el sujeto actuar de otra forma. Por otra parte, Hay consideró a los conceptos de "*actuación*" y de "*actor*", y consiguientemente al de "*estructura*" como íntimamente relacionados con la idea de "*poder*", por cuanto el actor sería un sujeto con capacidad para dominar a otros en el contexto en que se desenvuelve. También es destacable la propuesta de Sibeon por su valor explicativo al considerar como actores además de los individuales, a aquéllos sociales tales como partidos, ministerios, comités, empresas, asociaciones y grupos de interés, excluyendo a otros que no sean capaces de modificar o ser responsables de las condiciones sociales existentes, como las clases, las razas, los hombres, la sociedad o incluso el Estado, aunque respecto de este último es discutible su aseveración por cuanto los estados juegan un papel en el plano internacional que compromete a quienes actúan en su nombre<sup>18</sup>.

---

<sup>17</sup> García Sánchez, Ester, "Un Concepto de Actor para la Ciencia Política", *Política y Gestión*, Documento de Trabajo N° 7, Universidad Carlos III, Madrid, 2002.

<sup>18</sup> Giddens, Anthony, *The Constitution of the Society: outline of the theory of structuration*, Berkeley, University of California Press, 1984; Hay, C., "Estructura y Actuación", en: Marsh, D., y Stocker, G., *Teoría y Métodos de la Ciencia Política*, Madrid, Alianza Editorial, 1997; Sibeon, R., "Governance, Politics and Diversity", Ponencia Presentada en la *53º Annual Conference of the Political Studies Asociation*, Leicester, April, 2003. Citados por: García Sánchez, Ester, Op. Cit, Págs. 5-7.

La definición más cercana a la relación que aquí se pretende clarificar, es sin embargo la de Scharpf, autor que también se recoge en el ítem subsiguiente. Desde una perspectiva institucionalista centrada en el actor, Scharpf caracteriza a los actores por sus orientaciones (percepciones y preferencias) y por sus capacidades. La complejidad que pueden tener las orientaciones de los actores obliga a desagregarlas en componentes más fáciles de observar como: i) la "*unidad de referencia*", que son aquéllas unidades a las que el actor pertenece como la familia, empresa, grupo o partido y que puede deducirse a contar del rol que juega el actor en el entorno. ii) Las "*preferencias*" del actor, que se refieren a sus propios intereses en términos de asegurar su autonomía, supervivencia y crecimiento, así como también sus patrones de conducta y su identidad. iii) Las "*orientaciones cognitivas*", que se relacionan con los cursos de acción a los que puede optar y el impacto que tienen en sus preferencias, aunque se supone una racionalidad limitada que no le permite conocer cada uno de ellos. Para ser reconocido como tal, el actor requiere cierta capacidad de actuación estratégica, lo que implica en el caso de actores colectivos que los individuos integrantes busquen desarrollar una acción común, lo que exige lógicamente de "*mapas cognitivos*" comunes o por lo menos convergentes (dimensión cognitiva de la capacidad) e igualmente que sus miembros puedan agregar sus preferencias mediante mecanismos de resolución de conflictos internos que los lleven a ceder en sus posiciones a cambio de lograr un objetivo común (dimensión evaluativa de la capacidad). Finalmente, el mismo autor distingue dos tipos de actores colectivos: los "*nominales*", que son aquéllos sin más vínculo entre ellos que los que el investigador les otorga (los electores, las mujeres, los jóvenes etc.), y que tienen valor de metáfora, aunque son ficciones útiles para estudiar ciertos fenómenos sociales, y los "*colectivos*", que son solamente los que actúan en función de objetivos determinados y con un cierto control de recursos. Las diferencias entre los actores colectivos esta dada a su vez por la forma en que se definen las acciones, se controlan los objetivos, los

recursos y las decisiones (individualmente, colectivamente o conjunta) lo que les otorga su grado de integración, distinguiéndose varios sub-tipos<sup>19</sup>.

### 2.1.- Redes y Comunidades de Políticas Públicas: definiciones y usos

La caracterización de una "*Comunidad de Defensa*" configurada por un conjunto de actores entre los que se encontraban expertos civiles, militares y representantes de la sociedad civil como una red de políticas públicas requiere de una revisión del sentido y uso que se le ha dado al concepto, el que es conocido generalmente por su denominación en inglés de "*Policy Network*". A pesar de su gran desarrollo en el campo de los estudios sociales, su valor analítico ha merecido diferentes apreciaciones que exigen de una mayor precisión<sup>20</sup>.

El origen del concepto de red se encuentra en las transformaciones de la economía durante los años setenta, cuando los anticuados esquemas de producción de las grandes empresas fueron reemplazados por sistemas flexibles constituídos por múltiples componentes autónomos relacionados horizontalmente con su entidad matriz, propios de la desagregación productiva que caracterizó los comienzos de la globalización<sup>21</sup>.

El concepto se trasladó pronto a los estudios sociales a partir de trabajos como el de Giddens, que buscaban superar el dualismo entre las estructuras y los actores sociales respecto a la generación de procesos y prácticas, confiriendo a estos últimos un mayor valor en la producción y reproducción social propios de

---

<sup>19</sup> Scharpf, F. W., *Games Real Actors Play. Actor Centered Institutionalism in Policy Research*, Boulder Westview Press, 1997. Citado por: García Sánchez, Ester, Op. Cit, Págs. 9-11.

<sup>20</sup> El concepto de red de políticas públicas fue sistematizado incorporando a los principales autores que lo tratan así como a su utilidad y limitaciones por: John, Peter, *Analysing Public Policy*, Continuum, London, 2005, Págs. 67-91.

<sup>21</sup> Castells, Manuel, *La Era de la Información; la sociedad en red*, Alianza Editorial, Madrid, 1997.

la época que se estaba iniciando, volviéndose significativa de esta manera la forma en que ellos se relacionaban<sup>22</sup>.

El uso del concepto de red de políticas comenzaría a cobrar significación para los estudios de políticas públicas en la medida que también el Estado se fue transformando confiriendo muchas atribuciones al sector privado a la vez que aumentaba la influencia de los intereses particulares en la definición de políticas públicas y la misma agenda se volvía más compleja y diversificada<sup>23</sup>.

A contar de estos pasos iniciales, el concepto se ha desarrollado enormemente y ha conocido una gran variedad de aplicaciones y enfoques, sin perjuicio de que todos compartan una definición común mínima, la que Klijn ha sistematizado como: *"los patrones más o menos estables de relaciones sociales entre actores interdependientes que toman forma alrededor de los problemas y/o de los programas de políticas. Las redes de políticas públicas forman el contexto en el que tiene lugar el proceso político, de manera que su estudio dentro de la ciencia política ha representado principalmente un intento para analizar la relación entre el contexto y el proceso en la construcción de las políticas"*<sup>24</sup>.

Pero más allá de esta definición básica, puede encontrarse en la literatura una nutrida variedad de usos y aplicaciones del concepto como ya se ha destacado de manera que con frecuencia los autores pueden presentar una idea vaga o ambigua de lo que es un *"policy network"*, haciendo poco explícito su significado. Mientras que el uso más frecuente conferido a los *"policy networks"* es como una *"metáfora"* que denota que la hechura de políticas públicas involucra un gran número y variedad de actores, otros aceptan que éstas son

---

<sup>22</sup> Giddens, Anthony, *The Constitution of the Society: outline of the theory of structuration*, Berkeley, University of California Press, 1984.

<sup>23</sup> Porras M., José Ignacio, "Policy Network o Red de Políticas Públicas: metodología de investigación", *Estudios Sociológicos*, XIX: 57, 2001.

<sup>24</sup> Klijn, E. H., "Las redes de Políticas Públicas, una visión de conjunto", En: Cerrillo i Martínez, Agustí, (Coord.), *La Gobernanza Hoy: 10 textos de referencia*, Ministerio de Administraciones Públicas, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 2005.

una herramienta analítica valiosa para esclarecer las interacciones entre los actores que participan de un determinado sector. Un tercer grupo percibe los “*policy networks*” como un método de análisis de la estructura social, pero no está de acuerdo en la metodología, ya sea cuantitativa o cualitativa. Y mientras la mayoría no discute que los “*policy networks*” proveen al menos una herramienta útil para analizar la hechura de políticas públicas, sólo una minoría le concede al concepto un valor teórico y no solamente descriptivo<sup>25</sup>.

En el caso en cuestión, la selección de criterios para el estudio de la comunidad participante en la elaboración de los Libros de la Defensa Nacional chilenos puede tomar como punto de partida la investigación europea de los años 70' y 80' influenciada por una antigua discusión entre el pluralismo y el corporatismo<sup>26</sup>. La razón de esta elección se encuentra en que en contraste con el pluralismo, el corporatismo ponía el acento en que los procesos políticos no son abiertos, sino relativamente cerrados, como efectivamente se dio en el caso de los LDN en el sentido que sólo los grupos de interés bien organizados y permitidos por el Estado juegan un rol importante en la formación de políticas<sup>27</sup>. De nuevo en contraste con el pluralismo, el corporatismo enfatizaba en el hecho de que no todos los intereses tienen la oportunidad de organizarse. La arena es a menudo cerrada a los grupos menos organizados. El corporatismo también da un énfasis mayor al rol del Estado<sup>28</sup>. En virtud de la expansión de su labor política, el gobierno depende de los grupos sociales para la información e implementación de políticas de modo que al garantizar a los grupos de interés una posición especial en el proceso político se realza la capacidad de dirección

---

<sup>25</sup> John, Peter, *Analyzing Public Policy*, Continuum, London, 2005, Págs. 66-91.

<sup>26</sup> Lehmbruch, G., y Schmitter, C., (Eds.), *Patterns of Corporatist Policy-making*, Sage, London, 1982.

<sup>27</sup> Williamson, J., *Corporatism in Perspective*, Sage, London, 1989.

<sup>28</sup> Cawson, A., *Corporatism and Political Theory*, Basil Blackwell, Oxford, 1986.

de los agentes gubernamentales y la de crear consenso entre los agentes gubernamentales y los diversos grupos, lo que parece ocurrir en este caso<sup>29</sup>.

Este aspecto de la relación entre la autoridad y los componentes de la red es central para el tema en estudio, porque como se tratará de demostrar en este trabajo, la intención de constituir la red, que fue llamada "*comunidad de defensa*", tuvo precisamente la intencionalidad de democratizar y legitimar una política en un momento especialmente complejo para las posibilidades que se presentaban al gobierno de generar una política sectorial.

El concepto de comunidades de políticas públicas elaborado en torno a la discusión entre el pluralismo y el corporatismo, fue evolucionando con la investigación empírica, destacándose autores como Heclo, Wildavsky, Rhodes, Grant, Richardson y Jordan entre otros. Un aspecto presente en todas estas investigaciones es la importancia que le confieren a la sectorialización de la política. La literatura enfatiza que la hechura de las políticas tiene lugar de manera creciente en comunidades cerradas de actores. De acuerdo con Richardson y Jordan, el mapa de la hechura de políticas en realidad es una serie de compartimientos o segmentos verticales donde cada uno está habitado por conjuntos distintos de grupos organizados y generalmente impenetrables por grupos no reconocidos o por el público general<sup>30</sup>.

Sin embargo, la descripción más concreta del concepto de comunidades de políticas públicas viene de Rhodes. Él describió las comunidades de políticas públicas como redes caracterizadas por la estabilidad de relaciones, la

---

<sup>29</sup> Streeck, W. y Schmitter, C., (Eds.), *Private interest government: beyond market and state*, Sage, London, 1985.

<sup>30</sup> Los aportes clásicos al estudio de los Policy Networks se encuentran en: Heclo, H. y Wildavsky, A., *The Private Government of Public Money*, MacMillan, London, 1974; Rhodes, R.A.W., *Beyond Westminster and Whitehall: the Sub-central governments of Britain*, Unwind Hyman, London, 1988; Richardson, J.J. y Jordan, A.G., *Governing under Pressure: the policy process in a Post Parliamentary Democracy*, Martin Robertson, Oxford, 1979.

continuidad de una membresía altamente restrictiva, una interdependencia vertical basada en la responsabilidad compartida de la tramitación de servicios y aislamiento de otras redes y del público en general incluyendo al Parlamento. Tienen un alto grado de interdependencia vertical y articulación horizontal limitada y están altamente integradas. De esta manera, las comunidades de políticas públicas vendrían ser un tipo especial de red. Rhodes sugirió que la atención debería prestarse a los recursos que los actores tienen a su disposición, los sistemas de valores que se aplican en una comunidad en particular y a las reglas del juego y estrategias que son utilizadas<sup>31</sup>.

En términos generales, si se compara esta producción con la literatura de los Estados Unidos sobre subsistemas, el enfoque inglés de la comunidad de políticas públicas y conceptos relacionados en la literatura europea tiende a concentrarse más en el análisis de los sistemas de valores y las percepciones de los actores que en las comunidades mismas, lo que resulta relevante en el caso de la comunidad de defensa chilena. Así, el concepto de comunidades de políticas públicas se refiere a una red altamente integrada con interacciones densas entre los actores. La mayoría de los autores enfatizan en la naturaleza relativamente cerrada de las comunidades de políticas públicas o subsistemas. Los nuevos actores sólo pueden entrar a este tipo de red con un alto costo para sí mismos. Estos costos se relacionan con las inversiones que harán en el aprendizaje del lenguaje y reglas, establecimiento de patrones de relaciones y oferta de ventajas para uno o más actores en la red. Esto se enfatiza en la naturaleza relativamente cerrada de las arenas de políticas que distingue el enfoque de comunidad de políticas públicas de las primeras teorías pluralistas. Un tema importante en la literatura sobre comunidad de políticas públicas tiene que ver con el grado en que la red es cerrada y las opiniones que se comparten

---

<sup>31</sup> Rhodes, R.A.W., *Beyond Westminster and Whitehall: the Sub-central governments of Britain*, Unwind Hyman, London, 1988, Pág. 78.

en ella. La mayoría de los autores están de acuerdo en que no hay necesidad de un acuerdo substancial pero que al menos se necesita algún acuerdo sobre las reglas de juego. Algunas veces, los autores destacan el hecho de que los miembros de las comunidades de políticas públicas también comparten un paradigma de política, es decir, una visión del mundo compuesta por los problemas más urgentes que necesitan tratarse, los actores que son parte de la comunidad y los principales instrumentos que pueden o necesitan utilizarse para abordar los problemas percibidos, lo que puede establecerse mediante el análisis de los temas tratados por la comunidad en estudio. También subrayan el hecho de que los actores en una comunidad de políticas públicas tienen ciertos intereses en común que los separan de los actores de otras comunidades y sobretodo de los actores que no están incluidos en su particular comunidad de políticas<sup>32</sup>.

Es importante resaltar que una diferencia entre los estudios sobre las redes y el caso de los Libros de la Defensa Nacional es que la red que actuó en la confección de los Libros fue configurada "*ex-profeso*" por la autoridad política, la que consideró desde el comienzo que la defensa era un bien público, lo que por una parte garantizaba su condición democrática incorporando a determinados actores que de otra manera serían excluidos, y por otra la diferenciaba de las redes en sentido general por cuanto quedaba limitada la posibilidad de defender intereses grupales como en una política reguladora o distributiva, por ejemplo. Al contrario de una red cualquiera, aquélla que confeccionó los libros chilenos fue construida en forma de una comunidad reunida en torno a un bien colectivo, lo que conllevaría a que los intereses de grupo se manifestaran como diferencias de ideas o de formas de entender ese interés común. En consecuencia, ella debe ser definida más cercana al concepto

---

<sup>32</sup> Benson, J.K., "A framework for policy analysis", en: Rogers D.L., y Whetten, D. A., *Interorganizational coordination: theory, research and implementation*, Iowa State University Press, Ames, Iowa, 1982, Págs. 137-176.



de "*comunidad de políticas*" o "*policy community*", la que actúa normalmente en función de determinados recursos constituídos por los conocimientos, por las ideas de que disponen los miembros de la red, los que tendrán algún grado de impacto tanto en la sociedad como en los decisores de política en particular, generándose de esta forma un proceso de toma de decisiones basado en el consenso y la equidad según las capacidades y estrategias de los diversos actores que participan en ella. En este proceso, la pluralidad de actores garantiza la diversidad de opiniones sobre los problemas a resolver, se definen prioridades de manera más participativa e interactiva incluyendo puntos de vista más precisos sobre los problemas y, dada la dinámica de la red, ella es más apta para tratar con contextos complejos y cambiantes, como sucede con el contexto internacional por ejemplo, o con visiones sobre la defensa en las actuales circunstancias de la relación entre estados. Además, por ser estructuras horizontales donde los miembros mantienen su autonomía, los objetivos que persiguen y sus estrategias son el resultado de la negociación y el consenso, lo que se traduce en compromiso y responsabilidad. Por otra parte, estas características de la comunidad explican el interés de las autoridades por influir en su constitución formal y en sus temáticas de discusión. El análisis de la tipología de las redes contribuye a aclarar esta cuestión. Benson define la "*policy network*" como: "*un grupo o complejo de organizaciones conectadas entre sí por dependencias de recursos y distinguidas de otros grupos o complejos por rupturas en las estructuras de dependencias*"<sup>33</sup>.

Rhodes a su vez distingue cinco tipos de redes según el grado de integración de sus miembros, y la distribución de los recursos entre ellos. El autor ubica su tipología de redes a lo largo de un continuo que oscila entre las "*policy communities*" altamente integradas, de un lado, y las redes de problemas "*issue networks*" débilmente integradas, por el otro. Las redes de profesionales "*professional networks*", las redes inter-gubernamentales y las redes de productores "*producer networks*" se encuentran en medio de esos extremos. En

---

<sup>33</sup> Benson, J.K., Op. Cit., Pag. 148.

contraste con muchos trabajos de intermediación de intereses, enfocados en las relaciones entre el Estado y los negocios, Rhodes utiliza su modelo de "*policy network*" para analizar las relaciones inter-gubernamentales<sup>34</sup>

Otra distinción, tal vez más fundamental entre los diferentes tipos de "*policy networks*", es aquella que hay entre redes *heterogéneas* y *homogéneas*. Esta distinción a menudo es pasada por alto pues la mayor parte de la literatura de "*policy network*" trata con redes heterogéneas, en las cuales los actores involucrados disponen de intereses y recursos diferentes. Esta heterogeneidad de intereses y recursos crea un estado de interdependencia entre los actores vinculándolos en una red donde pueden mediar sus intereses e intercambiar sus recursos. Sólo unos cuantos estudiosos se han enfocado también al estudio de redes homogéneas en las cuales los actores tienen intereses y recursos similares, como en el caso de las llamadas "*professional networks*" de Burley y Matlí, las redes basadas en problemas de Sikkink y por último las "*epistemic communities*" estudiadas por Haas. Las comunidades epistémicas contribuyen a que los Estados puedan identificar sus intereses, preferencias y objetivos y también a formular sus políticas a seguir. Ellas son redes de científicos, especialistas y profesionales con un reconocido prestigio en un ámbito determinado y el control que poseen sobre el conocimiento y la información es una importante dimensión del poder. En el plano internacional, la difusión de nuevas ideas e información aportada por las comunidades epistemológicas puede conducir a nuevas pautas de comportamiento y resultar ser un determinante crucial de la coordinación política internacional<sup>35</sup>.

Muchos de los participantes de la red convocada por el Ministerio de Defensa para la elaboración de los LDN son identificables con las "*epistemic communities*"

---

<sup>34</sup> Rhodes, R.A.W., y Marsh, D., "New directions in the study of policy networks", en: *European Journal of Political Research*, 21(1-2), 1992, Págs. 181-205.

<sup>35</sup> Haas, P., "Epistemic Communities and International Policy Coordination", en: *International Organization*, Vol. 46:1, Págs. 1-35, 1992.

o comunidades epistemológicas. Desde el campo de las relaciones internacionales, Haas las define como redes de profesionales de reconocida experiencia que poseen la suficiente autoridad para que sus conocimientos estén en la fuente de las políticas, destacando que son estas comunidades las que identifican los problemas y proponen las soluciones<sup>36</sup>.

Para concluir, el concepto de "*policy networks*" de la escuela de intermediación de intereses ha sido ampliamente utilizado en el estudio de hechura de políticas sectoriales en muchos países. Los "*policy networks*" son contemplados generalmente como una herramienta analítica para examinar relaciones institucionalizadas de intercambio entre el Estado y las organizaciones de la sociedad civil, permitiendo un análisis más detallado, al tener en cuenta las diferencias sectoriales y sub-sectoriales. La suposición básica es que la existencia de redes de políticas que reflejan el estatus relativo de poder e intereses particulares en un área de política influye en los resultados políticos. Así es como resulta que una de las mayores ventajas de una tipología de "*policy networks*" enfocada hacia las relaciones Estado-sociedad, es que ella permite tomar en cuenta las variaciones sectoriales en términos de una mayor o menor fortaleza de los estados frente a las comunidades<sup>37</sup>.

Se da también un uso más ambicioso del concepto de "*policy network*" en los estudios de formas de intermediación de intereses, añadiendo algún valor explicativo a los diferentes tipos de redes. La suposición subyacente es que la estructura de una red tiene una influencia mayor a la supuesta en la lógica de la interacción entre los miembros de las redes, de suerte que afecta tanto al proceso político como al resultado político. Pero a pesar de estos estudios no se han hecho hipótesis que ayuden a establecer una vinculación sistemática entre

---

<sup>36</sup> Ib. Idem

<sup>37</sup> Wilks, S. y M. Wright, *Comparative Government Industry Relations*, Clarendon Press, Oxford, 1987.

la naturaleza de un "*policy network*" y el carácter y resultado del proceso político, por lo que el presente estudio puede contribuir al respecto<sup>38</sup>.

Para el caso de la comunidad de defensa chilena también resulta interesante la definición de Marsh y Rhodes sobre la "*Comunidad Política*", la que se caracteriza por ser un tipo de red con un número restringido de participantes que intercambian frecuentemente información y recursos en torno a un interés compartido en el que se da un amplio grado de consenso en torno a las normas que articulan la intermediación de intereses entre los actores involucrados. Asimismo, el consenso permite determinar qué problemas van a ser tratados, el contenido de los mismos, así como la forma en que deben ser resueltos. Todos los participantes poseen recursos que intercambian en el proceso de elaboración de políticas basado en la negociación, lo que presume la capacidad de los grupos para asegurar que sus miembros se sujeten a la decisión final. Existe un balance de poder, pues si bien un grupo puede dominar, el tipo de relaciones que desarrolla entre los miembros no es de suma-cero, sino de suma positiva pues todos ganan si la comunidad persiste. La "*Comunidad Política*" es una forma institucionalizada de relación que favorece ciertos intereses y excluye otros. Una comunidad política puede involucrar instituciones formales (*consejos sectoriales, órganos consultivos*) o informales (*contacto informal día a día*), así como un conjunto de creencias que albergan un acuerdo de las opciones políticas disponibles. La "*Comunidad Política*" funciona con un alto grado de autonomía con respecto a otros intereses que son considerados ajenos a la red. Este tipo de red es propio de aquellos sectores o subsectores en los que se combina un alto grado de integración de los intereses privados en estructuras organizativas

---

<sup>38</sup> Varios casos empíricos son analizados en este sentido por: Börzel, Tanja, "¿Qué tienen de especial los policy Networks? Explorando el concepto y su utilidad para el estudio de la gobernanza europea", [www.revistaredes.rediris.es/webredes/textos/policynet.doc](http://www.revistaredes.rediris.es/webredes/textos/policynet.doc), *Revista Redes*, 2002.

comunes, lo que les permite monopolizar la representación junto a una acción centralizada y de amplio alcance por parte del Estado<sup>39</sup>.

## 2.2.-Las Relaciones entre las Instituciones y las Redes como Perspectiva Analítica

Como se ha afirmado anteriormente, la red que actuó para confeccionar los Libros de la Defensa Nacional fue convocada por las altas autoridades del Ministerio de Defensa Nacional, razón por la que es pertinente revisar algunos estudios acerca de la relación entre las instituciones y las redes que puedan aportar a una mejor comprensión de la variable institucional como fenómeno contextual. Esta relación ha sido estudiada por el neo-institucionalismo con el fin de argumentar que el marco institucional es un contrapeso importante frente a la dinámica de cambio que supondría el libre accionar de individuos racionales. A contar de esta suposición, la interrogante fundamental que se formula es hasta qué punto las instituciones influyen, condicionan o determinan las estrategias de los actores y el resultado del juego político<sup>40</sup>.

Trasladada esta interrogante al presente estudio, se trata de verificar la relación de la institucionalidad gubernamental, en este caso específicamente el núcleo ministerial constituido por el Ministro y su Comité Asesor, y la red que elaboró los contenidos de los LDN, con la finalidad de encontrar claves explicativas que ayuden a entender esta singular vinculación que completaría el sentido de la red.

La búsqueda de modelos integradores ha sido una tendencia presente en la ciencia política desde los años 90'. Desde la escuela de intermediación de

---

<sup>39</sup> Rhodes, R.A.W., y Marsh, D., "New directions in the study of policy networks", en: *European Journal of Political Research*, 21(1-2), 1992, Págs. 181-205.

<sup>40</sup> Un detallado resumen de los estudios sobre estas relaciones y su posible significado se encuentra en: Zurbriggen, Cristina, "El Institucionalismo Centrado en los Actores: Una Perspectiva Analítica en el Estudio de las Políticas Públicas", *Revista de Ciencia Política P.U. C.*, Volumen 20, N° 1, Año 2006, Págs. 67-83.

intereses, autores como Marsh y Rhodes o desde la gobernabilidad como Mayntz y Scharpf, analizaron el funcionamiento de las redes para explicar el proceso de políticas públicas desde una perspectiva institucionalista centrada en los actores, como se menciona en el acápite anterior. Este enfoque puso de manifiesto que cada sector de actividad pública conforma una red de actores tanto públicos como privados interesados en su ámbito, cuyas relaciones se dan en un marco institucional e influyen en el comportamiento de ellos y en los resultados de las políticas, de modo que dichos actores no son realmente libres sino que están restringidos o posibilitados según sea el marco institucional respectivo. Como el impacto de las instituciones sobre el comportamiento de los actores es difícil de aprehender, Cristina Zurbriggen sistematizó los aportes de varios autores que tratan la relación entre las instituciones y las redes delimitando tres niveles desde los que puede ser analizado el papel de las instituciones<sup>41</sup>:

- a) A nivel macro, creando oportunidades y constricciones para las capacidades gubernamentales específicas (Weaver y Rockman)<sup>42</sup>.
- b) En un nivel medio, por su influencia en las redes de políticas públicas (Marsh y Rhodes)<sup>43</sup>.
- c) En un nivel micro, moldeando las percepciones y preferencias (Scharpf)<sup>44</sup>.

Con estos elementos, el concepto de redes de políticas públicas adquiere valor analítico para estudiar los procesos y los canales mediante los cuales se produce la difusión de las instituciones. A nivel empírico, se trata de desagregar las

---

<sup>41</sup> Ib. Idem

<sup>42</sup> Weaver K. y Rockman B., *Do Institutions Matter? Government Capabilities in the United States and Abroad*, The Brookings Institution, Washington D.C., 1993.

<sup>43</sup> Marsh, David, y Rhodes, R.A.W., *Policy Networks in British Government*, Clarendon Press, Oxford, 1992

<sup>44</sup> Scharpf, F. W., *Games Real Actors Play. Actor Centered Institutionalism in Policy Research*, Boulder, Westview Press, 1997. Citado por: García Sánchez, Ester, Op. Cit., Págs. 9-11.

dimensiones de la realidad en estudio para ver cómo los actores que se relacionan en una arena política se encuentran enmarcados por las reglas del juego (nivel meso), y por algunos rasgos distintivos de la matriz histórica del sistema y del contexto (nivel macro)<sup>45</sup>.

El marco explicativo básico para la interrelación entre los actores y las instituciones considera que son las instituciones las que permiten la estructuración de los actores, inciden en sus percepciones, preferencias, capacidades y formas de relación. A contar de esta propuesta, Zurbriggen sistematizó la dimensión analítica tomando en consideración la lógica situacional de Scharpf y el enfoque dialéctico de Marsh y Smith, y elaboró desde estos enfoques un esquema que se asume en estas páginas, el que posee la ventaja de permitir un marco de relación suficientemente amplio para incluir el problema básico en cuestión, la constelación de actores, los arreglos institucionales, el entorno de las políticas y la política resultante, de manera que la aplicación del concepto de red y los actores que la integraron adquiere relevancia como herramienta analítica para estudiar los procesos y los medios a través de los cuales se difunden las instituciones, las que no afectarían de manera directa los resultados de las políticas, sino que mediante su impacto en los procesos de diseño, implementación o aprobación realizados por los actores, adquiriendo sentido el proceso de confección de una publicación oficial, como los LDN, como un instrumento a través del cual la institucionalidad ministerial pudo realizar sus objetivos de política sectorial sin transformar las estructuras heredadas que no eran aptas para cumplir el fin de generar política pública<sup>46</sup>.

---

<sup>45</sup> Ib. Idem

<sup>46</sup> Zurbriggen, Cristina, Op. Cit, Págs. 73-76.

#### 4.- La Combinación de Redes e Ideas como Variable Explicativa

El enfoque de redes es particularmente útil en un caso como el presente para entender cómo la política es el resultado de la acción de grupos relativamente pequeños que establecen una particular relación con la institucionalidad en un sector delimitado de la acción pública. A pesar de esta utilidad, deja pendiente todavía un aspecto de fondo para explicar el valor de los Libros de la Defensa Nacional como instrumentos de reorientación política. Como señalan los estudios sobre las redes, cuando los actores aprenden a confiar unos en otros en el marco de la discusión de ideas acerca de la política hay un potencial para la innovación y el cambio, pero más allá de las relaciones entre actores que son materia de estudio del enfoque de redes, este no deja claro cómo esas relaciones se forman o porqué pueden cambiar. El carácter cerrado o especializado de los grupos no explica en función de qué se pertenece o se queda excluido de alguno de ellos. De esta manera, por la gran variedad de opciones en cada caso, el enfoque de redes resulta una forma útil pero parcial o incompleta para explicar la estabilidad o el cambio político pudiendo complementarse además de la institucionalidad convocante entendida como parte central del fenómeno contextual, con otros elementos para darle mayor fuerza explicativa, como por ejemplo los intereses en juego, las relaciones entre la red y el poder o entre la red y las ideas<sup>47</sup>.

La relación con las ideas se puede entender a la luz del problema original que llevó a confeccionar los Libros de la Defensa Nacional. Enfrentados a la tarea de superar la herencia autoritaria, los gobernantes debían reorientar el proceso político en el ámbito sectorial construyendo una política de defensa de un modo tal que fuera compatible con los valores y principios de la restablecida

---

<sup>47</sup> John, Peter, *Analyzing Public Policy*, Continuum, London, 2005, Págs. 67-91.



democracia, pero que no contribuyera a generar más tensión en la relación civil-militar de la que ya existía en ese momento. Al contrario, debía realizarse de una forma que contribuyera a mejorar esa relación. Fue entonces que el juego del poder se verificó en las arenas de discusión de las ideas.

El papel de las ideas en la formulación de las políticas públicas se relaciona con el bagaje de conocimientos que poseen los actores de la política, con el criterio para abordar un problema o conjunto de ellos; en el fondo, con la imagen mental de aquél aspecto de la realidad que constituye su materia de estudio o del que son protagonistas. Por esta razón, la relación entre el poder político y el conocimiento forma parte de las cuestiones debatidas por las últimas tendencias de las ciencias sociales, tomando en cuenta que hoy en día los gobiernos no pueden prescindir de la opinión de los expertos en las diferentes áreas de su gestión y tampoco los grupos de presión dejan de hacerlo, respaldando generalmente la defensa de sus intereses con sólidos argumentos técnicos<sup>48</sup>.

Esta dependencia de los problemas que son objeto de atención de una política de las conceptualizaciones que puedan existir respecto de ellos, constituye la base para establecer la relación entre las ideas y las políticas y al mismo tiempo es el fundamento para sostener el poder de las ideas, pudiéndose afirmar con certeza que todo problema tiene siempre, al menos en su etapa de formulación, un carácter cognitivo<sup>49</sup>.

#### 4.1.-El Concepto de Referente y la Relación entre las Ideas y las Políticas Públicas:

El cuestionamiento del concepto de interés se encuentra en la base de la función que cumplen las ideas en las políticas públicas. Mientras que para los

---

<sup>48</sup> El problema de la definición de la política fue estudiado originalmente por: Hogwood, B. N. y Gunn, L. A., *Policy Analysis for the Real World*, Oxford, University Press, 1984. Citado por: Aguilar Villanueva, Luis, *El Estudio de las Políticas Públicas*, Ed. Miguel Angel Porrúa, México, 1993, Págs. 51-53.

<sup>49</sup> Muller, Pierre, *Les Politiques Publiques*, Presses Universitaires de France, Paris, 1990, Págs. 39-49.

economistas los intereses y las preferencias de los agentes pueden deducirse de los recursos y de su posición, esto no es aplicable a los actores de políticas públicas pues se trata de un actor colectivo que funciona siempre en interacción con otros actores en sistemas regulados. Las diferencias internas de los actores suponen ciertos compromisos internos que están dados por las reglas o instituciones que rigen sus interrelaciones, no pudiendo tampoco estas reglas deducirse mecánicamente de los intereses. De esta manera, las transacciones entre los protagonistas de una política pública se encuentran organizadas a través de una representación estructurada denominada en la literatura como "*Referente*", "*Referencial*" o "*Policy Frame*"<sup>50</sup>.

El concepto de "*Referente*" indica la manera como se genera o se regenera la conceptualización del discurso político. El referente surge de la necesidad de explicar la relación entre las políticas públicas y las ideas que les dan forma, o entre "*la política*" y "*las políticas*". Siguiendo esta tesis: "*las creencias y representaciones no son productos residuales a los que deba recurrirse sólo cuando los fenómenos sociales no puedan explicarse por el juego de intereses, sino por el contrario, los intereses son en sí mismos construcciones sociales que movilizan las creencias y representaciones*"<sup>51</sup>.

El referente es un marco conceptual y valórico que se desarrolla a contar del proceso de evolución social que configura el contexto de las políticas públicas y está constituido por el conjunto de actores que intervienen en ellas, las interacciones que tienen y la manera cómo utilizan los datos de la realidad para definirse a sí mismos y cubrir el campo de la política, superando a la simple renovación del repertorio cognitivo. El referente es entonces "*una*

---

<sup>50</sup> Jobert, Bruno, « L'Europe et la Recomposition des Forum Nationaux. Le cas français », Contribution au Colloque: *Ides, Discours and European Integration*, European Union Center, Harvard University, May, 10-11th, 2001, Págs. 1-3.

<sup>51</sup> Ib. Idem

*representación estructurada que organiza las transacciones entre los protagonistas o actores de una política pública".* Esta representación actúa a través de tres tipos de operaciones:

- Define esquemas causales abstrayendo la realidad social; es decir, entrega diagnósticos y conceptualizaciones que puedan orientar las acciones. En este sentido no es lo mismo definir la pobreza como falta de oportunidades que como explotación, por ejemplo.

- Apela a valoraciones propias de la cultura cívica en un determinado momento histórico legitimando así su esquema causal. Así, por ejemplo, las soluciones intervencionistas de antaño difieren de aquéllas que en esta época entregan al mercado una función rectora en la distribución de los recursos.

- Entrega programas, modelos o recetas que configuran una orientación estratégica y que permiten que los esquemas y los valores puedan institucionalizarse e instrumentalizarse en las políticas públicas. En resumen, los referentes son marcos cognoscitivos que dan forma a la interacción entre los actores de una política en un período determinado, el cual se legitima en tanto logra apelar a los valores propios de determinada cultura cívica que son variables en el tiempo y circunstancias<sup>52</sup>.

Los referentes se nutren de tres fuentes diversas; los foros científicos, los centros o círculos de expertos o especialistas y los foros de la retórica política. La tarea de los mediadores es construir con estos elementos una interpretación de la realidad que entregue conducción política en tanto los términos de la definición de una situación problemática favorecen la formación de cohesión social y de legitimidad política para los actores<sup>53</sup>.

---

<sup>52</sup> Ib. Idem. Jobert resalta el valor de la conceptualización a propósito de lo poco cuestionada que puede resultar la política pública como en el caso de la reforma a la política de salud en Francia a pesar de surgir de un grupo de actores reducido y aislado de la gente.

<sup>53</sup> Ib. Idem

Por otra parte, el tema de las ideas y su relación con las políticas remite al concepto de "*coalición discursiva*" que resulta interesante porque está constituida por aquéllos actores que comparten un determinado cuadro cognitivo y con las instituciones para la gestión de los conflictos, recalándose que no necesariamente deben compartir un mismo sistema de creencias<sup>54</sup>.

Este último aspecto resulta notorio en la elaboración del Libro de 1997 que en su condición de primera experiencia de trabajo en red evidencia un marcado énfasis en la definición conceptual<sup>55</sup>.

Finalmente cabe citar que la relación entre las ideas y las políticas públicas tiene directa relación con la construcción de hegemonías entendidas como: "*definición de las normas y criterios que enmarcan la formación de los actores sociales y políticos y las reglas de sus transacciones*"<sup>56</sup>. Esto último resulta crucial para el éxito de una política y constituyó el objetivo final de la búsqueda del liderazgo civil en defensa.

#### 4.2.- La Política de Defensa y las Ideas: el concepto de Horizonte Estratégico:

La consideración de la política de defensa como un problema cognitivo tiene una relación específica con el concepto de "*Horizonte Estratégico*". Este concepto se define como un proceso de toma de decisiones en el sector defensa que se mueve entre percibir como significativo para la seguridad lo que ocurre al interior de un área geográfica, y una vertiente funcional que considera ciertos acontecimientos como más relevantes que otros. Es importante resaltar que al valorar el "*Horizonte Estratégico*" es preeminente la percepción de los

---

<sup>54</sup> Ib. Idem

<sup>55</sup> Véase por ejemplo el "Glosario de Términos" del LDN de 1997, Págs. 211-218.

<sup>56</sup> Jobert, Bruno, Op. Cit., Págs. 1-3.

componentes sobre la importancia objetiva de éstos. Esto significa que: *“la influencia real no es lo que más importa sino el modo como se percibe”*<sup>57</sup>.

Este término puede ser definido más específicamente como: *“el universo perceptivo integrado por el conjunto de actores, acontecimientos y factores que es tomado en consideración por una cierta comunidad política a la hora de comprender la propia posición estratégica y diseñar una política de seguridad acorde con ella. Es decir, se refiere a toda la gama de cuestiones que las cúpulas estatales tienen en cuenta, de forma consciente o inconsciente, en el proceso”*. De acuerdo con esta definición, las estructuras de defensa en América Latina se organizaron para hacer frente a tres hipótesis de conflicto: las crisis por delimitación de fronteras, tensiones por hegemonías regionales y amenazas de intervención de potencias extranjeras<sup>58</sup>.

#### 4.3.- Las ideas y la escena pública de la redemocratización: los conceptos de “Foro” y de “Arena” de políticas

La selección de los actores que conformarían la comunidad de defensa nacional para la confección de los LDN no fue en modo alguno arbitrario ni tampoco las temáticas que se incorporaron a la discusión. Por el contrario, el uso del concepto de red supone un conjunto de actores calificados que surgió de la discusión previa de la temática de defensa y que los habilitó para ser incorporados al proceso de confección de los Libros. En el caso de la defensa chilena, la existencia de espacios para la discusión, producción, socialización y renovación de ideas relativamente institucionalizados donde se legitimaron diversos actores que luego van a dar forma a la red, remite a los conceptos de

---

<sup>57</sup> García C., Jaime, “El futuro de la conducción del sector defensa en América Latina: un nuevo modelo estratégico y su impacto en el diseño de las fuerzas armadas”, *Revista Fuerzas Armadas y Sociedad*, Fasoc, Año 18, N° 1-2, 2004, Págs. 183-199

<sup>58</sup> Ortiz, D. Román, “Ampliación del horizonte estratégico y reforma militar en América Latina”, *Revista Fuerzas Armadas y Sociedad*, Fasoc, Año 15, N° 1, Enero-Marzo, 2000, Págs. 1-6.

"*Foro*" y de "*Arena*", que son indispensables para delimitar actores y conceptos intervinientes sin los cuales no podría explicarse la existencia de la comunidad ni tampoco darle sentido a la modalidad escogida para formular la política. Efectivamente, a pesar de las limitaciones para la libre discusión de las ideas propias del período autoritario, desde fines de los años 70' se desarrollaron en Chile centros académicos independientes que se ocuparon de estudiar los diversos temas que preocupaban a la comunidad intelectual disidente, dentro de los cuales se incluyó la defensa, especialmente las relaciones civil-militares, a los que desde el retorno a la democracia se incorporaron de forma cada vez más marcada los centros de estudios castrenses. La noción de "*Foro*" como lugar de discusión o de argumentación de las diferentes maneras de ver los problemas públicos permite entonces al analista de una política o problema público determinado establecer con claridad lo que se está discutiendo, cuáles son los acercamientos, quiénes los hacen y sobretodo, el carácter que adquiere la escena pública en un momento y lugar determinado, lo que en el caso en cuestión constituye una fuente metodológica fundamental para reconstruir el proceso y sus características. De acuerdo con la conceptualización de Jobert, no existiendo un espacio unificado para la discusión de los temas de interés público, los foros son todos aquéllos espacios o lugares donde se argumenta y discute en torno a una política con predominio de los procesos de interpretación, mientras que la "*Arena*", es aquél espacio donde prevalece la lógica de la negociación<sup>59</sup>.

##### 5.- Cambio Político y Dependencia de la Senda (Path Dependence)

Se ha planteado en estas páginas que el problema de la herencia autoritaria constituyó el gran condicionante de las políticas públicas que llevó a buscar alternativas para reorientar el proceso dentro de las posibilidades que permitía el contexto polarizado en que se desarrollaba la relación civil-militar. Este

---

<sup>59</sup> Jobert, Bruno, *Estado, Sociedad, Políticas Públicas*, Lom/INAP, Santiago, 2004, Págs. 274-277.

problema de las inercias que enfrentan las instituciones era aún más marcado en el caso del Ministerio de Defensa por cuanto la institucionalidad existente era inadecuada para generar política más allá de la administración de las Fuerzas Armadas en torno a las hipótesis de conflicto tradicionales<sup>60</sup>.

El problema puede ser visto a partir del concepto de "*Dependencia de la Senda*" o "*Path Dependence*", el que desde los años 60' en adelante ha sido usado en forma cada vez más frecuente por la ciencia política para describir los procesos políticos. El concepto que fue desarrollado con mayor profundidad en la década de los 90' por autores del neo-institucionalismo histórico como Peter Hall, y guarda relación con el accionar de las instituciones públicas que en mayor medida que las privadas tienden a convertir sus actividades en rutina y a estandarizar sus procedimientos, siendo la fuerza de estas inercias un aspecto a tomar en consideración por parte de los gobiernos. Pero la visión que el neo-institucionalismo tiene de este concepto y que interesa aquí es que implica más un curso de evolución que un acatamiento a las normas iniciales. La razón se encuentra en que la dependencia de la senda no se produce de forma simple, puesto que las instituciones también tienen procesos de adaptación que les permiten subsistir a través del tiempo, sin los cuales dejarían de existir<sup>61</sup>.

Para autores como Paul Pierson, además de la aceptación generalizada de las inercias institucionales, el concepto tiene una mayor riqueza que le permite ser usado para comprender al menos cuatro aspectos propios de los procesos políticos: patrones específicos de tiempo y frecuencia; rango de opciones partiendo de similares condiciones; consecuencias de larga duración de eventos pequeños o aparentemente poco significativos; particulares cursos de acción

---

<sup>60</sup> Véase el concepto de Horizonte de la Defensa definido en: Ortiz, D. Román, "Ampliación del horizonte estratégico y reforma militar en América Latina", *Revista Fuerzas Armadas y Sociedad*, Año 15, N° 1, Enero-Marzo, 2000, Págs. 1-6.

<sup>61</sup> Peters, Guy B. *El Nuevo Institucionalismo*, Ed. Gedisa, Barcelona, 2003, Págs. 99-102.

que una vez desencadenados son imposibles de revertir, y consecuentemente, el desarrollo político queda condicionado por momentos o coyunturas críticas que han marcado la vida social. El análisis de la Dependencia de la Senda requiere en todo caso de una precisión acerca de esta imposibilidad de cambiar de rumbo. Al respecto, los economistas se han preguntado sobre el problema de los "*rendimientos crecientes*" (increasing returns), que no es otra cosa que el continuar produciendo de la misma forma a riesgo de dejar de ganar, lo que incide en mantener un determinado camino o recorrido. El valor del concepto para el presente trabajo radica en que cuando se traslada al estudio de los procesos políticos por medio de un análisis riguroso de las causas y consecuencias de mantener un determinado camino se llega al problema de la toma de decisiones en torno al cambio político y de cómo enfrentar las inercias que se oponen a él. Dependiendo de la respuesta que los decisores se hayan dado ha surgido adicionalmente la pregunta acerca de si el cambio esta condicionado por la senda preexistente o bien es al revés, porque también esta senda puede mantenerse para seguir obteniendo utilidades de ella. El elemento clave para que el analista pueda dar respuesta a este problema guarda relación con el análisis de costo-beneficio que se ha hecho en función de las alternativas disponibles, pero también debe prestarse atención a la sincronización y secuencia de los cambios, distinguiendo momentos formativos de otros en que se refuerzan las trayectorias divergentes. De esta forma, el estudio de los rendimientos crecientes lleva a prestar atención no sólo a lo que sucede, sino además a cuándo sucede. A partir de esta temporalidad del camino adoptado queda inmediatamente planteado el problema de la proyección futura de la decisión que se tome en orden a reforzar o alterar este condicionamiento. Las preguntas básicas entonces se refieren a cuáles son las condiciones iniciales, con qué información cuentan los encargados de tomar las decisiones, y en qué momento las toman. De esta manera, los casos y su temporalidad se encuentran en el centro de los análisis fundados en el concepto de "*Path Dependence*". Más



que la simple consideración de las inercias, la pregunta sería sobre cómo se actúa frente a ellas, lo que guarda relación directa con los intentos de reorientar un proceso político a través de cambios secuenciales o incrementales<sup>62</sup>.

Si lo anterior es correcto, resulta en consecuencia posible postular la siguiente paradoja: "*crear un final es crear un principio*".

---

<sup>62</sup> Pierson, Paul, "Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics", *American Political Science Review*, Vol. 94, N° 2, June, 2000.

## Capítulo II: ¿Porqué un Libro de la Defensa?

### 1.- Los Actores del Proceso; civiles y militares hacia 1990

#### 1.1.- Aspecto preliminar: la compleja relación civil-militar en algunos autores significativos.

Como es natural en los procesos de transición a la democracia desde un régimen militar, el debate bibliográfico sobre la relación entre civiles y militares en los años 80' y comienzo de los 90' aparece completamente marcado por la necesidad de lograr el control civil sobre los militares, como atestiguan los trabajos de Samuel Huntington, Juan J. Linz, Felipe Agüero, Adam Przeworski, Guillermo O'Donnell y Samuel Valenzuela entre los más destacados. Para los autores citados, el control civil resultaba una condición fundamental del éxito de la democracia, sobretodo cuando consideraban la posibilidad de un retroceso autoritario o al menos de una tutela militar como un riesgo cierto al momento de escribir sus obras<sup>63</sup>.

Estudiosos de la política y de la sociología militar, algunos ya clásicos, han enfatizado en lo complejo de la relación entre civiles y militares o tal vez más propiamente hablando, entre lo político y lo militar, si entendemos la política como "*la gestión del conflicto social*", y lo militar como "*la gestión de la violencia*"<sup>64</sup>. Desde un punto de vista general, dos grandes corrientes resultan indispensables de considerar acerca de la forma de establecer esta relación. La

---

<sup>63</sup> Véase por ejemplo entre los trabajos más destacados: Samuel P. Huntington, *La Tercera Ola: la democratización a finales del siglo XX*, Barcelona, Paidós, 1994; Adam Przeworski, *Democracia y Mercado*, Cambridge, Cambridge University Press, 1995; J. Samuel Valenzuela, "Democratic Consolidation in Post-Transitional Settings: Notion, Process, and Facilitating Conditions", en: Scott Mainwaring, Guillermo O'Donnell and J. Samuel Valenzuela: *Issues in Democratic Consolidation*, Notre Dame, University of Notre Dame Press, 1992; Felipe Agüero, *Militares, Civiles y Democracia*, Madrid, Alianza Editorial, 1995; Juan J. , Linz, "La Transición a la Democracia en España en Perspectiva Comparada", en: Ramón Cotarelo (Comp.) *Transición Política y Consolidación Democrática en España*, Madrid, CIS, 1992.

<sup>64</sup> La definición de la política como práctica o actividad colectiva cuya finalidad es regular los conflictos entre grupos asume la existencia de una dicotomía entre la sociabilidad humana y la diferencia de intereses al interior de la sociedad cuya resolución es indispensable para la subsistencia de la misma. Véase: Vallés, Josep M., *Ciencia Política: una introducción*, Ed. Ariel, Barcelona, 2000, Págs. 18-24.

primera es la de Huntington, quien atiende los problemas de compatibilidad que se presentan entre la gestión de la violencia y los valores civiles derivados del liberalismo. Esta es la justificación de su énfasis en el profesionalismo militar, sustentado en códigos y valores propios que le otorgan a la profesión militar su relativo aislamiento de la sociedad civil y permiten el desarrollo de lo que él denomina "*Control Civil Objetivo*," que es lo opuesto a la subjetividad propia de la indefinición de roles o de la completa identidad entre civiles y militares. Se delimitan de esta forma esferas separadas donde a los militares les correspondería estrictamente lo suyo bajo el control de la autoridad civil<sup>65</sup>.

En general, las Fuerzas Armadas en los regímenes democráticos occidentales coinciden con el concepto de profesionalismo de Huntington, quien lo define en términos de competencia técnica, responsabilidad y corporativismo. El profesionalismo, de acuerdo con Huntington, concentra los esfuerzos en el perfeccionamiento de la capacidad de combate y convierte a los militares en "*políticamente estériles, neutrales y listos para llevar a cabo los deseos de cualquier grupo civil que tenga la autoridad legítima dentro del Estado*"<sup>66</sup>.

Sin embargo, las ideas de Huntington son válidas en condiciones de normalidad democrática siendo de relativa utilidad en los procesos de transición post Guerra Fría y en contextos como el latinoamericano donde la legitimidad de la conducción civil ha estado frecuentemente en entredicho por las condiciones particulares en el desarrollo del Estado. Además, la naturaleza misma de los conflictos hace a veces muy tenue la delimitación de las esferas.

El enfoque de Morris Janowitz por su parte es diferente al de Huntington, pues toma en cuenta las transformaciones experimentadas por las fuerzas armadas norteamericanas después de la Segunda Guerra Mundial, estableciendo que

---

<sup>65</sup> Huntington, Samuel, *The Soldier and the State: The Theory and Politics of Civil-Military Relations*, Harvard University Press, 1957, Pag. 84.

<sup>66</sup> Ib. Idem

ellas han asumido una postura militar protectora de la sociedad más cercana a la función policial, en tanto: *“se preparan continuamente para la acción, se comprometen a emplear el mínimo de fuerza y buscan relaciones internacionales viables en lugar de la victoria”*. Según Janowitz esta orientación permitiría a los militares cumplir con sus obligaciones respecto de la seguridad nacional y brindaría un nuevo fundamento para el control político civil. Pero este control no puede limitarse sólo a asignar nuevas misiones a los ejércitos, porque los cambios sociales han significado transformaciones tan profundas en la organización militar y en los valores institucionales, que en la práctica constituyen un proceso de *“interpenetración de las instituciones militares y de la sociedad civil”*<sup>67</sup>.

Posteriormente Janowitz se mostró escéptico sobre su propia tesis señalando elementos que limitaban la tendencia hacia una convergencia creciente entre los sectores militar y civil de la sociedad, pero otros autores como Charles Moskos mantienen que ha continuado profundizándose la aproximación de la profesión militar a las pautas de comportamiento civiles y la interpenetración de la esfera civil y militar tanto estructural como culturalmente, en una etapa que caracteriza como postmoderna, donde se presenta la dicotomía entre lo institucional y lo ocupacional, de modo que los militares en la actualidad se parecen a los miembros de una empresa por los incentivos individuales que obtienen transformándose de los antiguos soldados profesionales a soldados ocupacionales en el sentido de una actividad profesional <sup>68</sup>.

Rebecca Schiff ha postulado recientemente la *“Teoría de la Concordancia”*, que profundizando las ideas anteriores plantea un cierto control directo caracterizado por la disolución de los límites entre lo civil y lo militar, y en este

---

<sup>67</sup> Janowicz, Morris, *The Professional Soldier*, New York. Free Press, 1960.

<sup>68</sup> Moskos, Charles, *“Toward a Post-modern Military: The United States as a Paradigm”*, en: Charles C. Moskos, John Allen Williams y David R. Segal, *The Post-modern Military*, New York, Oxford University Press, 2000.

sentido, reabre la puerta al único concepto real de control, el que Huntington en su oportunidad denominó " *subjetivo*"<sup>69</sup>.

Más allá del análisis ejércitos-gobierno, Schiff introduce a la ciudadanía en el modelo, toda vez que en una democracia lo lógico sería favorecer la aproximación a los valores que la sociedad desea que tengan sus militares<sup>70</sup>.

Sobre el particular, cabe señalar que en sociedades donde han existido gobiernos militares, la cercanía que la civilidad tenga con las Fuerzas Armadas constituye un elemento de normalización importante, a pesar que una completa identidad pudiera ser poco posible o deseable. Al respecto, la autonomía propuesta por Huntington contribuyó intelectualmente a la condición de " *compartimiento estanco*" de los militares en el caso chileno, como él mismo temió que podía suceder, además del riesgo de generar una percepción de conceptos y valores no compartidos entre ellos y los civiles que es pernicioso para el diálogo y la fluidez de la relación civil-militar, especialmente en el momento presente en que la sociedad cambia rápidamente.

Consideraciones más afines con la condición de proceso que tienen las transiciones a la democracia se encuentran en Richard Kohn, quien establece que el control de los asuntos de defensa debe radicarse en el Ministerio respectivo bajo un ministro civil. Como condiciones de este control señala la existencia de una cadena de mando bien definida encabezada por el Jefe de Gobierno, la garantía de que las intervenciones militares son decisión de la autoridad civil y especialmente la existencia de una política militar donde el gobierno decide sobre sus aspectos fundamentales<sup>71</sup>.

---

<sup>69</sup> Schiff, Rebecca, "Civil Military Relations Reconsidered: A Theory of Concordance", *Armed Forces and Society*, 22, 1995.

<sup>70</sup> Ib. Idem

<sup>71</sup> Kohn, Richard H., Schiff, L. Rebecca, "How Democracies Control the Military", *Journal of Democracy*, Vol. 8, n. 4, 1997. Este aspecto resulta clave en Chile y en cualquier democracia donde la institucionalidad de la defensa es anticuada.

Un enfoque diferente y tal vez más dinámico para el tema es el de Nunn, cuando afirma: *“Las relaciones civil militar forman parte de la sociedad, de la economía, de la cultura, de los códigos, de las instituciones. Son un fenómeno histórico, no un fenómeno político, estas relaciones son históricas, no son políticas”*<sup>72</sup>.

Nunn postula que el problema de las relaciones civil-militares está determinado por las diferencias en el tipo de liderazgo que cada uno implica y en la historia en la cual se manifiestan éstos liderazgos. Así, *“El liderazgo militar es el liderazgo del don de mando. La mística del don de mando es sumamente importante, existe en todas partes. Don de mando, jerarquía, servicio a la nación son una serie de cualidades que tiene el oficial militar y que conforman el don de mando. El liderazgo civil depende de la voluntad popular y de la competencia ideológica y política. El liderazgo civil ha evolucionado desde el clan, tribu, reino, imperio, república, estados autoritarios o totalitarios hasta las democracias modernas donde el énfasis se pone en la soberanía popular y la competencia política e ideológica...Si un liderazgo es estable y el otro evoluciona constantemente ¿qué tendrán en común? Tienen una historia de competencia entre liderazgo militar y liderazgo civil, desde los reyes y sus capitanes de guerra hasta hoy día”*<sup>73</sup>.

Particularizando en las relaciones entre civiles y militares, la preocupación sobre el control civil continúa estando presente en los estudios acerca de las relaciones civil-militares en Iberoamérica al punto que cabe la pregunta sobre la existencia de un modelo o perfil característico válido para esta parte del globo, habida consideración de la incapacidad demostrada para establecer regímenes democráticos duraderos y mecanismos suficientes de control civil sobre las FFAA<sup>74</sup>.

---

<sup>72</sup> Nunn, Frederick, “Liderazgo político y militar: desafíos y oportunidades de un nuevo paradigma”, [www.cda-acd.forces.gc.ca/bolivia/engraph/publications/initiative/challenges/papers/Nunn\\_2002\\_s.pdf](http://www.cda-acd.forces.gc.ca/bolivia/engraph/publications/initiative/challenges/papers/Nunn_2002_s.pdf) -

<sup>73</sup> Ib. Idem

<sup>74</sup> Olmeda, José A., “Un esbozo Institucional Histórico sobre las Relaciones Civiles-Militares en el Mundo Iberoamericano”, en: Olmeda, José A., (Comp.), *Democracias Frágiles, Las Relaciones Civiles-Militares en el Mundo Iberoamericano*, Ed. Tirant Lo Blanch, Valencia, 2005, pp 17-22.

En la línea de encontrar criterios que permitan explicar esta realidad, Olmeda recurre a dos de los autores clásicos ya citados cuyas propuestas guardan una relación más directa con el problema analizado en estas páginas. En primer lugar se encuentra Huntington, para quien el centro de gravedad de las relaciones civiles-militares es la conexión del cuerpo de oficiales con el Estado, de manera que las instituciones militares están configuradas por dos imperativos; uno funcional, derivado de las amenazas a la seguridad de la sociedad, y otro societal, que surge de las fuerzas sociales, ideologías y las instituciones dominantes. De esta manera, el núcleo de la relación civil-militar está constituido por las interacciones entre ambos imperativos<sup>75</sup>.

Para Janowitz en cambio, habría cuatro modelos de relación civil-militar o de elites político-militares que permiten una comparación entre los países industrializados al ofrecer una perspectiva más amplia y con fundamentación histórica. Ellos son: aristocrático, democrático, totalitario y el Estado-guarnición, tomado de Lasswell. El modelo aristocrático corresponde a la Europa occidental anterior a la industrialización, donde existía identidad de intereses entre la nobleza y la milicia, de manera que el militar era responsable porque formaba parte de un Estado de tipo patrimonial en que la coincidencia de valores sustentaba lo que Huntington denomina control subjetivo de los militares. El modelo democrático a su vez más que una realidad histórica puede ser un objetivo político, en tanto se requiere de instituciones representativas o parlamentarias claramente viables y un sólido consenso social sobre los fines del Estado, de manera que los militares están comprometidos con los fines de la democracia. En el modelo totalitario soviético o fascista se encuentra también el tipo de coincidencia que sustenta el control subjetivo, pero a diferencia de la antigua aristocracia, son la elite revolucionaria y el partido los que encarnan los valores con que se identifican los militares y un férreo control de los cuadros

---

<sup>75</sup> Ib. Idem

militares permite sostener la lealtad con la ideología dominante. En último término, el Estado-guarnición supuesto en los años 40` por Lasswell, es el único modelo que incorpora decisivamente las variables internacionales al considerar la posibilidad que aún en una democracia efectiva la amenaza exterior pudiera ser tan fuerte que debilite la supremacía civil a causa de una tensión internacional prolongada. En este caso, el resultado se aproxima al modelo totalitario aunque no hay dominio militar directo de la política, sino mecanismos de control e independencia organizativa militar<sup>76</sup>.

Finalmente, para comprender las mutaciones sufridas en las relaciones civil-militares en Iberoamérica a contar de los procesos de transición a la democracia, Olmeda plantea un esquema analítico basado en tres factores que se asumen en el presente trabajo y que son los siguientes:

- 1) El peso de la historia, o el pasado como variable interviniente donde destaca la fragilidad del Estado para integrar sectores sociales, proveer servicios básicos y seguridad física y jurídica.
- 2) La situación nacional, en que las condicionantes políticas, económicas y socioculturales influyen sobre la estructura y el "*Ethos*" de la fuerza militar, lo que lleva a plantearse las condiciones necesarias de la supremacía civil.
- 3) El entorno internacional, donde los riesgos de seguridad pueden convertirse en amenazas potenciales<sup>77</sup>.

Finalmente, en una visión panorámica de las tendencias recientes de las relaciones civil-militares, Olmeda sintetiza algunas propuestas de estudio dentro de las cuales se destaca la de Wendy Hunter. En ella la autora se centra en la identificación y misiones de las Fuerzas Armadas analizando las implicaciones para la democracia y el control civil. Las opciones incluyen aspectos tales como defensa convencional, operaciones de paz, seguridad

---

<sup>76</sup> Ib. Idem

<sup>77</sup> Ib. Idem



interna en contrainsurgencia y persecución del narcotráfico. El dilema principal entonces para las Fuerzas Armadas está centrado en retener una función institucional legítima en una democracia que no implique intervenir en la esfera política<sup>78</sup>.

En este sentido, parece válida la interrogante planteada por Nunn, cuando se pregunta por el lugar común entre el Campo de Marte y el Campo de Pericles. Construir una política de defensa en el siglo que recién comienza con todas sus incertidumbres, parece plantear precisamente esta disyuntiva.

### 1.2.- Los Militares como Actores Políticos en Chile Durante el Siglo XX y los Paradigmas de la Relación Civil-Militar

Por lo general las relaciones entre el mundo civil y el militar en América Latina han sido complejas y quizás los modelos de análisis surgidos de la experiencia de otras latitudes no tengan necesariamente la coincidencia esperada, de manera que el recurso a la propia historia constituye un indispensable punto de partida. Así se puede ver a grandes rasgos que en aquéllos países que emprendieron reformas profundas a comienzos del siglo XX y sobre todo a contar de la gran Crisis de 1929, las FFAA tuvieron destacada participación como fuerza modernizadora, mientras que en otros, donde subsistió un modelo tradicional u oligárquico de relaciones económico-sociales, los militares fueron cuerpos armados al servicio de las oligarquías. Después de la Segunda Guerra Mundial, la división del mundo en dos grandes esferas de influencia llevó a que el fenómeno de la Guerra Fría se instalara con fuerza en la región especialmente después de la Revolución Cubana, producto de lo cual la mayoría de los países, incluido Chile, contaron con gobiernos militares de tendencia anticomunista

---

<sup>78</sup> Hunter, Wendy, *State and Soldier in America Latina: Redefining the Military's Role in Argentina, Brazil and Chile*, United States Institute of Peace, Washington, 1996. Citado por: Olmedo, José A., Op. Cit, Págs. 48-49.

que actuaron en función de una percepción muy estrecha del conflicto social interno respecto del contexto exterior<sup>79</sup>.

En el caso particular de Chile, puede verificarse cómo las relaciones civil-militares han sido marcadas por las coyunturas históricas provocando efectos de larga duración. Sin pretender aquí un estudio exhaustivo de ellas, es conveniente sin embargo resaltar algunos elementos, considerando que su efecto más notable consistió en una separación entre los civiles y los militares, al modo de compartimientos estancos, que afectaron la situación de la defensa y tuvieron también graves efectos políticos.

En general los analistas coinciden en la existencia de dos grandes períodos en que civiles y militares avanzaron por caminos diferentes. El primero fue posterior al proceso de modernización o "*prusianización*" de las Fuerzas Armadas efectuado entre fines del siglo XIX y comienzos del XX, cuando el rechazo a la visión oligárquica de la sociedad los llevó a tomar el poder terminando con el régimen parlamentario. Este primer período concluyó en 1932, con el retorno de los civiles al gobierno y el consiguiente aislamiento de las FFAA. El segundo se produjo en 1973, cuando las FFAA destituyeron al Presidente Salvador Allende e instauraron un régimen que se prolongó por casi 17 años<sup>80</sup>.

---

<sup>79</sup> La bibliografía sobre el tema es abundante, una visión general la encontramos en: Gaspar, Gabriel, "La Relación Civil-Militar en América Latina", en: Millet, Paz, (Ed.), *Miradas a la Agenda Latinoamericana*, Flacso-Chile, Santiago, 1999, Págs.125-132.

<sup>80</sup> Ib. Idem

1.2.1-La Crisis de 1924-1932: los paradigmas de "la vuelta a los cuarteles" y el "papel de las FFAA en el desarrollo nacional"

Desde su independencia de España, Chile desarrolló un modelo de economía basada en la exportación de minerales que se benefició enormemente de la anexión de territorios ricos en nitrato de sodio o salitre, luego de la Guerra del Pacífico contra Perú y Bolivia ocurrida entre 1879 y 1883<sup>81</sup>.

En 1891, estalló una guerra civil, cuando el Presidente José Manuel Balmaceda se enfrentó al Congreso a causa del uso que daba a los recursos presupuestarios generados por los cuantiosos ingresos del nitrato, sin considerar la opinión de los parlamentarios. Se planteó entonces una contienda de competencias entre los poderes Ejecutivo y Legislativo que terminó en un enfrentamiento donde las Fuerzas Armadas se dividieron manteniéndose la mayor parte del Ejército fiel al Presidente, mientras que la Marina se alineó con el Congreso. Derrotado el Presidente, se reorganizó el Ejército según el modelo prusiano y estableció en el país un régimen político de tipo parlamentario que dejó el poder de decisión en manos del Congreso Nacional controlado por la oligarquía, el cual duraría hasta 1924<sup>82</sup>.

En 1920 llegó a la Presidencia con un proyecto modernizador el liberal Arturo Alessandri Palma, siendo el primero que rompió con un estilo de hacer política centrada en los salones y círculos de notables. Para Alessandri, el sistema debía recoger el conflicto social para que este no lo destruyera, mientras que para los conservadores este conflicto era una amenaza a la libertad, por lo que enfatizaron en la mantención del orden establecido. Alessandri no encontró el suficiente apoyo en el Congreso, de manera que durante todo su gobierno

---

<sup>81</sup> Para la historia de la Guerra del Pacífico véase la obra clásica: Bulnes, Gonzalo, *La Guerra del Pacífico*, Ed. Sudamericana, 3 Vols., Santiago, 1955-1956.

<sup>82</sup> La bibliografía del conflicto de 1891 es nutrida. Una buena síntesis se encuentra en: Castedo, Leopoldo, *Historia de Chile, 1891-1925*, 4 Vols., Santiago, 1982.

mantuvo un discurso crítico que encontró amplia acogida en los sectores medios y populares y finalmente en los militares jóvenes que terminaron por intervenir abiertamente sobrepasando a sus mandos superiores e incluso al propio Presidente Alessandri. En 1924, Alessandri renunció y se estableció una Junta Militar. Luego de un breve período de inestabilidad, Alessandri volvió al poder y con apoyo de civiles y militares reformó la Constitución terminando con el régimen parlamentario. Sin embargo, ni la aprobación de las reformas ni el cambio de Constitución terminaron con la intervención militar, la que se prolongaría hasta 1932, cuando los efectos internos de la crisis económica de 1929 obligaron a los militares a devolver el poder a los civiles<sup>83</sup>.

Como resultado de este período de inestabilidad en que los militares aparecían como los principales responsables luego de que en 1932 el gobierno del General Carlos Ibáñez fuera incapaz de sortear la crisis y se sucediera una seguidilla de golpes y contragolpes, se produjo una fuerte reacción civilista que llevó de nuevo al poder a Arturo Alessandri. Durante su segunda presidencia (1932-1938) Alessandri logró superar los efectos más graves de la crisis económica y mantuvo el orden a toda costa, reprimiendo la agitación obrera y depurando a las Fuerzas Armadas. A consecuencia de todo esto surgió el paradigma de la "*vuelta a los cuarteles*" en virtud del cual los militares se mantuvieron alejados de cualquier intervención política durante 40 años, pero también fueron postergados en sus reivindicaciones e ignorados por el poder político<sup>84</sup>.

Entre los años 50' y 60' sin embargo, en el contexto de las políticas de desarrollo "*Hacia Adentro*" cuando el Estado era el principal impulsor de la economía,

---

<sup>83</sup> Para la historia del período y su relación con los militares hemos seguido a: Aylwin, M., Bascuñan, C., Correa, S., Gazmuri, C., Serrano, S., Tagle, M., *Chile en el Siglo XX*, Ed. Emisión, Santiago, 1985.

<sup>84</sup> Ib. Idem. Desde perspectivas diferentes, dos trabajos ayudan a comprender el tenor de las relaciones civil-militares en el siglo XX. La estrecha relación entre las Fuerzas Armadas y los proyectos económico-sociales en perspectiva histórica está estudiada en: Varas, Augusto; Agüero, Felipe; Bustamante, Fernando, *Chile, Democracia, Fuerzas Armadas*, Flacso, Santiago, 1980. Un trabajo que apoya la idea del descuido y aislamiento de las Fuerzas Armadas después de 1932 es el de: Meneses, Emilio, "Ayuda Económica, Política Exterior y Política de Defensa de Chile, 1943-1973", *Estudios Públicos* N° 35, Invierno 1989.

surgió la idea de involucrar a las Fuerzas Armadas en el esfuerzo de desarrollo, sobretodo porque ellas tenían una capacidad instalada que podía ser útil en tiempos de paz, creándose durante el segundo gobierno de Ibáñez (1952-1958) el Cuerpo Militar del Trabajo. El paradigma en consecuencia giró en torno a "*las Fuerzas Armadas y el desarrollo nacional*", el que se reforzó a partir del apoyo que ellas realizan en un país afectado frecuentemente por catástrofes naturales y con zonas extremas aisladas a causa de su particular geografía<sup>85</sup>.

### 1.2.2-La Crisis de 1973 y el Gobierno Militar: del "*arbitraje politizado*" al "*interés nacional*"

La última intervención de las FFAA en la política nacional fue tal vez la más seria de todas, tanto por su duración como por sus efectos. Como es conocido, el 11 de Septiembre de 1973 las Fuerzas Armadas derrocaron al gobierno de Salvador Allende y asumieron el control del país, el que retendrán hasta el 11 de Marzo de 1990, cuando el General Augusto Pinochet entrega el gobierno al vencedor en las elecciones presidenciales, Patricio Aylwin Azócar<sup>86</sup>.

Para efectos de este trabajo, interesa establecer el tipo de liderazgo político-militar que se fue construyendo y la forma que adquirieron las relaciones civil-militares desde que comenzó el régimen militar hasta el retorno a la democracia.

Según los estudiosos del período, el gobierno militar se concentró al comienzo en la gestión económica para superar la aguda crisis existente al momento de

---

<sup>85</sup> Sobre estos paradigmas véase: García, Gonzalo, "La Defensa Nacional y las Fuerzas Armadas", en: Toloza, Cristián y Lahera, Eugenio, *Chile en los Noventa*, Presidencia de la República/Dolmen Ediciones, Santiago, 1998, pp 162-164.

<sup>86</sup> Existe una numerosa bibliografía sobre el régimen militar chileno. Al respecto véase el conjunto de trabajos acerca de sus aspectos más destacados en: Vial Correa, Gonzalo (editor), *Análisis crítico del Régimen Militar*, Universidad Finis Terræ, Santiago, 1998. Desde una óptica distinta: Varas, Augusto; Agüero, Felipe; Bustamante, Fernando, *Chile, Democracia, Fuerzas Armadas*, Flacso, Santiago, 1980, también: Varas, Augusto, *Los Militares en el Poder*, Pehuén/Flacso, 1987.

asumir y en las tareas represivas destinadas a asegurar el poder. No habría tenido entonces un proyecto de gobierno previamente elaborado por lo mismo que su base de apoyo civil era heterogénea, ya que contaban con el respaldo de casi todos aquéllos que se opusieron al gobierno de Allende, siendo su intervención el producto de la crisis y de su visión anti comunista, y no de un proyecto alternativo previamente elaborado o de una agitación permanente como ocurrió frecuentemente en América Latina<sup>87</sup>.

La institucionalización del régimen comenzó a producirse entonces a un año de haber este asumido, cuando se dictó el "*Estatuto de la Junta de Gobierno*", que dejó la Presidencia en manos del Comandante en Jefe del Ejército. Se concentró así la dirección política en el Alto Mando del Ejército y se aseguró la no deliberación de los miembros de las Fuerzas Armadas. Al mismo tiempo, se fue desarrollando el proceso natural de retiro de los generales y altos oficiales que fueron actores de la toma del poder el 73' y se fueron separando las funciones gubernamentales de las institucionales. En adelante, los nombramientos para cargos de gobierno recaerían de preferencia en oficiales del ejército, al igual que el mando del órgano central de inteligencia, la Dirección de Inteligencia Nacional, DINA<sup>88</sup>.

Las diferencias respecto del modelo a aplicar y su consiguiente sustento social, contribuyeron a la "*corporativización*" que se fue produciendo a contar del año 1975, entendida esta como: "*un distanciamiento y segregación de la FFAA del resto de la sociedad y del Estado, generando su propia ideología o doctrina, intereses institucionales propios y diferentes al resto del país*" y sobretodo para los fines de este trabajo, "*la condición de actores políticos estables y diferenciados del resto del*

---

<sup>87</sup> Varas, Augusto, Op. Cit., 1987, Págs. 28-32.

<sup>88</sup> Véase el Decreto Ley 527 del 26 de Junio de 1974, citado por: Varas, Augusto, *Los Militares en el Poder*, Pehuén/Flacso, 1987, Págs. 28-32. Para la estadística de nombramientos en cargos públicos véase: Huneeus, Carlos y Olave, Jorge, "Autoritarismo, Militares y Transición a la Democracia en Perspectiva Comparada", *Primer Congreso de Ciencia Política*, Centro de Estudios de la Realidad Contemporánea, CERC, Santiago, 8-9 de Septiembre de 1986.

*sistema de partidos*". En efecto, las distintas posiciones respecto del curso que debería seguir la política económica al interior del régimen exigieron que el gobierno fuera capaz de mantener la unidad de mando institucional al mismo tiempo que ponía en práctica diferentes alternativas económicas provenientes de sus colaboradores civiles. Esto se logró en consecuencia con la consolidación del mando institucional que recayó principalmente en el Alto Mando del Ejército como se expresa anteriormente y en la condición de las Fuerzas Armadas como sustento fundamental del gobierno, pero manteniendo su condición tradicional de cuerpos profesionales, no deliberantes y obedientes. Así entonces resultó posible enfrentar los cambios de política sin que se viera afectada la unidad y la titularidad del Poder Ejecutivo que se mantuvo siempre en manos del Comandante en Jefe del Ejército<sup>89</sup>.

Las bases de apoyo civil por su parte, fueron variando en la medida que la Democracia Cristiana y algunos independientes de derecha se distanciaban del régimen a causa de las violaciones a los derechos humanos y la aplicación de una política económica neo-liberal que en aquella época encontró una fuerte oposición en todos los sectores acostumbrados a las visiones de la economía que habían predominado por décadas, contribuyendo también la intención del gobierno de crear una institucionalidad diferente a la de la Carta de 1925<sup>90</sup>.

Desde el punto de vista ideológico, las Fuerzas Armadas no llegaron a construir una ideología propia que sirviera de base a un movimiento político. Por el contrario, asumieron la visión que propugnaba el desarrollo de una economía de mercado y el retroceso del Estado y que se fue imponiendo en el mundo desde fines de los años 70<sup>91</sup>.

---

<sup>89</sup> Varas, Augusto, Op. Cit., 1987, Págs. 28-32.

<sup>90</sup> Un buen resumen de la posición de la Democracia Cristiana en todo el período y también del proceso de renovación de la izquierda que concluye con la formulación de una alternativa al gobierno militar se encuentra en: Ortega F. Eugenio, *Historia de una Alianza*, CESOC- CED, Santiago, 1992.

<sup>91</sup> Lechner, Norbert, "El Proyecto Neo-conservador y la Democracia", *Materiales de Discusión Flacso N° 10*, Marzo de 1981.

Respecto de los tres últimos paradigmas, el primero nace a fines de los 60' o desde comienzos de la crisis de los 70' al menos, cuando se pensó que las FFAA podían tener un papel para resolver conflictos internos como efectivamente sucedió, surgiendo así el paradigma del "*arbitraje politizado de las Fuerzas Armadas*", aunque su sentido difiere desde una óptica de izquierda o de derecha. Pero a consecuencia de la intervención militar de 1973, la búsqueda de caminos de salida dio origen a la reflexión acerca de "*las relaciones civil-militares*" a fines de los 80' y comienzo de los 90'. En estas circunstancias, el último paradigma llamado "*del interés nacional*" vino a ser el corolario de toda una historia de desencuentros que era preciso superar<sup>92</sup>.

### 1.2.3- Las Guerras que no fueron: la situación vecinal en los años 70'

Un factor que contribuyó poderosamente a reforzar el liderazgo militar y la crítica hacia la imprevisión de los gobiernos civiles lo constituyó la amenaza de conflicto vecinal que se vivió en Chile desde que los militares tomaron el poder en el Perú en 1968, y luego, a fines de los 70', cuando se planteó un conflicto con Argentina por la delimitación de la zona austral<sup>93</sup>.

Este factor mantuvo viva la percepción de amenaza que nutrió una concepción de la defensa tradicional de la defensa chilena constituyendo además de su incidencia específica en la relación civil-militar del momento, una diferencia con los nuevos gobernantes en el desarrollo de una estrategia de seguridad

---

<sup>92</sup> García, Gonzalo, Op. Cit. Pp 163-165.

<sup>93</sup> Debido a la dificultad para acceder a los archivos oficiales sobre el tema y el escaso interés de protagonistas e historiadores por dar a conocer los acontecimientos, la información disponible es muy fragmentaria, especialmente acerca de la crisis con Perú, pero lo recopilado especialmente por tesis universitarias permite suficiente respaldo a la idea de un liderazgo militar fundado en la necesidad de proteger al país de la amenaza externa.



distinta conforme a la nueva visión de la realidad internacional y regional que se fue abriendo paso en la década de los 90'<sup>94</sup>.

El problema se manifestó al iniciarse el gobierno militar en 1973, cuando la potencial amenaza que ya veían las Fuerzas Armadas chilenas sobre el proceso revolucionario en Perú y su esfuerzo de re-equipamiento militar, se transformó en una amenaza real. En el año 2002, el general Oscar Izurieta Ferrer confirmaría esas percepciones: *"El poder militar peruano constituyó durante los años 70 una seria amenaza para la soberanía chilena en su frontera común"*<sup>95</sup>.

En efecto, en 1973 la Junta Militar chilena temió una agresión al día siguiente de haber tomado el poder a causa de la debilidad del frente norte chileno y por la misma situación de inestabilidad interna. Hasta agosto de 1975, el temor de un avance de los nuevos blindados peruanos hacia la zona de Arica se sintió como algo cierto por lo cual se reforzó la frontera y se tomaron las medidas al respecto<sup>96</sup>.

La causa de este temor se encontraba en los desproporcionados gastos militares peruanos, los que para el año 1965 representaban un 3.1% del PIB, pero que solamente entre 1972 y 1973 se duplicaron respecto a los años anteriores, llegando a un incremento en razón de 1:13,6 del PIB, mientras en Chile fueron de 1:2,8 del PIB. Esto alteró fuertemente la paridad en la dotación de armamentos que había entre ambos países al comienzo de los 70', transformándose en una superación por parte del Perú en un 50% a fines de la década, sumado al preocupante hecho de que el tipo de armamento adquirido era claramente ofensivo y su proveedor era la Unión Soviética. La conclusión no

---

<sup>94</sup> Al respecto existe un completo estudio del problema en el diseño de la estrategia de seguridad que se planteó a los gobiernos de la Concertación en: Fuentes, Claudio y Rojas, Francisco, *Transición, Coaliciones y Gran Estrategia*, Flacso-Chile, Santiago, 1997.

<sup>95</sup> Para apreciar el valor de la percepción de amenaza vecinal y su efecto posterior véase: Izurieta Ferrer, Oscar, "Una historia de encuentros y desencuentros", *Seminario: Chile-Perú, Universidad Finis Terrae, CIDOC*, Santiago, 31 de octubre de 2002.

<sup>96</sup> Fuentes, Oscar, "La Crisis con Perú, 1973-1975. La situación de las Fuerzas Armadas de Chile y el rol del Ejército", *Tesis del Diplomado en Historia Militar de la Escuela Militar*, Santiago, 2006.

podía ser otra, Perú organizaba fuerzas armadas que superaban sus necesidades defensivas y dado el tipo de armamento se podía suponer un objetivo belicista en torno al centenario de la Guerra del Pacífico<sup>97</sup>.

En el plano político, el gobierno militar peruano encabezado desde 1968 por el General Juan Velasco Alvarado, había dado claras muestras de su carácter socialista, nacionalista, antiimperialista y tercermundista, con una estrecha sintonía con el gobierno de Allende en Chile. El derrocamiento de éste significó en consecuencia un alejamiento entre ambos países y la percepción por parte del Perú del surgimiento de un régimen militar derechista y expansionista en Chile<sup>98</sup>.

A raíz de la situación, el gobierno chileno se dio a la tarea de reforzar su frontera norte y de aumentar progresivamente su material de guerra, a pesar de que el derrocamiento de Velasco Alvarado por el General Morales Bermúdez en Agosto de 1975 significó un momentáneo descenso de la tensión<sup>99</sup>.

Otro frente de conflicto se abrió el el 25 de enero de 1977, cuando el gobierno militar argentino desconoció el Laudo Arbitral de S.M. Británica sobre el antiguo diferendo que ambos países mantenían respecto de la delimitación en el Canal Beagle. Al igual que en la crisis con Perú, la información sobre este nuevo frente de conflicto es fragmentaria, exceptuando reportajes de prensa, algunas entrevistas y publicaciones que aparecieron en forma bastante posterior a los acontecimientos. Algunos elementos que pueden ser rescatados permiten sin embargo afirmar con certeza que la guerra entre Chile y Argentina estuvo a punto de estallar.

---

<sup>97</sup> Salgado, Juan e Izurieta, Oscar, "Las Relaciones Bilaterales Chileno-Peruanas Contemporáneas: un enfoque realista", *Biblioteca Militar, Comandancia en Jefe del Ejército de Chile, Departamento Comunicacional*, Santiago, 1992.

<sup>98</sup> Rodríguez Elizondo, José, *Chile-Perú, el siglo que vivimos en peligro*, La Tercera Mondadori, Santiago, 2004, Pág. 61.

<sup>99</sup> Rosso Streeter, Juan Pablo, "El Rearme del Ejército de Chile entre 1974-1984", *Tesis para optar al grado de Licenciado en Historia, Pontificia Universidad Católica de Chile, Instituto de Historia*, Santiago, 1996. Págs. 23 y SS.

En Abril de 1977 una sentencia arbitral o laudo de S.M. Británica resolvió un litigio de interpretación del Tratado de Límites de 1881 respecto de la zona del Canal Beagle en el extremo austral de ambos países. La sentencia estableció que las islas Picton, Lenox y Nueva que habían sido objeto de la disputa principal pertenecían a Chile, y correspondía en consecuencia proceder a delimitar las respectivas jurisdicciones marítimas<sup>100</sup>.

A comienzos de 1978, la Cancillería Argentina comunicó al Embajador chileno en Buenos Aires su rechazo a la decisión arbitral con las siguientes palabras que fueron publicadas por la prensa chilena: "...el Gobierno de la República Argentina después de estudiar minuciosamente el Laudo Arbitral de S. M. Británica sobre la controversia en el Canal Beagle, ha decidido declarar insanablemente nula -de acuerdo con el Derecho Internacional- la decisión del Árbitro (...) La República Argentina no se considera por lo tanto obligada al cumplimiento de la decisión arbitral y desea, en consecuencia, informar a Vuestra Excelencia que no reconocerá validez de ningún título que invoque la República de Chile sobre la base del Laudo Arbitral para arrogarse derechos de soberanía sobre el territorio o área marítima alguna"<sup>101</sup>.

A partir de aquí se produjo una tensión creciente que afectó las relaciones entre los dos países no obstante algunos intentos de negociación. Se sucedieron diferentes acciones de provocación en el terreno y diversos hechos que significaban una eventual operación militar argentina destinada a la ocupación de los territorios que eran pretendidos como propios y que llevaban claramente a la guerra entre los dos países. En estas circunstancias Chile se preparó para responder a la agresión y rechazar la inminente invasión<sup>102</sup>.

---

<sup>100</sup> Un resumen de los acontecimientos y la posterior mediación pontificia se encuentra en: Benadava, Santiago, "La mediación de la Santa Sede en el Diferendo Chileno-Argentino sobre la Zona Austral", *Revista Diplomacia*, N° 49, Santiago, 1989, Págs. 3-14.

<sup>101</sup> El Mercurio, 26 de Enero de 1977.

<sup>102</sup> Testimonios inéditos de los acontecimientos pre-bélicos se encuentran en: Arancibia Clavel, Patricia y Bulnes Serrano, Francisco, *La Escuadra en Acción. 1978: el conflicto Chile-Argentina visto a través de sus protagonistas*, Ed. Grijalbo, Santiago, 2004.

El 22 de diciembre de 1978 la Junta Militar argentina y el entonces gobernante de ese país, General Jorge Rafael Videla, se reunieron en la Casa Rosada para analizar la acción militar contra Chile, dilatada el día anterior por una inesperada tormenta en el Paso Drake. Los barcos de la Armada transandina se encontraban movilizados, retrasados en su orden de atacar debido a las condiciones del tiempo y la flota chilena estaba a la expectativa. Fue entonces cuando un cable urgente del Vaticano fue entregado a Videla diciendo: "*Su Santidad insta a no innovar a la espera de un enviado*". El Papa Juan Pablo II acababa de reunirse con el embajador argentino ante la Santa Sede y le pidió que convenciera a su gobierno que evitara el conflicto, informándole que enviaría a Buenos Aires y Santiago a un representante para discutir oficialmente una posible mediación. Al recibir el mensaje, el General Videla habría dicho: "*Debemos parar y esperar al enviado*", lo que permitió congelar el ataque, mientras en Santiago el gobierno también era informado de la llegada del enviado papal. El cardenal Antonio Samoré designado por S. S. dejó Roma la noche del 25 de diciembre. Durante su viaje se reunió con Videla y con Pinochet. Los encuentros no fueron fáciles. Ambos países ponían condiciones. El canciller chileno le dijo que sólo iría a una mediación si no tenía que ceder ni una sola roca asignada en el laudo británico de 1977. Al final, el Cardenal logró su objetivo y el 8 de enero de 1979 ambas partes aceptaron pedir la mediación papal<sup>103</sup>.

Sin embargo, la mediación no estuvo exenta de complicaciones al margen, como la detención de oficiales chilenos en Argentina y luego de oficiales argentinos en Chile, lo que llevó al gobierno argentino a cerrar su frontera con Chile; de la denuncia por parte de Argentina en enero de 1982, del Tratado General de Controversias de 1972, que vencía en diciembre del mismo año y que permitía a Chile acudir a la Corte Internacional de Justicia de La Haya considerando que la mediación aún no tenía avances significativos; y, especialmente, de la Guerra de

---

<sup>103</sup> "Adiós al Santo Padre Juan Pablo II, 1920-2005", *La Tercera, Suplemento Especial*, Santiago, 2005.

Las Malvinas, que concentró la atención del gobierno argentino, postergando su interés en la mediación. Solamente hacia fines de 1983 comenzaron a producirse aproximaciones entre las partes que fructificaron en octubre de 1984<sup>104</sup>.

Como resultado del conjunto de acontecimientos narrados, las relaciones civil-militares en Chile se vieron profundamente afectadas, de manera que al restablecerse la democracia en 1990, la existencia de dos liderazgos, uno civil y otro militar, marcados ambos por la desconfianza, constituyó el problema político central del período de transición.

### 1.3.- El Interés Civil por la Defensa; la labor de los Centros Académicos Independientes y los Foros iniciales de la Defensa Nacional

A pesar de las restricciones generadas por el régimen autoritario, como la intervención militar de las universidades y la ilegalidad de la actividad político partidista, resulta sorprendente la reconstrucción de los foros académicos en los cuales se discutieron muchos de los temas económicos, sociales y políticos de ese momento. En efecto, en un estudio realizado al comienzo de los años 80', se contabilizó la existencia de 40 centros académicos independientes dedicados a las ciencias sociales en los que se desempeñaban 543 investigadores, la mayoría con postgrados en el extranjero. Al parecer, la causa de este fenómeno cultural se encontraba precisamente en las restricciones impuestas sobre los circuitos tradicionales de pensamiento político y científico, dado que la labor de estos centros incluía autores y temáticas que por su postura crítica difícilmente podrían haber tenido cabida en las universidades del país que se encontraban intervenidas<sup>105</sup>.

---

<sup>104</sup> Benadava, Santiago, Op. Cit. Es pertinente señalar que los efectos de la Guerra de Las Malvinas también incidían en la tensa relación entre Argentina y Chile.

<sup>105</sup> Lladser, María Teresa, *Centros Privados de Investigación en Ciencias Sociales en Chile*, Cesoc, Flacso, AHC, Santiago, 1986.

Sin embargo, a pesar de la amplia gama de aspectos de la realidad nacional tratados por los centros académicos independientes, el estudio y discusión de las relaciones civil-militares y los temas de defensa solamente se desarrollaron de manera profunda en dos instituciones; la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO, y el Centro de Estudios del Desarrollo, CED, que van a constituir la parte civil inicial y más destacada del "Foro" de la Defensa Nacional, mientras que en el ámbito castrense pronto se sumaría la Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos, ANEPE y la Academia de Guerra del Ejército.

### 1.3.1.- La Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO: el Área de Relaciones Internacionales y Militares de FLACSO-Chile.

Fundada en Santiago de Chile en 1957, FLACSO es un organismo internacional, interestatal, académico y autónomo reconocido por las Naciones Unidas con la finalidad de promover la enseñanza a nivel de postgrado y la investigación en ciencias sociales. Hasta 1973, la FLACSO funcionó en una sola sede académica en Chile, donde otorgó maestrías en sociología y ciencias políticas. En 1979 el gobierno chileno renunció al acuerdo con FLACSO comenzando a funcionar entonces como centro académico independiente vinculado a la Academia de Humanismo Cristiano fundada por el Cardenal Raúl Silva Henríquez. En 1990, el Presidente Patricio Aylwin restableció el acuerdo sobre FLACSO quedando Chile dentro del acuerdo internacional sobre su funcionamiento<sup>106</sup>.

En este período la FLACSO desarrolló una nutrida labor de investigación, publicaciones y difusión a través de sus cuatro áreas de investigación que fueron: Estudios Políticos; Cultura, Educación y Tecnología; Movimientos Sociales y Relaciones Internacionales y Militares, siendo esta última área la de

---

<sup>106</sup> Información proporcionada por Francisco Rojas Aravena Secretario General de Flacso.

nuestro interés donde sus aportes en el estudio de la relación civil-militar fueron los primeros dentro del mundo intelectual chileno. En ella participaron académicos de relevante labor en el área de la defensa cuyo trabajo se proyectó en forma señera en las actividades posteriores. En su trabajo, se pueden diferenciar dos etapas: la primera desde 1973 después del quiebre de la democracia y la segunda cercana a su restablecimiento, cuando la relación del mundo académico con las FFAA comenzó a estrecharse en función del estudio de temas comunes. Al inicio de la década de los 80' bajo el auspicio del Programa Santiago de FLACSO se presentó un trabajo pionero sobre el tema de las relaciones civil-militares que abarcó desde la situación de los años 20' hasta la crisis de 1973, concluyendo con una reflexión acerca de la relación entre las Fuerzas Armadas y el orden democrático que postula como conclusión general que *"...las instituciones armadas han estado profundamente comprometidas con los grandes problemas sociales, políticos y económicos que ha tenido que enfrentar el país"*. De esta manera, los autores al constatar el vínculo entre las Fuerzas Armadas y la vida política chilena sostienen que *"se viene a despejar el mito expandido por largo tiempo en la conciencia civil que se representaba unas instituciones armadas políticamente aletargadas"*. El análisis del desarrollo histórico de la relación civil-militar dejaba planteado como problema central el nexo entre el proyecto de sociedad implementado por los sectores dirigentes y las necesidades institucionales. En este sentido resultaba necesario en la futura democracia: *"La definición de objetivos y medios institucionales que hagan coherente el desarrollo castrense con el del conjunto del Estado y la sociedad debe realizarse a través de la amplia participación de todos los sectores nacionales. Esta condición es la que posibilita el carácter democrático de estas definiciones y por lo tanto su efectividad y estabilidad. Igualmente permite la superación de la histórica ausencia de conducción político-institucional de parte de las fuerzas civiles sobre los institutos castrenses. Desde la perspectiva de sus integrantes, la participación del personal militar en la vida*

*política nacional, y la participación de los civiles en las actividades militares, debe ser materia de debate nacional*"<sup>107</sup>.

Estas apreciaciones revestirán posteriormente una gran significación constituyéndose en un trabajo precursor de los debates posteriores y preparando el camino para dar a la discusión sobre la política de defensa el carácter público y participativo que se manifestará en los Libros de la Defensa Nacional.

#### 1.3.1.1.- El Seminario Percepciones de Amenazas y Políticas de Defensa en América Latina

Un aporte destacado al desarrollo del "Foro" nacional, fue el seminario realizado por el área de Relaciones Internacionales y Militares de FLACSO, en conjunto con el Centro de Estudios Estratégicos de la Armada de Chile, CEEA, "*Percepciones de Amenazas y Políticas de Defensa en América Latina*", que se efectuó el segundo semestre de 1991<sup>108</sup>.

En este seminario se presentaron ponencias de expertos civiles y militares de Chile, Argentina, Perú, Brasil, Venezuela y Paraguay, que resultan útiles para identificar percepciones de amenazas y conceptos de política de defensa incluso más allá del ámbito nacional, los que irán desarrollando temas e ideas que luego serán parte integral de la discusión preparatoria de los Libros de la Defensa del mismo modo que los demás seminarios tratados posteriormente<sup>109</sup>.

Interesante resulta constatar que, lejos de considerar que el fin de la Guerra Fría podría significar un mundo más cerca de la paz y por lo tanto orientado en sus

---

<sup>107</sup> Varas, Augusto; Agüero, Felipe; Bustamante, Fernando, *Chile, Democracia, Fuerzas Armadas*, Flacso, Santiago, 1980.

<sup>108</sup> Cruz Johnson, Rigoberto V.A. y Varas Fernández, Augusto, (Editores), *Percepciones de Amenazas y Políticas de Defensa en América Latina*, Flacso-CEEA, Santiago, 1993.

<sup>109</sup> Este seminario junto a los realizados por el CED y la Academia de Guerra del Ejército de Chile forma parte de las instancias intelectuales de mayor nivel y riqueza conceptual efectuados en forma previa a los talleres de discusión para el Libro de la Defensa Nacional de 1997. Todas ellas constituyeron tanto "Foros" como "Arenas" de discusión.



esfuerzos al desarrollo social y económico, el seminario reivindicó la posibilidad de conflictos fronterizos, religiosos, tribales, raciales o de soberanía. En tal sentido, la reorientación y redimensionamiento del poder militar estadounidense como resultado de la caída de la Unión Soviética fue visto como: *“expresión de la racionalidad que caracteriza la política de los estados, en forma que el poder militar se adecua a los objetivos nacionales y la percepción de amenazas”*. Debido a la naturaleza del momento que vivía el sistema internacional, las dos primeras ideas respecto al deber ser de la política de defensa que plantearon los responsables del seminario fueron, primero; que ella constituyera *“una política de Estado”*, en consecuencia, con un componente de permanencia que permitiera proyectar las visiones de los escenarios en el mediano y largo plazo que requirieran precauciones, a la vez que coordinarla con otras políticas de alto nivel. Segundo, que fuera *“nacional”*, en el sentido de responder a necesidades particulares de los estados y sus objetivos<sup>110</sup>.

a) Los participantes en el seminario:

-Los editores:

Varas Fernández, Augusto: Área de Relaciones Internacionales y Militares de FLACSO-Chile.

Cruz Johnson, Rigoberto (V.A.) Centro de Estudios Estratégicos de la Armada de Chile, CEEA.

-Los autores y sus trabajos:

Barros van Buren, Mario, *“Chile y el Océano Pacífico”*.

Bustamante, Fernando, *“La Proyección Estratégica de Brasil: Visión de sus Problemas de Defensa Presente y Futura”*.

Fontana, Andrés, *“Percepción de Amenazas y Adquisición de Armamentos: Argentina 1960-1969”*.

---

<sup>110</sup> Cruz Johnson, Rigoberto V.A. y Varas Fernández, Augusto, (Editores), *“Presentación”*, en: *Percepciones de Amenazas y Políticas de Defensa en América Latina*, FLACSO-CEEA, Santiago, 1993, Págs. VII-VIII.

Guedes da Costa, Thomaz, *“La Percepción de Amenaza desde el Punto de Vista de los Militares Brasileños en las Décadas de los Setenta y Ochenta”*.

Lezcano, Carlos María, *Política Exterior, “Percepciones de Seguridad y Amenaza en Paraguay”*.

Meneses, Emilio, *“Percepciones de Amenazas Militares y Agenda para la Política de Defensa”*.

Muller R. Alberto, (Gral.), *“Equipamiento Militar, Política de Defensa y Política Exterior: el Caso Venezolano”*.

Serbin, Andrés, *“Percepciones de Amenaza y Equipamiento Militar en Venezuela”*.

Velit Granda, Juan, *“El Contexto Político-Estratégico del Perú”*.

b) Análisis de Contenidos: Seminario Fuerzas Armadas, Estado y Sociedad (FLACSO-Centro de Estudios Estratégico de la Armada CEEA 1991)

Texto N° 1

Nombre de la Ponencia: Presentación	Autor: Augusto Varas	Institución: FLACSO
Temas:	Categoría 1: ideas centrales	Categoría 2: conceptos destacados
- Nuevas Dimensiones Estratégicas	- La tecnología militar, la integración del mercado internacional y los cambios en el uso militar de la información han modificado dimensiones estratégicas internacionales.	- Tecnología militar - Integración del mercado internacional - Cambios en el uso militar de la información - Dimensiones estratégicas internacionales
1. Cambios conceptuales  a) Una nueva topografía estratégica:	- Gestión de defensa y la paz de carácter multidisciplinario y pluri-institucional.  -Puntos estratégicos. - Obsolescencia del cerco militar tradicional. - Distribución planetaria del potencial estratégico nuclear y sus apoyos.	- Gestión de defensa - Multidisciplinarietà - Pluriinstitucionalidad - Topografía estratégica - Cerco militar tradicional - Potencial estratégico nuclear - Iniciativa de Defensa Estratégica - Tecnología de misiles - Interés nacional y

<p>b) Territorialidad e interés nacional:</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Iniciativa de Defensa Estratégica; América Latina como arena de competencia.</li> <li>-La tecnología de misiles ha modificado la relación espacio temporal.</li> <li>-Escisión entre interés nacional y territorialización.</li> <li>-Limitación y complejidad de la noción de soberanía.</li> <li>- Se desligan los intereses económicos específicos de los militares.</li> <li>- Proyección económica de las potencias industriales no necesariamente respaldada por un poder militar equivalente</li> <li>- La soberanía territorial continuará siendo una preocupación de las fuerzas armadas y políticas en Latinoamérica.</li> </ul>	<p>territorialización</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Noción de soberanía, limitación y complejidad.</li> </ul>
<p>2. Política Exterior y defensa nacional</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-La política exterior posibilita u obstaculiza la materialización de políticas de defensa específicas.</li> <li>-Transferencia tecnológica desde el centro a la periferia dependiente de los criterios de política exterior del centro y de exigencias en materia democrática.</li> <li>-Dependencia de los vínculos externos, imagen, alianzas y prestigio internacional para obtención de recursos militares.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Política exterior, materialización, políticas de defensa específicas.</li> <li>- Transferencia tecnológica</li> <li>- Centro-periferia</li> <li>- Dependencia de vínculos externos</li> <li>- Alianzas, prestigio internacional, recursos militares.</li> </ul>
<p>3. Intereses nacionales y recursos de poder nacional</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Estrategización de recursos antes sólo económicos.</li> <li>-La cooperación para la paz lleva a mayor integración de los aspectos militar y diplomático.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Estrategización de recursos.</li> <li>- Cooperación para la paz</li> <li>- Integración aspectos militar y diplomático.</li> </ul>
<p>4. Racionalidad y actores internacionales</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Emergencia de fundamentalismos.</li> <li>- Mayor incertidumbre</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Fundamentalismos</li> <li>- Incertidumbre</li> </ul>

5. Estratificación internacional cambiante	El período se define como de transición: -Inadecuación entre intereses y recursos. -Impredecible curso internacional de fin de siglo.	- Inadecuación. - Intereses, recursos. - Impredecibilidad.
- Nación e Internacionalización	-Alteración de las hegemonías internacional y regional. -Contradicción creciente entre la mayor integración de las economías nacionales y las inercias nacionales en lo político, cultural y militar.	- Hegemonía - Contradicción - Inercias nacionales
1. Globalización segmentada	- Superación históricas tendencias a la autarquía económica y autonomía política. - Compactación comercial, con bloques geo-comerciales. - Nueva división internacional del trabajo. - Globalización segmentada como sistema de varios órdenes o espacio-dimensiones de alcance global.	- Superación de las autarquías y autonomías políticas. - Compactación comercial. - Bloques geo-comerciales. - División internacional del trabajo. - Globalización segmentada.
2. Efectos globales y regionales	- Concentración y centralización de los beneficios del desarrollo a nivel internacional y nacional. - Erosión de los mecanismos de compensación del estado de bienestar y de la cooperación internacional. - Distribución regresiva del ingreso a nivel internacional. - Cambios en el perfil de la estratificación internacional. - Interés de los países débiles en un reforzamiento de las instituciones multilaterales y del derecho internacional.	- Concentración y centralización - Erosión mecanismos de compensación estatales - Distribución regresiva ingreso - Cambios estratificación internacional - Países débiles - Instituciones multilaterales - Derecho internacional
3. Nuevas percepciones de	- Adecuación de las dimensiones políticas a la	- Adecuación - Monopolarismo - Liderazgo sin hegemonía

<p>amenazas.</p> <p>- América Latina y el Nuevo Orden Internacional</p> <p>1. Una América Latina post-hispánica</p> <p>2. Las relaciones con los Estados Unidos</p>	<p>nueva división internacional del trabajo global y segmentado.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Monopolarismo de los EEUU, liderazgo sin hegemonía, poder militar asimétrico respecto de lo político y económico.</li> <li>- Respuestas anti-sistémicas del Tercer Mundo (Irak).</li> <li>- El peligro no viene del Norte sino del Sur.</li> <li>- Las armas de destrucción masiva y las guerras ecológicas nuevas amenazas.</li> </ul> <p>Nuevo entorno para los países Latinoamericanos</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- La vieja América Latina hispánica se transforma.</li> <li>- Integración de México y parte del Caribe al espacio político-económico de América del Norte.</li> <li>- Región sub-andina deprimida.</li> <li>- Eje importante pero débil Brasil-Argentina.</li> <li>- Unidades más autónomas como Chile.</li> <li>- Chile tiene abiertas opciones de liderazgo político.</li> <li>- Difícil unidad latinoamericana.</li> <li>- Concertación en la variedad.</li> <li>- Crisis latinoamericana menor competitividad.</li> <li>- Dificultades de manejo hemisférico de EEUU, refuerzo de antiguos paradigmas.</li> </ul> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Política de los EEUU de considerar el orden internacional como ámbito de presencia y satisfacción simple de sus intereses nacionales.</li> <li>- Tensión entre los intereses de EEUU y la necesidad de</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Poder militar asimétrico</li> <li>- Respuestas antisistémicas</li> <li>- Peligro del sur</li> <li>- Armas de destrucción masiva</li> <li>- Guerras ecológicas</li> <li>- Nuevas amenazas</li> </ul> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Nuevo entorno</li> </ul> <ul style="list-style-type: none"> <li>- América Latina se transforma</li> <li>- Integración</li> <li>- Espacio de América del Norte</li> <li>- Región sub-andina deprimida</li> <li>- Eje Brasil-Argentina</li> <li>- Chile unidad autónoma</li> <li>- Opciones de liderazgo político</li> <li>- Dificultad unidad latinoamericana</li> <li>- Concertación en la variedad</li> <li>- Menor competitividad</li> <li>- Dificultades de manejo hemisférico</li> <li>- Refuerzo de antiguos paradigmas</li> </ul> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Política de los EEUU</li> <li>- Intereses nacionales de EEUU</li> <li>- Tensión.</li> <li>- Agenda compartida.</li> <li>- Repensar relaciones</li> </ul>
---	---	---

<p>a) Del control hegemónico al control coercitivo</p>	<p>proveer un orden mundial llega a su clímax.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- EEUU y el Norte</li> </ul> <p>operacionalización de la agenda compartida.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Repensar los términos de las relaciones militares hemisféricas.</li> <li>- Necesidad de adecuación de América Latina.</li> <li>- Importancia de la forma de relación de los centros y las periferias.</li> <li>- Interacción acompañada de integración creciente.</li> <li>- Satisfacción de intereses nacionales mediante negociación de acuerdos de cooperación internacional global o regional.</li> <li>- Proceso de acomodación vía negociaciones bilaterales o multilaterales como opción de América Latina.</li> <li>- Capacidad negociadora según densidad de intereses con centros de dinámica económica internacional.</li> <li>- Relajamiento de las tensiones militares en el área.</li> <li>- Posibilidad de la zona como amortiguador de conflictos.</li> <li>- Desvinculación de las relaciones políticas de las estratégicas.</li> <li>- Reacomodo de Estados Unidos frente a Nicaragua, dudas frente a Cuba y Panamá.</li> </ul> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Necesidad de un cambio de paradigmas en EEUU y América Latina.</li> <li>- Nuevos puntos de vista requieren transformación conceptual.</li> <li>- Polaridad hegemonía-crisis de hegemonía.</li> <li>- La declinación de predominio de EEUU llevó a hegemonía coercitiva.</li> </ul>	<p>militares hemisféricas.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Adecuación de América Latina.</li> <li>- Relación de los centros y las periferias.</li> <li>- Interacción</li> <li>- Integración creciente.</li> <li>- Acuerdos de cooperación</li> <li>- Proceso de acomodación vía negociaciones</li> <li>- Capacidad negociadora</li> <li>- Densidad de intereses</li> <li>- Relajamiento tensiones militares</li> <li>- Amortiguador de conflictos.</li> <li>- Desvinculación</li> <li>- Reacomodo de Estados Unidos</li> </ul> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Cambio de paradigmas</li> <li>- Transformación conceptual.</li> <li>- Polaridad hegemonía-crisis de hegemonía.</li> <li>- Hegemonía coercitiva</li> <li>- Paradigma de asociación</li> <li>- Iniciativa para las Américas</li> </ul>
--	--	--

<p>b) Cinco cambios principales</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Nuevo paradigma de <i>asociación</i> en los EEUU.</li> <li>- Iniciativa para las Américas ejemplo de cooperación asociativa.</li> </ul> <p>Los cambios fundamentales son:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Noción amplia de democracia con exclusión de los extremos.</li> <li>- Correspondencia entre medios y fines democráticos.</li> <li>- Multilateralismo con agenda.</li> <li>- Gobernabilidad democrática y relaciones militares.</li> <li>- Reducción de los niveles de fuerza.</li> <li>- Fortalecimiento de la democracia.</li> <li>- Control civil sobre las fuerzas armadas.</li> <li>- Apoyo económico condicionado a comportamiento democrático.</li> <li>- EEUU no apoya intervenciones militares.</li> <li>- Reconocimiento de EEUU de la globalización y los condicionamientos entre temas económicos, sociales, militares y políticos.</li> <li>- Vínculo entre recesión económica e inestabilidad política deja de ser responsabilidad exclusiva de los países pobres.</li> <li>- Conciencia con inconsistencias de la administración Bush de necesidad de limitar armamentismo.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Noción amplia de democracia</li> <li>- Medios y fines democráticos</li> <li>- Multilateralismo con agenda</li> <li>- Gobernabilidad democrática</li> <li>- Relaciones militares</li> <li>- Reducción de los niveles de fuerza.</li> <li>- Fortalecimiento de la democracia.</li> <li>- Control civil</li> <li>- Apoyo económico condicionado</li> <li>- EEUU no apoya intervenciones militares.</li> <li>- Globalización</li> <li>- Vínculo recesión inestabilidad</li> <li>- Conciencia</li> <li>- Inconsistencias</li> <li>- Administración Bush</li> </ul>
<p>c) Continuidades y obstáculos</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Residuos del anterior control coercitivo en cinco áreas específicas: uso unilateral de la fuerza que degrada cualquier sistema de defensa</li> </ul>	<p>Residuos control coercitivo</p>

3. Cambios regionales	hemisférico; acciones encubiertas; ayuda militar, que favorece relaciones intra-militares al margen del control civil; defensa y disuasión tradicionales y drogas, que mantiene un enfoque militar del problema.	
Conclusiones	<p>a) Crisis del orden militar hemisférico (TIAR)</p> <p>b) Erosión de los mecanismos de seguridad hemisféricos</p> <p>c) Instancias no coordinadas de relación militar</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Crisis del orden militar hemisférico</li> <li>- Instancias no coordinadas de relación militar</li> </ul>
	<p>Relaciones estratégicas internacionales en un profundo proceso de cambio          Nuevo espacio o territorio conceptual para su análisis          El campo analítico se comienza a estructurar en las denominadas "<i>relaciones internacionales de mercado</i>" que llevan a un nuevo tipo de relacionamiento internacional en el campo estratégico-político.          Relación entre economía y mercado con los desarrollos estratégico-políticos          La vinculación entre la política exterior y la defensa es cada vez más estrecha          Las tensiones, conflictos, vulnerabilidades y amenazas que antes provenían de fuentes estatales, ahora se han diversificado alcanzando áreas no gubernamentales, no económicas o políticas, sino étnicas, ideológicas o religiosas.          Las relaciones estratégicas son menos estado-céntricas          Desafío de armonizar los intereses nacionales en forma</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Relaciones estratégicas internacionales</li> <li>- Profundo proceso de cambio</li> <li>- Nuevo espacio conceptual</li> <li>- Relaciones internacionales de mercado</li> <li>- Relacionamiento internacional estratégico-político.</li> <li>- Economía y mercado</li> <li>- Desarrollos estratégico-políticos</li> <li>- Vinculación política exterior y defensa</li> <li>- Diversificación fuentes de conflicto</li> <li>Relaciones estratégicas menos estado-céntricas</li> <li>- Armonizar intereses nacionales</li> <li>- Maximizar recursos de Poder Nacional</li> <li>- Escenarios futuros</li> <li>- Erosión status quo sudamericano</li> <li>- Tensiones en la periferia de Brasil</li> <li>- Relación Brasil y Argentina</li> <li>- Tendencias domésticas del Perú</li> </ul>



	<p>no contradictoria o conflictiva entre sí, maximizando el conjunto de recursos de poder nacional</p> <p>Definición de escenarios futuros; erosión del status quo sudamericano por tensiones en la periferia de Brasil, nuevos términos de relación entre Brasil y Argentina, proyección de las tendencias domésticas del Perú, relativización de la soberanía irrestricta y los flujos migratorios</p> <p>Cuadro de inestabilidades que debieran ser anticipados por la política de defensa previniendo vulnerabilidades del país</p>	<ul style="list-style-type: none"><li>- Relativización de la soberanía</li><li>- Flujos migratorios</li><li>- Cuadro de inestabilidades</li><li>- Prevención</li><li>- Política de Defensa</li></ul>
--	---	--

### Resumen:

En la presentación del seminario, el coordinador del área de Relaciones Internacionales y Militares de FLACSO, Augusto Varas, ofreció un documento de trabajo acerca de las características de la post-guerra fría, la seguridad hemisférica y la defensa nacional, que enfatizaba en el paso de un tipo de solidaridad "*mecánica*" entre los componentes de los antiguos bloques ideológicos, a una "*orgánica*", basada en "*una variedad de actos contractuales entre unidades autónomas en creciente número y nivel de interdependencia*". Esta situación constituye una transición a un nuevo orden global diferente al anterior cuyos nuevos elementos que inciden en la definición de la política son resumidamente los siguientes:

- Nuevas Dimensiones Estratégicas

El desarrollo de la tecnología militar, la integración creciente del mercado internacional y los cambios en el uso militar de la información, han modificado las dimensiones estratégicas internacionales.

#### 1. Cambios conceptuales

Estos cambios han dado un carácter multidisciplinario y pluri-institucional a la gestión de defensa y de la paz que requiere ser enfrentado de manera imaginativa por el Estado moderno.

##### a) Una nueva topografía estratégica

La tecnología militar ha cambiado los conceptos estratégicos. Se afirma que: "*la clave de la evolución de los conceptos estratégicos viene de la evolución de la innovación tecnológica*"<sup>111</sup>. A partir de las armas nucleares, la naturaleza del espacio en peligro se ha modificado. De una superficie continua a ser amenazada, se ha pasado a puntos estratégicos, tendencia profundizada por la concentración urbana. Se ha producido así la obsolescencia del cerco militar tradicional pasándose a una dispersión de los recursos que implica una distribución planetaria del potencial estratégico nuclear y sus apoyos. Esta transformación topográfica ha ampliado el propio espacio estratégico involucrando por ejemplo a los lechos marinos. El espacio exterior también se ha incorporado a través de la Iniciativa de Defensa Estratégica involucrando a los países de América Latina como arenas de competencia en virtud de las órbitas geo-estacionarias y el libre tránsito comunicativo. La tecnología de misiles por su parte ha modificado la relación espacio temporal, exigiendo una preparación adecuada de respuesta rápida.

##### b) Territorialidad e interés nacional

La diversificación de los actores internacionales ha provocado una escisión entre el interés nacional y su territorialización. La interdependencia económica y la transnacionalización han erosionado la soberanía irrestricta que coexistió con el Estado-líder, limitando y haciendo más compleja la noción de soberanía. La colectivización de los intereses económicos de occidente influye también en la defensa desligando los intereses económicos específicos de los militares. La proyección económica de las potencias industriales no está necesariamente respaldada por un poder militar equivalente debido a la identificación entre el interés individual y el colectivo de los participantes del mercado. Con todo, la soberanía territorial continuará siendo una preocupación de las fuerzas armadas y políticas en Latinoamérica.

#### 2. Política Exterior y defensa nacional

La política exterior es hoy más relevante en lo que se refiere a defensa, posibilitando u obstaculizando la materialización de políticas de defensa específicas. La necesidad de una mínima capacidad tecnológica de las fuerzas militares hace que la transferencia tecnológica desde el centro a la periferia dependa de los criterios de política exterior de los primeros; también las exigencias en materia democrática. La posición de los EEUU respecto a Chile, Brasil y Argentina es un ejemplo. Este carácter integrado de la política militar a la iniciativa diplomática, lleva a depender de los vínculos externos, imagen, alianzas y prestigio

<sup>111</sup> El autor cita al respecto los trabajos editados por Manuel Castells en: *Impacto de Tecnologías Avanzadas sobre el Concepto de Seguridad*, Madrid, 1987.

internacional para la obtención de recursos militares. Paradójicamente, la integración del mercado mundial ha hecho que las relaciones exteriores sean menos institucionalizadas por cuanto cada actor tiene sus propias redes de interacciones externas.

### 3. Intereses nacionales y recursos de poder nacional

La diversificación de las dimensiones estratégicas y las posibilidades que ofrecen las múltiples combinaciones entre política exterior y política militar, han ampliado "exponencialmente" los intereses nacionales, pero no de los recursos de poder para materializarlos, "estrategizando" recursos antes no considerados desde la perspectiva de la defensa, sino sólo en lo económico, como ciertos recursos naturales o materias primas como el petróleo, gas natural, minerales, granos e incluso la población adquieren connotaciones estratégicas antes desconocidas. Por este tipo de razones los EEUU no han suscrito la Ley del Mar, por ejemplo. La cooperación para la paz lleva a una mayor integración de los aspectos militar y diplomático adquiriendo mayor coherencia y permanencia que en el pasado.

### 4. Racionalidad y actores internacionales

Otro cambio que afecta las relaciones internacionales es la emergencia de los fundamentalismos que afectan la anterior racionalidad del Estado puesto que impide la negociación de los intereses nacionales. La ideología fundamentalista afecta la predictibilidad de la conducta y por ende del orden internacional, así como la estabilidad de los procesos de toma de decisión generando niveles de incertidumbre mayores que en el pasado.

### 5. Estratificación internacional cambiante

El período se define como de transición debido a los cambios en las dimensiones estratégicas, nuevas formas de relación entre lo político y lo militar y la inadecuación entre intereses y recursos. Todo esto hace impredecible el curso internacional de fin de siglo. Más que el cambio de un sistema a otro es un estado del sistema internacional sin claridad sobre el estado del camino y la distancia a la meta.

#### - Nación e Internacionalización

Los cambios señalados llevan a un reacomodo de los miembros de la comunidad internacional modificando sus patrones de relación. Este proceso está alterando la configuración de las hegemonías internacional y regional. La principal tensión que se puede percibir en el proceso de cambios internacionales se encuentra en la contradicción creciente entre la mayor integración de las economías nacionales a la economía-mundo y las inercias nacionales en lo político, cultural y militar.

#### 1. Globalización segmentada

Siguiendo las ideas de Braudel, Varas introduce el concepto "el mercado del universo", para caracterizar la superación de las históricas tendencias a la autarquía económica y autonomía política<sup>112</sup>. A pesar de esta transformación, existen residuos de configuraciones que persisten en mantenerse en el pasado, como se ve en las tensiones entre los poderes comerciales de la Ronda Uruguay del GATT, y en el neo-proteccionismo. Sin embargo, dada la tendencia el sistema internacional cambiará y a ello también corresponderán modificaciones en el campo

<sup>112</sup> Tomado de: Braudel, Fernand, *The Perspective of the World*, Harper Row, New York, 1984.

<sup>113</sup> Las cifras disponibles indicaban que los países pobres que eran el 84,6% de la población mundial tenían el 21,8% del ingreso, mientras que los países ricos con el 15,4% de la población mundial concentraban el 78,2% del ingreso. Tomadas de: Chossudovsky, Michel, «¿ Comment Eviter la Mondialisation de la Pauvreté ? », *Le Monde Diplomatique*, Septembre, 1991.

<sup>114</sup> Tomado de: Hoffman, Stanley, *Dead Ends, American Foreign Policy in the New Cold War Period*, Ballinger Publishing House, Cambridge, 1983.

<sup>115</sup> Varas, Augusto, "La Post-Guerra Fría, La Seguridad Hemisférica y La Defensa Nacional", en: Cruz Johnson, Rigoberto V.A. y Varas Fernández, Augusto, (Editores), Op. Cit, Págs. 1-69.

político y militar estratégico. Las economías de planificación central y las sustitutivas de importaciones se han abierto y en las economías desarrolladas las fronteras estatales son reemplazadas por barreras comerciales, produciéndose un proceso de *"compactación comercial"*, con bloques geo-comerciales como la Europa del 92' y el área de libre comercio de América del Norte. En esta compactación comercial se desarrolla una nueva división internacional del trabajo, en el cual las dimensiones financieras, comerciales, laborales y productivas no necesariamente se corresponden. La misma noción de *"centro-periferia"* se transforma. Se produce entonces una *"globalización segmentada"*, entendida como un sistema de varios órdenes o espacio-dimensiones específicos, pero de alcance global, que coexistirán con otros órdenes a los que no corresponderán espacios geográficos determinados.

## 2. Efectos globales y regionales

Una consecuencia del nuevo perfil internacional será una concentración y centralización de los beneficios del desarrollo a nivel internacional y nacional, con una erosión de los mecanismos de compensación típicos del estado de bienestar de los 50' y 60' y de la cooperación internacional de los 70' y 80', generando una desprotección de los perdedores y una distribución regresiva del ingreso a nivel internacional<sup>113</sup>. Los efectos de las crisis político-militares como la del Golfo impactarán las jerarquías establecidas provocando cambios en el perfil de la estratificación internacional, por lo que se observa un interés de los países débiles en un reforzamiento de las instituciones multilaterales y del derecho internacional. Igualmente en el sistema internacional y al interior de las zonas comerciales se jerarquizarán los estados con mayor facilidad que antes.

## 3. Nuevas percepciones de amenaza

En lo político-estratégico los procesos en curso intentan adecuar las dimensiones políticas a la nueva división internacional del trabajo global y segmentado. El *"monopolarismo"* de los EEUU por sus carencias económicas y comerciales le impide organizar el sistema internacional sin apoyo multilateral de sus socios del Norte, de donde se sucede un *"liderazgo sin hegemonía"*, concentrando poder militar asimétrico respecto de lo político y económico. La tendencia al condominio político se ve confrontada a respuestas anti-sistémicas del Tercer Mundo (Irak), con inestabilidades provocadas por el fin de las antiguas alianzas, los nacionalismos, irredentismos y reivindicaciones territoriales de minorías étnicas (Yugoslavia, URSS). El peligro no viene del Norte sino del Sur. Las armas de destrucción masiva y las guerras ecológicas se perciben como nuevas amenazas.

### - América Latina y el Nuevo Orden Internacional

Las nuevas realidades definen un nuevo entorno para los países Latinoamericanos que tendrá consecuencias para las relaciones intra-regionales y con los EEUU.

#### 1. Una América Latina post-hispánica

La vieja América Latina hispánica se transforma con la integración de México y luego con parte del Caribe al espacio político-económico de América del Norte, generando un nuevo centro de dinamismo económico-político mundial. También están cambiando las realidades sub-regionales. Una región sub-andina deprimida, un eje importante pero débil Brasil-Argentina, unidades más autónomas como Chile, buscan la forma de integrarse. Pocos países pueden desempeñar un papel económico importante de manera individual, como Brasil y México y Argentina cuando logre reestructurarse económicamente. Chile tiene abiertas sus opciones de liderazgo político. La unidad latinoamericana es difícil por sus diversidades culturales. En lugar del viejo ideal de la *"unidad en la homogeneidad"*, no es concebible porque la América Latina post-hispánica no es un ente singular, de modo que resulta más apropiada una *"concertación en la variedad"*. Esto requiere poner énfasis en las políticas más que en las instituciones. Dada la debilidad relativa de las nuevas formas de cooperación que están surgiendo, el liderazgo de las iniciativas pertenecerá a unos pocos países. Entre ellos Brasil, dada su mayor independencia relativa de los EEUU. Las transformaciones que se van produciendo podrían tener variados efectos sobre la relación con los EEUU. La crisis de los países latinoamericanos podría hacerlos menos competitivos para las transnacionales, el distanciamiento relativo con los Estados Unidos

le podría dificultar su manejo hemisférico generando una cierta negligencia hacia la región y en consecuencia reforzar los antiguos paradigmas en las relaciones hemisféricas.

## 2. Las relaciones con los Estados Unidos

La permanente política de los EEUU de considerar el orden internacional como el ámbito de presencia y satisfacción simple de sus intereses nacionales, los ha llevado siguiendo a Stanley Hoffman, a una presencia creciente en ultramar y a la permanente confrontación con sus periferias<sup>114</sup>. La tensión entre los intereses de EEUU y la necesidad de proveer un orden mundial que los realice llega a su clímax en este período. Dadas las condiciones ya señaladas anteriormente que no permiten la satisfacción simple del interés norteamericano, el futuro del sistema internacional forzará a los EEUU y al Norte a un orden en que la agenda ya no podrá imponerse unilateralmente y su operacionalización será compartida. Sin embargo, para lograrlo será necesario repensar los términos de las relaciones militares hemisféricas. América Latina deberá adecuarse poniendo en la agenda los temas de su interés, lo que estará determinado por la forma en que cada país se relacione con el nuevo sistema internacional globalizado y segmentado. Entre los factores que incidirán estará la forma de relación de los centros y las periferias. A mayor diversificación de las dimensiones en las que se interactúa con estos centros, mayor será la capacidad de poner temas convenientes de la agenda nacional. Un segundo factor indicaría que la interacción será acompañada de crecientes formas de integración. Como hipótesis se postula que la satisfacción de los intereses nacionales se hará mediante la negociación de acuerdos de cooperación internacional global o regional. América Latina sólo tiene como opción un proceso de acomodación vía negociaciones bilaterales o multilaterales. Una segunda hipótesis es que la capacidad negociadora dependerá de la densidad de intereses con los centros de dinámica económica internacional. El relajamiento de las tensiones militares en el área se ha visto favorecido al desalinearse con el conflicto Este-Oeste. Una consecuencia estratégica es la posibilidad de que la zona se convierta en amortiguador de conflictos. La voluntad de desvincular las relaciones políticas de las estratégicas ha permitido aumentar el nivel de las negociaciones con la región en temas tan controvertidos como el derecho del mar, la proliferación nuclear, los misiles de alcance medio y otros. El reacomodo de Estados Unidos frente a Nicaragua ya se logró, pero la política hacia Cuba y la intervención en Panamá ponen un signo de interrogación.

### a) Del control hegemónico al control coercitivo

Para producir una nueva forma de acomodo hemisférico se requiere un cambio de paradigmas tanto en los EEUU como en América Latina. El surgimiento de nuevos puntos de vista requiere una transformación conceptual. Los expertos han usado la polaridad hegemonía-crisis de hegemonía, diferenciándose una hegemonía "*positiva*" y "*negativa*", y se ha retenido en la discusión términos como centro-periferia, imperio-colonia, hegemónico-subordinado, etc. Históricamente los EEUU ejercieron un control hegemónico distribuyendo bienes comunes (inversión, bienes, seguridad) con iniciativas como la Alianza para el Progreso y creando en la región regímenes internacionales como el TIAR y el MAP. Al declinar su predominio no creó nuevas instituciones reguladoras y en cambio ejerció una hegemonía coercitiva a causa de los obstáculos que ofrecía la misma institucionalidad anterior que configuraba una especie de "corporativismo democrático", usando la fuerza sin restricciones especialmente en la administración Reagan, como en Grenada, Nicaragua o Panamá. Pero esta forma de relación fue sub-óptima porque no se desarrollaron intereses comunes ni fueron satisfechos los intereses nacionales ni siquiera de EEUU. Por esto a fines de los 80' se abre paso un nuevo paradigma en los EEUU, que llamamos de "*asociación*". La "*Iniciativa para las Américas*" es un ejemplo de esta cooperación asociativa (se enumera un conjunto de causas para este cambio en la política norteamericana hacia la región) impulsada por cuadros políticos menos ideológicos y más pragmáticos y expresivos de una diplomacia tradicional formada en los conceptos aliancistas de los 60'.

### b) Cinco cambios principales

Los cambios fundamentales son:

"Una noción amplia de democracia", que deja fuera los extremos de izquierda y derecha. "Una correspondencia entre medios y fines democráticos", con instrumentos como el National Endowment for Democracy, NED o el Programa de USAID. "Un multilateralismo con agenda", que se ha traducido en nuevas formas de asociación en lugar del "globalismo estratégico" de Reagan y la política de una América unida en materias de seguridad colectiva. "Gobernabilidad democrática y relaciones militares", que supone el fortalecimiento de la democracia, el control civil sobre las fuerzas armadas y el apoyo económico condicionado a un comportamiento democrático, de modo que los EEUU no apoyarán intervenciones militares. "Reducción de los niveles de fuerza", considerando que los EEUU reconocen la globalización y los condicionamiento entre los temas económicos, sociales, militares y políticos, el vínculo entre recesión económica e inestabilidad política ha dejado de ser responsabilidad exclusiva de los países pobres, de modo que sin crecimiento económico la democracia se torna difícil en América Latina. Por esta razón la administración Bush está conciente de la necesidad de limitar el armamentismo y la tecnología militar avanzada, pero hay inconsistencias.

c) Continuidades y obstáculos

A pesar del cambio de actitud norteamericana, hay residuos del anterior control coercitivo en cinco áreas específicas, lo que ha resentido las relaciones hemisféricas. Ellas son: uso unilateral de la fuerza que degrada cualquier sistema de defensa hemisférico; acciones encubiertas; ayuda militar, que favorece relaciones intra-militares al margen del control civil; defensa y disuasión tradicionales y drogas, que mantiene un enfoque militar del problema.

3. Cambios regionales

Se observan cambios que podrían constituir elementos de crisis, por lo que se postulan hipótesis al respecto:

a) Crisis del orden militar hemisférico

El Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca, TIAR, brindó un mecanismo de seguridad colectiva que posibilitó la hegemonía norteamericana en el contexto de la Guerra Fría, pero fue en beneficio de los EEUU y no sirvió en la crisis de Centroamérica ni en la del Atlántico Sur.

b) Erosión de los mecanismos de seguridad hemisféricos

Los mecanismos de seguridad hemisféricos al establecerse en función de las necesidades de EEUU quedaron vaciados de contenido con situaciones como la Guerra de las Malvinas y fueron inoperantes en el caso de Panamá, por lo que quedaron como estructuras inútiles para la región.

c) Instancias no coordinadas de relación militar

Existen otras instancias, como la Junta Interamericana de Defensa de la OEA, el Colegio Interamericano de Defensa, que no ha sido relevante, la Reunión de los Comandantes de las Fuerzas Armadas y otros arreglos de cooperación (se mencionan) entre los cuales están los acuerdos bilaterales entre Chile y Perú. Estas instancias podrían profundizarse y ampliarse gradualmente en forma que no afecten los niveles defensivo-disuasivos de los países.

-Conclusiones

Las relaciones estratégicas internacionales después de la Guerra Fría se encuentran en un profundo proceso de cambio. Es posible concluir que ellas están definiendo un nuevo espacio o territorio conceptual para su análisis. El campo analítico se comienza a estructurar en las denominadas "relaciones internacionales de mercado" que llevan a un nuevo tipo de relacionamiento internacional en el campo estratégico-político. El avance de la tecnología ha modificado conceptos propios de la ciencia militar y los intereses estratégicos de defensa e integridad territorial se proyectan hacia áreas antes propias del mercado o de relaciones no gubernamentales. Esto acerca la relación entre economía y mercado con los desarrollos estratégico-políticos. La vinculación entre la política exterior y la defensa es cada vez más estrecha. Las tensiones, conflictos, vulnerabilidades y amenazas que antes provenían de fuentes estatales, ahora se han diversificado alcanzando áreas no gubernamentales, no económicas o

políticas, sino étnicas, ideológicas o religiosas. Finalmente, producto del proceso de globalización segmentada que crea una economía mundo y un nuevo perfil de amenazas potenciales, las relaciones estratégicas son menos estado-céntricas, lo que presenta a las elites gobernantes el desafío de armonizar los intereses nacionales en forma no contradictoria o conflictiva entre sí, maximizando el conjunto de recursos de poder nacional. En la definición de escenarios futuros, deberán considerarse problemas como la erosión del status quo sudamericano por tensiones en la periferia de Brasil, nuevos términos de relación entre Brasil y Argentina, la proyección de las tendencias domésticas del Perú, la relativización de la soberanía irrestricta y los flujos migratorios, todo lo cual daría un cuadro de inestabilidades que debieran ser anticipados por la política de defensa previniendo vulnerabilidades del país<sup>115</sup>.

### Texto N° 2

Nombre de la Ponencia: Percepción de Amenazas y Adquisición de Armamentos: Argentina 1960-1989	Autor: Andrés Fontana	Institución: CEDES-Argentina
Temas:	Categoría 1: ideas centrales:	Categoría 2: conceptos destacados:
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Características de las FFAA argentinas</li> <li>- Percepción de amenazas</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Estructura organizacional "acumulativa" de Fuerzas Armadas argentinas.</li> <li>- No hubo mediación del poder civil</li> <li>- Autonomía militar</li> <li>- Desprofesionalización y politización</li> <li>- Predominio de aspectos conflictivos en geopolítica.</li> <li>- Hipótesis que hacen poco compatibles el interés nacional con la cooperación.</li> <li>- Influencia de los EEUU en la época de Kennedy y Mc Namara.</li> <li>- Combinación de ayuda para el desarrollo con lo militar orientado a la contraingurgencia.</li> <li>- Relativización de la seguridad individual fundamentada en amenaza a la seguridad del Estado.</li> <li>- Temas de política exterior asumen carácter</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Autonomía militar</li> <li>- Desprofesionalización</li> <li>- Politización</li> <li>- Geopolítica conflictiva</li> <li>- Interés nacional</li> <li>- Cooperación</li> <li>- Influencia de EEUU</li> <li>- Contraingurgencia</li> <li>- Doctrina de Seguridad Nacional</li> <li>- Seguridad individual relativizada</li> <li>- Política exterior y amenazas</li> <li>- Supervivencia</li> <li>- Poder Nacional</li> <li>- Nacionalismo abstracto</li> <li>- Gasto militar</li> <li>- Restablecimiento de la democracia</li> <li>- Objetivos nacionales</li> <li>- Relación con Chile</li> <li>- Atlántico sur</li> <li>- Gran Bretaña</li> <li>- Islas Malvinas</li> </ul>

	<p>de amenazas.</p> <ul style="list-style-type: none"><li>- Los objetivos se traducen en cuestiones de supervivencia.</li><li>- Doctrina de Seguridad Nacional.</li></ul> <p>Seguridad nacional concebida como función del poder nacional fortalecido en lo político, económico, psicosocial y militar.</p> <p>Nacionalismo abstracto.</p> <ul style="list-style-type: none"><li>- Racionalización de la intervención de las Fuerzas Armadas.</li><li>- Relación Argentina-FFAA como potencia en ciernes.</li><li>- La contrainsurgencia como aspecto parcial de visión más amplia de amenazas en los años 70'.</li><li>- Aumento del gasto militar.</li><li>- Objetivos en el ámbito regional: fronteras, Las Malvinas, dependencia energética.</li><li>- Cambios con restablecimiento de la democracia.</li><li>- Visión diferente de las relaciones internacionales y regionales.</li><li>- Preocupación por las actitudes hostiles de Chile en el Atlántico Sur, su creciente poder militar y abastecimiento de base de Gran Bretaña en Las Malvinas.</li></ul>	
--	---	--



### Resumen:

Durante décadas, las Fuerza Armadas argentinas desarrollaron una estructura organizacional "acumulativa" producto de las distintas funciones que asumieron tanto en el orden interno como externo, y en lugar de producirse una redefinición en la medida que estas cambiaban, se sobrepusieron o cambiaron de jerarquía. No hubo además mediación del poder civil y esta autonomía militar reivindicada como apoliticismo y profesionalismo, terminó en realidad en desprofesionalización y politización. En los años 60' y 70', dentro de esta politización, junto al anticomunismo se desarrollan también otros procesos como el surgimiento de una geopolítica en la que convergen varias tendencias en que predominan los aspectos conflictivos con hipótesis que hacen poco compatibles el interés nacional con la cooperación. También hay una influencia de los EEUU en la época de Kennedy y Mc Namara que combina la ayuda para el desarrollo con lo militar pero orientado a la contrainsurgencia, todo lo cual fundamenta una amenaza a la seguridad del Estado relativizando la seguridad individual. Los temas de política exterior asumen el carácter de amenazas igual como los objetivos se traducen en cuestiones de supervivencia, dando forma a la llamada "Doctrina de Seguridad Nacional". Simultáneamente se concibe la seguridad nacional como función del poder nacional fortalecido en lo político, económico, psicosocial y militar, en un nacionalismo abstracto que racionaliza la intervención de las Fuerzas Armadas. Se concibe así a las FFAA no sólo frente a potenciales agresiones o guerras, sino en una perspectiva que concibe a la Argentina como potencia en ciernes y define "el conflicto real, fundamental, nacional" como "avance de intereses internos y externos que maniobran para mantener el status quo, o para frustrar nuestra real y verdadera independencia". En este contexto, la contrainsurgencia será un aspecto parcial de una visión más amplia de amenazas en los años 70'. Así el gasto militar aumentó de un 2,3% del producto en 1974, a un 2,9% en 1975 y a 3,3% en 1976 mientras que el proceso de "Reorganización Nacional" tras el golpe de 1976, definió como objetivos en el ámbito regional: asegurar las fronteras, especialmente en el canal Beagle; concluir el control británico en Las Malvinas; superar la dependencia energética incluyendo la resolución de la disputa con Brasil por la represa Itaipú. Luego de referirse a la situación al final del gobierno militar, y a la Guerra de Las Malvinas y casi guerra con Chile, continúa con un análisis de la participación argentina en los Regímenes Internacionales desde 1973 y sobretodo con el restablecimiento de la democracia y su visión diferente de las relaciones internacionales y regionales. Respecto a Chile, se mantiene la preocupación por las actitudes hostiles en el Atlántico Sur, su creciente poder militar y la contribución al abastecimiento de la base de Gran Bretaña en Las Malvinas. Concluye con un detallado estudio del poder militar de Argentina entre 1970 y 1989 (el nivel de gasto llegó a un máximo de 4,7 del producto interno bruto entre 1981 y 1983)<sup>116</sup>.

<sup>116</sup> Andrés Fontana, "Percepción de Amenazas y Adquisición de Armamentos: Argentina 1960-1989", en: Cruz Johnson, Rigoberto V.A. y Varas Fernández, Augusto, (Editores), Op. Cit., Págs. 73-116.

Texto N° 3

<p>Nombre de la Ponencia: La Proyección Estratégica de Brasil: Visión de sus Problemas de Defensa Presente y Futura</p>	<p>Autor: Fernando Bustamante</p>	<p>Institución: FLACSO</p>
<p>Temas:</p>	<p>Categoría 1: ideas centrales</p>	<p>Categoría 2: Conceptos destacados</p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Características de las FFAA brasileras</li> <li>- Percepción de amenazas</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Cada arma con sus propias variantes de apreciación.</li> <li>- La defensa nacional no es puramente defensiva.</li> <li>- Cristalización simultánea de los medios para hacer frente a temores y a los objetivos vinculados a una activa modificación del mundo.</li> <li>- Los objetivos y percepciones del militar forman parte de sus posibles cursos de acción futuros.</li> <li>- Militares brasileños jugadores de tiempo completo que usan del discurso como signo y como medio.</li> <li>- El juego del poder no tiene un objetivo trascendental, es él mismo su objetivo.</li> <li>- Brasil no padece de inseguridad frente a sus vecinos, a la inversa, sufre la necesidad de no despertar temor en otros.</li> <li>- Actitud de los militares brasileños compromiso con la modernidad.</li> <li>- Brasil no teme invasiones de ejércitos convencionales confiando en la capacidad disuasiva de su tamaño.</li> <li>- Sin cuestiones pendientes con sus vecinos.</li> <li>- Derrame de conflictos periféricos.</li> <li>- Preocupación por fenómenos sociopolíticos que puedan entorpecer el progreso o reducir la capacidad del</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Apreciación por arma</li> <li>- Cristalización de medios</li> <li>- Objetivos y percepciones</li> <li>- Cursos de acción futuros</li> <li>- Discurso como signo y medio</li> <li>- Poder objetivo en sí mismo</li> <li>- Tamaño y capacidad disuasiva</li> <li>- Compromiso con modernidad</li> <li>- Conflictos periféricos</li> <li>- Fenómenos sociopolíticos</li> <li>- Capacidad del Estado para ser beneficiario y regulador</li> <li>- Control del Estado sobre el territorio y la población</li> <li>- Zonas fronterizas aledañas</li> <li>- Zonas de presión</li> <li>- Complementación con Argentina</li> <li>- Pacto Andino</li> <li>- Ausencia de hipótesis de conflicto Norte-Sur</li> <li>- Amenaza en su generalidad</li> <li>- Respuestas genéricas e indeterminadas.</li> </ul>

	<p>Estado para ser beneficiario y regulador.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Control del Estado sobre el territorio y la población y una presencia en zonas fronterizas aledañas a zonas de presión</li> <li>- Con Argentina relación creciente complementaria y de interés común.</li> <li>- Estrechamiento con Pacto Andino.</li> <li>- Ausencia de hipótesis de conflicto y de amenazas relacionadas con la Lucha Este-Oeste o agresión extra continental.</li> <li>- Orientación marcada por la amenaza en su generalidad con respuestas genéricas e indeterminadas.</li> </ul>	
<p><b>Resumen:</b></p> <p>Aunque el trabajo no fue presentado en el seminario, se incluyó en la publicación por su afinidad y aporte al tema central. El autor comienza señalando las dificultades metodológicas para el tratamiento de las fuentes de información sobre las percepciones de amenaza de los militares brasileños, a lo que se sumaba el hecho que cada arma tenía sus propias variantes de apreciación. La causa de esta prevención consistía en que: <i>" los sistemas de defensa nacional no sólo se diseñan en función de amenazas actuales o latentes. También se considera en su diseño a las aspiraciones, metas y objetivos que un Estado hace suyos. Las FFAA no son tan sólo un instrumento para protegerse de un eventual adversario, sino que también un instrumento activo destinado a darle a dicho estado los medios para hacer sentir una influencia positiva sobre su entorno estratégico. De esta manera, la defensa nacional no es puramente defensiva. Constituye la cristalización simultánea de los medios para hacer frente a temores y a los objetivos vinculados a una activa modificación del mundo. Por ello, toda propuesta respecto a la naturaleza deseable y deseada de una fuerza armada se vincula inextricablemente a la necesidad de hacer frente a ciertos temores y a la de hacerse temer por determinados otros, de maneras determinadas. Cuando la expresión de los temores se haya constreñida por la necesidad estratégica, la descripción de estos puede ser tan complicada e indirecta como puede ser la determinación de las aspiraciones ofensivas de una institución militar estatal. En efecto, los objetivos y percepciones del militar forman parte de sus posibles cursos de acción futuros. Revelarlos de manera abierta, sin ambigüedad, puede ser indeseable por dos órdenes de razones. Primero, porque se da información al adversario sobre lo que podría pensar hacer el bando propio y sobre aquello para lo cual se prepara. Revelar la naturaleza del deseo y del miedo es revelar un dato estratégico crucial"</i>. El autor aplicaba estas ideas a los militares brasileños, cuyo discurso consideraba propio de jugadores de tiempo completo que usan del discurso como signo y como maniobra. Así, el discurso de los militar sobre las posibles amenazas a la seguridad y soberanía del Brasil, no surgía del establecimiento de estas como si fueran una verdad científica; el <i>"Ethos"</i> militar es en realidad un <i>"Agón"</i>, que no busca construir</p>		

ni atestiguar nada, sino llevar adelante y mantener cierto tipo de actividad: *"El juego del poder no tiene un objetivo trascendental, es él mismo su objetivo"*<sup>117</sup>.

Hecha la aclaración, el autor pasa a delinear los temas de seguridad brasileros diciendo que: *"el Brasil no padece en medida significativa de inseguridad frente a sus vecinos, sino a la inversa, sufre la necesidad de no despertar temor en otros"*. Brasil se ha enfrentado *"al dilema de incrementar su poder nacional e influencia sin despertar el miedo y la sensación de amenaza en otros actores nacionales"*. En general, la actitud de los militares brasileros es su compromiso con la modernidad y con la modernización; no *"hayekiana y liberal"*, sino con intervención estatal en un marco capitalista, de manera que su desarrollismo es algo anticuado, percibiendo por ejemplo como una amenaza el discurso ecologista que pretende poner límites al crecimiento en la Amazonía. El Brasil no teme invasiones de ejércitos convencionales confiando en la capacidad disuasiva que su tamaño significa, y tampoco tiene cuestiones pendientes con sus vecinos, siendo más probable un derrame de conflictos periféricos que uno directo. Las amenazas relevantes entonces van por los fenómenos sociopolíticos que puedan entorpecer las ruedas del progreso o reducir la capacidad del Estado para ser beneficiario y regulador del proceso. De esta manera puede interpretarse el hecho que no tengan grandes unidades de combate sino grandes institutos de investigación científica y burós de fomento de industrias estratégicas nacionales a cuyo nacimiento han estado vinculadas. Las FFAA están entonces preparadas para dos tipos de problemas; asegurar el control del Estado sobre el territorio y la población y una presencia en zonas fronterizas aledañas a zonas de presión. Con Argentina, su relación tiende a una relación crecientemente complementaria y de intereses comunes. Igualmente, hay un estrechamiento con los países del Pacto Andino. Se constata la ausencia de hipótesis de conflicto y de amenazas relacionadas con la lucha Este-Oeste o una agresión extracontinental. Las principales preocupaciones están en las relaciones inter-armas y en el desarrollo tecnológico o de capacidad para actuar en zonas remotas. La orientación está entonces marcada por la amenaza en su generalidad y en respuestas por lo mismo genéricas e indeterminadas<sup>118</sup>.

---

<sup>117</sup> Bustamante, Fernando, "La Proyección Estratégica de Brasil: Visión de sus Problemas de Defensa Presente y Futura", en: Cruz Johnson, Rigoberto V.A. y Varas Fernández, Augusto, (Editores), Op. Cit., Págs. 119-120.

<sup>118</sup> Op. Cit., Págs. 117-191.

Texto N° 4

<p>Nombre de la Ponencia: La Percepción de Amenaza desde el Punto de Vista de los Militares Brasileros en las Décadas de los Setenta y Ochenta</p>	<p>Autor: Thomaz Guedes da Costa</p>	<p>Institución: (no especifica) Brasil</p>
<p>Temas:</p>	<p>Categoría 1: ideas centrales</p>	<p>Categoría 2: conceptos destacados</p>
<p>- Características de las FFAA brasileras - Percepción de amenazas</p>	<p>- Se distingue entre la amenaza y la percepción de amenaza y su papel en la formulación de la política de seguridad de los estados. - FFAA brasileñas con proceso de modernización contradictorio con falta de amenazas. - Intervención permanente en el proceso político nacional y en el gobierno hasta la década de 1980. - Relación con los EEUU pasó de una alianza estratégica en el marco de la Guerra Fría con una variante de conflicto interno, a una actitud independiente. - Posición de las FFAA de Brasil mantiene una visión estratégica en sentido "realista" de las relaciones internacionales.</p>	<p>- Amenaza - Percepción de amenaza -Modernización contradictoria - Intervención política - Relación con los EEUU - Realismo</p>
<p>Resumen: El segundo trabajo sobre Brasil presentado en el seminario se distingue entre la amenaza y la percepción de amenaza y su papel en la formulación de la política de seguridad de los estados. Respecto de las FFAA brasileñas, llama la atención que en un ambiente carente de amenazas objetivas, desde los años 60' se haya desarrollado un proceso de modernización contradictorio con esta falta de amenazas, del mismo modo que se manifieste una intervención permanente en el proceso político nacional y en el gobierno hasta la década de 1980. Respecto de su relación con los EEUU, se pasó de una alianza estratégica en el marco de la Guerra Fría con una variante de conflicto interno, a una actitud independiente que se manifestó en la no suscripción o reserva frente a acuerdos como el Tratado de Tlatelolco o el TIAR. No existiendo una percepción de</p>		

amenaza, la posición de las FFAA de Brasil mantiene una visión estratégica en sentido “*realista*” de las relaciones internacionales fruto de las dificultades que pudieran presentarse a un país que crece en función de sus potencialidades<sup>119</sup>.

### Texto N° 5

Nombre de la Ponencia: El Contexto Político- Estratégico del Perú	Autor: Juan Velit Granda	Institución: CEPEI-Perú
Temas:	Categoría 1: ideas centrales	Categoría 2: conceptos destacados
- Situación geoestratégica del Perú - Percepción de amenazas	- Situación geopolítica - Pérdida de más de 700.000 Km2. a lo largo de su historia - Áreas geo-estratégicas sensibles: Océano Pacífico sudamericano, Amazonas, altiplano y zona del Titicaca. - Area del Pacífico constituye una zona de proyección clara. - El país competidor ha sido Chile. - En el Amazonas los límites con Brasil no presentan asuntos pendientes pero sí con Colombia y Ecuador. - En el área altiplánica, Bolivia involucra a Perú en su propia problemática con sus vecinos, destacándose Chile por la proyección al Pacífico. - Con Chile larga etapa de distanciamiento, temor y celos - Apreciación político-estratégica secreta: integración latinoamericana, el antiimperialismo y hegemonía en el Pacífico-Sur. - Perú país rodeado de enemigos y Chile es el más destacado. - Formulación de la política de defensa se basa en las hipótesis de conflicto.	- Área del Pacífico - Chile - Colombia y Ecuador - Bolivia involucra a Perú - Distanciamiento con Chile - Perú rodeado de enemigos - Chile destacado enemigo - Apreciación político-estratégica - Hipótesis de conflicto

<sup>119</sup> Guedes da Costa, Thomaz, “La Percepción de Amenaza desde el Punto de Vista de los Militares Brasileños en las Décadas de los Setenta y Ochenta”, en: Cruz Johnson, Rigoberto V.A. y Varas Fernández, Augusto, (Editores), Op. Cit., Págs. 193-210.

**Resumen:**

El trabajo tuvo como intención dar a conocer la situación geo-estratégica del Perú y la percepción de amenazas que se derivan de su situación geopolítica y de la pérdida de más de 700.000 Km<sup>2</sup>. a lo largo de su historia. La estructura del trabajo es la siguiente: a) Áreas geo-estratégicas sensibles: Océano Pacífico sudamericano, Amazonas, altiplano y zona del Titicaca. Sobre el área del Pacífico, la historia muestra que constituye una zona de proyección clara, pero los conflictos ocurridos en ella junto a reafirmar su importancia para el Perú muestran que el país competidor ha sido Chile. En el Amazonas los límites con Brasil no presentan asuntos pendientes pero sí con Colombia y Ecuador. En el área altiplánica, Bolivia involucra a Perú en su propia problemática con sus vecinos, destacándose Chile por la proyección al Pacífico que postula Bolivia. b) Casos: Perú-Ecuador, Perú-Chile, Perú-Brasil. Con Ecuador, se explica el conflicto de límites en la Cordillera del Cóndor. Con Chile, la historia muestra cómo desde la guerra de 1879 se inició una larga etapa de distanciamiento, temor y recelos, estando pendiente en ese momento un aspecto del Tratado de 1929. Con Brasil no existían entonces intereses divergentes. c) Apreciación político-estratégica: sus grandes directrices de acuerdo con la Constitución son: la integración latinoamericana, el antiimperialismo y la hegemonía en el Pacífico-Sur. La efectúa el gobierno y es secreta. Aunque los intelectuales de la defensa no juegan ningún papel en su determinación, suponen una apreciación del Perú como un país rodeado de enemigos y entre ellos Chile es el más destacado. También se oponen a que Bolivia tenga una salida al Pacífico por antiguos territorios peruanos. d) Hipótesis de conflicto: las formula el gobierno y también son secretas. Suponiendo las que formulan los partidos políticos, la derecha y la izquierda creen en conflictos con Chile, Ecuador y los EEUU, en cambio el APRA considera que las diferencias se pueden resolver por las vías diplomáticas. e) Toma de decisiones: sus instancias son el Consejo de Ministros y la Secretaría de Defensa Nacional. El planeamiento se hace a tres niveles: Estratégico-operativo, PEO, Estratégico-administrativo, PEA, y de movilización PM. f) Formulación de la política de defensa: por su condición de secretas su contenido no puede ser revelado, pero sí decir que se basan en las hipótesis de conflicto y constituyen un proceso de toma de decisiones como el anteriormente expuesto. Para finalizar, se señala que la política de aprovisionamiento de las FFAA surge de la doctrina de guerra contrarrevolucionaria de los años 50' que luego sensibilizó a los militares reformistas que toman el poder en 1968 con Velasco Alvarado, con quien se adquirió material soviético en un plan de modernización para equipararse con los vecinos y enfrentar tensiones internas<sup>120</sup>.

**Texto N° 6**

Nombre de la Ponencia: Política Exterior, Percepciones de Seguridad y Amenaza en Paraguay	Autor: Carlos María Lezcano	Institución: (no señala institución) Paraguay
Temas:	Categoría 1: Ideas centrales	Categoría 2: Conceptos destacados
- Percepciones de amenazas durante el régimen de Stroessner	- Paraguay giró en torno a los intereses de Argentina, pasando luego a depender en su política exterior de Brasil.	- Intereses de Argentina - Dependencia de Brasil. - Enemigos - Subversión comunista

<sup>120</sup> Velit Granda, Juan, "El Contexto Político-Estratégico del Perú", en: Cruz Johnson, Rigoberto V.A. y Varas Fernández, Augusto, (Editores), Op. Cit., 211-248.

	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Supuestos enemigos eran la subversión comunista y Bolivia.</li> <li>- Régimen paraguayo de Stroessner apoyaba irrestrictamente a los Estados Unidos.</li> <li>- Se va abriendo paso una nueva concepción estratégica.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Bolivia</li> <li>- Stroessner</li> <li>-Estados Unidos</li> <li>- Nueva concepción estratégica.</li> </ul>
<p>Resumen:</p> <p>Hasta que Stroessner tomó el poder en 1954, el Paraguay giró en torno a los intereses de Argentina, pasando luego a depender en su política exterior de Brasil, pero manteniendo una relación pendular con Argentina en un "<i>equilibrio inestable</i>" entre ambos que resultara útil al régimen de Stroessner cuyos supuestos enemigos eran la subversión comunista y Bolivia. Al mismo tiempo, el régimen paraguayo apoyaba irrestrictamente a los Estados Unidos en los organismos internacionales. Al terminar el régimen, su herencia aún es fuerte, pero se va abriendo paso una nueva concepción estratégica<sup>121</sup>.</p>		

### Texto N° 7

Nombre de la Ponencia: Percepciones de Amenaza y Equipamiento Militar en Venezuela	Autor: Andrés Serbin	Institución: INVESP-Venezuela
Temas:	Categoría 1: ideas centrales	Categoría 2: conceptos destacados
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Características de las FFAA venezolanas</li> <li>- Relación civil-militar</li> <li>- Política de Defensa</li> <li>- Percepciones de amenazas</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Proceso de desarrollo democrático de los últimos años, las FFAA se han profesionalizado.</li> <li>- Relación civil-militar de "<i>mutua abstención</i>."</li> <li>- Los civiles mantienen desconfianza por la participación militar en política.</li> <li>- Los militares participan del</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Desarrollo democrático</li> <li>- Profesionalización FFAA</li> <li>- Relación civil-militar</li> <li>- Desconfianza civil</li> <li>- Participación militar en política</li> <li>- Proceso de toma de decisiones</li> <li>- Ministro de la Defensa</li> <li>- Inconsistencias y ambivalencias.</li> </ul>

<sup>121</sup> Lezcano, Carlos María, "Política Exterior, Percepciones de Seguridad y Amenaza en Paraguay", en: Cruz Johnson, Rigoberto V.A. y Varas Fernández, Augusto, (Editores), Op. Cit., 249-267.



	<p>proceso de toma de decisiones en áreas como seguridad y defensa, insurgencia, presupuesto militar, su situación socioeconómica, profesionalización y relaciones exteriores en relación a la defensa de acuerdo con la Constitución.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- El Ministro de la Defensa es un militar en servicio activo.</li> <li>- Inconsistencias y ambivalencias.</li> <li>- Congreso Nacional queda al margen.</li> <li>- Percepción de amenazas en base a configuración del territorio particularmente compleja.</li> <li>- Recursos petroleros a defender y zonas a poblar.</li> <li>- Articulación entre política de defensa y política exterior difícil.</li> <li>- Poco desarrollo de pensamiento estratégico.</li> <li>- Fuente de atención son los cuatro "<i>conflictos territoriales pendientes</i>", en la frontera con Brasil, los límites marítimos, la controversia con Colombia y con Guyana por el Esequibo.</li> <li>- No hay consensos.</li> <li>- Dudas por "<i>sobre-dimensionamiento</i>" de la política venezolana en la región del Caribe.</li> <li>- Encapsulamiento militar en el área de la seguridad y defensa y la gran autonomía para la adquisición de armamentos en función de las percepciones de amenaza.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Congreso Nacional al margen</li> <li>- Percepción de amenazas</li> <li>- Configuración del territorio</li> <li>- Recursos petroleros a defender</li> <li>- Zonas a poblar</li> <li>- Política de defensa y política exterior</li> <li>- Pensamiento estratégico</li> <li>- Conflictos territoriales pendientes</li> <li>- No hay consensos</li> <li>- Sobre-dimensionamiento</li> <li>- Región del Caribe.</li> <li>- Encapsulamiento militar</li> <li>- Autonomía</li> <li>- Adquisición de armamentos</li> </ul>
<p><b>Resumen:</b>  Como resultado del proceso de desarrollo democrático de los últimos años, las FFAA de Venezuela se ha profesionalizado y la relación civil-militar puede calificarse de "<i>mutua abstención</i>", en tanto cada sector se ocupa de lo propio, pero los civiles mantienen una desconfianza por la participación militar en política previa al inicio del proceso en 1958 y el ejemplo latinoamericano. Los militares participan del proceso de toma de decisiones en áreas</p>		

como seguridad y defensa, insurgencia, presupuesto militar, su situación socioeconómica, profesionalización y relaciones exteriores en relación a la defensa de acuerdo con la Constitución; además, el Ministro de la Defensa es un militar en servicio activo. Pero a pesar de esta participación se producen inconsistencias y ambivalencias y el Congreso Nacional queda al margen. Sobre la percepción de amenazas, la configuración del territorio es particularmente compleja, siendo Venezuela un país andino, amazónico, caribeño y atlántico, con recursos petroleros a defender y zonas a poblar. Por lo anterior, la articulación entre política de defensa y política exterior es difícil y existe poco desarrollo de pensamiento estratégico. Una fuente de atención son los cuatro "conflictos territoriales pendientes", en la frontera con Brasil, los límites marítimos, la controversia con Colombia y con Guyana por el Esequibo, que pueden ser fuente de futuras tensiones, aunque cada uno tiene características distintas. Cabe señalar que estos problemas no han generado consensos ni entre los políticos civiles ni con los militares. También han existido problemas hegemónicos con Brasil, y con Cuba en los años 70' y 80' por el eje Cuba-Nicaragua-Grenada e incluso Surinam. Algunos han dudado del "sobre-dimensionamiento" de la política venezolana en la región del Caribe planteando la necesidad de una política más "moderada" y con una fuerza militar acorde con las verdaderas potencialidades del país. Sigue un detalle de las adquisiciones de armamentos. Como conclusión se señala el encapsulamiento militar en el área de la seguridad y defensa y la gran autonomía para la adquisición de armamentos en función de las percepciones de amenaza<sup>122</sup>.

#### Texto N° 8

Nombre de la Ponencia: Equipamiento Militar, Política de Defensa y Política Exterior: el Caso Venezolano	Autor: Gral. Alberto Muller R.	Institución: INVESP-Venezuela
Temas:	Categoría 1: ideas centrales	Categoría 2: conceptos destacados
- Equipamiento Militar - Política de defensa	- Etapas del equipamiento militar entre 1960 y 1982. - Compra de aviones F-16 en 1980 como forma de proteger las instalaciones petroleras de la aviación cubana. - No existe decisión de la defensa explícita a través de Libros Blancos de la Defensa. - Política de adquisición de armamentos obedece a bases circunstanciales. - Venezuela fortalece el concepto de "seguridad colectiva" por sobre la "seguridad nacional", pero su política de adquisición de armamentos contradice esta	- Equipamiento militar - Aviones F16 - Instalaciones petroleras - Aviación cubana - Libros Blancos de la Defensa. - Adquisición de armamentos - Bases circunstanciales - Seguridad colectiva - Seguridad nacional - Contradicción - Poder del Estado - Medios ofensivos - Política de defensa - Política exterior

<sup>122</sup> Serbin, Andrés, "Percepciones de Amenaza y Equipamiento Militar en Venezuela", en: Cruz Johnson, Rigoberto V.A. y Varas Fernández, Augusto, (Editores), Op. Cit., 269-316.

	<p>declaración.</p> <ul style="list-style-type: none"><li>- Orientación en orden a fortalecer el poder del Estado con énfasis en medios ofensivos.</li><li>- Ausencia de vinculación entre la política de defensa y la exterior.</li></ul>	
--	--	--

**Resumen:**

Este trabajo consistió en un análisis de las etapas del equipamiento militar entre 1960 y 1982. Destaca el caso de la compra de aviones F-16 en 1980 como forma de proteger las instalaciones petroleras de la aviación cubana, lo que produjo una gran controversia por la influencia ejercida por los EEUU en un momento en que la situación de El Salvador estaba presente. No existiendo ninguna decisión explícita a través de Libros Blancos de la Defensa, como los de Gran Bretaña o Alemania, se concluye del debate que los partidos políticos que controlan las instituciones gubernamentales quieren sustraer del conocimiento público una política de adquisición de armamentos que obedece a bases circunstanciales. Se concluye que de acuerdo con la Constitución, Venezuela fortalece el concepto de "seguridad colectiva" por sobre la "seguridad nacional", pero su política de adquisición de armamentos contradice esta declaración, manteniendo una orientación en orden a fortalecer el poder del Estado con énfasis en medios ofensivos. También hay ausencia de vinculación entre la política de defensa y la exterior, pero esto puede ser normal. Como afirma Huntington en "The Common Defense" para sociedades plurales, "la política militar no es el resultado de deducciones de un claro pronunciamiento del objetivo nacional. Es el producto de la competencia de propósitos dentro de individuos y grupos. Es el resultado de políticas no de la lógica, más una arena que una unidad..."<sup>123</sup>.

Texto N° 9

Nombre de la Ponencia: Defensa Nacional y Política de Defensa en Chile	Autor: Vice-Almirante Rigoberto Cruz-Johnson	Institución: Centro de Estudios Estratégicos de la Armada-CEEA-Chile
Temas:	Categoría 1: ideas centrales	Categoría 2: conceptos destacados
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Apreciación civil de los militares chilenos</li> <li>- Apreciación de los civiles</li> <li>- Fundamento de la existencia de las FFAA chilenas</li> <li>- Fundamentos de la defensa nacional</li> <li>- Percepciones de amenazas</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Apreciación civil del grado de poder político que las FFAA conservaban.</li> <li>- Deseo de neutralización por la vía de redefinir sus roles, reducir sus presupuestos y subordinar a sus altos mandos cambiando la legislación y dictando políticas de defensa adecuadas.</li> <li>- Corrientes ideológicas revestidas de ropaje pacifista contrarios a la estabilidad de las instituciones, la jerarquía y la autoridad.</li> <li>- Visión natural de las FFAA</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Apreciación civil de las FFAA</li> <li>- Poder político de las FFAA</li> <li>- Neutralización FFAA</li> <li>- Redefinir roles de las FFAA</li> <li>- Reducir presupuestos de las FFAA</li> <li>- Subordinar altos mandos</li> <li>- Cambiar legislación</li> <li>- Políticas de defensa adecuadas</li> <li>- Corrientes ideológicas</li> <li>- Ropaje pacifista</li> <li>- Estabilidad de las instituciones</li> <li>- Jerarquía y autoridad</li> </ul>

<sup>123</sup> Muller R. Alberto, Gral., "Equipamiento Militar, Política de Defensa y Política Exterior: el Caso Venezolano", en: Cruz Johnson, Rigoberto V.A. y Varas Fernández, Augusto, (Editores), Op. Cit., 317-354.

	<p>de tipo estratégico defensiva al fortalecer los ejércitos y la religión.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Fundamento de la existencia de las Fuerzas Armadas; la defensa de la Patria.</li> <li>- Fuerzas disuasivas con credibilidad para cumplir su fin.</li> <li>- Subsisten factores de inestabilidad, rencores del pasado e intereses encontrados.</li> <li>- La unipolaridad envuelve riesgos, posibilidad de crisis o conflictos no superada.</li> <li>- Capacidad de resolución de estadistas y diplomáticos dependiente del apoyo de las Fuerzas Armadas.</li> <li>- Actitud pacifista del pasado llevó a descuidar la defensa.</li> <li>- Papel disuasivo en apoyo al trabajo diplomático.</li> <li>- No hay tratados inviolables.</li> <li>- Justificación del gasto en defensa.</li> <li>- Interacción entre objetivos nacionales y esfuerzos militares.</li> <li>- No obstante la complementación regional cada país debe mantener sus objetivos nacionales.</li> <li>- Nuevos objetivos globales a veces contrapuestos a la identidad e intereses nacionales.</li> <li>- Inquietud por la participación e influencia de los EEUU en el área nueva percepción de amenaza.</li> <li>- El estudio de políticas de defensa no parece cuestión del qué sino del cómo y cuándo.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Visión natural de las FFAA</li> <li>- Fortalecer los ejércitos y la religión</li> <li>- Defensa de la Patria</li> <li>- Fuerzas disuasivas</li> <li>- Factores de inestabilidad</li> <li>- Rencores del pasado</li> <li>- Intereses encontrados</li> <li>- Unipolaridad</li> <li>- Crisis o conflictos</li> <li>- Estadistas y diplomáticos</li> <li>- Apoyo de las Fuerzas Armadas</li> <li>- Actitud pacifista del pasado</li> <li>- Papel disuasivo</li> <li>- No hay tratados inviolables</li> <li>- Gasto en defensa</li> <li>- Objetivos nacionales</li> <li>- Esfuerzos militares</li> <li>- Objetivos globales</li> <li>- Identidad e intereses nacionales</li> <li>- Influencia de los EEUU</li> <li>- Percepción de amenaza</li> <li>- Política de defensa</li> </ul>
--	---	--

**Resumen:**

El Almirante Cruz-Johnson comenzó su trabajo haciendo notar el interés por los temas de defensa que se notaba en ese momento y la apreciación civil del grado de poder político que las FFAA conservaban y que deseaban neutralizar por la vía de redefinir sus roles en la institucionalidad estatal, reducir sus presupuestos y subordinar a sus altos mandos cambiando la legislación y dictando políticas de defensa adecuadas. Quienes así pensaban, eran en opinión del Almirante, representantes de corrientes ideológicas revestidas de ropaje pacifista contrarios a la estabilidad de las instituciones, la jerarquía y la autoridad, por lo que no les convenían FFAA tradicionales, profesionales y sólidas, diseñadas en torno a la defensa de los grandes intereses nacionales, sino cuerpos armados obedientes a sus doctrinas diseñados para mantener el orden interno y el poder de los jerarcas. Hablaban de reasignar los recursos y planteaban Fuerzas Armadas democráticas, al servicio del pueblo y de bajo costo, falacias para ocultar el deseo de tener cuerpos armados al servicio del partido gobernante y con capacidad básicamente represiva. Luego el autor expresó su punto de vista tomando como ejemplo la actitud antigua de dedicar los hijos a la religión y al sacerdocio, lo que era indicativo de una visión natural de tipo estratégico defensiva al fortalecer los ejércitos y la religión. Esta sana racionalidad permite orientar una política de defensa y constituye el fundamento de la existencia de las Fuerzas Armadas; la defensa de la Patria. La actitud defensiva requiere de fuerzas disuasivas que requieren credibilidad para cumplir su fin, esto es; fuerzas suficientes, capacidad para emplearlas y voluntad de hacerlo. Lo último lleva a estudiar los posibles conflictos, la percepción de ellos y su validez en el momento que se vive. En este aspecto, subsisten factores de inestabilidad, rencores del pasado e intereses encontrados que pueden dar origen a conflictos entre vecinos y con otros que deseen imponer sus intereses en el continente. No obstante el fin de la Guerra Fría, la unipolaridad envuelve riesgos, de modo que la posibilidad de crisis o conflictos no puede darse por superada. La capacidad para resolverlas de estadistas y diplomáticos dependerá del apoyo que tengan de sus Fuerzas Armadas. En el pasado, la actitud pacifista de Chile llevó a descuidar su defensa pensando en ahorrar recursos, pero se presentaron crisis que obligaron a reforzar a las Fuerzas Armadas. Cuando la contraposición de intereses lleva a una crisis en las relaciones internacionales, el Estado necesita apoyarse en sus Fuerzas Armadas para que ejerzan su papel disuasivo en apoyo al trabajo diplomático. No hay tratados inviolables, pues su validez perdura en la medida que las partes están dispuestas a cumplirlos; si ello no ocurre, sobreviene la crisis y si ella no es bien manejada, el conflicto armado, lo que justifica el gasto en defensa. De las ponencias del seminario y el consiguiente foro, se hace patente la interacción entre objetivos nacionales y los esfuerzos militares que hacen los países para apoyarlos. La complementación regional puede dar lugar a una convergencia de intereses, no obstante la cual cada país debe mantener sus objetivos nacionales sin subordinarlos a nuevos objetivos globales que a veces se contraponen a la identidad e intereses nacionales. Surge la inquietud por la participación e influencia de los EEUU en el área, la que debiera ser objeto de atención de nuestros países para tener una concepción y pensamiento soberano frente a esta nueva percepción de amenaza. En todo caso, el estudio de políticas de defensa no parece cuestión del qué sino del cómo y cuándo. De la orgánica del aparato de defensa y el porcentaje del erario nacional para su mantención y eficacia de modo que sirva para mantener la paz<sup>124</sup>.

**Texto N° 10**

Nombre de la Ponencia:	Autor:	Institución:
------------------------	--------	--------------

<sup>124</sup> Cruz-Johnson, Rigoberto, V.A., "Defensa Nacional y Política de Defensa en Chile", en: Cruz Johnson, Rigoberto V.A. y Varas Fernández, Augusto, (Editores), Op. Cit., Págs. 357-364.

Percepciones de Amenazas Militares y Agenda para la Política de Defensa	Emilio Meneses	Pontificia Universidad Católica de Chile
Temas:	Categoría 1: ideas centrales	Categoría 2: conceptos destacados
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Historia de los conflictos de Chile con sus vecinos</li> <li>- Amenazas vecinales surgidas después de la Segunda Guerra Mundial</li> <li>- Consideraciones político-estratégicas regionales y vecinales</li> <li>- Percepciones de amenazas</li> <li>- Situación de las FFAA</li> <li>- Relación civil-militar</li> <li>- Condicionamiento geográfico</li> <li>- Papel de las FFAA</li> <li>- Política de defensa</li> <li>- Condicionantes de la política de defensa</li> <li>- Visión de los civiles por parte de los militares</li> <li>- Relación de la política de defensa y la política exterior</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Inestabilidad del continente y márgenes estrechos de maniobra de los planificadores de la defensa chilena.</li> <li>- Peligro de guerra contra más de un vecino siempre presente.</li> <li>- Hipótesis de conflicto tradicionales.</li> <li>- Situación de cada rama de las Fuerzas Armadas.</li> <li>- Percepción de amenazas militares decreciente desde 1984.</li> <li>- Restablecimiento de la democracia relevancia del tema de la defensa.</li> <li>- Abandono civil de los asuntos militares antes de 1973.</li> <li>- Interés actual de las elites civiles por asegurar el profesionalismo militar y el control civil.</li> <li>- Existencia de una opinión pública crecientemente interesada en el tema de la defensa.</li> <li>- Dudas sobre existencia de una política de defensa formalizada.</li> <li>- La política de defensa involucra decisiones "<i>estratégicas</i>" o relacionadas con el ámbito internacional, y "<i>estructurales</i>" que suponen acciones en lo interno. - Distinción entre política de defensa y administración de la defensa.</li> <li>- No existe una matriz con un conjunto objetivo de fuerzas externas e internas que</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Amenazas vecinales</li> <li>- Consideraciones político-estratégicas</li> <li>- Inestabilidad del continente</li> <li>- Planificadores de la defensa</li> <li>- Peligro de guerra</li> <li>- Hipótesis de conflicto</li> <li>- Fuerzas Armadas</li> <li>- Percepción de amenazas</li> <li>- Democracia</li> <li>- Defensa</li> <li>- Abandono civil</li> <li>- Elites civiles</li> <li>- Profesionalismo militar</li> <li>- Control civil</li> <li>- Opinión pública</li> <li>- Política de defensa</li> <li>- Administración de la defensa</li> <li>- Matriz</li> <li>- Fuerzas externas e internas</li> <li>- Universo de alternativas</li> <li>- La historia condiciona</li> <li>- La geografía determinante</li> <li>- No hay consenso básico</li> <li>- Medidas modernizadoras.</li> <li>- Desconfianza</li> <li>- Verdaderas intenciones</li> <li>- Capacidad del liderazgo</li> <li>- Burocracia armada</li> <li>- Bien Público</li> <li>- Pobre interrelación</li> <li>- Defensa y política exterior</li> <li>- Crisis fronterizas</li> <li>- La defensa componente de la política exterior</li> <li>- Visión de las FFAA</li> <li>- Inclusión de los militares</li> <li>- Objetivos políticos</li> <li>- Planes de guerra</li> <li>- Estructura del Ministerio de Defensa.</li> <li>- Agenda de defensa de los 90'</li> </ul>

	<p>determinen un universo de alternativas posibles a disposición de los encargados de tomar las decisiones.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- La historia pasada está condicionando el presente.</li> <li>- La geografía también es determinante.</li> <li>- No hay un consenso básico desde el cual partir.</li> <li>- Las élites políticas y sus asesores académicos discrepan sobre alcance y oportunidad de medidas modernizadoras.</li> <li>- Los militares sienten desconfianza sobre las verdaderas intenciones y la capacidad del liderazgo político.</li> <li>- Lo militar no es sólo una profesión sino también una organización, una burocracia armada.</li> <li>- La defensa es un "Bien Público", permanente, nacional e indivisible.</li> <li>- Pobre interrelación y coordinación entre la defensa y la política exterior causa principal de las crisis fronterizas producidas a contar de 1954.</li> <li>- Inclusión de la defensa como una componente de la política exterior.</li> <li>- Visión de las FFAA es "<i>estratégica</i>".</li> <li>- Inclusión de los militares en la formulación de la política exterior.</li> <li>- Orientación y fundamentación de las FFAA de los objetivos políticos que sustentan los planes de guerra.</li> <li>- Inadecuada estructura del Ministerio de Defensa.</li> <li>- Agenda de defensa de los 90'.</li> </ul>	
--	---	--



### Resumen:

La primera parte de la ponencia es una revisión de la historia de los conflictos que tuvo Chile con sus vecinos en el siglo XIX; la Guerra del Pacífico con Perú y Bolivia y las tensiones limítrofes con Argentina hasta los acuerdos de 1902. También se incluyen las difíciles relaciones con los EEUU respecto de los asuntos pendientes con el Perú, lo que constituyó una amenaza extracontinental en las primeras décadas del siglo XX y luego al comienzo de la Segunda Guerra Mundial por las relaciones con Japón. A continuación se analizan las amenazas vecinales surgidas después de la Guerra cuando revivió el peligro de un conflicto con Argentina, el que se mantuvo durante los siguientes 30 años y que motivó la dictación de la Ley Reservada del Cobre para financiar a las FFAA. A esto se agregaron las tensiones con Bolivia por el río Lauca en los 50' y con el Perú posteriormente. La escalada armamentista de este último país en los años 70', mientras que Chile sufría el embargo de armas norteamericano, constituyó una clara percepción de amenaza pues se encontraba próximo el aniversario de la Guerra del Pacífico. Otro problema grave fue el desconocimiento de Argentina del Laudo Arbitral británico que llevó a ambos países al borde de la guerra. La Guerra de Las Malvinas cambió a su vez el equilibrio estratégico del Cono Sur al dejar expuesto el flanco oriental de Argentina. A raíz de esto, las tensiones entre ambos países dieron lugar a una política de acercamiento y superación pacífica de diferencias, desapareciendo las causas territoriales para un conflicto. El tema de la mediterraneidad de Bolivia era el problema pendiente más relevante en ese momento, pero la necesidad de considerar al Perú en una posible solución lo hacía muy complejo de resolver. En otro acápite del trabajo se encuentran las consideraciones político-estratégicas regionales y vecinales, donde se destaca la inestabilidad del continente y los márgenes estrechos de maniobra que tuvieron los planificadores de la defensa chilena. El peligro de una guerra contra más de un vecino ha estado siempre presente, según se desprende de la problemática que ha marcado las relaciones en el área. Las hipótesis de conflicto habituales presentadas por el autor, muestran a los territorios extremos como los posibles teatros de operaciones, sin descartar al Pacífico Sur por la situación de Isla de Pascua. También se plantea la situación de cada rama de las Fuerzas Armadas en función de sus condiciones y posibles desafíos<sup>125</sup>.

Luego del detallado análisis que recogía la memoria que alimentaba las percepciones de amenaza a comienzo de los 90', el trabajo continua con una conceptualización de la política de defensa que coincidirá en muchos aspectos tanto con la discusión previa a la elaboración del Libro de la Defensa de 1997, como con algunos de los lineamientos centrales que serán allí expuestos.

Al respecto se señalaba que a contar de 1984 la percepción de amenazas militares decreció, pero con el restablecimiento de la democracia el tema de la defensa adquirió relevancia por tres razones a lo menos: el deseo de evitar el abandono que sufrieron los asuntos militares antes de 1973, el interés de las elites civiles por asegurar el profesionalismo militar y el control civil, y la existencia de una opinión pública crecientemente interesada en el tema. Sobre el concepto de política de defensa agrega: *"Suponer que en el sector defensa en Chile ha existido o existe una política, esto es, un cuerpo de propósitos generales que se han traducido en documentos básicos de referencia, en objetivos operacionales identificables y en acciones tendientes a cumplir esos objetivos, es una presunción conveniente para los efectos de este estudio, pero bien puede que históricamente no haya sido el caso. Al plantear un listado de acciones para este sector estamos convirtiendo esta presunción en una condición necesaria, es decir, difícilmente se podrá discutir los elementos de una agenda sin asumir que es preciso adoptar una política tendiente a que esas metas se realicen"*<sup>126</sup>.

Siguiendo a Huntington, el autor establece que la política de defensa involucra decisiones

<sup>125</sup> Meneses, Emilio, "Percepciones de Amenazas Militares y Agenda para la Política de Defensa", en: Cruz Johnson, Rigoberto V.A. y Varas Fernández, Augusto, (Editores), Op. Cit., Págs. 365-441.

<sup>126</sup> Ib. Idem

"*estratégicas*" o relacionadas con el ámbito internacional, y "*estructurales*", las que suponen acciones en lo interno, como recursos, personal, etc, las que se considerarán parte integral y necesaria de la política. También se distingue entre política de defensa y administración de la defensa, donde pueden darse confusiones a nivel de decisiones estructurales, dimensión donde las FFAA han actuado virtualmente sin apoyo o guía del liderazgo civil. La política de defensa tiene a su vez tres aspectos a considerar: en primer lugar, no existe en realidad una matriz con un conjunto objetivo de fuerzas externas e internas que determinen un universo de alternativas posibles a disposición de los encargados de tomar las decisiones, al contrario, son incontables las limitaciones de todo tipo, de modo que, siguiendo a Schlessinger, "*ningún estadista debería suponer poder penetrar un proceso intrincadamente compuesto, no sólo por la necesidad, sino por la contingencia, fortuidad, ignorancia, estupidez y la casualidad*". En segundo lugar, no se está escribiendo sobre un papel en blanco, sino que hay toda una historia pasada que está condicionando el presente (se describen situaciones en tal sentido). Tercero, la geografía también es determinante, y en esto Chile por su forma y posición tiene claros condicionantes. Los valores políticos y sociales también cuentan.

Antes del 73' hubo apatía civil y aunque la situación cambió, no hay un consenso básico desde el cual partir. La opinión pública comprende el efecto del gasto militar en tiempos de paz para el presupuesto, pero advierte esta falta de consenso. Las élites políticas y sus asesores académicos discrepan sobre el alcance y oportunidad de las medidas modernizadoras, y los militares sienten desconfianza sobre las verdaderas intenciones y la capacidad del liderazgo político. Cabe agregar que las administraciones y las burocracias armadas no toman decisiones bajo una racionalidad convencional, sino producto de la negociación política, de modo que el poder e intereses de algunos puede ser clave en la adopción de determinada política.

A continuación el autor aporta un estudio sobre la profesión militar y las instituciones armadas donde incorpora las ideas de Huntington, Janowitz y Moskos, y sobretodo el modelo de Harries-Jenkins para resolver sobre la disparidad de proposiciones acerca del profesionalismo militar, entendiendo en consecuencia que lo militar no es sólo una profesión sino también una organización, una "*burocracia armada*", de modo que supera la dicotomía institucional-ocupacional y permite compatibilizar colegialidad y jerarquía, dando cabida a otros estamentos como sub-oficiales, reclutas, personal de planta, etc. en una matriz de relaciones horizontales, verticales y organizacionales. Otros aspectos tratados en el estudio fueron la asignación de recursos, donde se establece que la defensa es un "*Bien Público*", permanente, nacional y por lo tanto indivisible, y seguidamente se exponen diversos criterios del autor sobre el gasto del sector.

También se aborda la relación entre la defensa y la política exterior, la que es calificada como de "*pobre interrelación y coordinación*" y causa principal de las crisis fronterizas producidas a contar de 1954. Por este motivo, se requiere incluir a la defensa como una componente de la política exterior puesto que la visión de las FFAA es "*estratégica*". Incluir a los militares en la formulación de la política exterior tendría entre otras ventajas que las FFAA podrían orientar y fundamentar los objetivos políticos que sustentan los planes de guerra y estructurar mejor el gasto en defensa al conocer los factores políticos implicados en las opciones y mercados de adquisiciones.

El último punto del trabajo se centró en la organización de la defensa, donde se consideró inadecuada la estructura del Ministerio. Se incluyó la relación con el Poder Legislativo. En ambos casos se planteó una propuesta alternativa.

Para concluir, el autor reconoció las enormes dificultades para enfrentar los cambios en ese momento.

La nutrida agenda de defensa de los 90' tenía seis aspectos a considerar: primero, evaluar si existe la necesidad de una política de defensa para los 90'; segundo, el problema de la relación

127 Ib. Idem.

entre las tres ramas de las FFAA; tercero, el financiamiento del gasto en defensa; cuarto, la relación entre las instituciones armadas y la política exterior; quinto, la organización de la defensa; sexto, la modernización, qué debe mantenerse y qué debe cambiar<sup>127</sup>.

#### Texto N° 11

Nombre de la Ponencia: Chile y el Océano Pacífico	Autor: Embajador Mario Barros van Buren	Institución: CEEA
Temas:	Categoría 1: ideas centrales	Categoría 2: conceptos destacados
- Historia del Océano Pacífico - Los organismos internacionales en el ámbito del Océano Pacífico	- Creciente importancia de la cuenca del Pacífico - Desafíos de Chile en el Pacífico.	- Océano Pacífico - Organismos Internacionales - Importancia para el país - Desafíos de Chile
<p>Resumen:</p> <p>La ponencia del Embajador Barros está dividida en dos partes: la primera es una breve historia del Océano Pacífico; la segunda, una descripción de los organismos internacionales que existen en este ámbito en alguno de los cuales Chile tiene participación. El sentido de la ponencia es destacar la creciente importancia de la cuenca del Pacífico para el país y los desafíos que impone competir en ella<sup>128</sup>.</p>		

<sup>128</sup> Barros van Buren, Mario, "Chile y el Océano Pacífico", en: Cruz Johnson, Rigoberto V.A. y Varas Fernández, Augusto, (Editores), Op. Cit., Págs. 443-466.

Texto N° 12

Nombre de la Ponencia: Las Misiones de la Armada	Autor: Vice-Almirante Jorge Arancibia Reyes	Institución: Centro de Estudios Estratégicos de la Armada-CEEA
Temas:	Categoría 1: ideas centrales	Categoría 2: conceptos destacados
- Funciones de la Armada de Chile	- Funciones que cumple la Armada en la defensa de las áreas oceánicas de Chile. - Capacidad disuasiva de la institución.	- Funciones de la Armada - Capacidad disuasiva
<p>Resumen:</p> <p>El trabajo del Almirante Arancibia constituyó una exposición de las funciones que cumple la Armada en la defensa de las áreas oceánicas de Chile, tanto desde el punto de vista de la preservación de la soberanía, como de la protección de la navegación y de la proyección del país. Las misiones de la Armada tienen en este sentido una vertiente militar, otra diplomática y también una socioeconómica que aumentan en la medida que lo hace el enorme espacio marítimo sobre el que tiene jurisdicción o presencia. Respecto a las amenazas, se enfatiza en la capacidad disuasiva de la institución, la cual descansa en la voluntad de acción que evidencia en el cumplimiento de sus tareas<sup>129</sup>.</p>		

---

<sup>129</sup> Arancibia Reyes, Jorge, VA., "Las Misiones de la Armada", en: Cruz Johnson, Rigoberto V.A. y Varas Fernández, Augusto, (Editores), Op. Cit., Págs. 467-491.

### 1.3.1.3.- El Aporte de FLACSO a los Programas Gubernamentales sobre la Política de Defensa Nacional

Otro destacado aporte de FLACSO se realizó en 1993 a partir de un seminario de discusión en la Academia de Guerra del Ejército que dio como resultado un documento germinal que serviría de base para el programa del Gobierno de Eduardo Frei en defensa. En este trabajo se realizaba una crítica a algunos supuestos erróneos existentes en ese momento y se postulaban algunos principios y criterios rectores de una política de defensa nacional que muestran una estrecha coincidencia con la iniciativa tras la confección de los Libros de la Defensa Nacional. Por la importancia de este documento se ofrece a continuación un análisis de sus contenidos fundamentales:

#### Análisis de Contenido Proposiciones Programáticas para la Defensa Nacional, Evaluación y Perspectivas (Autores: Augusto Varas; Francisco Rojas; Claudio Fuentes, FLACSO- 1994)

Temas	Categoría 1: ideas principales	Categoría 2: conceptos destacados
-Introducción: Posibilidad de una visión compartida de la política de defensa	-El tema de la defensa nacional y de las relaciones con las FF.AA. ha sido controvertido. -Creación de consensos de mediar una aproximación adecuada. - Reflexión programática que permita orientar la definición de políticas específicas durante el mandato venidero. - El cambio producido en la clase política sobre temas de defensa, junto a las recientes transformaciones internacionales está creando nuevas condiciones para formular una política de	-Controversia -Consensos - Reflexión programática - Cambios -Clase política - Nuevas condiciones - Política de defensa de Estado. - Visiones compartidas.

	<p>defensa de Estado.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Alcanzar visiones compartidas en diversos campos incluyendo la defensa nacional.</li> </ul>	
<p>I. Perspectivas de la defensa nacional:</p> <p>1. Defensa Nacional:</p> <p>2. Defensa y Estado:</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Nuevas condiciones sistémicas.</li> <li>- Actualización de los principales elementos aptos para lograr una política de defensa de largo plazo.</li> <li>- Un ampliado rol del país posibilitaría establecer nuevas alianzas y coaliciones, así como acceder a recursos hoy no disponibles para nuestro desarrollo.</li> <li>- Mayor estabilidad interna y regional.</li> <li>- Debe ser parte de un conjunto coordinado de los escasos recursos económicos, políticos y culturales disponibles.</li> <li>- Debe ser un elemento integrante de la proyección doméstica e internacional del país.</li> <li>- Junto al dispositivo propiamente militar estructurado en torno a las FF.AA., otros recursos de poder no militar deben articularse armónicamente en un todo coordinado y altamente eficiente.</li> <li>- El logro de este nuevo marco involucra a las instituciones armadas y a algunos sectores no militares del Estado, ambos vinculados a través de formas adecuadas con la sociedad civil.</li> <li>- En la compleja transición a la democracia para los actores involucrados no ha sido fácil establecer una distinción entre aquellos aspectos</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Nuevas condiciones</li> <li>- Actualización</li> <li>- Política de defensa de largo plazo.</li> <li>- Ampliado rol del país</li> <li>- Nuevas alianzas y coaliciones - Acceder a recursos</li> <li>- Mayor estabilidad</li> <li>- Escasos recursos</li> <li>- Proyección del país</li> <li>- Recursos de poder no militar</li> <li>- Nuevo marco</li> <li>- Instituciones armadas</li> <li>- Sectores no militares del Estado</li> <li>- Sociedad civil</li> <li>- Transición a la democracia</li> <li>- Aspectos políticos de la relación civil-militar</li> <li>- Defensa Nacional</li> <li>- Sistema político presidencial</li> <li>- Coordinación de políticas</li> <li>- Perspectiva transectorial</li> </ul>

<p>3. Elementos para una política:</p>	<p>políticos de la relación civil-militar y los propios de la defensa nacional.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- La estructura altamente centralizada de nuestro sistema político presidencial hace muy complicada la coordinación de políticas en una perspectiva transectorial.</li> <li>- El Estado contemporáneo se caracteriza por una alta coordinación superior y una gestión más descentralizada de los asuntos públicos.</li> <li>- La coherencia estatal será posible, básicamente, por la especificación delimitada de funciones y roles.</li> <li>- En el caso de las FF.AA., estas se deben estructurar en torno al centro de gravedad de las tareas castrenses, la profesión militar y a la negación de una difusividad funcional en el marco de una eficiente división del trabajo estatal.</li> <li>- La cooperación entre sus partes integrantes, así como la especificidad de funciones de cada una de ellas, son las condiciones para una gestión moderna de los asuntos públicos.</li> <li>- En este marco es posible afirmar que la existencia de instituciones armadas fuertes, con roles específicos, que cooperan con otras partes del Estado y se relacionan dinámicamente con la sociedad civil, coordinadas por el Ejecutivo en un marco constitucional democrático, no conspira necesariamente contra la existencia de un poder civil fuertemente asentado.</li> <li>- El definir un haz de interacciones estables del</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- El Estado contemporáneo</li> <li>- Alta coordinación superior</li> <li>- Gestión de los asuntos públicos</li> <li>- Coherencia estatal</li> <li>- Especificación de funciones y roles</li> <li>- Tareas castrenses</li> <li>- Cooperación entre sus partes integrantes</li> <li>- Condiciones para la gestión</li> <li>- Instituciones armadas</li> <li>- Sociedad civil</li> <li>- Coordinación</li> <li>- Marco constitucional democrático</li> <li>- Poder civil</li> <li>- Haz de interacciones</li> <li>- Tarea pendiente</li> <li>- Congreso</li> <li>- Colaboración no política de las instituciones armadas</li> <li>- Modernización y desarrollo nacional</li> </ul> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Logros y limitaciones de la política de defensa en el período 1990-1993.</li> <li>-Atractiva y renovada política de servicio militar</li> <li>- Política de modernización y transferencia tecnológica permanente a las FF.AA.</li> <li>- Coordinación de las industrias de bienes de uso militar</li> </ul>
--	---	--

<p>4. Fuerzas armadas y desarrollo</p>	<p>conjunto de las FF.AA. con el resto del Estado que mantenga las condiciones de una acción centrada en la defensa y que no politice a sus instituciones, es una tarea pendiente que tanto el Ejecutivo como el Congreso prontamente deberían asumir.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Es pertinente establecer con mucha claridad cuáles son las áreas y formas profesionales permanentes de colaboración no política de las instituciones armadas con el resto del Estado y la sociedad, en la perspectiva de su propia modernización y desarrollo nacional.</li> <li>- Para avanzar en esta perspectiva se requieren analizar los logros y limitaciones de la política de defensa en el período 1990-1993.</li> <li>- Una atractiva y renovada política de servicio militar;</li> <li>- La formulación de una política de modernización y transferencia tecnológica permanente a las FF.AA.</li> <li>- Mayor coordinación de las industrias de bienes de uso militar.</li> <li>- Mayor interoperatividad de las ramas castrenses en sus distintos niveles y teatros de operaciones.</li> <li>- Desarrollo gradual del Estado Mayor de la Defensa Nacional (EMDN) como instancia de planificación estratégica o de largo plazo.</li> <li>- Coordinación estable de las políticas de defensa y exterior.</li> <li>- Dinamización de actividades en materias antárticas, limítrofes, aeroespaciales y marítimas.</li> <li>- Definición de un marco orgánico de políticas en</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Mayor interoperatividad</li> <li>- Desarrollo gradual del Estado Mayor de la Defensa Nacional - Coordinación estable de las políticas de defensa y exterior</li> <li>- Dinamización de actividades en materias antárticas, limítrofes, aeroespaciales y marítimas.</li> <li>- Instancias e iniciativas multilaterales globales y regionales de paz.</li> <li>- Revisión organizacional del Ministerio de Defensa.</li> </ul> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Fortalecer la defensa nacional - Centro de gravedad profesional</li> <li>- El interés nacional no se percibe efectiva o potencialmente amenazado</li> <li>- La función castrense en la defensa es onerosa</li> <li>- Marco para generar políticas</li> <li>- Relación de suma positiva - Tareas profesionales de las FF.AA.</li> <li>- Gran estrategia nacional</li> </ul>
--	---	--



	<p>instancias e iniciativas multilaterales globales y regionales de paz.</p> <p>-Revisión organizacional del Ministerio de Defensa.</p> <p>- La perspectiva esbozada tiene como supuesto básico el que cualquier forma de interacción y aporte de las FF.AA. al conjunto del Estado y sociedad civil debería realizarse en función de fortalecer la defensa nacional sin desplazar a las FF.AA. de su centro de gravedad profesional.</p> <p>- Las perspectivas que afirman que dado que en la actualidad el interés nacional no se percibe efectiva o potencialmente amenazados, tienden a concluir que la función castrense en la defensa es onerosa.</p> <p>- Se requiere de un marco para generar políticas aptas para establecer una relación de suma positiva entre las tareas profesionales de las FF.AA. en la defensa y la gran estrategia nacional.</p>	
<p>II. Los Programas de Gobierno de la Concertación</p>	<p>- Se analizan las propuestas programáticas de la Concertación para los períodos 1990-1994 y 1994-2002.</p> <p>- Se destaca la alta coincidencia entre las propuestas de la Concertación y de la centro-derecha, lo cual permite pensar en la posibilidad de desarrollar una aproximación supra-partidaria en estas materias.</p>	<p>-Propuestas programáticas</p> <p>- Alta coincidencia de la Concertación y centro-derecha</p> <p>- Aproximación supra-partidaria</p>
<p>III. Consideraciones sobre las propuestas programáticas</p> <p>1. Propuestas en el área de la</p>	<p>- Los supuestos erróneos:</p>	<p>- Supuestos erróneos</p> <p>- Gran vacío conceptual en</p>

<p>defensa:</p>	<p>a.- Una transición política y económica exitosa resolverá los problemas en las relaciones con las FF.AA:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>-Supuesto, muy en boga a fines de los ochenta, explica el gran vacío conceptual en el diseño de la transición.</li> <li>- La no consideración del componente militar ha obstaculizado el desarrollo de un ámbito inter-ministerial y parlamentario apto para desarrollar una política de por sí compleja, multidimensional y sobre la cual aún no se tiene suficiente competencia.</li> <li>- Se han invertido prioridades y énfasis, confundiendo la actuación de las FF.AA. como actores políticos durante el régimen militar con una política de defensa.</li> <li>- La tendencia gubernamental se ha centrado en temas constitucionales, políticos y doctrinarios relativos a las FF.AA., más que en su tarea profesional.</li> <li>- Este sesgo permite entender cómo y por qué la inalterada, pero nunca plenamente aceptada, norma constitucional transitoria sobre los Comandantes en Jefe, se convirtió en el origen de muchas de las crisis.</li> </ul> <p>b.- El fin de la guerra fría, los cambios internacionales y regionales eliminan las amenazas explícitas en contra del país:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- La región nunca estuvo determinadamente vinculada al esfuerzo de la guerra fría. Su fin no ha afectado en lo fundamental los intereses y políticas de defensa regionales y vecinales.</li> <li>- La ausencia de amenazas explícitas no ha implicado la</li> </ul>	<p>diseño de la transición</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Política de por sí compleja</li> <li>- No se tiene suficiente competencia.</li> <li>- Se han invertido prioridades y énfasis</li> <li>- Actuación de las FF.AA. como actores políticos</li> <li>- Política de Defensa</li> <li>- Temas constitucionales, políticos y doctrinarios</li> <li>- Tarea profesional FFAA.</li> <li>- Norma constitucional transitoria</li> <li>- Origen de muchas de las crisis</li> <li>- El fin de la guerra fría</li> <li>- Cambios internacionales y regionales</li> <li>- Amenazas explícitas</li> <li>- Intereses y políticas de defensa regionales y vecinales</li> <li>- Ausencia de amenazas</li> <li>-Tensiones y crisis</li> <li>- Integración económica y cooperación comercial</li> <li>- Diseño de la política exterior</li> <li>- Complejas interacciones de cooperación y conflicto</li> <li>- Internacionalización</li> <li>- Aumento del intercambio regional</li> <li>- Tensiones vecinales</li> <li>- Red tupida de intereses</li> <li>- Evitar los conflictos</li> <li>- Tensiones en las materias donde se interactúa</li> <li>- Paz regional</li> <li>- Defensa regional</li> <li>- Posibilidades de una acción colectiva</li> <li>- Enemigos comunes</li> <li>- Condiciones de mercado</li> <li>- Opciones de acomodación individual</li> <li>- No existe un enemigo común</li> <li>- Limitación de armamentos</li> <li>- Carrera armamentista</li> <li>- Modificaciones a las relaciones Estado-FF.AA.</li> </ul>
-----------------	--	---

	<p>eliminación de tensiones y crisis.</p> <p>- Se sostiene que la integración económica y la cooperación comercial eliminarían las amenazas explícitas contra el país. Sin embargo, no se tiene en cuenta que la integración económica, que no es parte del diseño de la política exterior, no puede contar como marco para un manejo eficiente de las complejas interacciones de cooperación y conflicto del país, siendo esta realidad mucho más fluida que en otras latitudes.</p> <p>- La tendencia hacia la internacionalización y aumento del intercambio regional, que es evidente en nuestro país, no implica necesariamente una disminución en las tensiones vecinales.</p> <p>- Es efectivo que la mayor cooperación genera una red tupida de intereses donde los distintos actores intentan evitar los conflictos. No obstante, simultáneamente surgen tensiones, precisamente en las materias donde se interactúa.</p> <p>c.- La paz regional pasa por una defensa regional:</p> <p>- A partir de este supuesto la paz en la región queda determinada por las posibilidades de una acción colectiva en contra de enemigos comunes. Esta perspectiva no considera: uno, que esa acción no tiene un arraigo profundo en la región; dos, que las actuales condiciones de mercado estimulan las opciones de acomodación individual y tres, que precisamente porque</p>	<p>- Proceso de modernización castrense</p>
--	--	---

	<p>la guerra fría ha terminado no existe un enemigo común.</p> <p>d.- La limitación de armamentos evita una carrera armamentista:</p> <p>Tal proceso posibilitaría introducir todas aquellas modificaciones a las relaciones Estado-FF.AA. que surgen del proceso de modernización castrense.</p>	
<p>IV. Bases para una política de defensa suprapartidaria</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Diferenciar los aspectos políticos de las dimensiones profesionales de la defensa nacional.</li> <li>- Necesidad de desarrollar una política de Estado (coherente, suprapartidaria, civil-militar y de largo plazo) que avance en: <ul style="list-style-type: none"> <li>- Sistema presupuestario quinquenal;</li> <li>- Política de modernización y transferencia tecnológica;</li> <li>- Coordinación de las industrias militares;</li> <li>- Mayor interoperatividad;</li> <li>-Desarrollo gradual del Estado Mayor de la Defensa Nacional como instancia de planificación estratégica;</li> <li>- Coordinación estable de las políticas de defensa y exterior;</li> <li>- Dinamización de actividades en materias aeroespaciales, marítimas y limítrofes;</li> <li>- Definición de un marco orgánico de políticas en instancias e iniciativas multilaterales globales y regionales;</li> <li>-Regímenes de cooperación e iniciativas de paz global y regional;</li> <li>- Participación de las instituciones armadas en espacios estatales y sociales de interacción civil-militar en tiempos de paz. Al respecto se pueden identificar a lo menos diez áreas de políticas:</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Aspectos políticos</li> <li>- Dimensiones profesionales</li> <li>- Defensa nacional</li> <li>- Política de Estado</li> <li>- Sistema presupuestario</li> <li>- Modernización</li> <li>- Transferencia tecnológica</li> <li>- Industrias militares</li> <li>- Interoperatividad</li> <li>-Estado Mayor de la Defensa Nacional</li> <li>- Políticas de defensa y exterior</li> <li>- Materias aeroespaciales, marítimas y limítrofes</li> <li>- Instancias e iniciativas multilaterales globales y regionales</li> <li>-Regímenes de cooperación</li> <li>- Espacios estatales y sociales de interacción civil-militar en tiempos de paz</li> <li>- Áreas de políticas</li> </ul>

	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Política antártica</li> <li>2. Política aeroespacial</li> <li>3. Política limítrofe</li> <li>4. Política marítima</li> <li>5. Política de gasto en defensa</li> <li>6. Política de recursos humanos</li> <li>7. Política de seguridad internacional</li> <li>8. Política de servicio militar obligatorio</li> <li>9. Política de transferencia tecnológica</li> <li>10. Política de relación con la sociedad</li> </ol>	
V. Marco institucional	<ul style="list-style-type: none"> <li>- El desarrollo, puesta en práctica y evaluación de la política de defensa requiere un nuevo marco institucional.</li> <li>- Existen cuatro áreas que abarcan lo que se ha denominado el sistema de seguridad nacional. Estas áreas se definen como de dirección, asesoría, planificación y ejecución.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Política de Defensa</li> <li>- Nuevo marco institucional</li> <li>- Sistema de Seguridad Nacional</li> </ul>

### Resumen:

El tema de la defensa nacional y de las relaciones con las FF.AA. ha sido controvertido pero esta temática podría transformarse en un espacio de creación de consensos de mediar una aproximación adecuada. Para ello se considera necesaria una reflexión programática que permita orientar la definición de políticas específicas durante el mandato venidero. El cambio producido en la clase política sobre temas de defensa, junto a las recientes transformaciones internacionales está creando nuevas condiciones para formular una política de defensa de Estado, sosteniéndose así la idea de alcanzar visiones compartidas en diversos campos incluyendo la defensa nacional.

#### I. Perspectivas de la defensa nacional

El efecto simultáneo y combinado del fin de la guerra fría, las transformaciones introducidas por la globalización económica y la extensión planetaria de las economías de mercado y de los sistemas políticos democráticos, así como la profundización de nuestro propio proceso de democratización política, han generado nuevas condiciones sistémicas. Ellas demandan una actualización de los principales elementos aptos para lograr una política de defensa de largo plazo, eficiente para la proyección de Chile en las próximas décadas. Un ampliado rol del país posibilitaría establecer nuevas alianzas y coaliciones, así como acceder a recursos hoy no disponibles para nuestro desarrollo. Todo al final redundaría en una mayor estabilidad interna y regional.

##### 1. Defensa Nacional

En estas circunstancias la defensa nacional adquiere una renovada importancia, en la medida que no es posible concebirla sólo como un seguro de protección frente a potenciales amenazas a la integridad y soberanía nacional. En las nuevas condiciones, ella debe ser parte de un conjunto coordinado de los escasos recursos económicos, políticos y culturales disponibles. Hoy más que nunca la defensa nacional debe ser un elemento integrante de la proyección doméstica e

internacional del país, en la que ésta tiene un papel de importancia al interior de un gran esfuerzo multidimensional. Así, junto al dispositivo propiamente militar estructurado en torno a las FF.AA., otros recursos de poder no militar deben articularse armónicamente en un todo coordinado y altamente eficiente. El logro de este nuevo marco involucra a las instituciones armadas y a algunos sectores no militares del Estado, ambos vinculados a través de formas adecuadas con la sociedad civil. En la compleja transición a la democracia para los actores involucrados no ha sido fácil establecer una distinción entre aquellos aspectos políticos de la relación civil-militar y los propios de la defensa nacional.

### 3. Defensa y Estado

La estructura altamente centralizada de nuestro sistema político presidencial hace muy complicada la coordinación de políticas en una perspectiva transectorial. Pese a ello, el Estado contemporáneo, post-moderno dirían algunos, se caracteriza por una alta coordinación superior y una gestión más descentralizada de los asuntos públicos, en el cual se observa una suerte de solidaridad orgánica entre sus partes constitutivas, bajo la dirección y liderazgo de las autoridades políticas. Así, la coherencia estatal será posible, básicamente, por la especificación delimitada de funciones y roles. En el caso de las FF.AA., estas se deben estructurar en torno al centro de gravedad de las tareas castrenses, la profesión militar y a la negación de una difusividad funcional en el marco de una eficiente división del trabajo estatal. La cooperación entre sus partes integrantes, así como la especificidad de funciones de cada una de ellas, son las condiciones para una gestión moderna de los asuntos públicos. En este marco es posible afirmar que la existencia de instituciones armadas fuertes, con roles específicos, que cooperan con otras partes del Estado y se relacionan dinámicamente con la sociedad civil, coordinadas por el Ejecutivo en un marco constitucional democrático, no conspira necesariamente contra la existencia de un poder civil fuertemente asentado. El definir un haz de interacciones estables del conjunto de las FF.AA. con el resto del Estado que mantenga las condiciones de una acción centrada en la defensa y que no politice a sus instituciones, es una tarea pendiente que tanto el Ejecutivo como el Congreso prontamente deberían asumir. Por ello, es pertinente establecer con mucha claridad cuáles son las áreas y formas profesionales permanentes de colaboración no política de las instituciones armadas con el resto del Estado y la sociedad, en la perspectiva de su propia modernización y desarrollo nacional.

### 4. Elementos para una política

Para avanzar en esta perspectiva se requieren analizar los logros y limitaciones de la política de defensa en el período 1990-1993.

- Una atractiva y renovada política de servicio militar;
- La formulación de una política de modernización y transferencia tecnológica permanente a las FF.AA.;
- Mayor coordinación de las industrias de bienes de uso militar;
- Mayor interoperatividad de las ramas castrenses en sus distintos niveles y teatros de operaciones;
- Desarrollo gradual del Estado Mayor de la Defensa Nacional (EMDN) como instancia de planificación estratégica o de largo plazo;
- Coordinación estable de las políticas de defensa y exterior;
- Dinamización de actividades en materias antárticas, limítrofes, aeroespaciales y marítimas;
- Definición de un marco orgánico de políticas en instancias e iniciativas multilaterales globales y regionales de paz;
- Revisión organizacional del Ministerio de Defensa.

### 5. Fuerzas armadas y desarrollo

La perspectiva esbozada tiene como supuesto básico el que cualquier forma de interacción y aporte de las FF.AA. al conjunto del Estado y sociedad civil debería realizarse en función de fortalecer la defensa nacional sin desplazar a las FF.AA. de su centro de gravedad profesional.

Las perspectivas que afirman que dado que en la actualidad el interés nacional no se percibe

efectiva o potencialmente amenazados, tienden a concluir que la función castrense en la defensa es onerosa.

Por todas estas razones se requiere de un marco para generar políticas aptas para establecer una relación de suma positiva entre las tareas profesionales de las FF.AA. en la defensa y la gran estrategia nacional.

## II. Los Programas de Gobierno de la Concertación

En esta parte se analizan las propuestas programáticas de la Concertación para los períodos 1990-1994 y 1994-2002.

Se destaca la alta coincidencia entre las propuestas de la Concertación y de la centro-derecha, lo cual permite pensar en la posibilidad de desarrollar una aproximación supra-partidaria en estas materias.

## III. Consideraciones sobre las propuestas programáticas

1. Propuestas en el área de la defensa. Los supuestos erróneos.

a.- "Una transición política y económica exitosa resolverá los problemas en las relaciones con las FF.AA."

Este supuesto, muy en boga a fines de los ochenta, explica el gran vacío conceptual en el diseño de la transición. La no consideración del componente militar ha obstaculizado el desarrollo de un ámbito inter-ministerial y parlamentario apto para desarrollar una política de por sí compleja, multidimensional y sobre la cual aún no se tiene suficiente competencia. Así se han invertido prioridades y énfasis, confundiendo lo que ha sido la actuación de las FF.AA. como actores políticos durante el régimen militar, con una política de defensa. La tendencia gubernamental se ha centrado fundamentalmente en aquellos temas constitucionales, políticos y doctrinarios relativos a las FF.AA., más que en su tarea profesional. Este sesgo permite entender cómo y por qué la inalterada, pero nunca plenamente aceptada, norma constitucional transitoria sobre los Comandantes en Jefe, se convirtió en el origen de muchas de las crisis.

b.- "El fin de la guerra fría, los cambios internacionales y regionales eliminan las amenazas explícitas en contra del país"

Dado que la región nunca estuvo determinadamente vinculada al esfuerzo de la guerra fría, salvo en forma tenue en el período 1952-1960, su fin no ha afectado en lo fundamental los intereses y políticas de defensa regionales y vecinales. Por su parte, la ausencia de amenazas explícitas no ha implicado la eliminación de tensiones y crisis. En el pasado reciente algunas soluciones diplomáticas requirieron del respaldo indirecto de la fuerza militar para superar determinadas situaciones. Tres cercanos ejemplos fueron los producidos entre Perú y Ecuador, Perú y Chile, y Argentina y Chile. Del mismo modo se sostiene que la integración económica y la cooperación comercial eliminarían las amenazas explícitas contra el país. Sin embargo, no se tiene en cuenta que la integración económica, que no es parte del diseño de la política exterior, no puede contar como marco para un manejo eficiente de las complejas interacciones de cooperación y conflicto del país, siendo esta realidad mucho más fluida que en otras latitudes. Asimismo, la tendencia hacia la internacionalización y aumento del intercambio regional, que es evidente en nuestro país, no implica necesariamente una disminución en las tensiones vecinales. Es efectivo que la mayor cooperación genera una red tupida de intereses donde los distintos actores intentan evitar los conflictos. No obstante, simultáneamente surgen tensiones, precisamente en las materias donde se interactúa.

c.- "La paz regional pasa por una defensa regional"

A partir de este supuesto la paz en la región queda determinada por las posibilidades de una acción colectiva en contra de enemigos comunes. Esta perspectiva no considera: uno, que esa acción no tiene un arraigo profundo en la región; dos, que las actuales condiciones de mercado estimulan las opciones de acomodación individual y tres, que precisamente porque la guerra fría ha terminado no existe un enemigo común.

d.- "La limitación de armamentos evita una carrera armamentista"

Tal proceso posibilitaría introducir todas aquellas modificaciones a las relaciones Estado-FF.AA.

que surgen del proceso de modernización castrense. Así, la modernización del Estado se convierte en condición indispensable para que lo hagan las instituciones armadas. Precisamente por estas razones la interacción e integración civil-militar en todos los niveles y ámbitos pertinentes termina siendo en la práctica una necesidad funcional, más que un asunto de prerrogativas. Por ello la formulación de esta política, que se inicia a partir de una apreciación global político-estratégica, exige el indispensable concurso de las FF.AA. En suma, una política de defensa para Chile implica asumir definitivamente que el país necesita FF.AA. capaces, puesto que los cambios internacionales y regionales no han eliminado ni eliminarán las amenazas a nuestros intereses nacionales; y que la apreciación y adaptación de la defensa a las nuevas circunstancias económicas, políticas y sociales nacionales es una tarea conjunta de civiles y militares bajo un claro liderazgo del Ejecutivo.

#### IV. Bases para una política de defensa suprapartidaria

El primer tipo de acciones apunta a diferenciar entre los aspectos políticos de las dimensiones profesionales de la defensa nacional. Es importante destacar la necesidad de distinguir entre lo político-institucional de lo propio de la política de defensa. En el primer aspecto cabe todo aquello referido a la subordinación de las fuerzas armadas al poder político. Un segundo nivel de iniciativas parte del reconocimiento de las limitaciones de la política de defensa 1990-1994 y los nuevos desafíos. Ello permite visualizar la necesidad de desarrollar una política de Estado (coherente, supra partidaria, civil-militar y de largo plazo), que supere las limitaciones anteriores y avance en los siguientes rubros:

- desarrollo de un sistema presupuestario quinquenal;
- política de modernización y transferencia tecnológica permanente a las fuerzas armadas, nacional e internacional, con visión inter-institucional de conjunto;
- coordinación de las industrias militares posibilitando economías de escala en investigación y desarrollo, producción dual de tecnología (civil-militar) y manufacturas, usos, ventas y exportaciones de productos, servicios y "know-how";
- mayor interoperatividad de ellas en sus distintos niveles y teatros de operaciones (creación de servicios conjuntos);
- desarrollo gradual del Estado Mayor de la Defensa Nacional como instancia de planificación estratégica o de largo plazo;
- coordinación estable de las políticas de defensa y exterior (Consejo de Política Exterior como órgano consultor y de trabajo permanente);
- dinamización de actividades en materias aeroespaciales, marítimas y limítrofes;
- definición de un marco orgánico de políticas en instancias e iniciativas multilaterales globales y regionales que se relacionen directa e indirectamente con las tareas de las Fuerzas Armadas (ONU; transparencia en aprovisionamiento; limitación de armamento convencional y desarme; reducción responsable y multilateralmente equilibrada de los presupuestos militares regionales; regímenes de cooperación e iniciativas de paz global y regional).

Un tercer tipo de acciones corresponde a la participación de las instituciones armadas en espacios estatales y sociales de interacción civil-militar en tiempos de paz. Esto implica una clara y decidida orientación del Ejecutivo, Congreso, fuerzas armadas y sociedad civil por avanzar a la consolidación de una segunda etapa de nuevo tipo en las relaciones civil-militares, concibiendo las iniciativas que a continuación se ejemplifican como núcleo insustituible de aporte al desarrollo nacional. Al respecto se pueden identificar a lo menos diez áreas de políticas en las cuales la interacción civil-militar tiene importancia, tanto para la proyección del país como para la defensa nacional.

1. Política antártica
2. Política aeroespacial
3. Política limítrofe
4. Política marítima
5. Política de gasto en defensa



6. Política de recursos humanos
7. Política de seguridad internacional
8. Política de servicio militar obligatorio
9. Política de transferencia tecnológica
10. Política de relación con la sociedad

#### V. Marco institucional

Finalmente, el desarrollo, puesta en práctica y evaluación de la política de defensa requiere un nuevo marco institucional más diversificado y complejo que permita un efectivo trabajo transectorial, multidimensional, civil y militar. Dada la necesidad de institucionalizar se podrían generar un conjunto de instancias que trabajaran orgánicamente en una misma dirección. Existen cuatro áreas que abarcan lo que se ha denominado el sistema de seguridad nacional. Estas áreas se definen como de dirección, asesoría, planificación y ejecución<sup>130</sup>.

Otra Contribución destacada de FLACSO es la publicación de la Revista *Fuerzas Armadas y Sociedad*, Fasoc, que se editó desde 1985 hasta 1988 bajo el nombre de *Defensa y Desarme*. *Fuerzas Armadas y Sociedad* es una publicación de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO-Chile) y del Centro Latinoamericano de Defensa y Desarme (CLADDE), que cuenta con el patrocinio del Grupo de Estudios *Fuerzas Armadas, Estado y Sociedad* del Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO). Esta revista, de publicación trimestral, aborda temas de defensa y seguridad en distintas regiones del mundo. Con más de diez años de edición constante desde 1990, se ha convertido en un punto de referencia importante para los temas de las relaciones civiles-militares, aspectos estratégicos y problemáticas nuevas de la agenda de seguridad internacional<sup>131</sup>.

---

<sup>130</sup> Varas, Augusto; Rojas, Francisco; Fuentes, Claudio, "Proposiciones Programáticas para la Defensa Nacional Evaluación y Perspectivas", *Revista Fuerzas Armadas y Sociedad*, Vol. VIII, N° 3, 1993. Al año siguiente las ideas del seminario dieron origen al libro: Varas, Augusto; Fuentes, Claudio, *Defensa Nacional, Chile 1990-1994, Modernización y Desarrollo*, Libros Flacso, Santiago, 1994.

<sup>131</sup> Véase la presentación de Revista *Fuerzas Armadas y Sociedad*, conocida también como Fasoc, en: [www/fasoc.cl](http://www/fasoc.cl)

### 1.3.2- El Centro de Estudios del Desarrollo, CED.

El Centro de Estudios del Desarrollo, CED, fue creado en 1980 por iniciativa de Gabriel Valdés Subercaseaux, quién considerando que la década de los 80 tenía características distintas al período precedente, buscó la forma de crear una instancia de reflexión y encuentro de carácter académico que contribuyera a superar las profundas divisiones que habían llevado al quiebre de la democracia en 1973. Encontrándose en Nueva York como Sub-Secretario de Naciones Unidas, Valdés tomó contacto con un pequeño grupo de chilenos y extranjeros con los cuales se gestó la idea de crear el centro. La idea era construir una alternativa pacífica y de consenso al régimen militar, en un momento en que desde Europa y los EEUU esto todavía no se veía posible. Se logró entonces la colaboración de fundaciones y personalidades relevantes. Punto principal fue definir que la lucha política llevada a cabo hasta esa fecha no era válida pues no se trataba de transformar el régimen económico y social mediante la aplicación de un modelo excluyente y de carácter estatista. Se trataba en cambio de establecer y profundizar la democracia que crearía las condiciones de control político propias de la sociedad civil para así enfrentar mediante estudios profundos los problemas concretos del desarrollo socioeconómico buscando superar la condición de simples exportadores de materias primas. Igualmente había que resolver los problemas estructurales de la economía chilena y sobretodo lograr un entendimiento con las FFAA<sup>132</sup>.

El CED comenzó sus actividades con un estudio acerca de la situación del país en la nueva década que se iniciaba y conjuntamente buscó tender puentes de acercamiento con ciertos sectores de la vida nacional, especialmente con el

---

<sup>132</sup> Castillo, Francisco, *La Fuerza del Diálogo*, Centro de Estudios del Desarrollo, CED, Santiago, 1991, Págs. 16-24. Cabe señalar que Gabriel Valdés Subercaseaux fue Ministro y Parlamentario por el Partido Demócrata Cristiano y también alto funcionario de ONU. A contar de 1983 encabezó la "Alianza Democrática" amplia agrupación de partidos que constituyó el núcleo de lo que más tarde sería la "Concertación de Partidos por la Democracia" coalición que gobierna al país desde el restablecimiento de la democracia en 1990.

Partido Socialista y más tarde con los militares, convirtiéndose así en un foro amplio de discusión política<sup>133</sup>.

La relación del CED con los militares databa de mediados de los 80', habiendo comenzado tímidamente dadas las restricciones al diálogo que existían aún, por lo que en un principio sólo participaron militares en retiro que no eran afines al régimen militar, pero cuando quedó claro que el país retornaría a la democracia, la relación civil-militar se convirtió en un tema primordial para la futura gobernabilidad, siendo el papel de las FFAA en democracia motivo de profundos análisis. A contar de entonces se incorporaron militares en servicio activo a los seminarios de discusión, incluyendo altos oficiales<sup>134</sup>.

Los años de mayor trabajo en el área civil-militar fueron 1988 y 1989 cuando se realizaron los primeros foros sobre el particular. En Julio de 1988 se realizó con el apoyo de la Fundación Ford, el seminario "*Fuerzas Armadas, Estado y Sociedad*", con invitados europeos y representación de las tres ramas de las Fuerzas Armadas. En Abril de 1989 otro seminario con el título: "*Rol de las Fuerzas Armadas en la Futura Democracia*", constituyó un paso destacado en el proceso de acercamiento civil-militar, y ya en 1990, con el retorno de la democracia, un nuevo proyecto permitió la realización de 11 talleres de discusión y se publicó el libro que contenía las ponencias más destacadas del seminario de Julio de 1988<sup>135</sup>.

#### 1.3.2.1 El Seminario Fuerzas Armadas, Estado y Sociedad

El seminario de 1988 se convirtió en otro de los hitos del interés civil por los asuntos de la defensa y en un foro muy significativo para efectos de este

---

<sup>133</sup> Entrevista personal a Sergio Micco Aguayo, Director del CED, realizada el 10 de Enero de 2005.

<sup>134</sup> Ib. Idem

<sup>135</sup> Castillo, Francisco, Op. Cit., Págs. 165-173.

trabajo, pues hasta entonces en la opinión de sus organizadores: “...*el papel de las FFAA en el Estado y la sociedad, salvo contadas excepciones, no había sido objeto de preocupación de los científicos sociales y los problemas de la defensa y del funcionamiento de las Fuerzas Armadas eran generalmente ignorados o conocidos superficialmente por los civiles, incluso por los dirigentes políticos*”<sup>136</sup>.

Para la realización del seminario se formó un pequeño grupo de especialistas en temas relacionados con la defensa que provenían en su mayoría del mundo académico cercano a FLACSO, o de las Fuerzas Armadas en retiro. Además colaboraron algunos investigadores internos del CED como Mariano Fernández, Eduardo Saffirio, Ignacio Balbontín y Juan Pablo Lira, y los invitados extranjeros: Helmut Schmidt (Coronel del Ejército Alemán), Juli Busquets (Comandante del Ejército Español y Diputado a las Cortes), Nils Skol (General del Ejército de Suecia) que expusieron sobre la defensa en sus respectivos países<sup>137</sup>.

a) Los autores y los documentos de discusión:

“El Ámbito Sudamericano de la Defensa” (Pilar Armanet, Especialista en temas internacionales y Ramón Huidobro, Diplomático)

“La Justicia Militar en la Futura Democracia” (Renato Astrosa, Jurista, experto de Derecho Militar)

“Previsión y beneficios Sociales” (Carlos Briones, Abogado, ex-Ministro de S. Allende)

“La Situación Militar de Chile y de sus Fuerzas Armadas” (Oscar Buzeta, Almirante en retiro)

---

<sup>136</sup> Los resultados del seminario de donde se extrae esta información fueron publicados con el título: *Fuerzas Armadas Estado y Sociedad, el papel de las Fuerzas Armadas en la futura democracia chilena*, Hachette/CED, Documento, Octubre 1989. Cabe señalar que otras iniciativas de la época además de las ya citadas de Flacso fueron el seminario “Comunidad Chilena y Defensa Nacional”, realizado por CEDENAC en Noviembre de 1988, la “Comisión Sudamericana de Paz” del 12 de Enero de 1989 y el seminario “Taller de Análisis Fuerzas Armadas y Sociedad: marco de análisis para un debate político”, realizado por la Universidad de Chile en Julio de 1989.

<sup>137</sup> *Fuerzas Armadas Estado y Sociedad, el papel de las Fuerzas Armadas en la futura democracia chilena*, Hachette/CED, Documento, Octubre 1989, Págs. 14-15.

“Las Fuerzas Armadas y la sociedad civil en Chile: puntos de encuentro y divergencias en una sociedad redemocratizada” (Roberto Durán, Académico de Ciencia Política, Pontificia Universidad Católica de Chile)

Justicia por Violación de Derechos Humanos y Redemocratización en Chile” (Hugo Fruhling, Jurista, FLACSO)

“El Ámbito mundial de la Defensa” (Gustavo Lagos, Académico de Ciencia Política, Universidad de Chile)

“Gasto e Industria Militar” (Víctor Millán, Académico de Ciencia Política)

“Participación de las Fuerzas Armadas en la Futura Administración del Estado Chileno” (Jorge Olave, Periodista)

“La Educación, Formación y Perfeccionamiento de las FFAA” (Carlos Ossandón, Coronel de Ejército en retiro)

“El Ámbito Hemisférico de la Defensa Nacional” (Carlos Portales, Especialista en relaciones internacionales de FLACSO)

“Definición del Rol Futuro de las Fuerzas Armadas” (Mario Sepúlveda General de Ejército en retiro)

“Una Nueva Ordenación Constitucional para los Cuerpos Armados” (Alejandro Silva B., Constitucionalista y María Pía Silva, Abogado)

“Elementos para la Formulación de una Política de Defensa para la Democracia” (Augusto Varas F., Especialista en relaciones internacionales de Flacso)

“El Marco Internacional de la Defensa Nacional Chilena” (Mario Sepúlveda General de Ejército en retiro y Augusto Varas F., Especialista en relaciones internacionales de Flacso.

A continuación se ofrece un análisis de los contenidos del seminario:

b) Análisis de Contenido: Seminario Fuerzas Armadas, Estado y Sociedad (Centro de Estudios del Desarrollo CED 1988)

Seminario Fuerzas Armadas, Estado y Sociedad	Autor: Autores colectivos	Institución: CED
Temas:	Categoría 1: ideas centrales	Categoría 2: conceptos destacados
Primera Parte: Los aspectos	- Intereses nacionales	- Interés nacional

conceptuales	permanentes. - Política estratégica de carácter defensivo. - Realismo con principios. - Cooperación militar regional. - Disuasión concepto relativo. - Apreciación político-estratégica. - Prevención militarización global. - Prevención involucramiento regional conflictos globales. - Limitación de armamentos. - Relación política exterior-defensa. - Funciones de las Fuerzas Armadas.	- Realismo - Disuasión - Cooperación militar - Prevención - Político-estratégico
Segunda Parte: La situación político-estratégica  1) Situación geo-estratégica aspecto central de la defensa:  2) FFAA y Gobierno Militar:	- Relación vecinal falta de integración o complementación económica. - Realidad externa cambiante. - Situación geopolítica regional.  - Desarrollo de las FFAA determinado por responsabilidades de gobierno y situación vecinal de los 70' - Equipamiento, personal y gasto ajeno a defensa externa - Segregación FFAA resto de la sociedad - Falta de interoperatividad - Violación de derechos humanos - Atribuciones Constitución de 1980 FFAA formalización de la deliberación, politización y confrontación Poderes del Estado	- Situación geo-estratégica - Integración - Complementación económica - Realidad externa - Situación geopolítica  - Responsabilidades de gobierno - Situación vecinal - Defensa externa - Segregación FFAA - Interoperatividad - Derechos humanos - Constitución de 1980 - Deliberación - Politización - Confrontación - Poderes del Estado
Tercera Parte: La Defensa Nacional		

1) Las Fuerzas Armadas y la defensa exterior:	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Capacidad disuasiva</li> <li>- Dispersión de recursos</li> <li>- Movilidad estratégica conjunta</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Capacidad disuasiva</li> <li>- Dispersión de recursos</li> <li>- Movilidad estratégica conjunta</li> </ul>
2) Defensa Nacional y Paz Internacional: agenda global:	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Conceptos tradicionales</li> <li>- Simple equilibrio militar anticuado</li> <li>- Medios no-militares parte fundamental de la defensa</li> <li>- Cooperación</li> <li>- Limitaciones de FFAA con tareas policiales</li> <li>- Defensa nacional moderna</li> <li>- Prestigio internacional</li> <li>- Participación activa sistema internacional</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Conceptos tradicionales</li> <li>- Equilibrio militar anticuado</li> <li>- Medios no-militares</li> <li>- Cooperación</li> <li>- Defensa nacional moderna</li> <li>- Prestigio internacional</li> <li>- Participación</li> <li>- Sistema Internacional</li> </ul>
3) La Defensa continental:	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Cooperación y Derecho Internacional parte integral de la defensa</li> <li>- Potencial económico nacional limitado</li> <li>- Relación defensa política exterior</li> <li>- Refuerzo dirección y coordinación política estatal ante EEUU y Latinoamérica</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Cooperación</li> <li>- Derecho internacional nacional - Relación defensa política exterior</li> </ul>
4) Relaciones con EEUU:	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Destacan intereses más permanentes de EEUU</li> <li>- Insuficiencia Sistema Militar Interamericano</li> <li>- Problema paz en Centroamérica y relaciones con Cuba</li> <li>- Relaciones en favor de la paz con mayor énfasis en lo político que lo militar</li> <li>- Cooperación bilateral inserta en nuevas formas de cooperación de EEUU con Latinoamérica</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Intereses permanentes EEUU</li> <li>- Sistema Militar Interamericano</li> <li>- Paz en Centroamérica</li> <li>- Relaciones con Cuba</li> <li>- Énfasis político</li> <li>- Nuevas formas de cooperación</li> </ul>
5) Relaciones intralatinoamericanas:	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Incidencia de la situación regional en la propia seguridad</li> <li>- Manejo negociado de rivalidades y hostilidad entre</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Situación regional</li> <li>- Propia seguridad</li> <li>- Manejo negociado rivalidades</li> </ul>

	<p>estados</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Vigorización de mecanismos jurídicos, derecho internacional y tratados</li> <li>- Prevención competencia militar, especialmente mares adyacentes</li> <li>- Limitación gasto en armamentos</li> <li>- No proliferación nuclear con fines bélicos</li> <li>- Zona de Paz</li> <li>- Personalidad militar propia</li> <li>- Participación activa en Misiones de Paz</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Mecanismos jurídicos</li> <li>- Derecho internacional</li> <li>- Tratados</li> <li>- Limitación gasto armamentista</li> <li>- No proliferación nuclear</li> <li>- Zona de Paz</li> <li>- Amenazas extracontinentales</li> <li>- Personalidad militar propia</li> <li>- Misiones de Paz</li> </ul>
6) Relaciones Sudamericanas:	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Interés nacional por la paz tarea internacionalmente compartida</li> <li>- Necesidad de visión actualizada de las FFAA sobre el futuro</li> <li>- Dimensión internacional de la soberanía</li> <li>- Tareas colectivas de la defensa</li> <li>- Intereses estratégicos comunes</li> <li>- Acciones conjuntas</li> <li>- Nuevas concepciones defensivas continentales</li> <li>- Tareas continentales</li> <li>- Cooperación militar entre estados</li> <li>- Limitación de la competencia militar</li> <li>- Repensar la defensa subregional</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Interés nacional por la paz</li> <li>- Actualización de las FFAA</li> <li>- Dimensión internacional de la soberanía</li> <li>- Defensa colectiva</li> <li>- Intereses estratégicos comunes</li> <li>- Acciones conjuntas</li> <li>- Defensa continental</li> <li>- Tareas continentales</li> <li>- Cooperación militar</li> <li>- Competencia militar</li> <li>- Defensa subregional</li> <li>- Defensa e integración</li> <li>- Recuperación democrática</li> <li>- Conflicto de Las Malvinas</li> <li>- Defensa e Integración:</li> <li>- Solidaridad intrarregional</li> </ul>
7) Defensa e Integración:	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Defensa no vinculada a solidaridad intrarregional</li> <li>- Persistencia de confrontación histórica por deficiente delimitación fronteriza</li> <li>- Énfasis en lo militar en los años 70'</li> <li>- Recuperación democrática y superación de la desconfianza</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Defensa no vinculada</li> <li>- Persistencia histórica</li> <li>- Delimitación fronteriza</li> <li>- Recuperación democrática</li> <li>- Clima político</li> <li>- Conflicto de Las Malvinas</li> <li>- Concepción estratégica</li> </ul>



<p>8) Cooperación e Integración:</p> <p>9) Gasto militar:</p> <p>10) Industria militar</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Modificación sustancial situación político-estratégica</li> <li>- Convenios y acuerdos comerciales favorecen clima político diferente</li> <li>- Conflicto de Las Malvinas fin concepción estratégica</li>   <li>- Región Sudamericana</li> <li>- Mediterraneidad artificial</li> <li>- Carencia de comunicaciones</li> <li>- Nacionalismos y aislamiento</li> <li>- Concepciones territorialistas, disfuncionalidad y desafíos estratégicos</li>   <li>- Relaciones PIB gasto militar</li> <li>- Situación vecinal y política interna</li>   <li>- Enmienda Kennedy</li> <li>- Alternativas a seguir</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Cooperación e Integración</li> <li>- Región Sudamericana</li> <li>- Mediterraneidad artificial</li> <li>- Comunicaciones</li> <li>- Nacionalismos</li> <li>- Aislamiento</li> <li>- Concepciones territorialistas</li> <li>- Disfuncionalidad</li> <li>- Desafíos estratégicos</li>   <li>- Gasto militar</li> <li>- PIB</li> <li>- Situación vecinal</li> <li>- Política interna</li>   <li>- Industria militar</li> <li>- Enmienda Kennedy</li> </ul>
<p>Cuarta Parte: Las relaciones civiles-militares</p> <p>1) Las Fuerzas Armadas en el orden interno:</p> <p>2) Niveles de integración de las FFAA en el Estado democrático:</p> <p>-3) La Reinserción social de las</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- No segregación FFAA</li> <li>- No asumir posición ante alternativas socioeconómicas</li> <li>- Análisis crítico facultades FFAA y de Orden en la Constitución de 1980</li> <li>- Revisión futura institucionalidad</li>   <li>- Separación FFAA de la sociedad de más de 50 años</li> <li>- Necesidad de progresiva y mutua integración</li> <li>-Adecuación instituciones de la defensa especialmente CONSUSENA</li>   <li>- Estabilidad democrática</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- No segregación FFAA</li> <li>- Reforma Constitución de 1980</li> <li>- Revisión institucionalidad</li>   <li>- Mutua integración</li> <li>- Adecuación instituciones</li> <li>- CONSUSENA</li>   <li>- Estabilidad democrática</li> </ul>

Fuerzas Armadas	dependiente relación civil-militar - FFAA no políticamente hegemónicas - Congruencia entre expectativas y realidad FFAA problema central redemocratización - Falta de interés mutuo, exclusión, resentimiento - Necesidad de reformular el Ministerio de Defensa - Necesidad de pautas de colaboración entre civiles y militares respecto a la Política de Defensa	- Relación civil-militar - Congruencia - Redemocratización - Interés mutuo - Exclusión - Resentimiento - Ministerio de Defensa - Pautas de colaboración - Política de Defensa
4) Previsión y Beneficios Sociales	- Mejorar prestaciones civiles en lugar de reducir las militares	- Prestaciones civiles - Prestaciones militares
5) El Sistema Educativo de las Fuerzas Armadas	- Promover la integración con la civilidad	- Promover la integración

#### Resumen:

-Primera Parte: Los aspectos conceptuales:

La primera parte del seminario trató dos aspectos conceptuales. En primer lugar, los intereses nacionales permanentes, donde la defensa de la propia soberanía y el respeto a la de los otros países sirve de base a una política estratégica de carácter defensivo, donde las FFAA asumen un papel disuasivo. Por otra parte, en el contexto de un régimen democrático, una adecuada distribución de los beneficios del desarrollo debe generar intereses compartidos de donde se sigue que un país de las dimensiones y características de Chile debe definir sus intereses en defensa desde la perspectiva de un realismo con principios. La defensa entonces debe estar en relación al entorno internacional y a las potencialidades económicas del país. Siendo la capacidad de disuasión un concepto relativo, las orientaciones regionales surgen de una apreciación político-estratégica donde los elementos claves son: la cooperación militar regional, la prevención de la militarización global y el involucramiento de la región en conflictos globales y la limitación de la producción de armamentos a los principios señalados, marcando éstos elementos la estrecha relación entre la política exterior y la de defensa.

En segundo lugar, se estima que las funciones de las Fuerzas Armadas son las tradicionales de defensa exterior, soberanía nacional e integridad territorial, vinculadas siempre a la política exterior. Asociada a éstas funciones, se encuentra la de colaborar al mantenimiento de la paz regional y mundial. Se excluye de ellas el orden interno, salvo en los casos de excepción constitucional.

-Segunda Parte: La situación político-estratégica:

La situación geo-estratégica del país fue considerada en el seminario como un aspecto central de la defensa. La gran longitud territorial, con regiones de difícil configuración, la conexión del centro con los extremos, lo angosto del territorio y su falta de profundidad estratégica, las dilatadas fronteras y la extensa costa, fueron aspectos consignados como desfavorables. Por otra parte, el control de vías de comunicación alternativas al canal de Panamá y la existencia de puertos necesarios para el comercio mundial, así como la posesión de

grandes recursos minerales, le otorgaban al país una importancia geoestratégica particular. La relación vecinal a su vez, se caracteriza por su falta de integración o complementación económica que pudiera haber contribuido a superar nacionalismos o antagonismos exacerbados, mientras que no pueden descartarse amenazas surgidas de la situación exterior vecinal, regional o extracontinental que involucren militarmente al país. Frente a una realidad externa cambiante, la defensa requería un carácter altamente dinámico y variable, al menos hasta que se produjera un cambio sustancial en la situación geopolítica regional concretado en un efectivo proceso de integración sudamericana del cual Chile debía ser un actor importante para superar las tensiones históricas y las beligerancias coyunturales.

La situación política: FFAA y Gobierno Militar:

El desarrollo de las FFAA al momento de realizar el seminario se encontraba determinado por las responsabilidades de gobierno y por la situación vecinal de fines de los años 70', razón por la cual se estimaba que la política de personal, equipamiento y gasto estaba afectada. El uso de personal en funciones de seguridad interior aumentaba el gasto y exigía un equipamiento ajeno a la defensa externa, incidiendo en la renovación tecnológica y en reforzar la tradicional segregación de las FFAA del resto de la sociedad. También se percibía una falta de interoperatividad que dificultaba una concepción estratégica conjunta como exigía la moderna ciencia y preparación militar. Las violaciones a los derechos humanos constituían excesos condenables que aumentaban el distanciamiento de los cuerpos armados con la civilidad, de la misma manera que las atribuciones que la Constitución de 1980 les confería formalizaban la deliberación de los altos mandos y potenciaban la politización y confrontación con otros poderes del Estado.

-Tercera Parte: La Defensa Nacional:

1.- Las Fuerzas Armadas y la Defensa Exterior

Una concepción moderna de la defensa exterior suponía para los partícipes del seminario, contar con Fuerzas Armadas profesionales de una capacidad disuasiva basada en un alto nivel técnico-profesional, bien equipadas, con medios adecuados para su despliegue en tiempos de paz, con gran capacidad de movilidad y anticipación estratégica. La dispersión de recursos debía enfrentarse con un incremento de la movilidad estratégica conjunta, a la cual debían ajustarse los medios, aprovisionamiento, personal y entrenamiento interinstitucional. La calidad tendría que superar a la cantidad, lo que facilitaría la satisfacción de las necesidades presupuestarias.

2.- Defensa Nacional y Paz Internacional: la agenda global

Se consideró entonces que las concepciones tradicionales impedían estudiar y proponer fórmulas complementarias a la defensa nacional que no fueran el simple equilibrio militar regional, olvidándose que una parte fundamental de la defensa son los medios no militares de evitar conflictos, dentro de los cuales la cooperación económica, comercial, científico-técnica y cultural son coadyuvantes destacados. Por otra parte, el país es más vulnerable en la medida que conflictos externos tienden a extenderse a la región y que Fuerzas Armadas con tareas policiales no pueden enfrentar. Entonces, la defensa nacional moderna comprende todos los ámbitos de vinculación del país con el exterior, constituyendo el prestigio internacional un factor de influencia y liderazgo internacional. En este sentido, una participación activa en el sistema internacional permite contribuir a la defensa nacional.

3.- La Defensa Continental

La cooperación y el derecho internacional debían ser vistos como parte integral de la política de defensa. El fortalecimiento de estos principios y su aplicación a las relaciones internacionales son directamente proporcionales al aumento de la capacidad de defensa de un país de potencial económico limitado como Chile. La estrecha relación entre el desarrollo de las capacidades defensivas y la política exterior implica reforzar la dirección y coordinación de la política estatal, particularmente frente a los Estados Unidos y al resto de Latinoamérica.

#### a) Las Relaciones con los Estados Unidos

El tema se trató a través de varias ideas a partir de la descripción de la política militar estadounidense hacia la región, destacándose sus intereses más permanentes. También se expresó que el sistema militar interamericano no siendo contradictorio con los intereses de la defensa nacional, resulta insuficiente para garantizar los objetivos de ella. El problema de la paz en Centroamérica y las relaciones con Cuba fueron además destacados. Lo más notorio estuvo en plantear que la perspectiva de una potencia global y un país como Chile no necesariamente coinciden, aunque existan numerosos espacios de cooperación, de manera que estas dependerán de la coincidencia de intereses. En todo caso, las relaciones deberían ser entre estados y no entre instituciones. La convergencia entre los EEUU y Chile debería darse en forma más amplia en las iniciativas en favor de la paz internacional con mayor énfasis en lo político que en lo militar, mientras que la cooperación bilateral tendría que insertarse en nuevas formas de cooperación de los EEUU con Latinoamérica.

#### b) Las Relaciones intralatinoamericanas

La incidencia de la situación regional en la propia seguridad fue abordada en este punto. Entre los problemas que la vigencia de esquemas de seguridad más o menos formales de concertación y cooperación podría superar, se encontraban los focos de conflictos entre estados, el manejo negociado de rivalidades y la hostilidad en la competencia interestatal. Debían vigorizarse los mecanismos jurídicos de observancia del derecho internacional y el respeto a los tratados. También prevenir la competencia militar de las grandes potencias en la zona, especialmente los mares adyacentes, como sucedía entonces. La limitación equilibrada del gasto en armamentos en economías en desarrollo y la no proliferación nuclear con fines bélicos, eran mencionados como aspectos que contribuían a la paz. Un sistema a considerar era la llamada "zona de paz" aplicable en los espacios marítimos del "Atlántico Sur" y del "Pacífico Sur". Posiblemente lo más importante en este capítulo fue la necesidad de revisar y modernizar las relaciones en el plano estratégico. Se estimaba equivocado fundar un sistema de defensa regional exclusivamente frente a amenazas extrac Continentales cuestionándose el "mito de la fortaleza sitiada", puesto que la integración estratégica así concebida no elimina la confrontación entre los miembros del sistema. La opción para Chile sería afirmar su propia personalidad militar, no competitiva con otras potencias de la región, en la perspectiva de la creación y defensa militar de un área de paz regional. Además de esto, Chile podría participar más activamente en las misiones de paz internacionales de Naciones Unidas con el fin de incrementar la experiencia y formación de sus fuerzas militares.

#### c) Las Relaciones sudamericanas

De acuerdo a lo señalado por la Comisión Independiente sobre cuestiones de desarme de Naciones Unidas en 1983, el interés nacional por la paz es una tarea internacionalmente compartida al estar comprometida la existencia de la humanidad. Las Fuerzas Armadas entonces deben ver más allá de sus fronteras, con una visión más actualizada y pragmática del futuro continental. Aparece entonces una dimensión regional de la soberanía, donde se exigirán tareas colectivas de defensa. Esto lleva a la búsqueda de intereses estratégicos comunes y a la materialización de acciones conjuntas en el marco de nuevas concepciones defensivas continentales, que aplicadas con amplio criterio, serían de ayuda a las FFAA en el cumplimiento de sus tareas continentales, lo que podría contribuir al reemplazo de tensiones militares interestatales por la cooperación militar entre estados. Limitar la competencia militar y repensar la defensa subregional son denominadores comunes para América del Sur.

#### -Defensa e Integración

En Sudamérica el concepto de defensa no se ha vinculado con los lazos de solidaridad intrarregional, con lo cual han persistido los factores de confrontación histórica derivados de la deficiente delimitación de las fronteras. Esto fue muy fuerte en los años 70' caracterizados por el énfasis en lo militar y la desvalorización de los restantes factores de la defensa. La recuperación democrática permite la modificación sustancial de la situación político-estratégica y con ella

una superación progresiva de la desconfianza y la confrontación en las relaciones mutuas. Los convenios y acuerdos comerciales y de integración se favorecen con un clima político diferente. Por otra parte, el conflicto de Las Malvinas echó por tierra la concepción estratégica que daba como único valor para la defensa hemisférica los intereses de occidente ante la posible agresión de la URSS y la solidaridad indiscutida de los EEUU.

#### -Cooperación e Integración

La región sudamericana se ha desarrollado desde el comienzo a orillas de los océanos que la circundan y a diferencia de Europa que cuenta con una red de comunicaciones, vastos sectores interiores del continente están aislados en una mediterraneidad artificial. Los nacionalismos han contribuido a este aislamiento, pero las actuales condiciones permiten un cambio en que las FFAA pueden contribuir. La persistencia de concepciones estrechamente territorialistas son disfuncionales a los verdaderos desafíos estratégicos de Chile.

#### 4.- El Gasto militar

El gasto militar es el conjunto de dineros fiscales que convergen hacia las FFAA. Es resultado de una decisión política que depende de la apreciación de las condiciones de la defensa y de las disponibilidades del Erario Nacional. Es un elemento instrumental de la política de defensa. Los requerimientos de gasto están en función de la percepción de amenazas, de acuerdos internacionales de defensa y de las necesidades de funcionamiento del sistema militar. La variación del gasto depende también de la capacidad del gobierno para neutralizar situaciones de amenaza mediante la presencia internacional y la diplomacia.

La variación del gasto en Chile considerado como porcentaje del PIB, muestra que han existido desde 1973 cuatro grandes períodos determinados por la situación vecinal y por la política interna y que sus efectos no podrán ser revertidos bruscamente sino a través de un proceso paulatino de normalización<sup>138</sup>.

#### 5.- La Industria Militar

La reducida industria militar chilena se vio enfrentada a la necesidad de crecer a causa de las restricciones en la adquisición de armamentos que provocó la "Enmienda Kennedy" de 1977 y la agudización de tensiones con Perú en el norte y con Argentina en el extremo austral. Habiendo seguido un patrón de desarrollo similar al de las industrias militares del Tercer Mundo, se plantean diversas alternativas que van desde su desmantelamiento y reconversión en industria civil, hasta el aporte que puede hacer al desarrollo tecnológico y al empleo, pasando por la asociación estratégica con otras de la región<sup>139</sup>.

#### Cuarta Parte: Las Relaciones Civiles-Militares:

##### 1.- Las Fuerzas Armadas en el orden interno:

Junto a los principios básicos que rigen a las FFAA en toda democracia, se plantea que ellas no deben ser segregadas, siendo condición de su integración que ellas no asuman posición frente a las diferentes opciones que se debaten en la sociedad civil respecto al orden socioeconómico. Respecto al conjunto de atribuciones que les confiere la Constitución de 1980, a la dependencia ministerial de las policías y a las facultades de la justicia militar, se somete todo ello a un análisis crítico por cuanto forma parte del papel que el gobierno militar confería a las Fuerzas Armadas y de Orden en la futura institucionalidad<sup>140</sup>.

##### 2.- Niveles de integración militar al Estado democrático:

<sup>138</sup> Las cifras de gasto militar para el período en América Latina usados en el seminario son extraídas de: Varas, Augusto (Ed), *Paz, Desarme y Desarrollo en América Latina*, GEL, Buenos Aires, 1987.

<sup>139</sup> Ib. Idem

<sup>140</sup> Cabe señalar que al momento de redactar estas líneas, la Constitución ya había sido modificada.

La revisión crítica de la que fueron objeto las relaciones civil-militares en el seminario partió considerando que la separación entre las Fuerzas Armadas y la sociedad civil databa de más de cincuenta años, por lo que se requería una progresiva y mutua integración. Esta integración debía comenzar por los altos mandos y por una adecuación de las instituciones de la defensa, como el Consejo Superior de la Defensa Nacional, que no cumplía con las funciones para las que fue creado.

### 3.- La Reinserción social de las Fuerzas Armadas:

La estabilidad futura de la democracia dependería tanto de las relaciones entre civiles y militares como de la pluralidad de grupos socio-políticos que integrasen la sociedad. En tal sentido, las percepciones del lugar que cada uno ocupe en el sistema sería la clave de la estabilidad, en opinión de los expertos en asuntos sociológicos. Por este motivo, la reinserción de las FFAA dependerá del "status" que ellas tengan en un sistema donde no serán políticamente hegemónicas, de modo que la congruencia entre sus expectativas y su efectiva realidad se consideró un problema central de la redemocratización. La falta de interés que tuvo el sistema político entre los años 30' y 1973 por sus peticiones y reivindicaciones profesionales ahondó las diferencias originando resentimientos y mutua exclusión, cercenando los puntos de encuentro. También la cultura militar y las restantes culturas existentes en la sociedad han sido excluyentes y los valores del autoritarismo han formado sucesivas generaciones de oficiales de modo que no puede esperarse un cambio repentino. Una concepción profesional de las Fuerzas Armadas supone una concepción acorde del Ministerio de Defensa definiendo áreas de trabajo en equipo y de coordinación con otros ministerios. El mismo Ministerio de Defensa debe ser reformulado en función del desempeño profesional de las FFAA en un sistema democrático. Las experiencias acumuladas deberían establecer las pautas de colaboración para el trabajo de civiles y militares respecto a la política de defensa.

### 4.- Previsión y beneficios sociales

La diferencia entre los beneficios previsionales y sociales de las Fuerzas Armadas respecto al resto de los trabajadores del país se explica en función de varios elementos que los distinguen como su alta especialización al margen del mercado laboral ordinario, actividades físicas especiales, horarios, destinos y jornadas de trabajo diferentes, riesgos para la seguridad personal y limitaciones de edad. Por estas razones, se estimó que era más adecuado mejorar el sistema de prestaciones civiles en lugar de modificar el de los militares.

### 5.- El Sistema educativo de las Fuerzas Armadas:

El análisis del sistema educativo de las Fuerzas Armadas estableció que existían una falta de integración e intercambio cultural con sus equivalentes civiles en la primera etapa formativa en las escuelas matrices. En la etapa de especialización posterior, existen elementos comunes con la formación civil que pueden obtenerse en instituciones de enseñanza comunes. Se hizo notar la escasez de alumnos militares en las universidades y de civiles en los institutos de la defensa, así como también la importancia que tienen ciertos cursos militares para el sector privado. En consecuencia de lo anterior, el sistema educativo nacional deberá propender a una mayor integración sin perjuicio de la especificidad de la función de cada sector. Se destacó en este sentido a la Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégico, ANEPE como un ejemplo de instituto donde se realiza esta integración<sup>141</sup>.

<sup>141</sup> Ib. Idem

#### 1.4- La Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos, ANEPE.

Un papel aparte de los Centros Académicos Independientes jugó la Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos, ANEPE por tratarse de una Institución del Estado con dependencia del Ministerio de Defensa Nacional y una relación estrecha con las Fuerzas Armadas. Su importancia radica en que constituyó otra dimensión del "Foro" nacional donde se analizaron preferentemente temas de seguridad, defensa y desarrollo, siendo un lugar de encuentro académico de civiles y militares.

Fundada en 1982, tiene por antecedentes a la Academia de Defensa Nacional, creada en 1947 en el contexto de la Guerra Fría, y a la Academia Superior de Seguridad Nacional, formada en 1974 luego de establecido el gobierno militar. En su primera etapa, la Academia creó un Curso de Alto Mando, CAM, cuya finalidad era la formación de futuros altos mandos militares en el conocimiento de las transformaciones político-estratégicas de postguerra, participando además algunos funcionarios de Ministerios de Relaciones Exteriores y otros relacionados con la defensa. Posteriormente, como Academia Superior de Seguridad Nacional mantuvo el CAM, pero se hizo menos castrense y se reorientó para formar tanto a los mandos militares como a funcionarios civiles superiores en los fundamentos de la seguridad nacional y su relación con el desarrollo socioeconómico del país, capacitándolos para dirigir y coordinar la elaboración y aplicación de los proyectos generados por el gobierno militar. Con este fin existieron un curso de Seguridad Nacional y otro de Administración Pública. El CAM por su parte se consideró durante una época requisito para ascender al grado de Oficial General y enfatizaba en el ejercicio de mandos conjuntos sobre la base de doctrinas comunes para afrontar situaciones de conmoción interna y externa y en la comprensión de las relaciones entre el desarrollo y la seguridad nacional. En 1982, la Academia

pasó a denominarse “Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos”<sup>142</sup>.

La Academia se estructuró primeramente en torno a tres departamentos que fueron: Ciencias Militares, a cargo de materias como: Conceptos de Seguridad Nacional, Estrategia Política y Estrategia Conjunta, Procedimientos y Doctrinas Estratégicas Institucionales y Geopolítica entre otras; Ciencias Económicas y Administrativas, con materias como Macroeconomía, Teoría Monetaria, Política Económica, Economía Internacional y Economía de la Defensa y finalmente, Departamento de Ciencias Políticas, Jurídicas y Sociales, donde se entregaban conocimientos de Política y Relaciones Internacionales, Trabajo y Legislación y Derecho Administrativo y Constitucional<sup>143</sup>.

Hacia fines de los 80` la Academia posibilitó el encuentro de académicos de las universidades y centros independientes en torno al estudio de temas que irían cobrando relevancia para la defensa durante la transición como las relaciones civil-militares y las transformaciones en el escenario internacional. En este contexto destacó un seminario en conjunto con FLACSO que dio origen a una publicación en la que presentaron trabajos investigadores de ambas instituciones<sup>144</sup>.

En los años siguientes se desarrolló una nutrida labor de investigación, docencia y extensión, con frecuentes exposiciones de Ministros de Estado y académicos acerca de temas como: Desarrollo Nacional, Relación Civil-militar, Planificación Estratégica, Seguridad Nacional y Enseñanza Superior de las Fuerzas Armadas entre otros, además de conferencias de Ministros de Estado y personalidades relevantes, que iban indicando cómo el retorno de la

---

<sup>142</sup> Véase: ANEPE, *Historia de la Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos*, ANEPE, Santiago, 2005.

<sup>143</sup> Ib. Idem

<sup>144</sup> Véase: Varas, Augusto, (Ed.), *Hacia el Siglo XXI, La Proyección Estratégica de Chile*, Flacso, Santiago, 1989.



democracia aceleraba la necesidad de generar suficiente masa crítica que pudiera enfrentar los temas vinculados al sector defensa<sup>145</sup>.

En la perspectiva anterior, la revista de la Academia; "Política y Estrategia", publicó en sus números 59, 60 y 61 de 1993, una serie de artículos que incluyeron comentarios de los académicos de FLACSO<sup>146</sup>. Ese mismo año, se realizó un seminario conjunto con dicha institución sobre gasto militar en América Latina que dio origen a una publicación de gran impacto porque motivó que posteriormente el gobierno le encomendara a CEPAL un estudio sobre la materia que será analizado más adelante<sup>147</sup>.

Como dato destacable para el estudio del proceso de toma de decisiones y la confección de los futuros Libros de la Defensa Nacional, la Memoria de Actividades de la ANEPE del año 1996 consigna que egresó el primer Curso Superior de Estudios Políticos y Estratégicos. En la lista de integrantes figura Michelle Bachelet Jeria, Ministra de Defensa Nacional del gobierno de Ricardo Lagos y actual Presidenta de la República. En el cuerpo de profesores externos se encontraban: Hugo Espinoza G. (Académico, Coordinador de Talleres del LDN 1997 y 2002), Rodrigo Atria B. (miembro del Comité Asesor del Ministro de Defensa en 1997, Coordinador General del LDN 2002 y Jefe del Comité Asesor MDN hasta hoy), Tte. Cnel. (R) Mario Polloni C. (miembro del Comité Asesor del MDN en 1997), Gabriel Gaspar T. (profesor de la Academia Diplomática en 1997 y Subsecretario de Guerra el 2002), Francisco Rojas A. (Director de FLACSO Chile; Secretario General de FLACSO en la actualidad), Eduardo Santos M. (Ingeniero, coordinador de talleres LDN 1997 y

---

<sup>145</sup> Para establecer la participación de la institución en el Foro de la Defensa Nacional a través de sus actividades véanse: *Memorias Anuales de la Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos*, ANEPE.

<sup>146</sup> Ib. Idem.

<sup>147</sup> Véase: Rojas, Francisco (Ed.), *Gasto Militar en América Latina, Proceso de Decisiones y Actores Clave*, Flasco-Cinde, Santiago, 1994. Respecto al estudio de CEPAL, véase el Capítulo V; 6.3, "La Medición Estandarizada sobre el Gasto en Defensa".

representante del PDC en el LDN del 2002), Guillermo Holzman P. (académico participante por la U. de Chile en los LDN 1997 y 2002)<sup>148</sup>.

## **2.- Liderazgo Militar v/s Liderazgo Civil: el Seminario de la Academia de Guerra de 1991.**

### 2.1- La Iniciativa Militar

Un acontecimiento significativo no sólo en referencia al desarrollo del Foro Nacional, sino acerca del problema del liderazgo, se produjo al comienzo de los años 90', cuando el Comandante en Jefe del Ejército, General Augusto Pinochet, envió una directriz al entonces Coronel Juan Emilio Cheyre, Director de la Academia de Guerra del Ejército, para que, aprovechando las disposiciones contenidas en la recientemente dictada Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza, LOCE, transformara a su institución en una instancia de discusión, formación y acercamiento entre civiles y militares interesados en los temas de la defensa, contribuyendo así a constituir lo que después se denominaría "*la comunidad de defensa*". El Coronel Cheyre formó en consecuencia un grupo de colaboradores que se dieron a la tarea de cumplir este cometido. Para ello, se solicitó también la asesoría de la Universidad de Chile y de la Pontificia Universidad Católica de Chile. Se realizaron en ese período varias actividades académicas y se dictó un programa de Magíster en Política de Defensa<sup>149</sup>.

La iniciativa tomada demostraba el sentido de la oportunidad del General Pinochet y la conciencia que tenía de las debilidades de la política de defensa. Se anticipaba así a generar las condiciones para su discusión desde las Fuerzas Armadas y se planteaba de lleno el problema del liderazgo en el sector defensa.

---

<sup>148</sup> ANEPE, *Memoria de Actividades*, 1996.

<sup>149</sup> Entrevista personal al General Juan Emilio Cheyre, ex Comandante en Jefe del Ejército, ex Director de la Academia de Guerra, efectuada el 20 de Enero del 2006.

Entre las actividades realizadas por la Academia de Guerra del Ejército, se organizó el primer Seminario sobre Política de Defensa que se realizaba en el país, los días 4 y 6 de Septiembre del año 1991.

La noticia de la realización del Seminario motivó comentarios que la prensa recogió y que permiten dar cuenta de las dudas que suscitaba el tema de la política en cuestión.

En un largo artículo de primera página, un comentarista se preguntaba si se trataba de *“definirla, redefinirla, cambiarla o adecuarla a los nuevos tiempos”*. Las opiniones de académicos y personeros militares variaban. Para algunos no existía política de defensa: *“no existe una política de defensa en el país, nunca la ha habido creo que con todas las declaraciones que he escuchado al Ministro de Defensa aún no la hay”*. Para otros sí, pero en evolución: *“existe y se encuentra en un estado de evolución al haberse incorporado recientemente factores clave como la estabilidad política y desarrollo económico”*. También había referencias al liderazgo y conocimiento: *“una política de defensa necesariamente implica un liderazgo político e intelectual de quienes hacen las políticas y ese liderazgo en Chile tradicionalmente no ha existido”*. Otro aspecto controvertido era la falta de estructuras institucionales adecuadas: *“no se saca nada con tenerla definida (a la política de defensa) si no hay una burocracia que la administre”*. La publicidad de la política era otro aspecto discutible: *“hay elementos que pueden ser públicos y otros reservados”*<sup>150</sup>.

En el discurso inaugural del Seminario, el entonces Director de la Academia, y posteriormente Comandante en Jefe del Ejército, General Juan Emilio Cheyre, planteaba que el tema de la política de defensa constituía la interrogante principal a despejar, y que de ella dependían tanto el asegurar la función correspondiente, como las relaciones cívico-militares del futuro<sup>151</sup>.

---

<sup>150</sup> *El Mercurio*, 4 de Septiembre de 1991.

<sup>151</sup> Coronel Juan Emilio Cheyre E., “Introducción al Seminario Política de Defensa”, *Memorial del Ejército de Chile*, N° 438, 1991, Págs. 8-10.

El problema que se presentaba en opinión del alto oficial, era que no existía una política de defensa, sino que ella sólo estaba implícita en las diversas acciones que se llevaban a cabo habitualmente<sup>152</sup>.

El objetivo de este seminario en las palabras del Director de la Academia, era: "*buscar un concepto global de Política de Defensa y materias inherentes, con la finalidad de concretar dicho concepto y sus alcances en los círculos académicos y de decisión del Estado, en relación a un tema de vital importancia*". Seguidamente, estableció que la Política de Defensa tenía tres elementos básicos a considerar en torno a los cuales se organizó el trabajo del seminario: "*la conceptualización teórica, la relación entre la Defensa y la Política Exterior y la Economía de la Defensa*"<sup>153</sup>.

En la ocasión, las palabras vertidas en el discurso de clausura del Seminario por el General Pinochet aclaraban la intencionalidad de su directriz original y permitían comprender el espíritu que animaba su iniciativa. Junto con comentar el seminario, el General Pinochet expresó cómo los integrantes de las FFAA habían visto con atención el interés nacido en los años 70' y 80' en círculos académicos y políticos acerca de los estudios de defensa. Se pensó entonces que estaba surgiendo una posibilidad, a diferencia de décadas anteriores, en que: "*la civilidad, a través del conocimiento de las materias de defensa, valorara la importancia de la función militar para el Estado-Nación y, en suma, juntos tendríamos la oportunidad de optimizar la seguridad del país, en beneficio de su desarrollo*". Sin embargo, el análisis de los documentos publicados lo llevó a concluir que: "*lamentablemente algunos enfoques estaban influidos por matices ideológicos e, incluso, en algunos casos, el objetivo distaba mucho de ser un interés por la Defensa Nacional; más bien se basaba en el deseo de instrumentalizar una política de defensa en forma tal de reducir la presencia y acción de la Fuerzas Armadas.*

---

<sup>152</sup> Entrevista personal al General Juan Emilio Cheyre, ex-Comandante en Jefe del Ejército, ex Director de la Academia de Guerra, efectuada el 20 de Enero del 2006.

<sup>153</sup> Coronel Juan Emilio Cheyre E., Op. Cit., Págs. 8-10.

*Efectivamente, para algunos, lo esencial era disminuir la potencialidad de las Fuerzas Armadas para que dejaran de representar una amenaza para la democracia; según lo expresado. Para otros, había que establecer una subordinación de los militares a la civilidad más allá del ordenamiento constitucional, dejando al ámbito castrense la sola ejecución de los planes estratégicos".* Manifestando su intención de no insistir en diferencias ni en aspectos que el seminario contribuiría a superar, el General rechazaba estos planteamientos que: *"lejos de perseguir perfeccionar la Seguridad y Defensa del Estado y por consiguiente su supervivencia, y además optimizar los recursos, lo que se pretendía era enfrentar una situación contingente que si bien puede ser un tema de análisis, a mi juicio, es inconveniente mezclarlo con lo que es propio de una política de defensa"* <sup>154</sup>.

Se hacía cargo entonces el General Pinochet de la labor realizada por los Centros Académicos Independientes referidos en el capítulo anterior y seguramente recogía también los elementos programáticos de la Concertación. Su rechazo a las ideas planteadas en estas instancias que distaban del papel que se asignaba a las Fuerzas Armadas en la institucionalidad diseñada durante su gobierno y su visión de la defensa restringida o centrada en la función militar era clara muestra de la causa de esta iniciativa.

## 2.2- El Seminario como "Forum" y como "Arena"; la aparición de "Referentes", los actores y los temas en discusión.

En la estructura del Seminario predominaron los uniformados y varios civiles que habían sido partidarios del régimen militar. Solamente tres participantes en calidad de comentaristas eran afines al gobierno<sup>155</sup>.

---

<sup>154</sup> General Augusto Pinochet Ugarte, "Clase Magistral de Clausura del Seminario Política de Defensa", *Memorial del Ejército de Chile*, N° 438, 1991, Págs. 228-235.

<sup>155</sup> En las citas insertadas a continuación del nombre de los participantes se detalla a quién representaban.. Los datos correspondientes se extrajeron de la presentación de los participantes hecha en el Seminario.

A pesar de sus limitaciones en la participación civil, el seminario tuvo el valor de ser una discusión formal en que se planteaba el problema de la política de defensa quedando como un hito para el debate posterior porque dejaba claramente establecida la visión que tenían los militares sobre el tema. En este sentido se rescata su valor como "*Forum*" o Foro de carácter oficial. Por la modalidad de trabajo, consistente en una exposición central a cargo de un especialista invitado seguido de un comentario experto y posteriormente de una mesa redonda sobre cada presentación, funcionó también como una "*Arena*" donde los actores discutieron sus propuestas. Pero tal vez lo más interesante desde el punto de vista del papel de las ideas en la configuración de las políticas públicas se encuentra en que esta fue también una oportunidad para que los altos mandos del Ejército y los civiles invitados expresaran los paradigmas o modelos que existían en torno a la defensa, dentro de los cuales destaca la aparición de elementos teóricos y conceptuales propios de la visión estratégica de Post-guerra junto a otros que emergían al final del conflicto Este-Oeste, lo que otorga a este seminario un interés especial para la temática en estudio<sup>156</sup>.

### 2.2.1 El Seminario como Foro; los temas y los actores:

a) Política de Defensa, Conceptos, Teorías y Casos

Autor: Cnel. Fernando de Salas, Comenta: Cristián Gazmuri R.<sup>157</sup>.

Los aspectos teóricos y conceptuales de la Defensa estuvieron a cargo del Coronel español Fernando De Salas López. En su exposición, el Coronel De

---

<sup>156</sup> La definición e importancia de los conceptos de "*Foro*" y de "*Arena*" es tratada en el Capítulo I.

<sup>157</sup> El Coronel español Fernando De Salas López fue Agregado Militar en Chile, Argentina, Uruguay y Paraguay en el período 1966-1970 y posteriormente Rector de la Sociedad de Estudios Internacionales de Madrid. El Dr. Cristián Gazmuri R. fue Director del Instituto de Historia de la Pontificia Universidad Católica de Chile y participó en el seminario en su calidad de experto en historia contemporánea y militar. En su oportunidad fue integrante de la comisión que elaboró el programa de defensa de la candidatura presidencial de Patricio Aylwin según información proporcionada por el propio Dr. Gazmuri.

Salas dejó en claro desde el comienzo que los conceptos sobre Seguridad, Defensa Nacional y Política de Defensa que recogía eran los aspectos teóricos que tenían los países pertenecientes a la OTAN los que resultaban conocidos por los asistentes. Junto a éstos, expuso las características del modelo de defensa español. Su definición del concepto de Defensa Nacional fue: *“La Defensa Nacional es la disposición, integración y acción coordinada de todas las energías morales y materiales de la Nación, ante cualquier forma de agresión, debiendo todos los españoles participar en los logros de tal fin. Tiene por finalidad garantizar de modo permanente la unidad, soberanía e independencia de España, su integridad territorial y el ordenamiento constitucional, protegiendo la vida de la población y los intereses de la Patria”*. De su definición, el Cnel. De Salas recalcó que la finalidad del concepto en términos de resolver el problema de la guerra requería: *una concepción amplia, participación de todas las fuerzas nacionales, responsabilidades delimitadas y compartidas y planteamientos rigurosos y objetivos”*, con lo cual destacaba el carácter incluyente que requería la defensa. También trató los conceptos de *“distensión”* y su naturaleza política y diplomática y el de *“disuasión”* como *“ecuación de equilibrio”*. Novedoso resultó su concepto de *“Control de Crisis”*, cuyo objeto es retrotraer la situación a su estabilidad inicial y de naturaleza política. Respecto a la definición que entregó de la Política de Defensa, destacó su aspecto multidisciplinar e intersectorial de la Política General de la Nación, es decir; que existe una incidencia en el marco de la defensa de las tres políticas: general, de defensa y militar. El Coronel De Salas la definió entonces *“...en una aproximación a su significado ideal como: La Política de Defensa Nacional, como parte integrante de la Política General, es responsabilidad del gobierno que la determina y asegura su ejecución. Por ello, fija los objetivos de la Defensa Nacional y el grado de cobertura señalado por la Seguridad Nacional, así como los recursos y acciones necesarios para obtenerlos. Fija las misiones de las Fuerzas Armadas, el modelo de defensa deseable; los plazos de tiempo; los niveles orgánicos político- militares a intervenir, así como sus relaciones de funcionalidad, dependencia y*

*responsabilidad*". Diferenció también la Política Militar como sector especializado de la Política de Defensa que *"determina la organización, preparación y actualización del potencial militar, constituido fundamentalmente por el Ejército de Tierra, la Armada y el Ejército del Aire, teniendo en cuenta las posibilidades de la nación en relación a la defensa. La Política Militar analiza los aspectos estratégicos de la amenaza, que es el problema a resolver, y configura el instrumento para solucionarlo, que es la fuerza"*. Para finalizar, un aspecto muy interesante que tocó el Coronel De Salas por su relación con la transición chilena, fue la experiencia española sobre el particular. Lo central de su exposición fue la detallada mención al proceso de modernización de la defensa española y a las relaciones civil-militares durante la transición. Sobre el primer punto, llama la atención lo profundo del proceso y de lo segundo, la aceptación por parte del grueso de las FFAA de la democracia como sistema político, con excepciones como el golpe del 23 de febrero de 1981. Sin embargo, justificó la resistencia al cambio por parte de algunos militares en la falta de capacidad del gobierno de UCD para hacer ver a los militares las ventajas de la modernización<sup>158</sup>.

Le correspondió comentar su presentación al Dr. Cristián Gazmuri quien comenzó destacando de la exposición del Coronel De Salas la superación de la tradicional idea de la guerra: *"como acontecimiento militar dirigido exclusivamente por militares"*, de donde se deduce que: *"la política de defensa es un acto que compromete integralmente al Estado y debe estar en manos de los que conducen ese Estado"*, agregando que: *"Todo este razonamiento apunta a distinguir muy claramente entre una política de defensa y una política militar. La primera debe ser manejada por los gobernantes, la segunda por los técnicos, vale decir, por los militares"*. Seguidamente, el profesor Gazmuri se refirió a la riqueza de sugerencias que había significado el análisis de la política de defensa de la transición española,

---

<sup>158</sup> De Salas López, Fernando, "La Política de Defensa: concepto, teoría y casos", *Memorial del Ejército de Chile*, N° 438, 1991, Págs. 16-49.



donde llamó la atención acerca del carácter integral del proceso en que evolucionó la totalidad de la estructura del Estado y de la sociedad civil. Guardando las diferencias, la reinserción militar en la sociedad democrática le pareció una experiencia posible de ser aprovechada en Chile, considerando que una transición no puede estar concluida mientras no exista una relación armoniosa entre las Fuerzas Armadas y los gobernantes. Para terminar, los aspectos puntuales que el comentarista destacó fueron: la homogeneización de los equipos entre las ramas de las fuerzas armadas, por su impacto económico, logístico y operativo y la importancia de un mando militar unificado por encima de los Comandantes en Jefe de cada rama, de manera que la política militar sea conducida por una especie de Estado Mayor General, organismo técnico que permite situar la coordinación en el más alto nivel<sup>159</sup>.

b) -Política de Defensa. Enfoque Nacional

Autor: Gral. Javier Salazar T., Comenta: Esteban Tomic E.

El General Javier Salazar Torres, trató la Política de Defensa desde un enfoque nacional, siendo comentada por el Abogado Esteban Tomic Errázuriz, entonces a cargo de la Comisión de Defensa del Partido Demócrata Cristiano<sup>160</sup>.

El General Salazar comenzó su exposición reflexionando acerca de la inexistencia de una política de defensa en el país, al menos en las últimas décadas. La explicación para esta situación estaría según el General, en el hecho que: *"quienes asumieron las responsabilidades superiores del país orientaron los esfuerzos nacionales con perspectivas de corto o mediano plazo y por consiguiente con prescindencia de amenazas externas y desestimando las necesidades de seguridad del*

---

<sup>159</sup> *Memorial del Ejército de Chile*, N° 438, 1991, Págs. 50-53.

<sup>160</sup> El General Javier Salazar T. se desempeñaba entonces como Director de la Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos, ANEPE, cuya función durante el régimen militar hemos comentado en un acápite anterior.

*país*". La causa de esta actitud habría estado en que se buscó la ayuda económica de los EEUU priorizando el desarrollo de la economía y la estabilidad interna, confiando que la potencia del norte vigilara el entorno estratégico regional lo que se logró sólo parcialmente a través de los convenios de ayuda militar, pero los conflictos entre Perú y Ecuador y entre Honduras y El Salvador pusieron a prueba la paz vigilada por los norteamericanos. Acerca de la defensa de Chile, el deterioro de la capacidad militar por la escasez de recursos quedó de manifiesto en las crisis de 1974 y 1978. Pero la ausencia de una Política de Defensa no solamente se hizo sentir en la falta de presupuesto, sino muy especialmente en la falta de conciencia sobre la Seguridad Nacional tanto en la elite gobernante como en el público en general. Con todo, el país no estuvo desprovisto de la función Defensa por no contar con una política que regulara y orientara el esfuerzo destinado a tales objetivos, por lo que se concluye que la Política de Defensa se encontraba *"en proceso de formación"*<sup>161</sup>.

Las aseveraciones del General Salazar son de gran importancia para este trabajo, por cuanto constituyeron una voz autorizada sobre el pensamiento crítico de las Fuerzas Armadas respecto de la manera como los gobiernos abordaron el tema de la Defensa Nacional hasta 1973, aspecto que como se ha señalado tuvo incidencia destacada en la relación civil-militar.

Junto a la visión anteriormente expuesta, el General Salazar asumió la tarea de desarrollar extensamente todos los conceptos relacionados con la política de defensa con la finalidad de: *"contar con una correcta metodología apta para la formulación de una Política de Defensa"*. Así, definió *"Política"* en sus acepciones general y particular, *"Seguridad Nacional"* y *"Defensa Nacional"*. Sobre el concepto de Seguridad Nacional, es interesante citar que lo define como: *"La condición o capacidad lograda por el Estado, al adoptar un conjunto de previsiones y acciones que tienden a fortalecer el Poder Nacional y evitar, eliminar o paliar*

---

<sup>161</sup> *Memorial del Ejército de Chile*, N° 438, 1991, Págs. 54-73.

*vulnerabilidades, de manera de quedar en condiciones de enfrentar, con razonables posibilidades de éxito, amenazas y agresiones de origen interno y externo, que puedan afectar la consecución del Objetivo Nacional”*<sup>162</sup>.

En su breve respuesta, el Sr. Tomic discrepó de los dichos del General respecto de la no existencia de una política de defensa. Por el contrario, distinguiendo entre Política de Defensa y Política Militar, en la que sí reconoció limitaciones, defendió todos aquéllos grandes logros tanto en el plano internacional como nacional de los gobiernos del pasado que tuvieron por resultado la defensa exitosa del interés nacional y la mantención de la paz. En efecto, para el Sr. Tomic las funciones elementales del Estado de defender a la población y al territorio por una parte, y garantizar el bien común por la otra, se habrían cumplido adecuadamente, poniendo por ejemplo la temprana existencia de un Estado organizado y democrático, la destacada participación de Chile en múltiples iniciativas regionales e internacionales que lo dotaron de gran prestigio, como la elaboración de la Carta de San Francisco en 1945, la creación de la CEPAL, el Banco Interamericano de Desarrollo BID, el Pacto Andino, la aceptación de la Tesis de las 200 Millas Marinas, la sede de la FAO en Santiago, el Tratado Antártico y otras, del mismo modo que la constante preocupación de los gobiernos por el desarrollo económico y social<sup>163</sup>.

-Reflexiones de la Relación Política de Defensa-Política Exterior

Autor: Gral. Ernesto Videla, Comenta: Heraldo Muñoz V.<sup>164</sup>.

La exposición del General Videla, centrada en el tema de la relación entre la política de defensa y la exterior, fue la ocasión para que el alto oficial

---

<sup>162</sup> *Memorial del Ejército de Chile*, N° 438, 1991, Págs. 54-73.

<sup>163</sup> Op. Cit. Págs. 74-77.

<sup>164</sup> El General Videla fue Vice-Ministro de Relaciones Exteriores del Gobierno Militar y Representante de Chile en la Mediación Papal. Heraldo Muñoz era entonces Embajador ante la OEA del Gobierno de Patricio Aylwin.

estableciera su visión sobre la consiguiente relación civil-militar a partir de su experiencia en el Ministerio de Relaciones Exteriores y en el Ejército, caracterizándose en la ocasión por la franqueza de sus apreciaciones que permiten entender con claridad el pensamiento militar durante la transición. El General Videla comenzó por establecer que es al Presidente de la República a quien le corresponde constitucionalmente gobernar y administrar el Estado y en consecuencia establecer una Política de Defensa a través de la cual dirige a las respectivas instituciones. De esta manera, los Objetivos Nacionales pueden fijarse al más alto nivel y permitir una relación armónica entre el desarrollo y la seguridad de manera que así como se define una filosofía de desarrollo igualmente se defina un esquema de seguridad que permita el resguardo de la soberanía. Pasó luego a enumerar las atribuciones constitucionales y actividades complementarias de las Fuerzas Armadas que por su complejidad e interrelación con otros campos, no sólo con el exterior, requerían ser parte integral de la Política de Defensa, lo que sin embargo, requería liberarse de los resquemores provocados por la *"participación excepcional"* de las Fuerzas Armadas en el gobierno militar. Sobre la relación entre las FFAA y el Ministerio de Relaciones Exteriores, en opinión del General Videla ella se caracterizaba por una profunda desconfianza, no existiendo la creencia en que el trabajo conjunto fuera real. Para el diplomático, los militares son expresión de la ruptura y sólo entienden el lenguaje de la confrontación. Para los militares, los diplomáticos son eternos negociadores siempre dispuestos a ceder los sagrados intereses del país. Los militares entienden la irracionalidad humana y reconocen la posibilidad de la guerra, mientras que los diplomáticos se niegan a aceptarla. Las diferencias llegan hasta la disputa por los recursos, *"pues con mucho menos que los militares la acción diplomática puede asegurar la paz, según afirman algunos"*. El General Videla consideró que no ha existido una Política de Defensa definida por el gobierno, así como las de vivienda o educación, por ejemplo, fundamentando su aseveración de la manera siguiente: *"...pues más que políticas*

*ha habido actitudes frente a las FFAA, las más de las veces a continuación de intervenciones militares en la vida política nacional...Las FFAA son el poder más grande, después de la voluntad ciudadana. Son las encargadas de poseer las armas para la defensa de la Patria. Dicha defensa nació para hacer frente a la amenaza externa. Más, con el correr del tiempo, la soberanía, es decir, la autodeterminación, empezó a verse afectada también por fuerzas internas que atentaban contra la identidad nacional...Por su parte las FFAA permanentemente se han estado preguntando a quién deben responder con el enorme poder que se les ha delegado democráticamente. Obviamente que la respuesta está en la Carta Fundamental. Pero ello no ha sido suficiente ya que los hechos han sido más fuertes...Existe tanta conciencia en las FFAA de lo que significa el poder que se les ha entregado, que son el último estrato de la sociedad que reacciona ante las crisis. Esto nos diferencia de otras naciones donde las FFAA son las primeras en reaccionar. Y eso nos ha dado estabilidad democrática".*

A continuación, el General Videla pasó a referirse a las dos intervenciones militares ocurridas en el siglo XX; la de 1924-1932 y la de 1973. Para él, ellas han sido el factor que explica la no definición de una Política de Defensa en los gobiernos que las siguieron: *"Pienso que no hay intención de definir una política. Más bien existe la tentación de neutralizar su poder mediante la ley. Que exista una norma que les impida participar en la vida política nacional. Que se les reduzcan los recursos del presupuesto para que no sean una fuerza que pueda atentar contra la estabilidad institucional. Esa es la constante".*

Sobre la Política de Defensa específicamente, el general basándose en las crisis vecinales de los años 70' consideraba que: *"La Política de Defensa ha sido definida por las propias FFAA. Han debido hacerlo ante la incapacidad de que lo hicieran los gobiernos, y para asegurar los intereses nacionales...Hoy se habla de aislamiento militar. Yo me pregunto, ¿es aislamiento militar o indiferencia civil? ¿Hasta cuándo la seguridad de la Nación se entrega exclusivamente a la responsabilidad de las FFAA...Hay en esto una ética. Un problema de responsabilidad ciudadana. La seguridad de la Nación compete a todos, especialmente a quien conduce los destinos del país".* Concluía el general diciendo:

*“Me he permitido hacer esta reflexión, ya que mal puede hablarse de una relación entre política de Defensa y Exterior si una de ellas no existe”<sup>165</sup>.*

Le correspondió comentar la ponencia del General Videla al Embajador Muñoz, quien luego de introducir el tema de la defensa en la situación post Guerra Fría, pasó a refutar el argumento central de las aseveraciones del general con la pregunta: *“¿Con democracia en Chile habría desconocido el gobierno argentino el Laudo Arbitral que Chile tenía, con lo cual Chile contaba con sólidos argumentos jurídicos? ¿Habría logrado Bolivia avanzar en sus aspiraciones como lo hizo en los organismos internacionales? Es una pregunta que debemos plantearnos no para atribuirnos responsabilidades y revisar y quedarnos anclados en la historia. No es ese el propósito. Sólo para decir lo siguiente: no puede hacerse una relación lineal entre presupuestos y recursos y seguridad de la Nación. Hay muchas intermediaciones entre los recursos disponibles y como esos recursos se usan”.* Luego de aceptar que las FFAA deben contar con los medios necesarios para realizar su labor, el Embajador Muñoz planteó que: *“Se requiere reconocer que nuestra seguridad nacional se verá reforzada y a veces será mejor defendida por medios no bélicos que están más en el ámbito de las relaciones exteriores, como por ejemplo la capacidad de expandir nuestras exportaciones, de crecer y ser una potencia mediana económica a nivel mundial, especialmente en un contexto internacional de post Guerra Fría, en la que la competencia económico-comercial está cobrando una importancia central”.* *“De igual manera, creo yo que el manejo adecuado en lo exterior del proceso político chileno actual de reconciliación nacional y de tránsito ordenado hacia la democracia es otro factor importante también a tener presente. Que es lo que quiero decir, para que sea atingente a la situación de hoy, la proyección externa de un país como Chile con un sistema político abierto y una economía abierta, es un recurso invaluable para promover la defensa nacional, tan importante como los otros que se mencionaron, tienen que ir acompañados y completamente unos con otros.* Terminó el Embajador su comentario

---

<sup>165</sup> *Memorial del Ejército de Chile*, N° 438, 1991, Págs. 78-93.

haciendo referencia a las variables de la cooperación y el conflicto como dos aspectos que deben estar presentes en la política exterior, negando que diplomáticos y militares se adscriban sólo a una de estas posibilidades pues ambas existen en el panorama internacional, planteando finalmente la necesidad de entendimiento y diálogo civil-militar en el momento que vivía el país<sup>166</sup>.

-La Economía de la Defensa en el Marco de una Política de Defensa

Autor: Gral. Manuel Concha, Comenta: Jorge Selume Z<sup>167</sup>.

El aporte principal de esta ponencia fue introducir el tema de la economía de la defensa dentro de la política respectiva como uno de sus aspectos integrales. En este sentido resultó novedoso, pues demostró cómo el complejo problema del gasto en defensa puede ser estudiado a través de metodología científica. Como ejemplo de la utilidad de este enfoque se presentó el caso de las Fuerzas Armadas británicas.

El comentario respectivo del Sr. Selume puso énfasis en dos aspectos: la adecuada determinación del nivel de gasto en defensa y la eficiencia en el uso de los recursos asignados<sup>168</sup>.

-Los Cambios en el Orden Mundial y su Efecto en la Política de Defensa

Autor: Francisco Orrego, Comenta: Pedro Daza V<sup>169</sup>.

Los cambios en el entorno político internacional fueron objeto de análisis en la ponencia del Sr. Orrego. Entre lo más significativo para la defensa estuvo desde

---

<sup>166</sup> *Memorial del Ejército de Chile*, N° 438, 1991, Págs. 94-101.

<sup>167</sup> El General Manuel Concha se desempeñó como Ministro de Economía y como Presidente del Banco Central durante el gobierno militar. Es experto en economía de la defensa. Por su parte Jorge Selume es economista con estudios en la Universidad de Chicago y fue Director de Presupuesto de la Nación durante el gobierno militar.

<sup>168</sup> *Memorial del Ejército de Chile*, N° 438, 1991, Págs. 102-127.

<sup>169</sup> Francisco Orrego es experto en relaciones internacionales de la Universidad de Chile y fue Embajador de Chile en Gran Bretaña y Pedro Daza fue diplomático, ex Embajador en Bolivia y organismos internacionales, ambos cercanos al gobierno militar.

luego el término de la bipolaridad y el surgimiento de los EEUU como potencia única, la liberalización generalizada, la desideologización y la globalización. De esta forma las transformaciones realizadas por Chile se encontrarían en la línea de las tendencias mundiales con efectos naturalmente positivos. La liberalización por su parte llevaría a que la política de defensa esté al servicio de la libertad individual y en consecuencia al cuestionamiento del totalitarismo y a que tienda a ser una política de Estado por sobre la contingencia, de modo que: *“...las Fuerzas Armadas proporcionarán una garantía de estabilidad política y social y una garantía para la integridad territorial, a la vez que encontrarán una creciente base de apoyo en la opinión pública...Habrá un vínculo estrecho entre el gasto en defensa, el crecimiento económico y la capacidad presupuestaria...Habrá una creciente resistencia a efectos ambientales nocivos de la defensa, con particular referencia a las armas de destrucción masiva y las nuevas dimensiones de la guerra ecológica...”* Por otra parte, el proceso de globalización para el Sr. Orrego había despertado esperanzas sobre la posibilidad de la paz universal que no eran nuevas y que remitían al clásico debate entre las escuelas realista e idealista en las relaciones internacionales; por lo pronto, el fin de la bipolaridad ya constituía un factor a considerar por el cambio en la relación de fuerzas que significa a nivel internacional. Otro factor que incide en la defensa es el énfasis en el desarrollo económico de los países, lo que afecta el gasto en armamentos. Siguiendo la encíclica *“Centesimus Annus”* de Juan Pablo II, plantea también el tema de las condiciones para la paz y el papel de Naciones Unidas al respecto. A nivel regional y vecinal, la crisis del TIAR ha creado una situación de vacío en el ámbito latinoamericano que deberá ser llenado por nuevos arreglos en los que Chile puede tener incidencia, mientras que la apertura económica en la región tiene un valor muy positivo. Como conclusiones generales para la política de defensa, destaca la posibilidad de que las FFAA deban cumplir funciones adicionales participando en los esfuerzos de paz de Naciones Unidas, al mismo tiempo que la internacionalización de la economía planteará nuevas



exigencias de organización y planificación estratégica, pues de forma similar al período que siguió a la Paz de Westfalia, *“Se llega así al fin de las luchas irreconciliables de principios y al nacimiento de una competencia legítima de intereses basada no en la confrontación sino en el entendimiento. Ello plantea la imprescindible necesidad de adaptar las políticas tradicionales a una nueva realidad mundial, lo que supone una visión amplia y con sentido de futuro de las políticas básicas de la sociedad chilena, entre las cuales la política de defensa ocupa un lugar central”*<sup>170</sup>.

Del comentario del Embajador Daza lo más destacable fue que asumió una postura más cauta frente a los cambios internacionales. Para él, las amenazas emergentes y la relación vecinal justificaban la mantención de una política de seguridad tal y como se venía dando<sup>171</sup>.

### 2.2.2 El Seminario como Arena: las mesas de discusión:

Las tres mesas redondas efectuadas al final de las ponencias se caracterizaron por la introducción de algunos planteamientos nuevos sobre la temática tratada, mezclados con respuestas a las opiniones vertidas por los panelistas, de manera que se configuraron claramente como arenas de discusión. Por motivos de orden solamente se han extractado aquéllas ideas principales que guardan relación directa con este trabajo.

-Mesa Redonda N° 1: Conceptos y Teorías de Política de Defensa

Participantes: Cnel. Fernando de Salas, Gral. Jorge Ballerino S., Gral. Javier Salazar T., Alnte. Hernán Couyoumdjian B., Esteban Tomic E., Gustavo Cuevas F., Cnel. Carlos Molina J. (moderador)<sup>172</sup>.

---

<sup>170</sup> *Memorial del Ejército de Chile*, N° 438, 1991, Págs. 128-137.

<sup>171</sup> Op. Cit., Págs. 138-141.

<sup>172</sup> El General Jorge Ballerino era Jefe del Comité Asesor del General Pinochet; el Coronel Carlos Molina, Secretario de dicho Comité; el Almirante Hernán Coudyoumjian, Director de Armamentos de la Armada y el Profesor Gustavo Cuevas F. de la Universidad de Chile profesor de Ciencia Política y cercano al gobierno militar.

Opiniones:

- General Jorge Ballerino S.:

La intervención del General Ballerino puso énfasis en la capacidad para distinguir amenazas a los objetivos nacionales. Al respecto sus ideas centrales fueron: *“Deben existir condiciones de seguridad que permitan el desarrollo de nuestra sociedad... La tarea de la política de defensa en relación a crear esas condiciones de seguridad no puede ser el papel de unos pocos...Por consiguiente, si tenemos el convencimiento de que deben existir esas condiciones de seguridad es porque estamos aceptando que existen amenazas o interferencias que se oponen al normal desenvolvimiento de nuestra sociedad y que afectan por lo tanto los intereses nacionales... En consecuencia, será preciso identificar y dimensionar, en la forma más amplia y consensual posible, cuáles son esas amenazas o interferencias a fin de poder establecer las soluciones que le otorguen una adecuada seguridad a nuestro cuerpo social... De aquí surge una de las primeras grandes dificultades para lograr la concepción de una política de defensa eficaz, en cuanto a que debemos ser capaces de diseñar un método racional mediante el cual podamos identificar las amenazas e interferencias... Para estar en condiciones de poder definir cuáles son esas amenazas o interferencias es necesario primero tener definidos cuáles son los objetivos nacionales... En materia de objetivos nacionales podemos identificar desde el punto de vista conceptual dos tipos: permanentes (lo que queremos ser) y actuales (lo que podemos ser)... En consecuencia, la política de defensa no puede consistir sólo en preparar y emplear las Fuerzas Armadas, sino que involucra la planificación y empleo coordinado de todos los recursos de poder nacional para la obtención de los objetivos políticos nacionales actuales”*<sup>173</sup>.

---

<sup>173</sup> Memorial del Ejército de Chile, N° 438, 1991, Págs. 144-147.

Profesor Gustavo Cuevas F.:

El profesor Cuevas intentó situar el debate sobre la política de defensa dentro de la ciencia política, siendo la única intervención en toda la discusión sobre el tema en que se hizo este ejercicio. Así, comenzó su intervención preguntándose: *“¿En qué sentido interesa a la ciencia política la definición de la política de defensa?...Sin duda que su contenido concreto es de carácter técnico y que las proposiciones de la ciencia militar son determinantes. Sin embargo como el tema de hoy se refiere a su concepto y teoría, admite ser abordado desde múltiples ángulos y en razón de su complejidad, exige ser analizado desde distintas disciplinas...Ella aporta un conocimiento empírico de las condiciones, necesidades y desafíos inherentes a ese proceso de vida en común que llamamos comunidad política...Avanzando hacia el meollo del problema que hoy nos ocupa, se ha de recordar que el Estado es un proceso orgánico de vida colectiva...Asimismo, cabe tener presente que el Estado se explica y justifica por la necesidad de conservar la comunidad nacional y de asegurar en ella un orden de vida...Citando nuevamente a Hauriou: La función esencial del Estado, tanto en la sociedad industrial como en la agrícola, continúa siendo la defensa militar de la agrupación nacional...Conceptualmente, la política de defensa tiene por espacio superior inmediato el de la seguridad nacional, que es de suyo más amplio...”*. Por otra parte, agregó una concepción de la política de defensa y sus características centrales: *“La política de defensa regula la concepción y el empleo de la fuerza militar, siempre al servicio del fin primario ya enunciado. Tiene, por tanto, carácter permanente. Conviene insistir en que se trata de una verdadera política de Estado, es decir, suprapartidista...Ahora, si la política de defensa es una actividad estatal permanente, los medios materiales que requiere deben ser establecidos con una perspectiva temporal adecuada. No es posible discutir anualmente cada partida presupuestaria sin afectar la operatividad del brazo armado del Estado. En establecer una programación de carácter plurianual de los fondos públicos y en prever cierta flexibilidad en su aplicación está la clave que permite desarrollar acciones con un horizonte eficiente, al menos en el mediano plazo. Este es un punto del mayor interés y actualidad, sin embargo, la*

*discusión académica de estas y todas las medidas concretas llamadas a dar forma a una política de defensa exceden el carácter conceptual y teórico de este panel y de este seminario<sup>174</sup>".*

Contralmirante Hernán Couyoumdjian B.

El Almirante Couyoumdjian comenzó por rechazar el recurso a la experiencia española durante la transición diciendo: *"...Hay que tener cuidado de no usar la política de defensa que estamos estudiando hoy día para tratar de meter la política en la defensa, la política contingente...El segundo punto que quisiera tocar es la particularidad de cada política de defensa...En particular menciono esto para algunos chilenos que les encanta copiar los modelos usados en otros países, especialmente el modelo relatado en forma muy amena ayer, que es un modelo interesante, pero que no se puede comparar al modelo chileno. En España había un régimen autoritario absoluto y con la muerte del generalísimo se pasó a una monarquía parlamentaria, la autoridad máxima en realidad se murió. Amenazas totalmente diferentes. España no sufre amenazas como menciona el profesor De Salas, salvo en plazas fuertes como Ceuta y Melilla, que podrían considerarse. La protección de la OTAN; una dependencia técnica casi absoluta de los Estados Unidos, con convenios y bases en el país; la cercanía a Europa y la realidad geográfica hacen que España sea un caso completamente diferente, muy interesante como estudio teórico, pero diferente...".* A continuación contribuyó a precisar o atenuar la crítica a la actitud de los gobiernos del pasado acerca de su participación en la política de defensa expresando que: *"El siguiente punto que quiero tocar es la existencia de una política de defensa los últimos 80 años, lo que fue señalado por Esteban Tomic. Yo concuerdo plenamente con él en cuanto a que en Chile ha habido una política de defensa, quizás no escrita ni completa, pero sí que ha habido, han habido objetivos, ha habido lineamientos generales y por costumbre, por tradición y por idiosincrasia, hemos logrado prácticamente todos los objetivos que nos hemos impuesto, quizás mucho más allá de lo que teníamos previsto anteriormente. Por otra*

---

<sup>174</sup> *Memorial del Ejército de Chile*, N° 438, 1991, Págs. 148-151.

*parte estimo que no sacamos nada en escribir entre algunos de los aquí presentes una preciosa política de defensa, si no la podemos introducir en la organización del Estado. En Chile creo que hay una doctrina y la parte más débil de nuestra política de defensa es la parte coordinación de los esfuerzos en los diferentes campos para aumentar el poder del Estado, para defender los objetivos nacionales...El otro aspecto es la preparación de los conductores. Si nosotros comparamos los conductores políticos de hace 30 ó 40 años, no soy especialista en ciencia política, vemos que los conocimientos que había sobre estos temas eran muy inferiores a los que existen actualmente. Yo creo que nuestros conductores políticos actuales y futuros van a tener una preparación muy superior para poder conducir el Estado frente a situaciones de crisis, empleando todas las capacidades del poder nacional...La conciencia nacional sobre la necesidad de una política de defensa es una parte importante de la seguridad nacional y un factor de fuerza para el gobernante que debe negociar en el frente externo en tiempo de paz o de crisis; es además un factor de disuasión”<sup>175</sup>.*

Coronel Fernando de Salas L.

La opinión del Coronel De Salas tendió a relativizar ciertos aspectos de la discusión y a poner de manifiesto el carácter interesado de algunas visiones al comentar que: *“Cuando se dijo que no había habido política de defensa en Chile durante 80 años, idea que ahora acaba de desarrollar el Almirante, yo me acordaba de una frase absolutamente análoga que se empieza a escuchar en el año 75 cuando empieza la transición política española...En España hubo muchas personas que decían que el país no había tenido en los 40 ó 45 años de Franco una política exterior...Ayer hubo un señor que estuvo hablando conmigo en relación a la palabra coordinación (entrega varias definiciones de diccionarios) Como con todo esto no me aclaraba el concepto, señalé que sería de desear que la Real Academia de la Lengua Española definiera, con la amplitud debida, una palabra que ha adquirido un uso tan extenso y*

---

<sup>175</sup> Memorial del Ejército de Chile, N° 438, 1991, Págs. 151-155

*que en el campo de la defensa significa que elementos o instituciones que son autónomos y no dependientes de un mando, realicen acciones cuyos resultados sean compatibles y coincidentes a un fin común...Pero esta palabra coordinar resulta que en España es muy antigua y todos siempre, a lo largo de la historia, se han quejado que no se cuenta con una definición clara...<sup>176</sup>".*

General Jorge Ballerino S.:

El General Ballerino se hizo cargo de las expresiones del Coronel De Salas al manifestar que: *"Primero que nada quisiera hacer una aclaración con respecto al último término que estamos empleando que es el de coordinar, para que no existan confusiones en cuanto al sentido que se le da, al menos dentro del Ejército, donde la palabra o concepto coordinar se asimila al de armonizar. Esto lo hago presente porque la situación del Ejército español es diferente a la situación del Ejército chileno, y la función del Ministro de Defensa español, sin entrar a calificar la función del Ministro de Defensa nuestro, también es muy diferente..."* Pero además el general Ballerino puntualizó acerca de sus aseveraciones anteriores y puso de manifiesto como un elemento presente en el debate el problema de la relación civil-militar que en ese momento vivía el país: *"Quisiera tocar ahora dos temas que dejó el señor Almirante Couyoumdjian definidos, que yo también indiqué anteriormente que los iba a comentar. Para ello voy a leer algunas declaraciones de los últimos días y que se refieren fundamentalmente a la política de defensa y su estabilidad o su permanencia (lee varias declaraciones sobre la estabilidad, permanencia y carácter suprapartidista de la política de defensa) Al respecto quisiera recordar, reiterando algunos conceptos que ya enuncié anteriormente, que en la formulación de la política de defensa se consideran además de los objetivos que habíamos fijado, aspectos políticos, económicos, estratégicos y que no solamente se consideran nuestros aspectos en este sentido, sino que también los de los posibles adversarios. Esto significa que estamos analizando capacidad política de un*

---

<sup>176</sup> Memorial del Ejército de Chile, N° 438, 1991, Págs. 155-157.

*país, por ejemplo, frente a posibles amenazas; en la parte geográfica la realidad concreta por ejemplo en el caso de Argentina, con una extensa frontera común; históricos, la evidencia de conflictos anteriores y de amenazas concretas en las últimas décadas, de potencial militar, por citar algunos...En definitiva creo que la política de defensa debe ser estable y constituirse más que en una política de gobierno en una política de Estado...Sin embargo, pareciera que de parte de algunos sectores se trata de crear argumentos en el sentido que la política de defensa debe ser una política de gobierno y especialmente cambiante. Pareciera que esto no es otra cosa que una manifestación destinada a expresar la subordinación, un tanto conflictiva, de las Fuerzas Armadas al poder civil y minimizar la importancia de lo que es realmente importante, que son los conceptos de defensa y seguridad del país, llevándolos a un plano contingente y olvidando que este concepto de seguridad es una función básica del Estado”<sup>177</sup>.*

Esteban Tomic E.:

Tres fueron las ideas centrales vertidas por el Sr. Tomic que pueden resumirse aquí; la primera fue: *“...La comprensión de la política de defensa como una política de defensa consensual en que participa el conjunto de la sociedad. En consecuencia, de una política de defensa que no es sólo tarea de los militares”*. La segunda de sus ideas consistió en destacar que en el vertiginoso proceso de transformaciones mundiales y de restablecimiento de la democracia en el país en ese momento, era muy positivo que el tema de la política de defensa fuera tratado en conjunto por civiles y militares. La última de sus ideas guardó relación con el destino de Sud América dadas sus enormes riquezas y el cambio en las relaciones de poder en el mundo, preguntándose: *“... ¿seremos capaces de comprendernos a nosotros mismos como mega bloque y de actuar como mega bloque, entrando al siglo XXI?”<sup>178</sup>*.

---

<sup>177</sup> *Memorial del Ejército de Chile*, N° 438, 1991, Págs. 157-159.

<sup>178</sup> *Memorial del Ejército de Chile*, N° 438, 1991, Págs. 159-161.

Contraalmirante Hernán Couyoumdjian B.

En su segunda intervención, el Almirante Couyoumdjian introdujo dos puntos de particular interés para el debate. El primero de ellos fue sobre la forma en que se podría verificar el cumplimiento de la planificación sobre la defensa: *“Estimo que los objetivos a lograr deben quedar definidos en términos absolutos, en los planes y programas derivados de esta política de defensa, como medios y efectos deseados; y en términos relativos con respecto a la amenaza dentro del escenario, van a estar permanentemente evaluándose con respecto del escenario, pero deben quedar definidos en su monto y en sus efectos, una vez descrita la política de defensa...Este modelo es muy difícil de realizar, hay aproximaciones ya hechas en las instituciones de la defensa, en particular en la Armada, para determinar en qué grado estoy desarrollando disuasión, en qué grado cuánta cantidad de fuerza tengo con respecto a tal o cuál situación, frente a tal o cuál amenaza y ese modelo es el que me va a permitir saber dónde invertir los recursos”*. El segundo aspecto señalado por el Almirante fue el cómo hacer la política: *“Yo propongo un grupo de trabajo que esté formado por militares y civiles, por civiles diría yo convergentes, no divergentes, que no pretendan usar esta política de defensa como decía anteriormente, con fines político contingentes, sino que deben ser personas con perspectivas de largo plazo, realmente con altura de miras”*<sup>179</sup>.

Profesor Gustavo Cuevas F.:

El profesor Cuevas se preocupó del problema del consenso que debería reflejar la política de defensa frente a los cambios en la contingencia política. Así se pregunto: *“ Con qué procedimientos o cuál es el procedimiento para llegar al consenso o entre quiénes? ¿Es consensual aquello que satisface a los partidos políticos? Yo quiero ser bien franco, estoy hablando a título personal, ¿es consensual aquello que satisface a*

---

<sup>179</sup> Op. Cit. Págs. 161-162.



*las directivas de los partidos políticos? Hemos visto negociaciones muy importantes, en días y fechas muy recientes, en materias relevantes para la estructura política del país, en que el consenso no ha sido el consenso de la comunidad, ha sido el consenso de las directivas legítimas. Yo creo que no es suficiente. ¿Es consensual lo que, de algún modo, expresa el poder político del gobierno que ejerce la autoridad en ese momento? .Entonces, esta dificultad, este concepto de una política permanentemente consensual, que es lo que sería la política de defensa como la hacemos". A continuación, el profesor Cuevas planteó como alternativa al problema la creación de un organismo especialmente destinado al fin de diseñar la política de defensa: "Se trata de una estructura constitucional suprapartidaria que defina estas materias de una manera racional, auscultando el sentimiento nacional, auscultando las fuerzas políticas legítimas, pero por encima del debate político-partidista, y superándolo"<sup>180</sup>.*

General Javier Salazar T.:

En su intervención, el General Salazar se refirió en primer lugar al concepto de disuasión: *"...luego necesita de estos dos elementos. Una capacidad expansiva que le permita primero que nada, rechazar la primera agresión y segundo, producir daños que sean inaceptables".* En seguida precisó su anterior postura sobre los defectos de la política de defensa. Haciendo mención a la situación que enfrentó el país en los años 70' el General afirmó: *"Quienes vivimos la realidad comprobamos que los riesgos en los cuales estábamos eran altísimos y que no estábamos en condiciones de que, de no solucionarse como se solucionó, enfrentar con certeza y con éxito algún problema más allá del manejo defensivo"<sup>181</sup>.*

Posteriormente se realizó un foro panel con consultas de los participantes y para terminar se establecieron algunas conclusiones. La más importante fue que: *"En la hora presente no se trata de producir o elaborar una nueva política de*

---

<sup>180</sup> *Memorial del Ejército de Chile, N° 438, 1991, Págs. 162-164.*

<sup>181</sup> *Memorial del Ejército de Chile, N° 438, 1991, Págs. 164-165.*

*defensa, sino que el desafío no es otro que actualizar y quizás formalizar la existente, sobre la base de las amenazas que hoy día se enfrentan en todos los planos de la vida nacional o aquéllas que el país sea capaz de proyectar en el tiempo”<sup>182</sup>.*

-Mesa Redonda N° 2: El Nuevo Orden Internacional y su Relación con la Política de Defensa en el Ámbito Interamericano

Participantes: Gral. Humberto Julio R., Heraldo Muñoz V., Cap. N. Adolfo Paul L., Emilio Meneses C., Gral. Fernando Arancibia R., Cnel. Juan C. Salgado B. (moderador)<sup>183</sup>.

La discusión en mesa dedicada al plano internacional estuvo centrada en las características que se percibían acerca de lo que podía ser el nuevo orden surgido del fin de la Guerra Fría. Las ideas principales expuestas por los participantes fueron:

General Humberto Julio R.

Para comenzar, el General Julio duda que los éxitos de la política exterior de los gobiernos anteriores al 73' hayan considerado sus efectos en la política de defensa, de donde deduce que no está claro que haya existido dicha política. Por otra parte, enfatizó en la necesidad de definir las amenazas como aspecto previo para fijar objetivos de defensa. Dentro de posibles amenazas mencionó que ellas podrían surgir de la expansión de Chile hacia el Océano Pacífico, especialmente extracontinentales. Al respecto recordó el conflicto de las Malvinas como ejemplo de intereses contrapuestos entre potencias

---

<sup>182</sup> Op. Cit. Págs.167-168.

<sup>183</sup> El Gral. Humberto Julio R., fue Vice- comandante de la II División del Ejército participando en su calidad de profesor de Estrategia Militar; el Capitán de Navío Adolfo Paul L. era entonces Director de Política Especial del Estado Mayor de la Armada; El Dr. Emilio Meneses C. era profesor de Ciencia Política de la Pontificia Universidad Católica de Chile y uno de los pocos expertos civiles en defensa cercano al gobierno militar; el Gral. Fernando Arancibia R. era profesor militar de Geopolítica, Estrategia y Seguridad; el Coronel Juan C. Salgado B. era también profesor experto y actuó como moderador de la mesa.

continentales y extracontinentales. Por otro lado, formuló una serie de preguntas acerca de la estabilidad en Europa del Este, el Medio Oriente y la situación vecinal relativa a la seguridad e integración como muestra de la falta de certezas en el orden internacional<sup>184</sup>.

Embajador Heraldo Muñoz V.

Al definir el Sistema Interamericano, el Embajador Muñoz aclaró que en lugar de tratarse de todos los países que integran las Américas, en realidad se trata de la relación de los Estados Unidos con América Latina y el Caribe, pues este país definió las características del Sistema después de la Segunda Guerra Mundial y lo hizo en función de su seguridad, no de la seguridad de los demás países. En este contexto, el Sistema se mostró ineficaz para responder a las aspiraciones latinoamericanas siendo la Guerra de las Malvinas: *“uno de los últimos clavos en el ataúd del Sistema Interamericano; la ausencia del mismo en el conflicto en Centroamérica también es otro ejemplo”*. Se ha producido entonces en opinión del Embajador: *“Un vacío conceptual, ese vacío conceptual que es la carencia de este fundamento orientador de la política de los Estados Unidos...”* este vacío entonces lleva los EEUU a redefinir su política de defensa. Considerando entonces que la amenaza para los EEUU no viene ya del Este, el Embajador Muñoz cree que provendrá del Tercer Mundo, y que serán *“amenazas difusas”*, como la proliferación nuclear, las armas químicas y bacteriológicas, la tecnología de misiles balísticos, el narcotráfico y el deterioro medioambiental, entre otras; en todo caso, más de tensiones y amenazas al interior de los estados que entre ellos. Esto borra las diferencias entre política interior y exterior y deja en cuestión el derecho internacional y la no intervención. La existencia de un vacío de poder afecta desde luego la seguridad de Chile en tanto podrían aparecer potencias regionales. Por otra parte, la nueva agenda de seguridad

---

<sup>184</sup> *Memorial del Ejército de Chile*, N° 438, 1991, Págs. 173-175.

latinoamericana va a estar en función de los temas de seguridad que son importantes para los EEUU, como el terrorismo, el narcotráfico, el comercio, el deterioro ambiental, las migraciones, la pobreza y la consolidación de las democracias. Ante este panorama, el Embajador concluyó: “ *Yo creo que tenemos que definir nuestras prioridades y cuáles son nuestras amenazas, no las amenazas para ellos, porque creo que aunque puedan existir coincidencias en que Estados Unidos y Chile, por ejemplo, estimemos que efectivamente es una amenaza común el narcotráfico, puede ser que otras cosas que ellos digan que son amenazas, fundamentalmente para ellos, como las migraciones, no lo sean para nosotros y ¿por qué tenemos que aceptar aquellas que son amenazas de Estados Unidos como amenazas nuestras, si no están dentro de nuestro diagnóstico de la defensa nacional?* Terminó el Embajador su presentación enfatizando en la necesidad de que un nuevo sistema internacional considere los intereses de todos sus miembros y especialmente sea: “ *...cada vez más multilateral de negociaciones sin obstáculos, ni ideológicos como en el pasado, o comerciales como pueden haber ahora, y debido a la creciente diversificación de los vínculos internacionales económicos de Chile, creo, por ejemplo, que un mundo abierto es mucho más importante para Chile que para México que tiene todo su comercio exterior asociado con un solo socio, entonces para Chile es mucho más importante para su seguridad un mundo abierto sin obstáculos*”<sup>185</sup>.

Capitán de Navío Adolfo Paul L.

El Capitán Paul coincidió en que los Estados Unidos resguardan sus intereses y consideró que como parte de la política norteamericana de mantener el orden y la seguridad en el mundo se encuentra el dismantelar a las Fuerzas Armadas de Iberoamérica, lo que se logra a partir de que ya no existe la subversión de origen soviético. Las premisas de los EEUU entonces serían: “ *...que las hipótesis de conflicto de las Fuerzas Armadas de la región son esencialmente inválidas porque*

---

<sup>185</sup> *Memorial del Ejército de Chile*, N° 438, 1991, Págs. 175-183.

*prevén posibles conflictos limítrofes". "...que por lo mismo, las Fuerzas Armadas de las naciones de Iberoamérica no tienen necesidad de armas avanzadas ni de tecnología militar moderna". "...que como consecuencia de todo lo anterior se puede y se debe someter a las Fuerzas Armadas Iberoamericanas a una estricta austeridad presupuestaria, reduciendo drásticamente su personal y los haberes de sus tropas, suprimiendo determinados cuerpos, e incluso eliminando del todo a las instituciones militares. De esta tesis parte explícita o implícitamente, la mayoría de los pronunciamientos y proposiciones que se hacen contra las Fuerzas Armadas de la región". El Capitán Paul apoyó sus afirmaciones en algunas declaraciones de personeros políticos y agregó: "Asimismo, el más somero repaso de la situación estratégica regional echa por tierra las falsas premisas de esta campaña. Es cierto que los conflictos entre naciones limítrofes deben evitarse, pero también es cierto que ellos se producen. La solución de diferencias sobre límites territoriales y la firma de acuerdos de cooperación alejan las posibilidades de conflictos bélico entre países vecinos, pero en ningún caso las elimina". En refuerzo de su punto de vista, el Capitán Paul sostuvo la idea de un "Apartheid tecnológico" aplicado por el gobierno norteamericano con el fin de impedir el desarrollo y la competencia bajo el pretexto de la no proliferación de armamentos, al mismo tiempo que sostuvo que: En efecto, durante los últimos años, hemos podido apreciar, en el ámbito sudamericano, la revitalización de antiguas ideas internacionalistas y el surgimiento de diversas iniciativas que, junto con favorecer la postura de preeminencia mundial que está alcanzando Estados Unidos, tienden a desperfilar la identidad nacional de los países iberoamericanos. Por el momento sólo señalaré el gravísimo riesgo a la Seguridad Nacional, a la supervivencia misma del Estado que entrañan postulados o planteamientos como los enunciados"<sup>186</sup>.*

---

<sup>186</sup> Memorial del Ejército de Chile, N° 438, 1991, Págs. 183-187.

Profesor Emilio Meneses C.

La intervención del Profesor Meneses coincidió con las anteriores pero agregó que se plantea una ecuación entre la posible desestabilización provocada por la guerrilla y el narcotráfico, y la menor tensión intrarregional<sup>187</sup>.

General Fernando Arancibia R.

El General Arancibia discrepó de Heraldo Muñoz acerca del mejoramiento de las condiciones en Sudamérica planteando que: *"...continuaremos disputándonos con África la condición de zona democrática más postergada en lo que al interés de la gran potencia del norte se refiere"*. Sin embargo coincidió en que los intereses predominantes han sido los de los EEUU. Acerca de la situación regional afirmó: "Los progresos en el ámbito de seguridad de Latinoamérica, no deben estar supeditados a los que se logren en la integración o complementación en otras áreas". Sin embargo, el General Arancibia manifestó la necesidad de solidaridad sudamericana para superar los problemas actuales<sup>188</sup>.

General Humberto Julio R.

En su segunda intervención, el General Julio recordó que existen dos posturas sobre la existencia o no de una política de defensa y que de existir ella no es conocida y que tendría importantes vacíos, pero que además los cambios en el escenario internacional exigen que ella sea revisada. También preciso que la seguridad regional no es suficiente ni equivalente a la seguridad nacional a causa de la diversidad de intereses<sup>189</sup>.

---

<sup>187</sup> Op. Cit., Págs. 187-190.

<sup>188</sup> Op. Cit., Págs. 190-194.

<sup>189</sup> Op. Cit., Págs. 194-195.

- Mesa Redonda N° 3: La Economía en el Contexto de una Política de Defensa  
Participantes: Gral. Luis Danús C., Gral. Enrique Seguel M., Cap. N. Jaime Donoso D., Cristián Larroulet V., Joaquín Vial RT., Tte. Cnel. Alfredo Ewing P. (moderador)<sup>190</sup>.

La mesa redonda dedicada a la economía de la defensa trató sobre la relación entre el crecimiento económico y el gasto en defensa, para lo cual se plantearon diversos conceptos y criterios. Lo más destacable para fines de este trabajo fueron dos aseveraciones: la primera del economista Cristián Larroulet, que la defensa es un bien público, por lo cual su tratamiento desde el punto de vista económico está sujeto a los criterios sobre el particular. Lo segundo, compartido por todos, que en caso de conflicto, la probabilidad de ocurrencia sería con los tres países vecinos, lo que otorga a las necesidades de gasto preventivo condiciones particulares. Como conclusiones se plantearon las siguientes: la posibilidad de crear una fuerza regional de cooperación para la paz, los procedimientos para la adquisición de armamento a largo plazo, la complejidad presentada por el problema de la guerra de acuerdo a los conceptos de "Stock" y "Flujo", la conclusión que durante los gobiernos anteriores la elite política no habría tomado las grandes decisiones que se necesitaban para la defensa, la definición de que los problemas sociales en general no se arreglan disminuyendo el gasto militar<sup>191</sup>.

---

<sup>190</sup> El General Luis Danús fue Ministro de Economía del gobierno Militar y el General Enrique Seguel fue Ministro de Hacienda. El Capitán de Navío Jaime Donoso era Sub-Director de los Servicios de la Armada; el Sr. Cristián Larroulet es economista y fue alto funcionario del gobierno militar; el Sr. Joaquín Vial era economista de Cieplán y el único partidario de la Concertación y el Tte. Cnel. Alfredo Ewing era experto en gestión y actuó como moderador de la mesa.

<sup>191</sup> *Memorial del Ejército de Chile*, N° 438, 1991, Págs. 198-227.

Clausura:

El discurso de clausura como se afirma al comienzo de este acápite, corrió por cuenta del Comandante en Jefe del Ejército, General Augusto Pinochet. Además de los conceptos vertidos ya citados, es útil señalar otros por su proyección posterior y que despertaron coincidencia entre todos los participantes. Ellos fueron:

- a) La defensa es una necesidad vital.
- b) Es un desafío para toda la sociedad.
- c) La formulación de la defensa es responsabilidad de los conductores políticos.
- e) La política de defensa es una materia del más alto orden en las relaciones civiles-militares.
- f) Para establecer una política de defensa eficiente es preciso en primer término que se encuentren definidos los Objetivos Nacionales.

*"A partir de ellos, se puede iniciar la necesaria apreciación de Situación Global Político-estratégica destinada a definir las probables amenazas de carácter social, económico, bélico y político, así como de carácter ecológico que, potencial o realmente pudieran poner en peligro la consecución de los Objetivos Nacionales"*<sup>192</sup>.

### **3.- La Agenda de Defensa y los Programas de Gobierno entre 1990 y 2004**

#### 3.1-Las Bases Programáticas Político-Institucionales de la Candidatura de Patricio Aylwin

Por razones fáciles de entender en el contexto de un proceso de transición, la agenda gubernamental para el primer gobierno democrático se fue configurando esencialmente a partir de las transformaciones y demandas planteadas por la *"Concertación de Partidos por la Democracia"*, como parte del ideario que los integrantes de este conglomerado político sostuvieron durante

---

<sup>192</sup> *Memorial del Ejército de Chile*, N° 438, 1991, Págs. 228-235.



su acción opositora al régimen militar, de manera tal que se trata de una agenda construida por intermediación de actores institucionales que representan el sentir de un sector de la sociedad. En consecuencia, la "*materia prima*" que se ofrece al analista para delimitar la agenda de gobierno, esta dada por las "*Bases Programáticas*" que los partidos triunfantes en las elecciones generales de 1989 presentó al país<sup>193</sup>.

Dichas bases programáticas se encuentran divididas en tres partes; las "*Político-Institucionales*", donde lo primero que aparece son las reformas a la Constitución de 1980 en todos aquellos aspectos que significaban una visión distinta a la democracia practicada en el país hasta 1973, y que incluyen también los aspectos referidos a la defensa y las Fuerzas Armadas. En seguida están las "*Económico Sociales*" y finalmente las de "*Política Exterior*". En todas sin embargo se recoge la situación histórica conteniendo acápites que guardan directa relación con el cambio de régimen o indirectamente a través de las críticas al modelo de desarrollo aplicado por el régimen militar<sup>194</sup>.

De los diferentes puntos en relación a la defensa que constituyeron el Programa Aylwin, se extractan por su relación con el tema los siguientes puntos:

#### *I.- Reformas Constitucionales y Leyes Políticas*

1. *Elección íntegra de un Congreso Nacional* (significa un rechazo a la existencia de senadores designados, entre ellos ex-Comandantes en Jefe de la FFAA y de Orden. Fue modificado el 2005)

---

<sup>193</sup> Sobre los aspectos iniciales en la confección de una agenda véase: Bardach, Eugene; "Problemas de la Definición de Problemas en el Análisis de Políticas", en: Aguilar Villanueva, Luis, *El Estudio de las Políticas Públicas*, Ed. Miguel Ángel Porrúa, México, 1993., Págs. 215-233.

<sup>194</sup> *Programa de Gobierno, Concertación de Partidos por la Democracia, Gobierno de Patricio Aylwin A.*, Santiago, S/F.

2. *Garantía de un pluralismo político amplio* (se refiere a un artículo constitucional que prescribía ideas consideradas anti-democráticas el que fue pronto modificado)

3. *Cambio en la composición y funciones del Consejo de Seguridad Nacional* (Este organismo conformado mayoritariamente por los Comandantes en Jefe era el encargado de “representar” al Presidente cualquier situación que pusiera en peligro la democracia o la seguridad nacional. Fue reformado posteriormente en dos ocasiones, la última y más importante el 2005).

4. *Modificación de las normas permanentes que establecen la inamovilidad de los Comandantes en Jefe* (Los Comandantes en Jefe eran designados por el Presidente, pero eran inamovibles durante los cuatro años de su período. La disposición fue modificada el 2005).

## *II. Derechos Humanos*

### *2. Verdad y Justicia*

*“El gobierno democrático se empeñará en el establecimiento de la verdad en los casos de violaciones de derechos humanos que hayan ocurrido a partir del once de Septiembre de 1973. Asimismo, procurará el juzgamiento, de acuerdo a la ley penal vigente, de las violaciones de derechos humanos que importan crímenes atroces contra la vida, la libertad y la seguridad personal”.*

### *“IV. Seguridad en el Estado Democrático*

*Corresponderá al gobierno y los demás órganos del Estado y la sociedad, elaborar un concepto democrático de la Seguridad del Estado. Esta comprende la preservación de todos los elementos de éste, a saber: la integridad del territorio, la estabilidad de todas las instituciones democráticas (y no sólo del gobierno) y la inviolabilidad de los derechos de las personas. La seguridad del Estado no podrá estar asociada a un determinado programa político, por naturaleza contingente y transitoria, y deberá partir de la defensa del régimen democrático y de los derechos humanos. Un concepto democrático de la Seguridad del Estado tiene por principal garante al pueblo. Las FFAA tienen un papel profesional importante pero no exclusivo. El rol de defensa de las instituciones*

*corresponde a todas las autoridades políticas en uso de las atribuciones que las leyes les otorguen (...). Para ello proponemos:*

*Reforma a la Ley de Seguridad del Estado*

*Reforma a la Justicia Militar*

*Reforma a la Ley de Control de Armas*

*Modificar la actual Ley Antiterrorista (...)*

*En materia de estados de excepción deberá reformarse la Constitución y las leyes que los regulan en términos compatibles con las normas internacionales (...)*

*Disolución de la C.N.I. (organismo de represión política del régimen militar) (...).*

*V. Defensa Nacional y Fuerzas Armadas*

*La defensa nacional es responsabilidad de todos los chilenos. Junto a las Fuerzas Armadas concurren a proteger la paz otras instituciones estatales, así como el conjunto de la sociedad. El objetivo central de la política de defensa es el resguardo de la soberanía e integridad territorial del país (...)"*

*"1.- Política de Defensa e Intereses Nacionales.*

*El propósito principal de una política de defensa nacional en democracia será el establecer una óptima relación entre los intereses y objetivos nacionales- democráticamente definidos- y las políticas que enfrentan y regulan las actividades de las instituciones de la defensa, todo a través de un proceso gradual y sostenido (...)*

*Desde el punto de vista de las instituciones de la defensa nacional, sus tareas se deberán llevar a cabo, en el nuevo período democrático, a través de: un poder bélico moderno, eficiente, capaz de defender disuasivamente al país de toda amenaza externa; del establecimiento de una relación adecuada y coherente entre política de defensa y política exterior; y de mejores vínculos entre Fuerzas Armadas y el Estado y sociedad- de la que son parte- para su formulación y puesta en práctica.*

*2.- La Capacidad Disuasiva*

*La capacidad militar de Chile se ha orientado y seguirá orientándose a desarrollar un poder bélico de carácter disuasivo (...) Como complemento de la dimensión bélica de*

*nuestra capacidad disuasiva se desarrollarán iniciativas diplomáticas y de política exterior que colaboren con la defensa nacional (...).*

### *3.- Modernización y Política de Defensa*

*Para hacer coherentes los objetivos de la defensa y la política exterior, desarrollando al mismo tiempo la capacidad disuasiva del país, se requiere de un gran esfuerzo de permanente modernización. Por tales razones, la defensa nacional requiere de claros criterios en materia de políticas de personal, operaciones, aprovisionamiento y gasto fiscal. En materia de personal, es necesario señalar que dentro de las instituciones de la defensa nacional se producirán naturales ajustes de funciones -algunos ya en curso- luego que haya terminado la participación de personal y destinación de recursos de las Fuerzas Armadas, en funciones políticas, abultados además por el esfuerzo defensivo de los años setenta (...) Esta modernización también exige asegurar e incrementar la capacidad operativa de las ramas de la defensa a través del desarrollo de servicios conjuntos y, en general, a una mayor interoperatividad de ellas en sus distintos niveles y teatros de operaciones (...).*

### *4.- La Política Exterior y la Defensa Nacional*

*Uno de los pilares de la soberanía nacional es la política de defensa. Junto a ella juega un papel destacado la política exterior. La adecuada relación entre ambas es necesaria puesto que la actual importancia que tienen las relaciones militares internacionales para la Defensa exige su mayor coordinación. En consecuencia, se debe establecer una relación estable y coherente entre ellas. La mantención de la paz internacional, especialmente en nuestra sub-región, ha sido uno de los objetivos centrales y permanentes de la política exterior chilena. Continuando con esta línea tradicional, el futuro gobierno democrático promoverá una reducción, responsable y multilateralmente equilibrada, de los presupuestos militares regionales. Para profundizar esta política, será preciso optimizar la interacción de las instituciones de la defensa, con los responsables de la formulación e implementación de la política exterior (...).*

### 5.- Relaciones entre Civiles y Militares

*La unidad nacional, actualmente resentida por la lógica de guerra interna que ha imperado en estos años, es una precondition básica para una exitosa política de defensa. Esta unidad, expresión plena de los valores nacionales, de nuestra identidad cultural y de los objetivos comunes de nuestro pueblo, no debe confundirse con la uniformidad de pensamiento, tal como lo implica la doctrina de seguridad nacional. Por el contrario, es en el consenso en torno a los intereses nacionales que nace del diálogo democrático entre las diversas expresiones de la natural pluralidad de la sociedad chilena, que se logra una auténtica unidad nacional. Esta se debe materializar en una nueva relación entre civiles y militares caracterizada por el compromiso democrático y el profesionalismo castrense. La integración de las Fuerzas Armadas al orden constitucional democrático, debe asegurar su carácter profesional, jerarquizado, disciplinado, obediente, subordinado al poder político y no deliberante. Las Fuerzas Armadas se reintegrarán a la vida democrática de múltiples maneras. Por una parte, ejerciendo sus deberes cívicos a través del voto. Por la otra, a través del desarrollo de su profesionalismo. Para que esta integración entre civiles y militares sea completa, el Ejecutivo, Parlamento y la ciudadanía deben involucrarse en la formulación de la política de defensa. Las Fuerzas Armadas deben integrarse al Estado a través del Ejecutivo y con la ciudadanía a través del Parlamento (...)"<sup>195</sup>.*

### 3.2-El Programa de Eduardo Frei Ruiz-Tagle: de la "Transición" a la "Modernización"

Si bien para los efectos de comenzar un análisis del proceso de formulación de una agenda de gobierno los aspectos programáticos se encuentran en primer lugar, no resulta posible dejar de considerar a continuación los llamados "factores de contexto" puesto que son ellos los que establecen los límites de

---

<sup>195</sup> Ib. Idem

variabilidad de la agenda. Los factores de contexto son aspectos acotados y predispuestos para los cuales no todo es atendible, de modo que implican una selección de problemas para la consideración del gobierno. Este sesgo en consecuencia filtra y selecciona las corrientes de demandas y problemas configurando un patrón de "aceptabilidad y atendibilidad" de las cuestiones públicas<sup>196</sup>.

En el contexto de una relación civil-militar polarizada como se presentó durante el primer gobierno democrático, la posibilidad de lograr avances en la agenda sectorial aparecía como algo muy difícil de lograr para el segundo gobierno, al igual que en los demás temas conflictivos, como las reformas constitucionales o las violaciones de los derechos humanos. Esto se tradujo en que todo el énfasis del programa de Eduardo Frei estaría en el desarrollo económico-social, haciéndose escasa mención a los disensos propios de la administración anterior e incorporando un capítulo muy breve sobre la Defensa Nacional. De hecho, la plataforma político-electoral del gobierno de Frei fue denominada "*Un Gobierno para los Nuevos Tiempos*", siendo una característica del discurso político la intención modernizadora de la nueva administración, llegando incluso a plantearse una discusión político-académica acerca de si había terminado ya el complejo período de transición a la democracia<sup>197</sup>.

A propósito de este problema, el Ministro de la Presidencia, Genaro Arriagada se preguntaba: "*...si estamos en el primer año de gobierno del Presidente Frei o si estamos en el quinto año del gobierno de la Concertación*". A continuación, planteaba un verdadero resumen conceptual acerca del proceso de transición democrática y sus implicancias para la agenda que se podía desarrollar en ese momento:

---

<sup>196</sup> Los factores de contexto que limitan la agenda están definidos en: Cobb, R. y Elder, Ch., *Participación en Política Americana: La Dinámica de la Estructuración de la Agenda*, Noema, México, 1986.

<sup>197</sup> Sobre el tema de los límites de la transición se generó en ese momento una discusión político-académica que se encuentra recogida en: Godoy, Oscar, (Editor), "Dossier: ¿Terminó ya el Proceso de Transición?", *Revista de Ciencia Política*, Pontificia Universidad Católica de Chile, Santiago, 1994.

*“La idea fuerza de la transición se empezó a construir desde los inicios de los años 80’, se hizo carne primero entre los intelectuales, luego en los máximos dirigentes de los partidos, en seguida se difundió entre los diversos actores sociales y se internalizó en la conciencia colectiva de la Concertación. De este modo, al momento de asumir, el gobierno del Presidente Aylwin no tuvo que enfrentar la tarea de construir la idea fuerza de su gobierno, sino que sólo tuvo que operar de acuerdo a unos elementos ya identificados cuya conversión en doctrina gubernamental era relativamente inmediata. (...) La transición era una épica. (...) Pero la transición era también un marco ordenador de la política. La ordenaba en el sentido que le fijaba límites y una disciplina. Una disciplina que era una auto restricción voluntaria y alegremente aceptada (...) Refiriéndome concretamente al gobierno, la transición, en cuanto marco conceptual, establecía un orden de prioridades, permitía precisar el cuadro de alianzas requerido, señalaba límites a la propia acción, administraba temores e inspiraba confianza en un resultado concreto y posible (...) El orden de prioridades era un conjunto de “bienes intangibles”, por definirlos de alguna manera, que aludían a valores altamente apreciados por un país que había estado sometido a 17 años de régimen autoritario. Estos bienes eran la transición en sí misma, la democracia, la verdad, la reconciliación, la justicia, el perdón, la tolerancia, una política de respeto y acuerdos, la reconstrucción de confianzas entre empresarios y trabajadores, entre civiles y militares, entre gobierno y oposición, entre los empresarios y el equipo económico de gobierno (...) Señalaba límites a la propia acción y a cada uno de los sectores que componían la coalición (...) En relación con las Fuerzas Armadas, respeto a la Constitución de 1980 y a las prerrogativas ahí establecidas en favor de sus Comandantes en Jefe y de los mandos institucionales (...) Los temores eran muy claros. La posibilidad de una regresión autoritaria desde luego (...)”<sup>198</sup>.*

---

<sup>198</sup> Arriagada, Genaro: *Discurso del Ministro Secretario General de Gobierno en la Inauguración del Congreso Nacional de Ciencia Política en la Escuela de Administración Pública de la Universidad de Chile*, 6 al 8 de julio, 1994, Mimeo.

Como puede apreciarse de la lectura de los párrafos seleccionados, la transición como idea fuerza válida para el primer gobierno democrático se había vuelto incómoda para el segundo gobierno, significando a la postre la necesidad de un cambio de "Referente" desde el concepto de "transición a la democracia", con toda su carga socialmente movilizadora desde el fin de la dictadura a los primeros años de restauración democrática, al de "modernización", que tendría otro significado. ¿Qué había sucedido entonces? El propio Ministro aclaraba la situación al explicar el contexto que se presentaba en 1994: *"No obstante, hay que considerar que los resultados de la elección parlamentaria de 1993 significan el bloqueo de cualquier cambio constitucional que no sea hecho en términos de un acuerdo con una parte importante de la derecha. La situación es peor que la de los cuatro años anteriores, porque ni siquiera en la Cámara tenemos votos suficientes para aprobar las reformas requeridas. Con esta relación de fuerzas, centrar la lucha política en las reformas constitucionales, las relaciones cívico-militares y los juicios sobre violaciones de derechos humanos nos despojaría de iniciativas e ideas y nos conduciría rápidamente a la esterilidad y el desgaste acelerados"*<sup>199</sup>.

Para el gobierno de Eduardo Frei entonces, la falta de mayoría en el Congreso Nacional constituyó un escollo fundamental que hizo variar el contexto que se le presentaba y que obligó a una inflexión de importantes consecuencias posteriores. En ella si bien es cierto los temas "éticos" no quedaban olvidados, se volvía indispensable realizar un giro en materia programática, o en las propias palabras del Ministro Arriagada : *"Es mi convicción que la etapa en que el país miraba a "bienes intangibles" como democracia, transición, reconciliación, ha dado paso a otra en que se pone el acento en la demanda de "bienes tangibles", directamente relacionados con la calidad de vida de las personas y sus familias, esto es educación,*

---

<sup>199</sup> Ib. Idem.



*salud, mejoramiento del Estado, descontaminación, mejores ciudades e infraestructura”<sup>200</sup>.*

En el contexto señalado, el acápite acerca de la defensa contenido en el programa de la candidatura Frei, planteó cuatro puntos con los aspectos esenciales correspondientes a los ítems 50 al 53 del programa y que decían lo siguiente:

*“50. La política de defensa nacional es una política de Estado, que fija los objetivos de la defensa y determina los medios que son factibles de utilizar para alcanzarlos plenamente.*

*51. La concebimos como un asunto de Estado, que traduzca un gran consenso y, por tanto, como una política nacional, no partidista, que goce del mayor respaldo y legitimidad en el país. Su marco general debe ser la plena subordinación de las Fuerzas Armadas al poder político civil legítimo y el estricto respeto al carácter que ellas tienen de cuerpos armados esencialmente obedientes y no deliberantes. En su formulación debe converger la evaluación político-estratégica de las autoridades civiles con la apreciación político-estratégica de la función militar. La política de defensa debe ser explícita, armónica, y en su ejecución, coherente con todos ámbitos de la acción del Estado.*

*52. Chile no tiene ambiciones patrimoniales o territoriales que amenacen a sus vecinos y, por el contrario, quiere y promueve la paz. Por ello, en el campo militar, Chile aspira a contar con fuerzas suficientes para garantizar efectivamente la disuasión frente a posibles agresiones, y promueve el diálogo y las medidas de confianza mutua entre los estados.*

*53. Las Fuerzas Armadas son un componente esencial y permanente del Poder Nacional, y como tal, deben contar con los instrumentos y recursos adecuados que les permitan cumplir cabalmente con sus tareas propias en el Estado. Junto con asegurar una efectiva dirección político-estratégica, la política militar debe velar*

---

<sup>200</sup> Ib. Idem.

*permanentemente por la modernización y desarrollo profesional de los institutos armados*"<sup>201</sup>.

La política de defensa quedaba de acuerdo a estos puntos enmarcada en el concepto de política pública al contar con principios generales orientadores, objetivos y medios, debía expresar un consenso nacional, servir como instrumento de diplomacia pública y responder a los principios y valores democráticos por su carácter público y especialmente ofrecer el indispensable vínculo entre el proceso de desarrollo nacional e institucional de las Fuerzas Armadas. Desde ese momento la separación de los elementos "*políticos*" de la agenda de defensa podían separarse de aquéllos "*profesionales*" y también las coincidencias en materia de defensa nacional entre el gobierno y la oposición permitirían plantearse la política de defensa desde una perspectiva nacional y suprapartidista, pero como este criterio ya era de aceptación común, quedaba por definir algo no menor, como era el camino para el logro de esta transformación<sup>202</sup>.

---

<sup>201</sup> *Un Gobierno para los Nuevos Tiempos. Bases Programáticas del Segundo Gobierno de la Concertación*, Santiago, 1993, Págs. 26-27.

<sup>202</sup> Véase: Varas, Augusto; Rojas, Francisco; Fuentes, Claudio, "Proposiciones Programáticas para la Defensa Nacional Evaluación y Perspectivas", *Revista Fasoc*, Vol. VIII, N° 3, 1993.

#### 4.- Conclusiones al capítulo II:

Como se puede apreciar en las páginas precedentes, la relación civil-militar constituyó el problema central del retorno a la democracia y en consecuencia ya era materia de análisis académico-político desde los años 80 cuando el proceso comenzó a vislumbrarse. Sin embargo se trataba de un problema con raigambre histórica, pues el distanciamiento entre ambos sectores nacionales era de larga data, originándose en la crisis del parlamentarismo oligárquico de los años 20' que tuvo a la oficialidad joven como uno de los principales detractores del régimen, en conjunto con los reformadores civiles provenientes del liberalismo. A poco andar, el problema del liderazgo reformista había enfrentado a civiles y militares provocando una reacción civilista o paradigma de "*la vuelta a los cuarteles*", que dejó finalmente a las Fuerzas Armadas limitadas exclusivamente a sus tareas profesionales y, al decir de muchos, postergadas en sus recursos y aspiraciones. No es esta la ocasión para estudiar el nivel de certeza de las acusaciones sobre el descuido en que quedó el sector defensa; demostrarlo requeriría un trabajo independiente, pero lo cierto es que esta percepción existió en los militares alimentando su desconfianza pero no, como erróneamente se creyó, generando su aletargamiento político. La intención de incorporarlos a las tareas del desarrollo durante los años 50' y 60' no tuvo mayores efectos tal vez por las crisis vecinales con Argentina durante ese período y sobretodo por las evidencias de agotamiento de la estrategia de desarrollo.

La intervención de 1973 por su parte, fue el resultado de un conjunto de elementos donde se mezclaron la seguridad nacional con el proceso de desarrollo socioeconómico, los que al conjugarse, dejaron a las Fuerzas Armadas en un papel protagónico indiscutible que hacía muy difícil la recuperación de un liderazgo civil más allá de lo estrictamente formal e incluso le daba a las FFAA un carácter de protectoras de la restablecida democracia,

aspecto relacionado con el paradigma del "*arbitraje politizado*" ante los conflictos de la sociedad. En efecto, el fracaso del gobierno de Allende y la consiguiente crisis económica e institucional en el contexto de la guerra fría, demostraba a vista de los militares, la existencia de un peligro tanto interno como externo para la seguridad nacional, así como la incapacidad de los políticos para enfrentar el desarrollo nacional. A esto se sumó la grave situación vecinal que puso al país en la disyuntiva de una guerra posiblemente contra todos los países limítrofes, la que fue interpretada como una demostración del tipo conflictivo tradicional que tenían las relaciones vecinales y de la imprevisión de los gobiernos. Para los civiles en cambio, se trataba de restablecer su autoridad como rasgo esencial de la soberanía popular propia de una recuperación democrática y al mismo tiempo, hacer justicia en materia de violación a los derechos humanos ocurridos durante el régimen militar, como se desprende de sus propuestas programáticas. En este contexto polarizado de los inicios de la recuperación democrática surgió el paradigma de la "*relación civil-militar*" y como su correlato natural, la discusión sobre la política de defensa.

Los protagonistas de la discusión inicial sobre los temas de defensa habían sido los centros académicos independientes. En ellos surgieron los espacios de análisis que sustentaron la reconstrucción de la escena pública y permitieron a la postre la generación del "*Foro*" de la defensa nacional. En los distintos seminarios realizados, sus participantes fueron enunciando temas y conceptos que dieron vida a una conceptualización de la defensa que difería de la tradicional visión nacional que la consideraba casi un asunto propio de militares. Por el contrario, la opinión civil se manifestó en diversos aspectos que terminaban por mostrar un panorama mucho más amplio del que habitualmente era tomado en cuenta, marcando una pauta que posteriormente terminaría por imponerse. En los foros efectuados por los CAI, la defensa aparecía como un asunto de suyo complejo con múltiples factores intervinientes donde los expertos civiles tenían bastante que aportar. No solamente se trataba

del resguardo de la soberanía territorial como se comprendía tradicionalmente o se reiteraba su necesaria vinculación con las relaciones exteriores, sino que había otras dimensiones que hasta entonces no se tomaban en cuenta y que eran parte integral de una defensa concebida en términos modernos. Dimensiones estratégicas, escenarios internacionales y regionales, reformas institucionales, criterios para el gasto militar, e incluso completas formulaciones programáticas, eran algunas temáticas sobre las que la civilidad fue capaz de opinar con bastante solidez argumental demostrando que había despertado el interés civil por la defensa y reflejando con ello un cambio sustancial respecto a las ausencias del pasado.

Pero tanto por el momento político transicional en que se formulaba como por alejarse de las concepciones habituales, la visión que entregaban los expertos civiles desafiaba el liderazgo militar como lo entendían los mandos de aquella época. Por este motivo, era importante que también las academias castrenses intervinieran en el debate buscando las coincidencias con los civiles que hasta entonces la coyuntura no había permitido.

La constitución de una "*comunidad de la defensa*", entendida como un grupo de expertos civiles y militares que coincidieran en su conceptualización permitiendo la interrelación entre estos dos sectores, se convirtió así en una necesidad compartida, toda vez que con el retorno a la democracia y la difícil experiencia histórica de las relaciones civil-militares, concebir a la defensa como de "*interés nacional*" se volvía una imperiosa necesidad para todos, pero el papel que unos y otros le daban no era el mismo.

Dentro de las iniciativas castrenses, no cabe duda que la más señera fue el Seminario sobre Política de Defensa convocado por la Academia de Guerra del Ejército. La pregunta central que allí se formuló fue si el país tuvo o no una política de defensa en el pasado. Esta interrogante reflejaba principalmente dos cosas: primero, le otorgaba la iniciativa al Ejército, comandado todavía por el General Pinochet, al poner sobre la mesa el tema de discusión y sus

condiciones, configurando además al grupo de expertos encargados de tratarlo, o sea intentaba constituir la llamada "*Comunidad de Defensa*" con una selectividad funcional a la visión tradicional, relativizando la discusión que se había venido realizando hasta entonces en los centros académicos independientes. Segundo, preguntarse por la existencia de una política de defensa respaldaba el argumento de la imprevisión de los gobiernos civiles anteriores a 1973 por los defectos existentes en la materia y reivindicaba el papel de las Fuerzas Armadas en este campo. En otras palabras, significaba tomar la iniciativa y configurar el escenario, dejando a los civiles en un papel de apoyo o aceptación de la función militar así entendida.

La conceptualización de la defensa nacional con su consiguiente "*horizonte estratégico*" resultaba en consecuencia inseparable de quiénes la formulaban. Este problema ya había hecho su aparición en los "*foros*" civiles y militares citados, donde se manifestaron con claridad las ideas y paradigmas que inspiraban la defensa nacional, como lo fueron por ejemplo los conceptos emanados de la visión estratégica tradicional o "*Realista*" post Segunda Guerra Mundial y predominante en la Guerra Fría, junto a visiones más actualizadas de las relaciones internacionales que comenzaban a abrirse paso, además de otras cuestiones de orden teórico y de política práctica.

Sin embargo, no existían los canales institucionales adecuados para enfrentar estas contradicciones. Al contrario, la herencia de una relación civil-militar polarizada y una estructura ministerial anticuada no favorecían la resolución del problema. ¿Cómo tratarlo? ¿Cómo ayudaba un Libro de la Defensa a romper la inercia heredada? Considerando que la iniciativa de discutir oficialmente el tema de la política de defensa provenía del General Pinochet en un momento y circunstancias que lo hacían indispensable desde su posición, había quedado marcado como punto inicial de los debates el carácter de política pública de la política de defensa, a pesar de las críticas que mereciera el concepto de política pública, posiblemente por una inadecuada comprensión

del mismo. Por otra parte los debates tuvieron siempre una forma académica aún cuando se trataba de un problema político porque de esa manera era posible discutir abiertamente pero en un marco acotado y con una relativa reserva los diferentes temas en cuestión.

Después de las elecciones generales que marcaron el inicio del segundo gobierno de la Concertación, la falta de mayoría en el Congreso Nacional, indispensable para enfrentar reformas profundas, dejó en evidencia que el gran referente político constituido por la "*transición a la democracia*" ya no era útil y se había vuelto incluso limitante por su sentido confrontacional, o al menos contrastante, para emprender iniciativas políticas que contribuyeran a sustentar la gobernabilidad. Fue entonces cuando se produjo una inflexión que significó un cambio de "*referente*" de la retórica política; de la "*transición*" a la "*modernización*", concepto este último que permitía intentar nuevas iniciativas legitimadoras entre las que se encontraba abordar problemas de manera no confrontacional o negociada.

Por esta razón la idea de confeccionar un informe o libro, es decir, un producto de alto nivel, concreto, participativo y consensual, escrito y público, discutido por actores que fueran representativos de las Fuerzas Armadas y de la sociedad civil, bajo la convocatoria y dirección del gobierno, aparecía a la vista de los decisores como una alternativa interesante para lograr romper la polarización que mantenía entrabada la posibilidad de entendimiento entre civiles y militares y así enfrentar el problema de impulsar la agenda sectorial en democracia.

## Capítulo III: El Libro de la Defensa de 1997

### 1.- La Coyuntura Política y las Relaciones Cívico Militares durante el Gobierno de Patricio Aylwin

#### 1.1- Características Generales del Proceso de Retorno a la Democracia

Habitualmente se ha denominado con el nombre de "*Transición*" al período de la historia de Chile iniciado al concluir el Régimen Militar, el 11 de marzo de 1990. Sin embargo, por la connotación simbólica de este término se generó la discusión político-intelectual que ha sido tratada en las páginas precedentes<sup>203</sup>.

Tras la derrota del General Augusto Pinochet en el plebiscito de 1988, la Constitución de 1980 fue reformada al año siguiente de común acuerdo con la oposición en varios aspectos como: modificación del Artículo 8º Transitorio, aumento de escaños del Senado, limitación del papel del Consejo de Seguridad Nacional igualando el número de miembros civiles y militares (cuatro miembros cada uno) etc. subsistiendo a pesar de esto algunos aspectos constitucionales de fondo llamados "*enclaves autoritarios*" que dieron sustento a una constante controversia hasta ser finalmente reformados el año 2005. En el plano electoral consiguiente, en Diciembre de 1989 se efectuó la elección que comenzaría el régimen democrático. El demócrata cristiano Patricio Aylwin, como candidato de la "*Concertación de Partidos por la Democracia*" (DC, PS, PPD, PRSD), se enfrentó con Hernán Büchi, candidato de la coalición de derecha "*Democracia y Progreso*" (UDI-RN), siendo electo Aylwin y logrando mayoría simple en el Congreso Nacional. En Febrero de 1991, la "*Comisión Verdad y Reconciliación*", establecida por Aylwin, dio a conocer su informe de violaciones a los derechos humanos ocurridos durante el gobierno militar, conocido como "*Informe Rettig*" (debido al ex-senador Raúl Rettig, presidente de la comisión).

---

<sup>203</sup> El resumen y significado de esta discusión es tratada en detalle en el Capítulo I.



En la elección de 1993, Arturo Alessandri Besa de la Unión Demócrata Independiente se enfrentó a Eduardo Frei Ruiz-Tagle del Partido Demócrata Cristiano, siendo electo presidente el demócrata cristiano por un período de 6 años liderando la Concertación y asumiendo el mando en Marzo de 1994, pero la Concertación disminuyó la mayoría que tenía en el Congreso Nacional. La elección presidencial del año 1999 se llevó a cabo el 12 de Diciembre de 1999, pero ninguno de los seis candidatos obtuvo mayoría absoluta, lo cual llevó a una segunda vuelta sin precedentes históricos el 16 de Enero del 2000. Ricardo Lagos Escobar, del Partido Socialista y del Partido por la Democracia (PPD) llevó a la Concertación a una estrecha victoria contra el candidato de la Alianza por Chile Joaquín Lavín de la Unión Demócrata Independiente (UDI), con el 51.32% de los votos, siendo el porcentaje de Lavín el más alto obtenido por la derecha en Chile durante el siglo XX. Lagos asumió el 11 de marzo del 2000 por un período de 6 años con mayoría simple en el Congreso Nacional. Cabe señalar que esta carencia de una mayoría más amplia explica en buena medida la gradualidad de la transición, considerando el alto porcentaje de apoyo electoral de la oposición de derechas y que las reformas constitucionales requieren de quórum calificado<sup>204</sup>.

## 1.2.- La Relación Civil-Militar

Durante la primera etapa del restablecimiento de la democracia ocurrieron diversos hechos que constituyeron un permanente ejercicio de las posibilidades

---

<sup>204</sup> La bibliografía sobre la transición a la democracia en Chile es abundante, pero en general trata de aspectos específicos del período. Una visión general se encuentra en: Correa Sofía, Figueroa Consuelo, Rolle Claudio, Vicuña Manuel, Joselyn-Holt Alfredo, *Historia del Siglo XX Chileno*, Ed. Sudamericana, Santiago, 2001, y en: Alaminos Chica, Antonio, *Chile: Transición Política y Sociedad*, CIS, Madrid, 1990. Una visión de tipo periodístico es la de: Otano, Rafael, *Crónica de la Transición*, Ed. Planeta, Santiago, 1996. Muchos elementos de análisis sobre los aspectos en juego del período se encuentran en el trabajo de: Fuentes, Claudio y Rojas, Francisco, *Transición, Coaliciones y Gran Estrategia*, Flacso-Chile, 1997.

del liderazgo civil condicionando la relación civil-militar y aportando notablemente a la mantención de un clima político transicional.

En 1994, la Secretaría de Comunicación y Cultura del Ministerio Secretaría General de Gobierno, publicó un recuento titulado: "*Grandes Temas de la Transición,*" de acuerdo a lo publicado por la prensa chilena entre los años 1990 y 1994. Según esta publicación, las relaciones civil-militares en el período estuvieron marcadas por los siguientes problemas: la búsqueda de verdad y justicia por las violaciones a los derechos humanos, las acusaciones contra miembros de la familia Pinochet por delitos económicos, la permanencia en la Comandancia en Jefe del Ejército del General Pinochet y el papel de las FFAA en el Estado democrático<sup>205</sup>.

El primer tema que impactó a la opinión pública y comenzó una discusión que se prolongaría durante años, fue el hallazgo de fosas clandestinas con restos de prisioneros políticos ejecutados durante el régimen militar. Todo se inició el 21 de Marzo de 1990, cuando recién se inauguraba el primer gobierno democrático, al ser encontrados los restos de 3 dirigentes del Partido Comunista en terrenos del fundo Las Tórtolas que había pertenecido al Ejército. Luego, el 2 de Junio, apareció una fosa con 19 cuerpos en la localidad de Pisagua, contigua a un campo de prisioneros. A consecuencia de lo que aparecía como un profundo cuestionamiento al Ejército, el 8 de Julio, un oficial no identificado al principio, pero que luego resultó ser el Comandante de la Región Militar Austral, justificó el golpe de estado de 1973 diciendo que: "*fue una revolución donde cayeron culpables e inocentes en un estado de guerra interna*". Las declaraciones del General provocaron polémica y el rechazo del gobierno por tratarse de un alto oficial en servicio activo, terminándose con su pase a retiro luego de algunos días de tensión<sup>206</sup>.

---

<sup>205</sup> Ministerio Secretaría General de Gobierno, Secretaría de Comunicación y Cultura, "La Relación Civil-Militar", *Grandes Temas de la Transición*, Volumen 3, Santiago, 1994. Pág. 1.

<sup>206</sup> Op. Cit., Págs. 3-5.

Dos problemas surgidos a fines del año 1990 se sumaron al tema de los derechos humanos. El primero fue una investigación iniciada en Septiembre de 1990 por la Cámara de Diputados por supuestas negociaciones incompatibles con el Ejército realizadas por el hijo mayor del General Pinochet. El segundo lo constituyó el descubrimiento de una empresa financiera ilegal dedicada a captar ahorros y otorgar préstamos al interior del Ejército, denominada "*La Cutufa*". El asunto se hizo público debido al asesinato de un empresario vinculado a la financiera y significó el llamado a retiro de varios oficiales en servicio activo y a un general ex Director de la Central de Inteligencia Nacional, órgano encargado de la seguridad interna que sucedió a la anterior DINA. Como resultado de estos acontecimientos, el 19 de Diciembre el Ejército se acuartela en todo el país en el llamado "*Ejercicio de Enlace*", produciéndose una gran preocupación pública por lo que fue la mayor amenaza de un retroceso autoritario durante todo el período de Aylwin<sup>207</sup>.

El año siguiente los problemas continuaron cuando por orden judicial fueron abiertas varias sepulturas del patio 29 del Cementerio General donde se habían sepultado más de 100 cadáveres en los días posteriores al golpe de estado. Las declaraciones ofensivas que a propósito del hecho realizó el General Pinochet causaron molestia y el momento álgido en la discusión se produjo cuando el Director de la Policía de Investigaciones, el General en retiro Horacio Toro, lo responsabilizó moralmente de lo sucedido<sup>208</sup>.

El 5 de Marzo de 1991, el Presidente Aylwin dio a conocer al país el informe elaborado por la "*Comisión Verdad y Reconciliación*", conocido como "*Informe Rettig*", con el detalle de lo ocurrido en materia de derechos humanos durante el régimen militar. El 28 de Marzo, el General Pinochet rechazó el contenido del

---

<sup>207</sup> El hecho se explicó eufemísticamente con el nombre de "Ejercicio de Enlace". El 28 de Mayo de 1993 se produjo otra manifestación de fuerza denominada "Boinazo", cuando un grupo de militares con uniforme de combate se presentaron en el frontis del edificio de las FFAA durante algunos momentos creándose gran tensión. Véase: Ministerio Secretaría General de Gobierno, Op. Cit., Págs. 8-14.

<sup>208</sup> Ministerio Secretaría General de Gobierno, Op. Cit., Págs. 31-32.

informe al que consideró "*parcial*" en sus apreciaciones, actitud en la que fue seguido por los restantes Comandantes en Jefe de las Fuerzas Armadas<sup>209</sup>.

La permanencia en el cargo de Comandante en Jefe del Ejército por parte del General Augusto Pinochet fue cuestionada con cada hecho que afectó las relaciones entre el gobierno y las Fuerzas Armadas, pero en forma más notoria durante algunas fechas conmemorativas que daban ocasión a discursos o manifestaciones, como el 11 de Septiembre o los aniversarios patrios<sup>210</sup>.

También el papel de las Fuerzas Armadas en el Estado democrático fue objeto de constantes discusiones. Al respecto, la inamovilidad de los Comandantes en Jefe y las atribuciones del Consejo Superior de Seguridad Nacional fueron lo más importante<sup>211</sup>. Pero algunas situaciones ocurridas durante los primeros años de democracia contribuyeron a alimentar la tensión. Así, el 19 de Septiembre de 1990, Día de las Glorias del Ejército, con ocasión de la tradicional Parada Militar que se realiza anualmente, el General a cargo de las fuerzas no solicitó la correspondiente autorización al Presidente para iniciar el desfile, lo que significó un motivo de conflicto cuando se discutió su pase a retiro<sup>212</sup>.

Los discursos del General Pinochet con motivo de sus 17 años al mando del Ejército, y del General Lúcar, Vice-Comandante en jefe, dieron lugar a un nuevo debate, esta vez en torno a la reafirmación de la identidad corporativo-institucional de las Fuerzas Armadas, frente a tendencias pacifistas o antimilitaristas que se expresaban en la prensa. En este contexto, en un discurso improvisado en el Club de la Unión, el General Pinochet se refirió en términos

---

<sup>209</sup> Ministerio Secretaría General de Gobierno, Op. Cit., Págs. 14-23.

<sup>210</sup> Op. Cit. Págs. 24-31.

<sup>211</sup> La Constitución de 1980 establecía que durante los 4 años que duraba su mando, los Comandantes en Jefe de las FFAA eran inamovibles. A su vez el Consejo Superior de Seguridad Nacional donde los Comandantes en Jefe de las FFAA eran mayoría tenía una suerte de tutela sobre la democracia. La Constitución fue modificada el año 2005.

<sup>212</sup> Ministerio Secretaría General de Gobierno, Op. Cit. Págs. 24-25.

agravantes al Ejército alemán, que había sido señalado como modelo de institución democrática luego de la Segunda Guerra Mundial<sup>213</sup>.

La opinión pública resintió la conflictiva relación entre el gobierno y las Fuerzas Armadas. En la encuesta realizada por FLACSO en diciembre de 1991, sobre Percepciones y Opiniones sobre las Fuerzas Armadas en Chile, al preguntarse sobre la posibilidad de un golpe militar futuro un 51,1% respondió afirmativamente. Sólo un 3,5% indicó que era imposible. En otra encuesta posterior de mayo de 1993, un 57% de los entrevistados señaló que las relaciones con las FF.AA. en una próxima administración de la Concertación serían iguales o peores que las de ese momento<sup>214</sup>.

A pesar de estos aspectos negativos que mantuvieron viva las tensiones, hubo algunos progresos en el ámbito de la defensa. Las relaciones entre Estados Unidos y Latinoamérica comenzaban a mostrar evidencias de cambio. Chile retornó al Sistema General de Preferencias y a OPIC; fue levantada la enmienda Kennedy que impedía a los EEUU vender armas al país, y con Argentina, después de una larga historia de disputas fronterizas se solucionaron todos los diferendos limítrofes salvo el de Campo de Hielo Sur, lo que facilitó el inicio de numerosos acuerdos relativos a infraestructura, gaseoductos y oleoductos, comercio y facilidades portuarias, entre otros. Con Bolivia a pesar de no tener relaciones diplomáticas plenas comenzaban los contactos a nivel tanto político como militar. También con Argentina y Brasil se hicieron esfuerzos para poner en funcionamiento el Tratado de Tlatelolco y prohibir todas las armas químicas y bacteriológicas. Con Perú se tuvieron una serie de reuniones anuales de los Jefes de Estado Mayor durante los últimos años, las que culminaron con la

---

<sup>213</sup> Ministerio Secretaría General de Gobierno, Op. Cit., Págs. 32-37.

<sup>214</sup> Véanse: Encuesta ASIMERC del 31 de mayo de 1993 y Encuesta del Área de Relaciones Internacionales de FLACSO-Chile de diciembre de 1991.

visita a Chile del Ministro de Defensa peruano y el inicio de una relación de mayor confianza<sup>215</sup>.

## **2.- El Proceso de Elaboración del Libro de la Defensa de 1997**

### 2.1-Alternativas y Estrategias para la Relación Civil-Militar en 1994: la gestión del Ministro Pérez Yoma

Transcurrida ya la experiencia de un primer gobierno democrático en el país, se presentaba el problema de cómo superar la polarización que aún se mantenía en el sistema de defensa, ya que sobre la base de acuerdos implícitos, las autoridades civiles y los mandos militares procuraban resguardar sus propios intereses sin que hubiera una efectiva interacción, dedicándose cada parte a lo suyo<sup>216</sup>.

En esas circunstancias, el cambio de gobierno constituyó una buena oportunidad para intentar un cambio en la situación. En efecto, para fines de 1993 el tema de las violaciones a los derechos humanos y las reformas constitucionales en sus aspectos más profundos, no habían logrado avances, y por el contrario, las fricciones que se habían producido ya no permitían la mantención del estilo "*gerencial*" del gobierno en su relación con las Fuerzas Armadas. El punto de inflexión de esta situación estuvo dado por el llamado "*Boinazo*", al cual se hiciera referencia en el párrafo anterior. Este incidente reflejaba el núcleo de los conflictos que marcaban la relación civil-militar, "*Todo ello en un marco de acendrado simbolismo determinado por la rígida personalidad de los*

---

<sup>215</sup> "Discurso del Ministro de Defensa Nacional Sr. Patricio Rojas", *Revista Fuerzas Armadas y Sociedad*, Año 5(4): 12-14, 1990.

<sup>216</sup> Para aspectos centrales de la política del gobierno de Frei hacia los militares véase: Montes, Juan Esteban y García Pino, Gonzalo, *¿Y qué Pasó con los Militares?*, Ediciones del Segundo Centenario, CED, Santiago, 2003, Págs. 66-67 y Ss.

*actores involucrados, especialmente del general Pinochet y el Ministro (de defensa) Rojas*"<sup>217</sup>.

Siguiendo a autores como O'Donnell y Schmitter, los analistas postulan que la transición debería haber concluido al asumir el gobierno de Aylwin el 11 de Marzo de 1990, denominándose "*Consolidación*" al proceso posterior, pero se extendió la incertidumbre por razones que no están del todo claras si fueron valórico-normativas o de estrategia política, considerando que quedaban pendientes temas de gran significación ante los cuales era necesario responder al electorado concertacionista prolongando el conflictivo discurso democracia v/s dictadura<sup>218</sup>.

Concientes de la trampa que significaba mantener esta polaridad, la intención de los líderes del nuevo gobierno fue dejar atrás la transición y pasar a una etapa de "*modernización*" del país, donde el énfasis estuviera puesto en el desarrollo económico-social y especialmente en la superación de la pobreza<sup>219</sup>.

En este marco, la gestión del Ministro de Defensa Edmundo Pérez Yoma adoptó la estrategia de resituar el eje de la defensa centrándolo en la agenda sectorial y dejando el tema de las reformas constitucionales en manos del Presidente, mientras que el de las violaciones a los derechos humanos quedaba circunscrito al ámbito judicial<sup>220</sup>.

La oportunidad para dar a conocer ampliamente las nuevas orientaciones de la defensa fue el tradicional discurso presidencial al país del 21 de Mayo de 1994, donde el Presidente de la República Eduardo Frei Ruiz-Tagle en los puntos 10 y 11 de las Metas Ministeriales para la cartera de Defensa señaló:

---

<sup>217</sup> Montes, Juan Esteban y García Pino, Gonzalo, Op. Cit., Págs. 66-67

<sup>218</sup> Montes, Juan Esteban y García Pino, Gonzalo, Op. Cit. Págs. 72-75.

<sup>219</sup> Sobre la nueva estrategia planteada, véase lo señalado en el capítulo 2: ¿Porqué un libro de la Defensa Nacional?, 2.2-El Programa de Defensa de Eduardo Frei RT.

<sup>220</sup> Montes, Juan Esteban y García Pino, Gonzalo, Op. Cit. Págs. 80-81.

*10. Promover un conocimiento de los temas de defensa al alcance del común de los ciudadanos. En tal sentido, el ministerio editará, de manera experimental, un Informe de Defensa, sobre la organización y distribución de nuestras FFAA, así como de los objetivos de Chile en esta materia y las principales orientaciones de nuestra política de Defensa Nacional.*

*11. Desarrollar procedimientos que permitan hacer lo más explícita posible nuestra Política de Defensa, con participación de los actores claves en el proceso de toma de decisiones del Estado<sup>221</sup>.*

Pocos días antes, el Ministro de Defensa, Edmundo Pérez Yoma en una conferencia dictada en la ANEPE con la presencia de destacados militares y académicos, había llamado a debatir sobre la idea de explicitar la política de defensa. En la ocasión, el Ministro expuso que a causa de las particularidades del proceso de transición a la democracia, el debate público se había centrado solamente en las relaciones político-militares, pero que el gobierno resituaría el eje de la defensa en el lugar que le correspondía, es decir, en garantizar la defensa nacional. Con este fin, señaló cuatro objetivos que consistían en:

*a) Consolidar la idea de Defensa Nacional como un compromiso de toda la ciudadanía.*

*b) Estructurar, coordinar y darle coherencia, racionalidad y conducción a la función estatal de la defensa. Esto implica vincular y articular la Política de Defensa con las principales políticas sectoriales de desarrollo, con el objeto que éstas contemplen esta dimensión y para generar una adecuada interacción entre ellas; en particular se requiere vincular nuestra Política Exterior con la Defensa.*

*c) En tercer lugar, promover todas las medidas y acciones que garanticen la paz y estabilidad de la región.*

*Finalmente, armonizar la Política de Defensa con una Política Militar acorde con la dinámica de nuestros intereses y del nuevo contexto mundial emergente. Dentro de ello,*

---

<sup>221</sup> Frei Ruiz-Tagle, Eduardo, *Mensaje Presidencial del 21 de Mayo de 1994*, Págs. 77-78.



*primordialmente le corresponde a las Fuerzas Armadas cautelar la integridad territorial y la independencia de la Nación*<sup>222</sup>.

Estos objetivos, que daban clara cuenta de la manera como el gobierno entendía la defensa, fueron acompañados además por varios conceptos acerca del carácter de política pública que necesariamente debía tener la Política de Defensa y por la forma cómo entendía la Política Militar que debía integrarla. Al respecto el Ministro expresaba: *“El ámbito de una Política de Defensa es mucho más amplio, obviamente, que una Política Militar; no puede concebirse que una Política Militar sea divergente o no esté integrada en una Política de Defensa. Una Política Militar debe ser el último y definitivo eslabón de una Política de Defensa y sólo debe llevarse adelante en circunstancia de crisis política internacional no solucionable por otros medios”*<sup>223</sup>.

La Política Militar debía en palabras del Ministro: *“Preocuparse preferentemente de preservar la integridad territorial del Estado cuando éste está amenazado y de la defensa de otros intereses fundamentales del país cuando la autoridad política central los estime gravemente amenazados”*<sup>224</sup>.

El papel señalado para las Fuerzas Armadas era el tradicional: *“... ser estructuradas con carácter técnico. Su misión en tiempos de paz debe dirigirse a mantener un alto grado de eficiencia para enfrentar un eventual conflicto bélico. También las FFAA deben estar preparadas para servir al Estado y a la sociedad ante emergencias de cualquier tipo que requieran su capacidad técnica, particularmente las establecidas en los estados de excepción constitucional”*<sup>225</sup>.

---

<sup>222</sup> Conferencia del Ministro de Defensa Edmundo Pérez Yoma: “Planteamientos Programáticos del Gobierno en el Area de la Defensa Nacional”, dictada el 12 de Mayo de 1994 en la Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos, ANEPE, *Revista Política y Estrategia*, N° 63, Mayo-Agosto de 1994, Págs.7-14.

<sup>223</sup> Ib. Idem

<sup>224</sup> Ib. Idem

<sup>225</sup> Ib. Idem

Por otra parte, el carácter explícito que debía tener la Política de Defensa hacían que su determinación fuera: *"...un proceso público e informado. Público pero no publicitado, puesto que lo relevante es que los actores determinantes del sistema político del país la sancionen con el máximo de antecedentes, único aval que garantiza compromisos permanentes con políticas estatales a largo plazo. Aún más importante que el proceso mismo, la Política de Defensa constituye una forma de posición valórica, patriótica e histórica al representar parte del legado histórico en donde se resumen siglos de conformación territorial, política y espiritual de nuestro Estado. Es evidente que una Política de Defensa no puede ser teórica ni fruto de especulación de intelectuales y burócratas. ...Llegado este punto, es absolutamente legítimo preguntarse la verdadera importancia de tener una Política de Defensa explícita; si en definitiva de una u otra manera hemos tenido una implícita, o aún cuando no la hubiéramos tenido, esto podría haber sido el resultado de una serie de circunstancias. ¿Para qué serviría una nueva si hasta ahora hemos tenido resultados exitosos? Frente al nuevo mundo emergente, ansioso de señales claras, de transparencia y de bases firmes sobre las cuales diseñar sus políticas, es evidente que una Política de Defensa explícita apunta a garantizar la estabilidad en el orden regional, la confianza internacional y el respeto de un país que se comporta seriamente ante sus desafíos<sup>226</sup>.*

Entre las consecuencias de naturaleza política, se señalaba: *"el surgimiento de visiones propositivas de los partidos políticos, constituyendo así un espacio legítimo de preocupación en la gestión pública"*. Institucionalmente, para sustentar todo el proceso de génesis, debate, sanción, implantación y evaluación de una Política de Defensa explícita, el gobierno se obligaba a: *"poner en funcionamiento toda la institucionalidad de la defensa del país"*, lo que significaba *"transformar el sentido de los órganos de la defensa"* como los Consejos existentes y: *"estructurar el Ministerio*

---

<sup>226</sup> Ib. Idem

*de Defensa Nacional como lugar definitivo de interrelación entre lo político y lo militar*"<sup>227</sup>.

Los párrafos citados permiten comprender la naturaleza de la iniciativa gubernamental, pues no sólo resumen las líneas programáticas centrales que la coalición de gobierno planteaba para el sector, sino que contienen una concepción de la Política de Defensa de la cual los Libros serán un instrumento indispensable.

## 2.2.-El Diálogo Conceptual ante la Convocatoria Ministerial: problemas políticos y metodológicos del Libro de la Defensa

Anticipando la convocatoria del Ministro de la Defensa Nacional, Edmundo Pérez Yoma, a confeccionar el Libro de la Defensa, el 5 de Enero del año 1996 apareció en el periódico decano de la prensa chilena un artículo de sus asesores justificando la iniciativa, el que fue respondido críticamente<sup>228</sup>.

En efecto, al día siguiente en un extenso y duro artículo se exponía lo negativo de considerar a la política de defensa como una política pública y lo inconveniente de realizar un libro blanco sobre la materia, suponiendo incluso intenciones ocultas a la iniciativa. El articulista aseguraba que los asesores del Ministro descalificaban a las FFAA y consideraban que había que cambiarlo todo según las condicionantes del mundo actual y que tales cambios debían enfrentarse en un marco llamado "*Política Pública*" definido como: "*... un cuerpo de propósitos generales, administrados por una burocracia central, traducido en documentos de referencia, en objetivos operacionales identificados y en un conjunto de acciones coordinadas tendientes a cumplir esos objetivos en un lapso de tiempo*". El

---

<sup>227</sup> Ib. Idem

<sup>228</sup> "El Desafío que Viene", *El Mercurio*, 5 de Enero de 1996.

autor entendía en consecuencia a la política de defensa como una normativa fija destinada a cumplir estos "*propósitos generales*" y alcanzar así los "*objetivos operacionales*" todo ello administrado y coordinado por una "*burocracia central*". En este marco, a las FFAA les correspondía participar del debate, pero no sancionar ni evaluar. Contrariamente a esto, la opinión del autor era que el dinamismo esencial de los conflictos no permitía la existencia de una normativa fija pues: "*nada debe entorpecer las acciones armadas que debe emprender una nación en una contingencia bélica*". Por consiguiente, la dinámica de los conflictos hacía que: "*los libros de la defensa no se usaran, no tuvieran ventajas y, al contrario, pudieran entorpecer las acciones bélicas*". Finalmente el autor del artículo creía que publicitar la política de defensa en aras de la cooperación regional, como pensaban los asesores ministeriales, resultaba inconveniente porque: "*la lógica de rivalidades entre los países americanos no estaba superada*"<sup>229</sup>.

En estas circunstancias, el diario citado daba a conocer que el Ministro de Defensa explicaba ante la Comisión Mixta de Presupuesto de Defensa del Congreso Nacional que Chile tenía una política de defensa, pero que ella estaba "*implícita*" y que explicitarla en un libro tenía (entre otros objetivos): "*contribuir a la coordinación con los actores de ella incluido el propio Congreso Nacional y a la relación con los países vecinos*".<sup>230</sup>

La iniciativa ministerial no encontró acogida en las FFAA. A comienzos de 1996, el Comandante en Jefe del Ejército, General Augusto Pinochet respondió negativamente a la solicitud del Ministro de Defensa para que su institución prestara la debida colaboración<sup>231</sup>.

---

<sup>229</sup> *El Mercurio*, 6 de Enero de 1996.

<sup>230</sup> *El Mercurio*, 7 de Enero de 1996. Cabe señalar que el día 6 de Enero el mismo diario daba a conocer el rechazo del gobierno del Perú a la Convención de Lima del 11 de Marzo de 1993 que establecía los procedimientos para poner fin a los asuntos pendientes del Tratado de 1929 referido a compromisos chilenos en la ciudad fronteriza de Arica.

<sup>231</sup> Como se mencionó anteriormente el General Pinochet continuó al mando del Ejército por 4 años luego de dejar el gobierno por disposiciones transitorias de la Constitución de 1980.

El General Pinochet manifestó sus aprensiones sobre el particular, las que básicamente guardaban relación con lo que se entendía por política de defensa y además con la oportunidad y forma en que ella se pretendía explicitar, junto a observaciones sobre los aspectos metodológicos para la confección del Libro<sup>232</sup>.

La respuesta a la solicitud del Ministro fue igual de negativa por parte de las demás ramas de las FFAA. El Comandante en Jefe de la Armada, Almirante Jorge Martínez Bush, coincidía con la opinión de Pinochet e incluso presentó por escrito una propuesta alternativa de política de defensa originada en el Estado Mayor de la Defensa Nacional, con la denominación de "*Escudo*" la que no fue considerada por el Ministerio<sup>233</sup>.

Ante la posibilidad de que la polarización existente entre las autoridades civiles y los militares se agudizara, el Ministro evaluó la situación con sus asesores resolviendo insistir en virtud de sus prerrogativas. Luego de que el Ministro respondiera a todas las observaciones formales y conceptuales formuladas, los Comandantes en Jefe de las FFAA se decidieron finalmente a colaborar<sup>234</sup>.

En estas circunstancias la situación política del país se complicó aún más con el "*Caso Letelier*", por lo que el gobierno buscó mejorar el diálogo con las FFAA, encontrando una buena disposición en algunos altos mandos militares que estuvieron dispuestos a distender la polarización que se venía manifestando en la relación cívico-militar<sup>235</sup>.

---

<sup>232</sup> Entrevista personal a Gonzalo García Pino, Ex-Jefe de Gabinete del Ministro de Defensa Edmundo Pérez Yoma, efectuada el 7 de Enero de 2005.

<sup>233</sup> Ib Idem

<sup>234</sup> Ib Idem

<sup>235</sup> Ib. Idem. El "*Caso Letelier*" consistió en el procesamiento y condena realizado por tribunales chilenos del General Manuel Contreras jefe de la Dirección de Inteligencia Nacional, DINA, y de otros oficiales por el asesinato en Washington de Orlando Letelier ex Ministro de RREE del Presidente Allende. A raíz de las tensiones en torno a esta situación el Ministro de Defensa Nacional no pudo asistir a la Conferencia de Williamsburg.

Resueltos el problema de la participación de las FFAA, el Ministro de Defensa y su grupo de asesores se dieron a la tarea de iniciar el trabajo de confección del Libro<sup>236</sup>.

Esto significaba la constitución de un gran foro mucho más amplio que en las instancias anteriores, de carácter oficial y bajo el liderazgo del gobierno que lo convocaba. A contar de entonces, participarán en la confección de los Libros de la Defensa una compleja red de actores representativos del Estado y la sociedad civil.

### 2.3.- La Institucionalidad Ministerial y el Libro de la Defensa Nacional

La forma escogida para formular la política de defensa permitía por una parte democratizar el proceso mediante la incorporación de actores que nunca antes habían tenido ingerencia en la definición de la política, pero además llevaba a superar la incapacidad de la estructura ministerial conformada por diversas áreas ninguna de las cuales tenía real incidencia en ella porque hasta entonces se encontraba en el rango de los Comandantes en Jefe. Por el contrario, la estructura del Ministerio que asumieron las autoridades políticas en 1994 tenía por objeto la administración de las Fuerzas Armadas siendo básicamente un organismo burocrático y sin capacidad para innovar<sup>237</sup>.

---

<sup>236</sup> Ib. Idem.

<sup>237</sup> El Ministerio de Defensa Nacional fue creado en 1932 a partir de la fusión de los antiguos ministerios de Guerra y Marina. El CONSUDENA fue creado por Ley 7.144 en 1941 para controlar las inversiones en armamentos con fondos de la Ley del Cobre, las subsecretarías tienen funciones administrativas, mientras que el Estado Mayor y la Junta de Comandantes en Jefe son órganos asesores superiores.

Cuadro N° 1

**Organigrama del Ministerio de Defensa Nacional**

Fuente: Libro de la Defensa Nacional de Chile 2002

Como puede observarse en el cuadro N° 1 y seguidamente en el N° 2, la estructura ministerial que fue heredada por los gobiernos democráticos no contribuía a dar conducción política entendida como la facultad de gobierno que compete a la autoridad administrativa en la consecución de los asuntos públicos aplicada al sector y su respectiva función, la que además debe ser el eje central en la ordenación de las relaciones civil-militares. En lugar de esto, las decisiones de fondo se tomaban directamente entre los altos mandos de las Fuerzas Armadas y el Presidente de la República<sup>238</sup>.

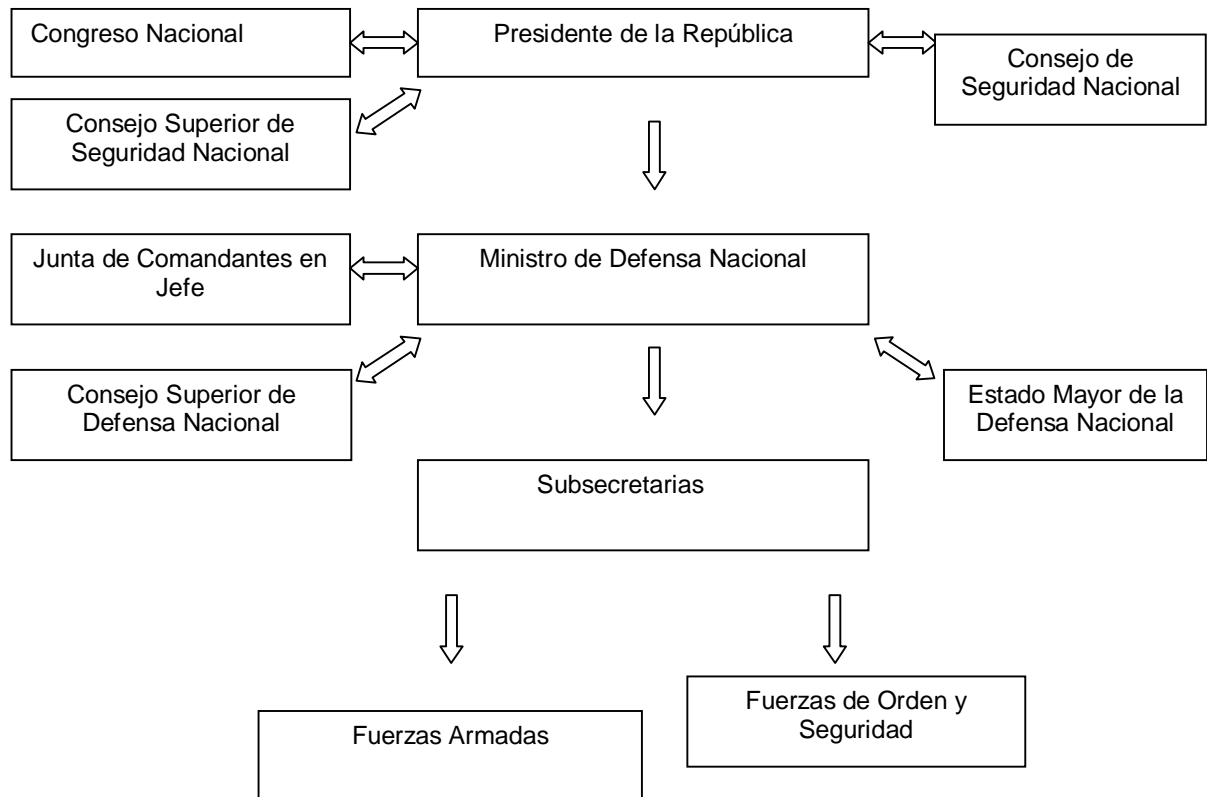
En el centro de la estructura se encontraba el Ministro de Defensa Nacional, quién para cumplir con su tarea de representante del Presidente de la República contaba con un pequeño equipo asesor. Al asumir Edmundo Pérez Yoma, este equipo estaba integrado por cuatro funcionarios que eran: un Jefe de Gabinete, un abogado a cargo de los asuntos jurídicos, otro abogado experto en derecho internacional y un asesor en materias presupuestarias. Todos ellos tenían obligaciones específicas propias de sus cargos. Gracias a un pequeño aumento

<sup>238</sup> Debiendo ser los Ministerios de Defensa las instituciones encargadas de la conducción superior de la defensa y de ejecutar las políticas públicas respectivas, la situación en América Latina ha distado mucho de este propósito. Véase: Pacheco Gaitán, Guillermo, "Los Ministerios de Defensa", en: *Atlas Comparativo de la Defensa en América Latina*, RESDAL, 1997, Capítulo 6, Págs. 83-85.

en la glosa presupuestaria, fue posible que se agregaran primero el abogado Gonzalo García P., y luego el periodista Rodrigo Atria B., el abogado y Tte. Cnel. (R) Mario Polloni C. y el cientista político e internacionalista Francisco Rojas A. Para fines de 1995, este grupo de especialistas ya se encontraba funcionando como un Comité Asesor con capacidad de reflexión política respecto a la defensa, de modo que contribuyera a orientar el trabajo del Ministerio en torno a lo que debían ser sus temas naturales<sup>239</sup>.

### Cuadro N° 2

#### ESTRUCTURA DECISIONAL DE LA DEFENSA NACIONAL DE CHILE



Fuente: Libro de la Defensa Nacional de Chile 2002

<sup>239</sup> Entrevista personal a Gonzalo García P., actual Sub-Secretario de Guerra, ex Jefe del Comité Asesor del Ministro de Defensa, realizada el 15 de Noviembre del 2007.



#### 2.4.-Los talleres de discusión en el Ministerio de Defensa: la configuración de la "Red"; forma, temas y actores

Para la confección del índice del Libro de La Defensa Nacional de Chile se tuvieron a la vista textos similares publicados por España, China, Canadá, Francia, Corea, Alemania, Bélgica y EEUU. Del estudio de estos casos se comprendió que la realidad y las circunstancias de la publicación de los textos eran singulares para cada país porque cada uno de ellos daba cuenta de los conflictos a los que estaba expuesto. En el caso de Chile, las palabras del Ministro de Defensa a los participantes en la inauguración del ciclo de talleres convocado para la realización del Libro permiten comprender sus objetivos. En su discurso de inicio, el Ministro recordó a los concurrentes el compromiso presidencial expresado en el Mensaje a la Nación del 21 de Mayo de 1994, de desarrollar la "*conciencia nacional*" sobre los "*beneficios y deberes de la tarea de defensa*", a través de un libro accesible a todos los ciudadanos, cuyo objetivo era explicitar los aspectos básicos de la defensa en su condición de política pública. A esto se agregaba, en palabras del Ministro: "*la oportunidad de realizar un debate que no había ocurrido en toda nuestra historia, al mismo tiempo que representaba la posibilidad de un encuentro entre civiles y militares en un momento que tendía a relativizarse el tema de la defensa a causa de factores como la paz y las transformaciones del mercado*". Además, agregaba como ventajas generadas por la confección de este Libro, una consideración del contexto de la defensa: "*más racional, teórico y especulativo, orientar la defensa por la vía de publicitar algunos aspectos de ella y contribuir a la estabilidad de la paz regional*"<sup>240</sup>.

El Libro de la Defensa Nacional de Chile, publicado en 1997, comenzó a prepararse desde Junio de 1996 y se estructuró en base a talleres de discusión

---

<sup>240</sup> "Discurso del Ministro de Defensa don Edmundo Pérez Yoma", en: *Inauguración del Ciclo de Talleres del Libro de la Defensa Nacional*, Edificio Diego Portales, 10 de Junio de 1996.

realizados en dependencias del Ministerio de Defensa sobre un conjunto de temas presentados por diversos expertos civiles y militares<sup>241</sup>.

Estos talleres tuvieron forma de debate académico lo que permitía separar el debate de la contingencia política y formar un ambiente adecuado para la libre discusión pero con la necesaria reserva. Los talleres constituirán de esta manera los "foros" y las "arenas" fundamentales donde se manifestarán ampliamente las ideas sobre la defensa y se expresarán los "Referentes de la Acción Pública"<sup>242</sup>.

A diferencia de instancias anteriores, en esta ocasión la participación fue bastante numerosa incluyendo académicos civiles, funcionarios del gobierno y expertos militares, configurándose por primera vez una "Comunidad de Defensa" amplia y representativa que generó un gran caudal de ideas. Los contenidos tratados se agruparon en grandes temas respecto de lo que afecta a la Defensa Nacional siguiendo un esquema que va de lo mayor a lo menor en orden de significación; permanente, cambiante, contingente:

- a) La Defensa Nacional: conceptos, definiciones, estructura y ámbitos
- b) El contexto mundial, hemisférico y vecinal
- c) Regímenes internacionales de control
- d) Las Fuerzas Armadas: estructura y funciones
- e) Economía de la Defensa

En las distintas ponencias presentadas a discusión se diferenciaron claramente las especialidades de los expertos, quedando los temas internacionales a cargo de conocidos académicos y altos funcionarios del Ministerio de Relaciones Exteriores, mientras que los temas militares quedaron principalmente a cargo

---

<sup>241</sup> Entrevista personal a Gonzalo García P., actual Sub-secretario de Guerra, ex-Jefe de Gabinete del Ministro de Defensa Nacional Edmundo Pérez Yoma, realizada el 7 de Enero del 2005.

<sup>242</sup> Para el sentido de éstos conceptos véase el Capítulo I: Consideraciones Teóricas.

de las FFAA con la intención de destacar las fortalezas de cada participante. Sin embargo, en la discusión era posible opinar sin restricciones<sup>243</sup>.

Algunas de las ponencias que se han podido rescatar con sus correspondientes autores fueron las siguientes<sup>244</sup>:

- Globalización y Posmodernidad: José Joaquín Brunner R. (Sociólogo, ex-Ministro, asesor gubernamental)
- Notas Acerca del Estado Soberano, La Identidad Nacional y la Globalización Fragmentada: Eduardo Saffirio y Sergio Micco (Centro de Estudios del Desarrollo, CED)
- Poderes Estratégicos: Hernán Cubillos S. (Ex-Ministro RREE Gob. Militar)
- Globalización, Fragmentación y Seguridad: las nuevas tendencias internacionales: Iván Auger y Ramón Huidobro (Internacionalistas, Ministerio de RREE)
- Estados Unidos y la Región: Bgr.Gral. Ernesto Videla C. (Ex-Vice-Ministro RREE Gob. Militar)
- Seguridad Colectiva: Pedro Daza V. (Instituto Libertad)
- Nuevas Amenazas Globales y Locales: Ricardo Israel Z. y Guillermo Holzmann P. (Cientistas Políticos Universidad de Chile)
- El Contexto Estratégico del Hemisferio: Corporación de Estudios Estratégicos
- La Política de Defensa y Militar de los Estados Unidos Respecto de Latinoamérica: una apreciación global: Roberto Durán S. (Cientista Político P. Universidad Católica)
- El Sistema Interamericano de Seguridad en los Nuevos Tiempos: Heraldo Muñoz (Embajador, Ministerio de RREE)
- Regímenes Internacionales de Defensa y Seguridad: opciones de política para Chile: Francisco Orrego V. (Cientista Político Universidad de Chile)

---

<sup>243</sup> Ministerio de Defensa Nacional, *Talleres del Libro de la Defensa Nacional, 1996*. Esta forma de ordenar los temas sigue el "Método de Apreciación" de origen cartesiano y muy utilizado en los análisis militares.

<sup>244</sup> Considerando el carácter de la información disponible esta reconstrucción de la lista de participantes y sus temas puede no ser completa. Ella se ha establecido a través de diversos testimonios personales, de los listados que aparecen en algunas *Actas de los Debates* y de los *Libros de la Defensa Nacional*.

- Chile y la ONU: Cristián Maqueira A. (Embajador Ministerio de RREE)
- Los Poderes Estratégicos. Repercusiones del Cambio del Escenario Internacional: Enrique Correa R. (Ex-Ministro Secretario Gral. de Gobierno de P. Aylwin)
- El Análisis Vecinal: Vicealmirante Alfredo Gallegos V.
- El Contexto Vecinal: Argentina, Bolivia y Perú: Coronel (A) Carlos Echeverría
- Contexto Vecinal: Argentina y Perú: Centro de Estudios e Investigaciones Militares del Ejército
- Integración Económica y Seguridad Regional: José Miguel Insulza S. (Cientista Político, Ministro de RREE)
- Amenazas: perspectiva político-estratégica: Ejército de Chile
- Amenazas: perspectiva político-estratégica: Fuerza Aérea de Chile
- Amenazas: perspectiva político-estratégica: Armada de Chile
- Economía de la Defensa: Gral. Manuel Concha M.
- Organización de la Defensa Nacional: Mayor General Enrique Valdés P.
- Función Estatal de la Defensa: Armada de Chile
- Política de Defensa: Armada de Chile
- Política de Defensa: Ejército de Chile
- Doctrina y Política Militar de los Estados Unidos hacia la Región: Centro de Estudios e Investigaciones Militares
- Doctrina y Política Militar de los Estados Unidos hacia la Región: Mario Barros VB. (Diplomático)
- Doctrina y Política Militar de los Estados Unidos hacia la Región: Cnel. de Aviación (R) Joaquín Urzúa R.
- Escenarios de la Defensa: el territorio: Ejército de Chile
- Escenarios de la Defensa: el mar: Armada de Chile
- Escenarios de la Defensa: el aire y el espacio: Fuerza Aérea de Chile
- Tecnología Militar: Gral. BA. Leopoldo Porras Z.
- Tecnología Militar: Centro de Estudios e Investigaciones Militares
- Tecnología Militar: Cnel. Luis Escobar D.

A partir de las ponencias se generó una discusión cuyas conclusiones dieron origen a los borradores que sirvieron de base para la redacción del Libro de la Defensa de 1997. En la redacción, tanto de éste primer Libro como del que le seguiría cinco años más tarde, le cupo un papel fundamental a la Secretaría Ejecutiva del Ministerio de Defensa y su equipo de especialistas civiles y militares<sup>245</sup>.

En el cuadro N° 3 que se ofrece a continuación puede apreciarse la cantidad y procedencia de los participantes de los debates así como de aquéllos que presentaron ponencias. A pesar de que la participación civil es más numerosa que la militar, la diferencia se compensa con el origen mayoritariamente castrense de las ponencias a discutir por lo que el equilibrio parece estar logrado menos por la cantidad, que por la calidad. La escasa participación de la oposición obedece aparentemente al menor desarrollo que la temática de defensa ha tenido en la civilidad de derecha. El cuadro N° 4 por su parte es indicador de la participación a nivel institucional y las flechas muestran las probables interacciones entre estos grupos de actores. Como puede observarse, la mayor cantidad de interacciones se relaciona con los partidos políticos que tienen una presencia transversal en los grupos, lo que constituye el principal factor de representatividad política compensando su escasa representación directa. Más allá del factor numérico, el valor político de la representación estará en el peso de las ideas en debate y el resultado final de la discusión en términos del texto aprobado, lo que en último término completa el sentido de la red respecto al juego del poder.

---

<sup>245</sup> Ib. Idem. Como se muestra en el cuadro N° 3, se calcula en 39 el número de ponencias presentadas y en 111 el total de los invitados a participar incluyendo a los miembros de comisiones revisoras pero se desconoce la cifra exacta de quiénes efectivamente estuvieron en cada reunión.

## Cuadro N° 3

## Actores del Libro de la Defensa Nacional de 1997 según su Procedencia

CIVILES (Autoridades ministeriales, asesores y altos funcionarios, miembros del Congreso Nacional, académicos, miembros de institutos partidarios, miembros de organismos de la sociedad civil)					MILITARES (representando a las Instituciones, Centros de Estudio o asesorando en el MDN)		
Autoridades y funcionarios civiles del Ministerio de Defensa Nacional y de otros ministerios	Académicos de las Universidades, Centros y Academias civiles	Representantes de los partidos políticos y/o Institutos partidarios	Miembros del Congreso Nacional	Organismos de la Sociedad Civil	Ejército	Marina	Aviación
28 (25,4%)	25 (22,6%)	2 (1,9%)	14 (12,7)	0 (0%)	12 (10,2%)	17 (15,4)	13 (11,8)
Total partidarios del Gobierno 61 (54,9%)		Total partidarios de la Oposición 8 (7,2%)			Activos 35 (31,5%)		En retiro 7 (6,4%)

## Participantes que Presentaron Ponencias:

Participantes civiles	Participantes de las Fuerzas Armadas (En servicio activo o en retiro)	Total de ponencias presentadas
15 (38%)	24 (62%)	39 (100%)

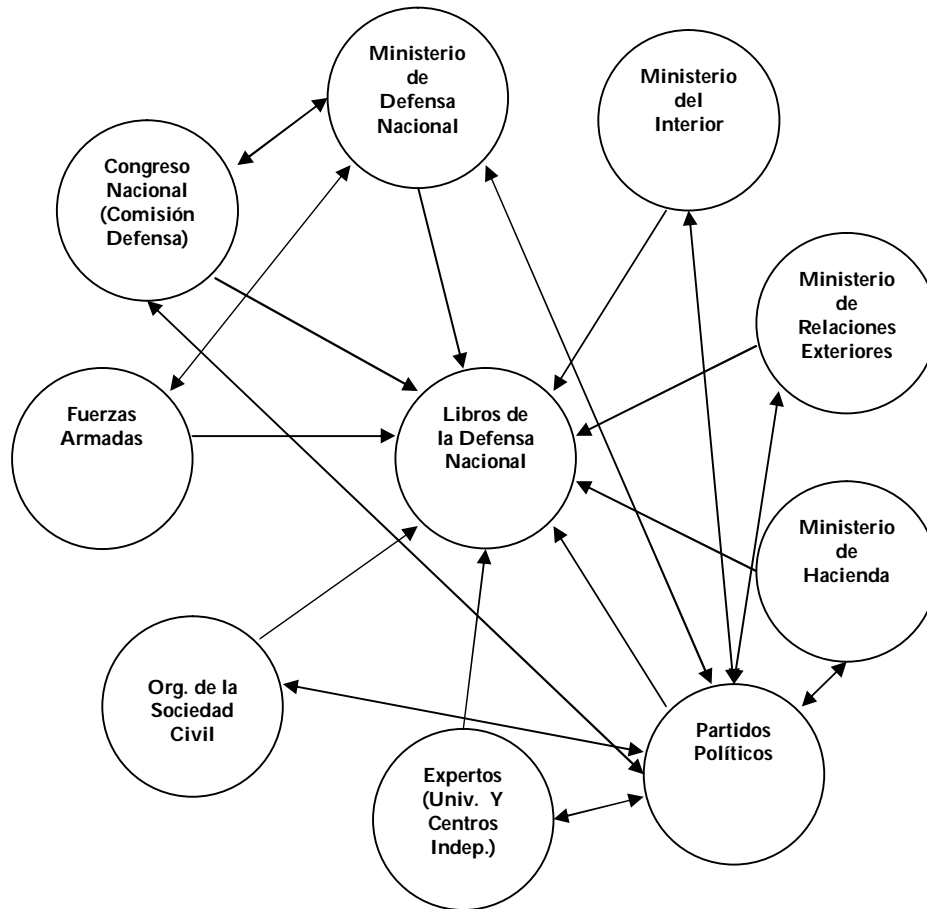
## Total de Participantes:

CIVILES	MILITARES	TOTAL
69 (62%)	42 (38%)	111 (100%)

Fuente: Elaboración propia a partir de la información del Libro de la Defensa Nacional 1997

Cuadro N° 4

Red de Actores e Interacciones Presentes en los Libros de la Defensa Nacional 1997-2002



Fuente: Elaboración propia a partir de la información de los Libros de la Defensa Nacional 1997-2002

## 2.5.- La Discusión sobre la Política de Defensa: ¿Quién Define Decide?

Uno de los talleres más importantes para efectos de este trabajo fue el relativo a la definición y caracterización de la Política de Defensa. En este taller presentaron ponencias el Sub-Secretario de Guerra Jorge Burgos Varela, el Coronel de Ejército Juan Carlos Salgado, el Capitán de Navío Eduardo García Domínguez, el Coronel del Aire (r) Ricardo Ortega Perrier y el Mayor General de Ejército (r) Enrique Valdés Puga, quien se ocupó específicamente de la Organización de la Defensa<sup>246</sup>.

Los participantes registrados del debate fueron los señalados a continuación, pero por ser discusiones abiertas el número exacto se desconoce:

Coordinadores:

-Hugo Espinoza Grimalt (Sociólogo, experto en defensa)

José Marchant O. Comodoro (Armada de Chile)

Integrantes:

Vicente Sota, Diputado, (Comisión de Defensa de la Cámara de Diputados)

Cristián de Bonnafos Gándara, Capitán de Navío (Armada de Chile)

Jorge Burgos Varela., (Sub-Secretario de Guerra)

Eduardo Santos Muñoz (Ingeniero, experto en defensa)

Emilio Meneses C., (Cientista Político, P. Universidad Católica de Chile)

Alejandro Medina Lois, Mayor General (r), (ANEPE)

Jaime García Covarrubias, Coronel, (Ejército de Chile)

Gabriel Gaspar Tapia, (Academia Diplomática de Chile)

Fernando Thauby García, Capitán de Navío (r) (Revista de Marina)

Leopoldo Porras Z., Gral. BA (r) (Centro de Estudios Aeronáuticos)

Miguel Vergara Villalobos, EMDN, Contralmirante, (Armada de Chile)

---

<sup>246</sup> La reconstrucción del proceso se ha hecho en base a entrevistas a miembros de la Secretaría Ejecutiva y a los borradores de talleres del Libro de la Defensa Nacional, 1996.



Santiago Escobar Sepúlveda (Abogado, periodista, experto en defensa)  
Eduardo García Domínguez, Comodoro, (Armada de Chile)  
Enrique Valdés Puga, ANEPE, Mayor General (r), (Ejército de Chile)  
Eduardo Troncoso, Capitán de Fragata, (Armada de Chile)  
Alfonso Néspolo (Economista, experto en defensa)  
Alex Waghorn Jarpa, Comodoro, (Armada de Chile)  
Juan Carlos Salgado Brocal, Brigadier General, (Ejército de Chile)  
Gonzalo García Pino, (Abogado, Jefe de Gabinete del Ministro de Defensa)  
Juan Martabit Scaff, (Embajador, Ministerio de Relaciones Exteriores)  
Germán Concha Zabala, (Instituto Libertad y Desarrollo)  
Eduardo Saffirio Suárez, (Abogado, Cientista Político, Centro de Estudios del Desarrollo, CED)<sup>247</sup>.

El objetivo del taller fue lograr una visión general del concepto de Política de Defensa, el contexto de dicha política y sus principales características. A partir de las ponencias presentadas se originó un debate donde los coordinadores propusieron que se discutiera sobre los siguientes tópicos:

- Características principales de la Política de Defensa
- Antecedentes para la definición de la Política de Defensa
- Política de Defensa y respaldo ciudadano
- Relación entre la Política de Defensa y la Política Exterior
- Institucionalidad Orgánica para optimizar una correcta Política de Defensa y Organización para la Defensa Nacional
- Bases para la formulación de la Política de Defensa
- Factores fundamentales de la Política de Defensa

---

<sup>247</sup> Ib. Idem. Los cargos o grados mencionados en la lista son los que los participantes tenían en 1996.

Sobre el primer punto, sin duda el más relevante, los miembros del taller concluyeron aceptando la definición clásica de política de defensa como: *“El ordenamiento, principios y criterios generales con que el Estado concibe la defensa nacional y estructura, coordina y armoniza todos los esfuerzos para lograr la real capacidad del Poder Nacional para enfrentar las oposiciones, riesgos y amenazas a los intereses nacionales”*. Además, consideraron que la política de defensa constituía una política de estado, y como tal, requería estar fundada en los valores, principios y tradiciones propios de la comunidad nacional y ser inspirada por los intereses que la Nación desea satisfacer, junto con emanar de una estrategia nacional para lograr tales fines. En consecuencia, en tanto política de estado debía ser suprapartidaria y trascender los proyectos y acción de los gobiernos particulares, lo que suponía fundarla en un consenso básico nacional. La política de defensa debía tener amplia correspondencia con las necesidades de seguridad de la Nación, lo que exigía concordancia con la posición del país en el sistema internacional. Su condición de política de estado le otorgaba una base de permanencia, pero a la vez necesitaba el suficiente dinamismo para enfrentar una realidad internacional y de seguridad interna cambiantes<sup>248</sup>

Otros aspectos destacables de las conclusiones del taller acerca de la política de defensa fueron: el respeto al marco jurídico-institucional del país y a los tratados y acuerdos internacionales incorporados en dicho marco a fin de asegurar su legalidad y representatividad frente a los compromisos internos y externos. También se trató la necesidad del compromiso ciudadano institucionalizado a través de la participación de los grupos sociales y entes orgánicos con responsabilidades definidas en la Defensa Nacional, especialmente del Ministerio del ramo, FFAA y de las demás instancias estatales como las Comisiones de Defensa de las Cámaras y del propio

---

<sup>248</sup> Cabe señalar que solamente se accedió al resultado del debate y no la discusión lo que constituye una limitante respecto del carácter de “Arena” de los talleres. La fuente principal es: Ministerio de Defensa Nacional, *Actas de los Debates para el primer Libro de la Defensa Nacional*, Santiago, 1996.

Congreso Nacional. Al respecto se manifestó que la difusión de los contenidos de la defensa realizada por los responsables de formular la política era un elemento insustituible para lograr la legitimidad y adhesión ciudadana<sup>249</sup>.

El marco de referencia para la Política de Defensa definió el Objetivo Político Nacional, el que se consideró como: "*La propensión al mayor desarrollo posible, asegurando la integridad territorial y de la Nación, su soberanía y los intereses de los nacionales*". Como las acciones para cumplir este objetivo pueden significar la reacción de otros actores internacionales con intereses contrapuestos, el esfuerzo del Estado debe responder a una estrategia nacional para reducir los efectos de estas reacciones. Sin embargo, un punto muy importante fue establecer que como la mayoría de los intereses nacionales se desarrollan al interior de las fronteras del país, la estrategia de defensa se orienta a la protección del territorio, de modo que las capacidades militares se proyectan sólo en apoyo a la política exterior. Se agregó que la labor de las FFAA no se reduce exclusivamente al plano militar, sino que contribuyen de diversas formas al desarrollo del país, como sucede por ejemplo en caso de catástrofes<sup>250</sup>. En referencia a la situación internacional y su relación con el logro del Objetivo Nacional, se concluyó que resulta favorable para que Chile desarrolle un camino propio que tienda al crecimiento nacional, lo que se vería favorecido si se configura una red de compromisos e intereses económicos que hagan conveniente o necesario para la comunidad internacional que Chile sea independiente, seguro y próspero<sup>251</sup>.

Así entonces, el contenido de la Política de Defensa fue relacionado estrechamente con la necesidad de un análisis permanente del escenario internacional y de los factores que pudieran afectar al país, del mismo modo

---

<sup>249</sup> Ib. Idem

<sup>250</sup> Ib. Idem

<sup>251</sup> Ib. Idem

que para el diseño específico de la Estrategia de Defensa se destacó la aplicación de la Estrategia Nacional en sus principios generales<sup>252</sup>.

De la discusión anterior se enunció como base para la Política de Defensa que Chile sólo aspira a lograr sus metas con el aprovechamiento de sus propios medios y no tiene pretensiones agresivas contra nadie, por consiguiente el país espera tender hacia su Objetivo Político Nacional sin interferencias externas, de manera que la política de defensa se pasa en el principio de la disuasión, orientada a la defensa de los intereses de los chilenos, la soberanía, independencia e integridad del territorio<sup>253</sup>.

Muy significativo por su proyección tanto para el tema de las relaciones cívico-militares, como para la imagen externa del país, fue que este taller coincidió en resaltar que la disuasión requiere que no exista desproporción sino equilibrio entre los medios económicos y los militares, de manera que el gasto en defensa guarde relación con las condiciones de la economía<sup>254</sup>.

Junto a las Bases de la Defensa también fueron considerados los Factores Fundamentales de la Defensa:

- La autonomía en la defensa del país
- La Defensa como responsabilidad de la Nación
- El desarrollo armónico y el financiamiento de las FFAA
- La industria de defensa y la apertura de mercados
- El desarrollo tecnológico y la investigación científica

Otros factores que contribuyen a orientar la Política de Defensa son:

- Las fuerzas para la disuasión
- La movilización nacional

---

<sup>252</sup> Ib. Idem

<sup>253</sup> Ib. Idem

<sup>254</sup> Ib. Idem

- La cooperación militar internacional
- Las Medidas de Confianza Mutua
- Las relaciones de la Política de Defensa con otros ámbitos de acción del Estado
- La organización de la Defensa Nacional

En torno a éstos factores se plantearon algunas cuestiones de gran relevancia para la Política de Defensa que resulta conveniente aclarar, como por ejemplo que la autonomía no fue entendida como autarquía, sino como la consideración de todos los elementos que contribuyen a una sinergia entre el liderazgo político, la conducción militar y la moral combativa del pueblo. Asociado a esto se encuentra el enunciado de que la Defensa es responsabilidad de la Nación, cuyos vastos alcances son objeto de particular atención en este trabajo. De manera anexa, la relación entre el gasto en defensa y el desarrollo del país fue otro de los temas claves en relación a la política, concluyéndose en la necesidad de un equilibrio entre éstos factores. También resultan conclusiones destacables la necesidad de una industria de defensa nacional compatible con la existencia de un mercado abierto y la promoción del desarrollo científico y tecnológico como factores integrales de la política de defensa<sup>255</sup>.

Respecto de los otros factores, cabe destacar por ejemplo que se consideró que las fuerzas disuasivas deben dimensionarse de forma tal que puedan cumplir su cometido en la realidad geográfica de Chile y dadas las situaciones críticas que pudieran presentarse, pero sin que ellas mismas se puedan convertir en un factor de tensión que lleve a una escalada. Asociado con esto, debe contemplarse una capacidad de convocatoria en caso necesario, de las capacidades no militares del país. A la vez, ya que el control riguroso de los intereses militares excluye una crisis de las relaciones internacionales por esta causa, para evitar situaciones de conflicto con otros estados, deberán generarse

---

<sup>255</sup> Ib. Idem

Medidas de Confianza Mutua en los campos donde debe existir transparencia, consistencia y predictibilidad, especialmente en lo económico y las relaciones políticas. Sobre la participación de fuerzas militares en acciones de cooperación militar internacional, el hecho de no tener intereses compartidos ni conflictivos con países distantes facilita la cooperación, especialmente con los países del Pacífico, Europa y América del Norte. No obstante, la posible conveniencia de la cooperación militar regional ante la necesidad de consolidar acuerdos de complementación económicos debería llevar a que la Política considerara la interacción regional y vecinal en un ámbito extracontinental. En todo caso, por su importancia para las relaciones exteriores del país, los compromisos de cooperación militar deben ser evaluados integralmente y ser parte de la Estrategia Nacional definida para el logro del Objetivo Político Nacional <sup>256</sup>

En la relación de la Política de Defensa con otros ámbitos de acción del Estado, se consideró la plena coincidencia con la Política Exterior, recalándose la necesidad de coordinación entre los ejecutores de una y otra y de ambas con una definida Estrategia Nacional que involucre a los cuatro Campos de Acción (Político, Económico, Relaciones Exteriores y Defensa). Finalmente, respecto a la Orgánica de la Defensa Nacional, se concluye que la actual organización sigue siendo útil y eficiente de modo que sus modificaciones requieren de estudios fundados, pero se dejó abierta la posibilidad de reformas porque hubo planteamientos en tal sentido. Acerca de las autoridades de la Defensa, a pesar de diversas opiniones, se recalcó la vigencia de la normativa legal existente<sup>257</sup>.

---

<sup>256</sup> Ib Idem

<sup>257</sup> Ib Idem

## 2.6.- Diversos Conceptos en Discusión; los talleres como “Foros” y “Arenas” de la acción pública

Además del tema central constituido por la política de defensa misma, otros conceptos como se ha enunciado anteriormente fueron objeto de debate otorgando a todos los talleres la doble condición de “foros” y de “arenas” de discusión, aspecto destacado de la formulación de una política pública por cuanto permite establecer el aporte intelectual que realizan los actores participantes en tanto representantes de la comunidad y, finalmente, determinar cuáles son las ideas que se manifiestan, constituyendo de esta forma los denominados “Referentes de la acción pública” que van a orientar la política en su calidad de conceptos, criterios o definiciones fundamentales. A continuación se ofrece un resumen de los aspectos controversiales de mayor trascendencia, los que han sido agrupados y titulados para efectos analíticos en dos ítems de acuerdo a sus características más importantes, excluyéndose otros temas sobre los que existió consenso o bien por su relevancia relativa para los efectos de este trabajo<sup>258</sup>.

### 2.6.1.- El Escenario Internacional y los Efectos Generales de la Globalización

Los cambios en el panorama internacional que configura el contexto de las relaciones entre los estados provocados por el proceso de globalización, fue el elemento inicial de los debates donde se sustentaron diversas posiciones acerca de los posibles riesgos y amenazas. La globalización fue definida por cuatro dimensiones interrelacionadas: económica, política, tecnológica y cultural. En el plano económico, como universalización de los mercados y expansión del capitalismo postindustrial. En lo político, por la democracia como modelo de

---

<sup>258</sup> Véase el punto 2.3 de este mismo capítulo

organización cívica. En lo tecnológico, por el desarrollo de las comunicaciones a nivel de conformar una sociedad de la información, y finalmente en lo cultural, como el surgimiento de la llamada "*Postmodernidad*", entendida como fin de los grandes relatos y los conceptos que dieron sentido a la época precedente llevando consigo una explosión de la individualidad y consiguiente subjetividad. La economía postindustrial al basarse en el mercado y en la competencia, enfrenta a la cultura con la economía transformando las relaciones sociales y los códigos de comportamiento ético, dando pie a variadas reacciones negativas, como los integrismos y fundamentalismos, al mismo tiempo que a otras positivas como una creciente valorización del individuo, su libertad y sus derechos, así como su capacidad de adaptación y evolución. Entre los aspectos más preocupantes de las transformaciones económicas por sus consecuencias para la calidad de vida y la seguridad de las poblaciones, son las enormes diferencias en los indicadores socioeconómicos entre los países desarrollados y los sub-desarrollados. Estas diferencias pueden conducir a estallidos sociales y a migraciones masivas que atenten contra la seguridad de los estados.

En lo político, dos fenómenos caracterizan a la globalización; uno, el que la democracia se haya abierto camino desde los años 70' en los ex-regímenes comunistas de Europa del Este, algunos países europeos, Este de Asia y Latinoamérica, pero sin que esto signifique en todas partes del mundo la adopción de los valores del liberalismo político ni que sea acompañada de niveles de bienestar como los de las sociedades desarrolladas. Otro fenómeno son las transformaciones a nivel del Estado-Nación, acaecidas como consecuencia de la transnacionalización económica, la revolución de las comunicaciones y los cambios culturales. Considerado como mecanismo burocrático de control político respaldado por el monopolio de la coerción y la ideología nacional, su rasgos más distintivos han sido la centralidad y territorialidad de su acción, la que se ve traspasada por efecto de los mercados internacionales, los desastres ecológicos, el narcotráfico, el terrorismo



internacional, las comunicaciones globalizadas, la mala distribución de la riqueza y la pérdida de las tradiciones nacionales. No se estima que el Estado-Nación vaya a desaparecer, a pesar de algunas visiones en tal sentido, pero sí a que sus capacidades y concepción clásica de la soberanía se encuentren limitadas, lo que puede llevar a su reestructuración y adaptación, como efectivamente ha sucedido a lo largo de su historia. De lo anterior emanan diferentes posturas que oscilan entre algunas muy negativas que predicen el descontrol y la anomia y otras más optimistas que auguran nuevos mecanismos de regulación y control. En lo cultural, sin duda el aspecto de mayor preocupación en relación a la conceptualización de la defensa estuvo en la pérdida de identidad nacional, puesto que este elemento es parte fundamental del concepto de Nación<sup>259</sup>.

Cada una de las dimensiones de la globalización aporta sus propios riesgos e incertidumbres que se potencian al combinarse. Por esta razón, considerando que la etapa que se vive es todavía de transición y que no ha surgido un nuevo orden internacional, caben visiones tanto optimistas como pesimistas acerca del futuro que favorecen las inercias sobre la manera de entender la defensa nacional.

#### 2.6.2.- El Entorno Regional y Vecinal

Dentro de la concepción realista de las relaciones internacionales, la relación con los estados de la región, y desde luego con los vecinos, constituye el aspecto central a la hora de establecer las principales amenazas a la seguridad nacional que inspirarán los resguardos y previsiones integrantes de la política de defensa. Así, en el contexto de un escenario internacional en proceso de globalización y al término de la Guerra Fría, que concluyó con el enfrentamiento Este-Oeste y dejó a una sola superpotencia mundial, la imagen

---

<sup>259</sup> Ministerio de Defensa Nacional, *Actas de los Talleres de los Libros de la Defensa Nacional, 1996.*

del entorno regional y vecinal que se representa a los participantes de los talleres mostraba distintos matices responsables a su vez de diferencias de apreciación de este entorno. En tal sentido, un interesante concepto que hizo su aparición fue el de "*Interdependencia compleja*", opuesto al modelo característico del realismo político. Para este modelo, la generación de múltiples redes de intereses no estatales entre los países favorecerá la cooperación por sobre el enfrentamiento. Sin embargo, la asimetría existente entre las distintas sociedades, especialmente en el desarrollo económico limita la interdependencia y constituye un freno al proceso manteniendo la necesidad de un remanente de fuerza militar y de soberanía de los estados. En función del reconocimiento de estos límites a la posibilidad de desaparición de los conflictos, sumado a la mantención en la cultura de las naciones de la región de los diferendos históricos, giró entonces la discusión donde estuvieron presentes aspectos normativos, propositivos, descriptivos y de diagnóstico conforme al panorama presente en ese momento.

El entorno regional y vecinal en consecuencia, mostraba para los participantes una heterogeneidad de aspectos favorables a la cooperación y entendimiento, junto a otros menos auspiciosos. Entre los aspectos favorables se encontraban el restablecimiento de regímenes democráticos, las reformas de mercado, la integración comercial, las iniciativas de diálogo y de cooperación bilateral en materias de defensa. Entre las dificultades se señalaban la diversidad de intereses en algunas áreas y aquéllas surgidas a raíz de la propia integración, la debilidad económica e institucional de algunos países, las carencias en materia de mecanismos de seguridad regional y sub-regionales, los conflictos latentes entre algunos estados y la persistencia de los conflictos históricos en la memoria de los pueblos, especialmente los limítrofes. Respecto a la relación con los Estados Unidos, se hicieron notar las divergencias en materia de intereses y las limitaciones para una política de seguridad independiente y el menor valor relativo de la región con excepción de algunos objetivos particulares, pero

también surgieron algunas coincidencias significativas, destacando el deseo de EEUU por mantener la paz en la región. La Conferencia de Williamsburg constituyó un hito importante pero sus recomendaciones estaban aún en un punto inicial. Con todo, la manera de apreciar este punto mostró la controversia natural<sup>260</sup>.

Otro punto que fue discutido en los talleres fue la situación de los Regímenes Internacionales. Entendidos como series de acuerdos de gobiernos que afectan las relaciones de interdependencia, la teoría de los regímenes internacionales es expresión de la interdependencia compleja que caracteriza hoy a las relaciones internacionales, marcadas por el juego conjunto de las relaciones diplomático estratégicas y de las relaciones económico internacionales. La teoría de regímenes internacionales introducida en la discusión, viene a presentar de alguna forma una aproximación o reconciliación entre las interpretaciones realista e idealista, o en el lenguaje epistemológico actual, neorrealista y globalista de las Relaciones Internacionales, participando de la corriente hoy dominante que sostiene un pluralismo paradigmático. Sin embargo, a causa de la obsolescencia de algunos acuerdos regionales, como el TIAR, o las falencias de la OEA para evitar conflictos, se concluyó que no tenían suficiente capacidad para garantizar la mantención de la paz, y en consecuencia los estados continuaban dependiendo de sus propios medios<sup>261</sup>.

### **3.- La Institucionalidad ministerial y la Red de Políticas: superando las limitaciones de la Dependencia de la Senda**

Los borradores a que dieron lugar las conclusiones de los diferentes talleres fueron sometidos a consideración del Consejo Superior de Seguridad Nacional

---

<sup>260</sup> Ib. Idem

<sup>261</sup> Ib. Idem

(CONSUSENA) y a partir de aquí a un texto final para ser aprobado por el Presidente de la República, el que fue publicado en 1997<sup>262</sup>.

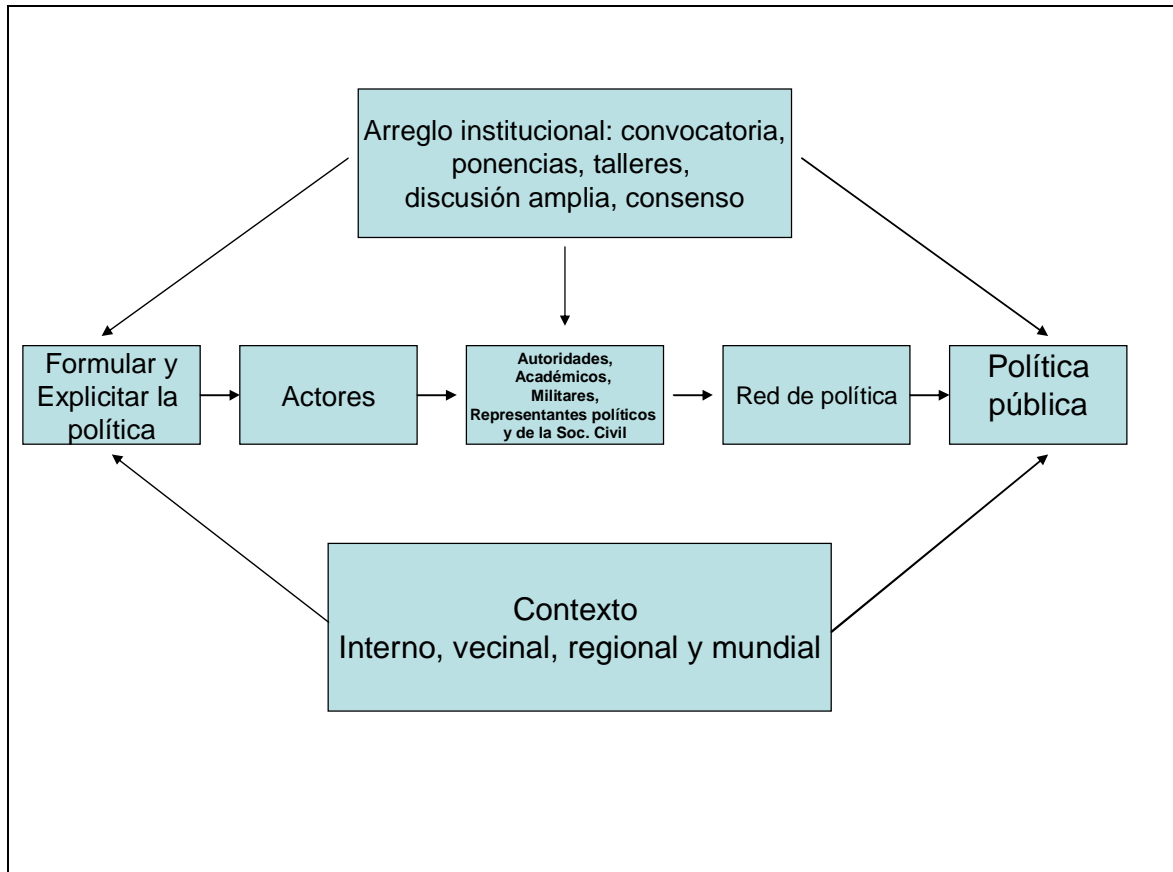
En el cuadro que se ofrece a continuación, se muestra esquemáticamente la manera en que se relacionó la institucionalidad ministerial con los actores, los temas y las ideas de manera que la red constituida para estos efectos cobró sentido como parte integral de un proceso de toma de decisiones consistente con la intención democratizadora del gobierno permitiendo conjuntamente suplir la incapacidad de la estructura del Ministerio para generar la política de defensa.

De acuerdo a lo indicado en el Marco de Análisis, los resultados que permiten lograr o no los objetivos del gobierno dependen de las estrategias desarrolladas por la constelación de actores que conformó la red, incluyendo desde luego al gobierno a través de sus funcionarios, de modo que esta fórmula fue el aspecto central a considerar en términos de enfrentar el problema de la dependencia de la senda (Path Dependence). En el cuadro N° 5 puede observarse en el extremo superior las características del arreglo institucional que ha sido analizado detalladamente en las páginas precedentes, mientras en el extremo izquierdo los objetivos centrales de los Libros y en derecho el resultado esperado. En la parte inferior se encuentran el contexto estructural de la política que condiciona a la red y orienta el cambio y en el interior los actores y la red que configuraron, adquiriendo esta así su verdadero sentido:

---

<sup>262</sup> El CONSUSENA fue creado por el DFL 181 de 1960 para asesorar en materia de defensa al Presidente de la República y es el órgano más representativo del Estado en materia de defensa al estar constituido por los ministros del área política y los más altos mandos de las Fuerzas Armadas y de Orden.

Cuadro N° 5  
 Marco Explicativo de la Relación entre la Institucionalidad, el Contexto y los Actores de la Política de Defensa Nacional de Chile



(Adaptado de: Zurbriggen, Cristina, "El Institucionalismo Centrado en los Actores", *Revista de Ciencia Política PUC*, Vol. 26/N° 1, Pag. 75, 2006)

#### 4.- Los Contenidos de la Política: ¿Qué se explicitó en 1997?

##### 4.1-Los Contenidos del primer Libro de la Defensa Nacional

El primer Libro de la Defensa Nacional consistió finalmente en una publicación de 224 páginas cuyos contenidos se ordenaron en 7 partes y 22 capítulos. En relación a sus contenidos, ellos dan cuenta de una sistematización de conceptos al mismo tiempo que una estructuración de temas conforme al objetivo central

de explicitar la política. A continuación se presenta un resumen de estos contenidos siguiendo estrictamente la estructura que entrega el Índice del Libro. Este resumen busca dar cuenta de los elementos significativos para la temática en estudio, por lo que necesariamente es más exhaustivo en algunos aspectos que en otros que solamente se enuncian. Se excluyó la reproducción de los gráficos que incluye la publicación, aunque se menciona su contenido<sup>263</sup>.

Luego de este resumen, en los ítems siguientes de este capítulo se comentan aparte algunos aspectos especialmente relevantes.

### **Resumen LDN 1997** <sup>264</sup>

#### **INDICE GENERAL**

Colaboradores

Exordio de S. E. el Presidente de la República

Prólogo del Ministro de la Defensa Nacional

#### **INTRODUCCIÓN**

La introducción es una explicación de lo que son los libros de la defensa o libros blancos, se establece el origen histórico de ellos a contar de la Segunda Guerra Mundial, a la vez que se manifiesta la singularidad de cada publicación basada en el tipo de conflictos a que cada país se pueda sentir expuesto así como las respuestas que estime convenientes para las amenazas que cada uno perciba. Fundamentalmente tienden a hacer previsible y confiable la conducta de los estados respecto de la seguridad exterior.

#### **PARTE I: FUNDAMENTOS DE LA DEFENSA**

##### **CAPÍTULO I PRINCIPIOS Y OBJETIVOS DEL ESTADO DE CHILE**

1. Principios Básicos del Estado (Se enuncian)

---

<sup>263</sup> Véase: "Índice", *Libro de la Defensa Nacional de Chile 1997*, Págs. 5-10.

<sup>264</sup> *Libro de la Defensa Nacional de Chile 1997*.

## 2. Objetivos Nacionales (Se enuncian)

### 3. Objetivos de la Defensa Nacional

Los objetivos de la defensa enunciados son:

Conservar la independencia y soberanía

Mantener la integridad territorial

Contribuir a preservar la institucionalidad y el Estado de Derecho

Resguardar, fortalecer y renovar nuestra identidad histórica y cultural

Crear las condiciones de seguridad externa fundamentales para lograr el bien común de la Nación

Contribuir a desarrollar, equilibrada y armónicamente, el Poder Nacional

Fortalecer el compromiso ciudadano con la defensa

Apoyar la proyección internacional de Chile

Contribuir a la mantención y promoción de la paz y seguridad internacionales, en acuerdo con el interés nacional.

Se plantea a continuación que la satisfacción de los objetivos impone una política diplomática activa a favor del desarrollo, la paz regional y la solución pacífica de controversias, así como una política de defensa no agresiva sino disuasiva que se base en el pleno desarrollo de las capacidades del Estado y con fuerzas debidamente equipadas y entrenadas para prevenir y neutralizar amenazas exteriores en el menor plazo y daños posibles imponiendo condiciones favorables para restablecer la paz.

## CAPÍTULO II EL CONFLICTO INTERNACIONAL

### 1. Naturaleza del conflicto

### 2. Origen de los conflictos

### 3. Tipos de conflictos

### 4. Hipótesis de conflicto

En los cuatro puntos que incluye este capítulo se reconoce la existencia de dos teorías sobre el conflicto; la "*Idealista*" y la "*Realista*" sin mención a ninguna otra. Se considera como causas de los conflictos al nacimiento de nuevos estados, ya sea por independencia o secesión, las ideologías, los conflictos culturales, como el fundamentalismo islámico y los nuevos, como los causados por el narcotráfico por ejemplo. También se clasifica el tipo de conflictos en guerra, crisis e hipótesis de conflicto.

## PARTE II: ENTORNOS QUE INCIDEN EN LA DEFENSA

## CAPÍTULO I. ENTORNO MUNDIAL

1. Cambios después de 1989
2. Continuidad y vigencia del Estado-Nación
3. Sistema mundial y Estado: las Naciones Unidas y Chile

En esta segunda parte del libro, los tres primeros capítulos consideran a los entornos o contextos en los que se encuentra inmerso el país y que dan cuenta de las características de la política de defensa. El fin de la Guerra Fría y la Globalización son los aspectos más importantes de la situación mundial. Se reconoce al Estado-Nación como la unidad básica y central del orden internacional y se utilizan las definiciones sobre el sistema mundial de la ONU sobre los *"Instrumentos para la Paz"* y los principios para las *"Operaciones de Mantenimiento de la Paz"*. Al respecto se subraya la política de cooperación de Chile en estas instancias. Mención especial tiene la caída de la URSS como factor internacional de contexto, a la que se consideraba una amenaza, con lo cual se puso fin a la *"bipolaridad"* y se impuso tanto la democracia como sistema político, como la *"unipolaridad"* en el ámbito internacional, con sus ventajas y desventajas. Se agregan como nuevas amenazas el narcotráfico, el terrorismo, las migraciones masivas y la degradación del medio ambiente. Además, se incluye el concepto de *"asimetría"* respecto de la situación de desarrollo en la región como factor de desbalances que pueden afectar la seguridad regional.

## CAPÍTULO II. ENTORNO CONTINENTAL

1. Cambios Generales en el Continente
2. Continuidad: los rasgos específicos
3. La Estabilidad Continental

## CAPÍTULO III. ENTORNO VECINAL

1. Continuidad: historia y geografía
2. Cambios: la integración
3. Defensa e Integración
4. Conclusiones

La situación continental y vecinal se encuentra expuesta en los capítulos II y III de esta parte y es la más significativa desde el punto de vista de las amenazas que pudieran percibirse para el diseño de la política de defensa nacional, respondiendo la pregunta formulada al comentar la Introducción. A partir de 1990 cuando se restablece la



democracia en Chile, no se perciben amenazas externas al continente, en alusión al fin de la Guerra Fría. A su vez, la democracia y el libre mercado generalizados constituyen el marco político y económico predominante. La democracia es considerada como una mejor garantía para la paz, sin embargo, subsisten ciertas diferencias históricas y geográficas que pudieran hacer resurgir antiguos conflictos o generar otros nuevos que lleven a no despreocupar la defensa, por lo que el país ha optado por una modalidad estratégica disuasiva para conciliar la defensa con la paz regional. Un contrapunto interesante se plantea respecto de los conceptos de integración y defensa. En efecto, los múltiples vínculos regionales que el nuevo contexto ha ido generando potencian el Poder Nacional en sus aspectos diplomático y económico, a pesar de que la propia dinámica de esta integración podría producir divergencias y conflictos de intereses que lleven a confrontaciones más allá de los aspectos positivos del proceso y de los mecanismos pacíficos de solución de controversias. Concluye el capítulo expresando que la defensa sigue descansando en el Poder Nacional incluyendo una prevención sobre la necesidad de actuar con realismo frente a la integración, de modo que el Estado establezca la relación entre los riesgos y oportunidades de los procesos de integración y complementación preservando la soberanía, identidad e integridad territorial.

### **PARTE III: LA DEFENSA NACIONAL**

En las palabras introductorias se comienza por criticar la visión tradicional que ve la defensa como un asunto exclusivamente militar que deja al margen a la ciudadanía, justificándose así la explicitación de la política y la participación civil en la necesidad de involucrar a la sociedad. El temario del capítulo consiste en los siguientes puntos:

#### **CAPÍTULO I. SEGURIDAD, DEFENSA Y DESARROLLO**

##### **1. Seguridad Nacional**

Se reproduce la definición jurídica de la seguridad como: *"toda acción encaminada a la preservación del orden jurídico institucional del país, de modo que asegure el libre ejercicio de la soberanía de la Nación, tanto en el interior como en el exterior, con arreglo a las disposiciones establecidas, a la Constitución Política del Estado, a las leyes de la República y a las normas del derecho internacional, según corresponda"*. Luego se explica el concepto no como "acciones", sino como una "condición" que se logra como producto de acciones orientadas a atenuar o

eliminar ciertas vulnerabilidades. Estas acciones se realizan en un amplio espectro de ámbitos que van desde el desarrollo socioeconómico hasta la defensa incluyendo el orden institucional. Se considera en última instancia el grado de cohesión de un pueblo y la extensión y profundidad del consenso ciudadano en torno a sus Objetivos Nacionales, condición para el éxito de cualquier política de seguridad. Interviene el Poder Nacional como un todo (factores económicos, diplomáticos, psicosociales y militares). Se entiende como una condición conseguida gracias a acciones en diversos ámbitos; es un efecto cuya plenitud es difícil de lograr requiriendo un equilibrio entre objetivos y recursos por un lado, y las vulnerabilidades por otro. La seguridad no es un fin en sí sino un medio para lograr el Bien Común cuya expresión práctica son los Objetivos Nacionales. Esta exigencia del Bien Común limita la búsqueda de seguridad a los valores permanentes de la justicia y dignidad humana. La Seguridad Nacional se considera esencialmente de nivel político por los ámbitos que abarca porque junto a la seguridad interna y externa se encuentra lo económico y social. En resumen, la seguridad se concibe como una ecuación donde está el desarrollo económico, social, institucional y cultural, más la defensa.

## 2. Defensa Nacional

Se define defensa en su acepción amplia como *"la acción y efecto de conservar la posesión de un bien o mantener una suficiente libertad de acción para alcanzarlo"*. En forma más específica, la defensa puede ser definida como *"función"*, como *"organización"*, como *"conjunto normativo"* o como *"desafío económico"*. Debe abarcar simultáneamente todas las dimensiones anteriores. En la relación entre la defensa y la seguridad se diferencian ambos conceptos; el primero como propio del nivel político-estratégico y el segundo, político. La defensa es exterior y es una de las principales causas de la seguridad, pero no por sí sola pues esta requiere también del Desarrollo Nacional. Lo anterior no es obstáculo para que las Fuerzas Armadas no puedan participar de situaciones internas como catástrofes naturales a pesar que su función específica es la defensa exterior. Interviene para neutralizar amenazas internas sólo en los estados de excepción constitucional. Sintetizando, se diferencian las amenazas a la supervivencia del Estado, su identidad o proyecto nacional de los peligros y amenazas internas como la delincuencia, el narcotráfico y otros que son materia de seguridad interior y del Campo Interno. La defensa y el desarrollo siendo áreas diferentes son complementarias uno respecto del otro. Así por ejemplo, una política de poblamiento de zonas extremas es propia del desarrollo socio económico, pero no es indiferente a la Defensa nacional, por lo que debe existir un diálogo fluido para que los encargados de la defensa puedan

asesorar al Presidente de la República. La defensa tampoco es un problema exclusivo de las Fuerzas Armadas, ni siquiera de los Campos de Acción de la Defensa y Diplomático combinados, sino responsabilidad de toda la ciudadanía y de todos los Campos de Acción del Estado. *“Sin ellos, la defensa estaría trunca y limitada, particularmente en casos de crisis o guerra”*. La defensa actúa no sólo en caso de conflictos, sino permanentemente construyendo la paz a través de escenarios prospectivos favorables al Interés Nacional y a través de la disuasión, contribución al desarrollo y operaciones de mantenimiento de la paz. La defensa demanda entonces un compromiso ciudadano y un accionar estatal integrado tanto en la paz como en la guerra.

### 3. Desarrollo Nacional

La relación entre seguridad y desarrollo desde una óptica estrictamente económica da lugar a dos proposiciones antinómicas: una que al generar el desarrollo mayores recursos para el país incluso asociados a procesos de integración, fortalecen el Poder Nacional y otorga seguridad; otra, que la asociación con la integración debilita la Seguridad Nacional. Ambas son sólo parcialmente correctas porque el desarrollo es más amplio que lo meramente económico. Incluye lo social, institucional y cultural que inciden en la defensa. Por otra parte, el Estado debe realizar acciones que junto con aprovechar las oportunidades, produzca seguridad con el fin de enfrentar los riesgos asociados al desarrollo y la integración. El desarrollo económico es considerado básico para satisfacer cualquier requerimiento de seguridad interno y externo. En el caso del desarrollo social, el interés de la seguridad descansa en ofrecer a todos el acceso a sus beneficios, mientras que el desarrollo institucional por su parte, tiene efecto decisivo en la seguridad interior y también externa debido a la imagen de seriedad del país. Finalmente, el desarrollo de la cultura nacional se relaciona de modo general con la seguridad en tanto enriquece y fortalece la identidad histórico-cultural, sus principios y tradiciones singulares, conservando la cohesión nacional. De esta forma, el desarrollo, que es principalmente responsabilidad de los Campos de Acción internos, genera seguridad y la seguridad facilita el desarrollo. Sin embargo, la Seguridad Nacional no es un concepto omnímodo y omnipotente capaz de transformarse en un fin en sí mismo, y existen distintos aspectos que no se relacionan con ella.

### 4. Defensa y Desarrollo

En la estructuración de la Defensa Nacional lo primero es identificar las posibles amenazas y luego los medios para protegerse de ellas. Estos medios son de desarrollo gradual y proporcional a la capacidad económica del país. Por esto, cuando se habla de

desarrollo en defensa se relaciona primero con desarrollo económico y luego con desarrollo institucional. Este último incide en la seguridad interior. Los conceptos defensa y desarrollo son complementarios y se integran en la Seguridad Nacional. Ni defensa ni desarrollo son por sí mismos garantía de seguridad, esta se logra de un razonable equilibrio entre ambos. La defensa otorga un ambiente de paz para el desarrollo socioeconómico y este aporta los recursos. El desarrollo institucional a su vez la seguridad interna. Pero como no todo desarrollo concierne directamente a la seguridad, es la Política de Seguridad la que debe definir la forma cómo el desarrollo atenúa las vulnerabilidades internas y externas del país. A pesar que se realizan por personas especializadas, cada parte contribuye al los Objetivos Nacionales. En la paz y en el conflicto, civiles y militares contribuyen de determinadas formas.

## CAPÍTULO II. FUNCIÓN DE DEFENSA

### 1. Concepto

La función de defensa es un término genérico que abarca todas las acciones para producir el bien defensa. A nivel nacional se refiere a la ejecución de medidas que el Estado debe adoptar para neutralizar o resolver un conflicto externo. Comprende los ámbitos público y privado, particularmente en la etapa de movilización. Es función primaria del Estado no sólo como función, también como organización, conjunto normativo y asignación de recursos. No debe confundirse con el sector de la defensa pues es integral asumiendo la suma de actividades estatales, mientras el sector se refiere al Ministerio de Defensa y a las Fuerzas Armadas; es decir, a su estructura y organización. La función defensa también considera la prevención y anticipación al conflicto, donde el Campo Diplomático interviene con mayor énfasis, pero respaldado por todo el Poder Nacional. Dado el carácter integral de la función defensa, se señala la responsabilidad del Estado de armonizar y conciliar las distintas acciones políticas y diplomáticas que puedan repercutir en el plano político-estratégico y en consecuencia en el campo de la defensa, de modo que el Ministerio debe coordinarse con los otros sectores porque las FFAA deben estar al tanto de los riesgos o vulnerabilidades en los otros campos de acción con efectos presentes o futuros en el plano político-estratégico. De esta forma la opinión militar será considerada por el Jefe de Estado o "*Conductor Político*" que en definitiva resuelve de concretar cada acción.

2. Características (Se enuncian y definen las características de la función defensa)

### 2.1. Función monopólica y exclusiva del Estado

No existiendo otra instancia que provea de defensa al país, se destaca la contribución ciudadana con el aporte de los impuestos y el Servicio Militar Obligatorio.

### 2.2. Función primaria y permanente del Estado

### 2.3. Un bien público puro y absoluto

Este aspecto se pone de relieve porque la defensa sólo puede ser proveída por el Estado y alcanza a todos los ciudadanos por igual, además de trascender a las FFAA.

### 2.4. Actividad integral del Estado

Emplea todas las potencialidades del Estado y excede lo puramente militar.

### 2.5. Función de prevención y anticipación

### 2.6. Coherencia con prioridades nacionales

Debe estar en equilibrio con el resto de las metas. Este equilibrio se da en el Presupuesto Nacional.

## CAPÍTULO III. POLÍTICA DE DEFENSA

### 1. Concepto

Se define como *“Conjunto de principios y criterios con que el Estado concibe la Defensa Nacional con vistas a preservar la soberanía e integridad de nuestro territorio y lograr los Objetivos Nacionales”*. En la práctica es la materialización de la defensa en cuanto conjunto normativo que explica *“qué tipo de defensa se estima adecuada para un determinado momento en la historia del país”*.

### 2. Características

Se considera una *“Política de Estado”* por cuanto se funda en valores, tradiciones y principios propios de Chile, trasciende el juego político y a los gobiernos en particular y es estable en tanto no varíen las condiciones de su formulación. En este sentido debe tener el dinamismo para adaptarse a los cambios del escenario internacional. Además debe estar de acuerdo con el posicionamiento del país en el sistema internacional.

### 3. Fundamento

Su fin último son los Objetivos Nacionales en cuya consecución interviene todo el Poder Nacional. Sus fuentes son principalmente la Apreciación Global Político-Estratégica y la Política de Seguridad Nacional que establece qué vulnerabilidades serán enfrentadas mediante la defensa, cuáles mediante el desarrollo y cuáles coordinadamente (se continúa precisando). Para las FFAA, debe elaborarse a contar de la Política de Defensa

una "*Política Militar*" con criterios específicos para cada rama.

#### 4. Marco de Referencia

En el plano político-estratégico la Política de Defensa de Chile se define como disuasiva y su orientación fundamental es defensiva. Se enmarca en los principios generales determinados por los Objetivos Nacionales, no tiene propósitos agresivos contra ningún país ni reivindicaciones territoriales con los vecinos, busca la defensa de la población, su independencia y soberanía, estructurar un Poder Nacional homogéneo y consistente de capacidad militar proporcionada, emplearlo para la defensa e intereses nacionales frente a amenazas externas, fomentar el compromiso ciudadano con la defensa y contribuir a la defensa y paz internacional de acuerdo con el Interés Nacional.

#### 5. Disuasión

Se define el concepto según criterios clásicos y se hacen precisiones.

#### 6. Operaciones de Mantenimiento de la Paz

Se establece como una decisión soberana del Estado la concurrencia a este tipo de operaciones considerando la "*Política nacional para la participación del Estado chileno en Operaciones de Mantenimiento de la Paz*".

#### 7. Actividades Anti-narcotráfico

El Estado centraliza la actividad en esta área en sus organismos policiales descartando a las FFAA pero ellas tienen representación en el organismo encargado de las políticas al respecto, CONACE, y pueden entregar información de inteligencia residual emanada de sus propias funciones.

### CAPÍTULO IV. ESTRUCTURA SUPERIOR DE LA DEFENSA

Se enuncia y definen atribuciones y agregan gráficos explicativos.

1. Presidente de la República
2. Congreso Nacional
3. Consejo de Seguridad Nacional
4. Consejo Superior de Seguridad Nacional
5. Campos de Acción
6. Ministerio de Defensa Nacional

- 6.1. Subsecretarías
- 6.2. Estado Mayor de la Defensa Nacional (EMDN)
- 6.3. Junta de Comandantes en Jefe (JCJ)
- 6.4. Consejo Superior de Defensa Nacional (CONSUDENA)
- 6.5. Dirección General de Movilización Nacional (D.G.M.N.)
- 6.6 Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos (ANEPE)

## CAPÍTULO V. LA MOVILIZACIÓN NACIONAL

### 1. Concepto y Características Generales

Se expresa que el sustento legal de la movilización nacional es la Ley N° 18.953 donde se la define como actividad destinada a enfrentar un estado de asamblea (guerra).

#### 1.1 Movilización del potencial humano

Se explica el potencial humano movilizable y la política general al respecto.

#### 1.2. Movilización del potencial material e industrial

Se explica brevemente que esta movilización es similar a la del potencial humano.

### 2. Servicio Militar

Se explica la función que cumple el Servicio militar, los modelos que existen y el que se aplica en Chile. También se dan a conocer los cambios que experimenta.

#### 2.1. Los modelos teóricos

#### 2.2. El Servicio Militar en Chile

#### 2.3. Adecuación del SMO chileno

## **PARTE IV: EL ESCENARIO GEOGRÁFICO DE LA DEFENSA**

### CAPÍTULO 1. CHILE, UNA GEOGRAFÍA DIFÍCIL

Se desarrolla el tema de las características geográficas del país agregando mapas de cada zona.

1. Espacios Nacionales
2. Espacio Terrestre Continental
3. Territorio Antártico
4. Espacio Marítimo
5. Espacio Aéreo

## CAPÍTULO II. TERRITORIO Y DEFENSA

Se desarrolla la relación entre las características del territorio nacional y la defensa.

1. El Territorio Nacional
2. Perspectiva Geoestratégica
3. Perspectiva Océanoestratégica
4. Perspectiva Aeroestratégica
5. Algunas Conclusiones

## CAPÍTULO III. DESAFÍOS GEOGRÁFICOS

Se identifican algunas zonas del territorio por la atención especial que merecen.

1. Fronteras Interiores Críticas

Algunas zonas del país se caracterizan por su baja densidad de población a pesar de su potencial económico especialmente en los extremos norte y austral, lo que requiere de políticas especiales de desarrollo.

2. Océano Pacífico

Se describen sus características principales y la importancia que tiene para el país.

3. Isla de Pascua

Se la ubica geográficamente y se destaca su condición de avanzada en el Pacífico sur.

4. Antártica

Se enuncia el Decreto N° 747 de 1940 de incorporación al territorio nacional del espacio antártico comprendido entre el meridiano 53° y el 90° L. S. y se manifiesta la existencia de otras reclamaciones y del Tratado Antártico que regula la situación de este continente (se adjunta un resumen de aspectos destacados del Tratado).

5. Espacio Exterior

Se lo define y se manifiestan acciones chilenas respecto de éste.

## **PARTE V: FUERZAS ARMADAS**

### CAPÍTULO I. LAS FUERZAS ARMADAS

1. La Profesión Militar

Se definen sus características.

2. Funciones

Se definen en función de la defensa externa y se mencionan otras funciones en tiempo de paz y su contribución al desarrollo del país. Son obedientes y no deliberantes,



profesionales, jerarquizadas y disciplinadas. Conforman el órgano militar con que el Estado materializa su función defensa la que se define y se las considera dentro de la *"estatura político-estratégica del país"*. A este respecto no sólo actúan coyunturalmente sino que juegan un papel prospectivo participando desde la paz en el diseño de un proyecto país visualizado por las autoridades e impulsado por el Jefe de Estado como conductor político.

### 3. Actividades Comunes y Conjuntas

4. Se enumeran las tareas que cumplen de manera conjunta o coordinadamente las FFAA.

### 4. Medios

Mediante seis gráficos se comparan las Fuerzas Armadas de Sudamérica considerando número de contingentes y tipo y cantidad de armamentos.

## CAPÍTULO II. EJÉRCITO DE CHILE

### 1. Reseña Histórica

Se resumen aspectos principales de su historia desde la Independencia.

### 2. Misión

Su misión es contribuir a garantizar en forma permanente la integridad territorial y la soberanía mediante una eficiente preparación y empleo de sus medios. Garantizar las fronteras terrestres de acción exterior y aquéllas consignadas en la Constitución para los estados de excepción.

#### 2.1. De carácter nacional

Se enuncian.

#### 2.2. De carácter internacional

Se enuncian.

### 3. Orgánica

#### 3.1. Mando superior

Se muestra mediante un cuadro con la estructura del Ejército.

#### 3.2. Unidades operativas

Se enuncian las Divisiones y su jurisdicción territorial.

#### 3.3 Organizaciones de apoyo administrativo y logístico

Se describen los diferentes comandos de apoyo.

### 3.3.1. Fábrica y Maestranza del Ejército FAMAE

Se indica su función.

### 3.3.2. Instituto Geográfico Militar I.G.M.

Se indica su función.

### 3.3.3. Instituto de Investigación y Control

Se encarga de controlar la calidad de los equipos adquiridos por el Ejército.

## 3.4. Armas y Servicios

Son: infantería, artillería, caballería blindada, ingeniería, telecomunicaciones, material de guerra, intendencia, transporte, sanidad y veterinaria. Además están: justicia, policía, sepulturas, reemplazos, religioso, correos y bienestar.

## 4. Proceso Formativo

De responsabilidad del Comando de Institutos Militares, se indican a continuación las diferentes instancias formativas:

### 4.1. Oficiales

#### 4.1.1. Formación básica

La formación básica de los oficiales se realiza en la Escuela Militar.

#### 4.1.2. Capacitación profesional

Existen escuelas de armas y especialidades en las diversas armas del Ejército.

#### 4.1.3. Educación Superior

La educación superior se realiza en la Academia de Guerra para oficiales de Estado Mayor y en la Academia Militar Politécnica para Ingenieros Militares Politécnicos.

### 4.2. Cuadro Permanente

#### 4.2.1. Formación básica

La formación básica se realiza en la Escuela de Suboficiales.

#### 4.2.2. Capacitación profesional

En escuelas especializadas.

## 5. Capacidades y Medios

Se mencionan varios medios materiales en general.

## 6. Contribución al Desarrollo

Se destacan el Cuerpo Militar del Trabajo, para abrir sendas y caminos de penetración en zonas de difícil acceso y los aportes de las industrias militares, cartografía, investigación

científica y tecnológica, desarrollo de zonas aisladas, obras públicas y otros.

## CAPÍTULO III. ARMADA DE CHILE

### 1. Reseña Histórica

Se resumen aspectos de su fundación.

### 2. Misión

Su misión es contribuir en forma permanente a mantener la integridad territorial y la soberanía mediante las siguientes acciones:

#### 2.1. En tiempo de guerra

Desarrollar operaciones para que Chile pueda hacer uso libre del mar para las comunicaciones y el esfuerzo de guerra, abastecer a la población y salvaguardar el comercio internacional negando este privilegio al adversario robusteciendo a la nación y debilitando al enemigo. Proyectar el poder militar al territorio adversario e impedir la proyección de éste desde el mar.

#### 2.2. En tiempo de paz

Contribuir a desarrollar el poderío marítimo brindando seguridad a la navegación, fomentando las actividades marítimas y el desarrollo portuario, mantener la cartografía y señalización marítima y vigilar la seguridad a la vida humana en el mar.

### 3. Orgánica

#### 3.1. Mando superior

Se enuncia y se acompaña un cuadro con la estructura de la Armada.

#### 3.2. Nivel administrativo

Se enuncian las tres Direcciones Generales y luego se detalla la función que cumple cada una:

##### 3.2.1. Dirección General de Servicios de la Armada (DGSA).

##### 3.2.2. Dirección General del Personal de la Armada (DGPA).

##### 3.2.3. Dirección General del Territorio Marítimo y Marina Mercante (DGTM).

#### 3.3. Nivel Operativo

Se establecen las cuatro Zonas Navales o jurisdicciones marítimas de norte a sur del país.

#### 3.4. Los Astilleros y Maestranza de la Armada (ASMAR).

Se describe en general y destaca su importancia.

#### 4. Proceso Formativo

##### 4.1. Escuelas matrices

Se explican las funciones de las siguientes escuelas matrices:

Escuela Naval

Escuela de Grumetes

Escuela de Infantería de Marina

Escuela de Artesanos Navales

##### 4.2. Academia Politécnica Naval

Se explica su función.

##### 4.3. Academia de Guerra Naval

Se explica su función.

#### 5. Capacidades y Medios

Las capacidades y medios se materializan en el Poder Naval que se define.

##### 5.1. Medios

Se detallan:

5.1.1. La Escuadra Nacional

5.1.2. La Fuerza de Submarinos

5.1.3. La Aviación Naval

5.1.4. El Cuerpo de Infantería de Marina (C.I.M.).

5.1.5. La Fuerza de Acción Rápida

5.1.6. Las Fuerzas Especiales

##### 5.2. Capacidades

Las capacidades de la Armada no se limitan a lo militar sino que se extienden a tres funciones (se agrega esquema con ellas).

###### 5.2.1. Función diplomática

Consiste en tres áreas que se definen: Disuasión, Presencia Naval y Manejo de Crisis

###### 5.2.2. Función militar

Consiste en tres áreas que se definen: Control del Mar, Proyección del Poder Naval y Defensa de Costa.

###### 5.2.3. Función Socioeconómica

Comprende actividades en tiempos de paz en que se cumplen tres misiones: seguridad, vigilancia y control, desarrollo.

## 6. Contribución al Desarrollo

La convicción de la Armada sobre el futuro del país en el mar la llevan a desarrollar un conjunto de labores como patrullaje, hidrografía, servicio meteorológico, apoyo y atención médica y dental en zonas apartadas, mantenimiento de señalización etc.

## CAPÍTULO IV. FUERZA AÉREA DE CHILE

### 1. Reseña Histórica

Se señalan algunos hitos y personajes importantes desde su fundación.

### 2. Misión

#### 2.1. En tiempo de guerra

Realizar operaciones destinadas a destruir las fuerzas aéreas, terrestres y navales adversarias, defensa aérea del país, controlar el espacio aéreo, apoyar las fuerzas de superficie, labores de reconocimiento, transporte, etc.

#### 2.2. En tiempo de paz

Ejercer la vigilancia y control positivo del espacio aéreo, especialmente el tráfico aéreo seguro, contribuir al desarrollo aeroespacial, dirigir y controlar las operaciones de búsqueda y salvamento aéreo, funciones de aerofotogrametría, cartografía y afines, etc.

### 3. Orgánica

#### 3.1. Mando Superior

Se enuncia y se acompaña un cuadro con la estructura de la FACH.

#### 3.2. Unidades de Apoyo

Se describe la función de cada una:

##### 3.2.1. Comando Logístico

##### 3.2.2. Comando del personal

##### 3.2.3. Comando de Educación

#### 3.3. Unidades Operativas

Representadas por cinco Brigadas Aéreas que cubren la totalidad del territorio nacional de norte a sur.

#### 3.4. Organizaciones Complementarias del Poderío Aeroespacial

Se describen sus funciones:

### 3.4.1. Dirección General de Aeronáutica Civil (D.G.A.C.)

### 3.4.2. Empresa Nacional de Aeronáutica (E.N.A.E.R.)

## 4. Proceso Formativo

### 4.1. Formación de los Oficiales

Se describe el proceso formativo en la Escuela de Aviación, la Escuela Politécnica, la Escuela Táctica y la Academia de Guerra Aérea.

### 4.2. Formación de personal del Cuadro Permanente

Dividido en personal de Línea y personal de los Servicios, se describe el proceso formativo de cada sector.

#### 4.2.1. Personal de Línea

#### 4.2.2. Personal de los Servicios

## 5. Capacidades y Medios

La Fuerza Aérea de Chile representa el Poder Aéreo Nacional, para lo cual posee los elementos necesarios en términos de aviones ofensivos y defensivos, transportes, baterías antiaéreas, etc. que se describen en general.

## 6. Contribución al Desarrollo:

### 6.1. Ámbito Nacional

La Fuerza Aérea participa en la integración de zonas aisladas y en las catástrofes naturales, actividades que se describen en general, así como el Servicio Aéreo Fotogramétrico es de gran importancia para distintos fines. También está en los primeros pasos del desarrollo espacial.

### 6.2. Ámbito Internacional

La Fuerza Aérea colabora en operaciones de paz y mantiene contactos con sus similares de Perú y Argentina. Además organiza la Feria Internacional del Aire y del Espacio, evento destacado en el mundo.

## **PARTE VI: RECURSOS ECONÓMICOS PARA LA DEFENSA**

### **CAPÍTULO I. APROXIMACIÓN ECONÓMICA A LA DEFENSA**

#### 1. Los Conceptos en Discusión

Considerando la disputa sobre el efecto del gasto militar, se expresa que todavía no hay un consenso internacional sobre la forma de resolver conflictos, de manera que el país busca subsanar los efectos negativos de los conflictos latentes por los desiguales procesos de

desarrollo y crecimiento construyendo un escenario favorable a una mayor inversión, pero sin reducir estructuralmente el gasto en defensa sino con ajustes técnicos o el diseño de una política global.

## 2. La Defensa como un Bien Económico

Se plantea el tema a nivel general y se considera que el enfoque económico de la defensa es particularmente importante porque plantea el uso a nivel social, de recursos escasos y persigue los menores costos para lograr el bien en cuestión, que es la defensa del país.

## 3. La Defensa como Inversión

Tratándose de bienes públicos, el sistema de elección de preferencias que provee el mercado no funciona, por lo que el Estado siguiendo criterios políticos decide en función del bien común cómo y cuánto producir de un bien público demandado. La necesidad de invertir en defensa no se funda en decisiones arbitrarias sino en la necesidad de garantizar una paz sostenible. La inversión en defensa es una inversión en seguridad. Es posible considerar teóricamente a la defensa como un proyecto, con un flujo económico que tiene lugar en el tiempo y que permite determinar la rentabilidad social de la misma, constituyendo una guía económica para la toma de decisiones. Pero la aplicación empírica de este instrumental es imposible con los medios existentes lo que obliga a mantener su uso en un nivel exclusivamente teórico, que muestra, a nivel general, los costos y beneficios de proveer defensa a la nación.

## CAPÍTULO II .INCIDENCIA DEL DESARROLLO EN LA DEFENSA

Se realizan aquí comentarios acerca de la manera cómo el proceso de desarrollo del país y sus características han incidido en el gasto en defensa y en el Poder Nacional. Se agregan dos gráficos con un análisis comparativo del gasto en defensa respecto de los demás sectores del gasto fiscal, como educación, salud, infraestructura y trabajo y previsión, entre 1989 y 1997.

## CAPÍTULO III. EL GASTO EN DEFENSA

### 1. Conceptos Básicos

Se definen los conceptos de gasto por ítems separados para todo el sector.

### 2. Metodología del Gasto en Defensa

Se explica la metodología para determinar el gasto en defensa. Se agregan cinco gráficos de distribución del gasto.

### 3. Análisis de los Gastos

Se analiza la partida presupuestaria por subsecretarías.

### 3.1. Subsecretarías

Son: Guerra, Marina y Aviación

### 3.2. Organismos descentralizados

Se señalan.

## **CAPÍTULO IV. INGRESOS DE LA DEFENSA**

Se reconocen en el presupuesto de defensa las siguientes fuentes de ingreso y se explica cada una. Se agregan tres gráficos con el aporte fiscal a las FFAA como % del PIB entre 1989 y 1997:

Ingresos de operación (por servicios prestados)

Imposiciones previsionales (efectuadas por cada cotizante del sistema)

Ingresos tributarios (producto de la Ley Reservada del Cobre)

Venta de activos

Recuperación de préstamos

Transferencias

Otros

Endeudamiento

Aporte fiscal

Operaciones de años anteriores y saldo inicial de caja

## **CAPÍTULO V. EL PROCESO PRESUPUESTARIO**

Se describe el procedimiento mediante el cual se genera el presupuesto de gastos destinados a la defensa. En general se describen tres pasos: el primero es el marco presupuestario que el Ministerio de Hacienda entrega a las FFAA, luego el Ministerio de Defensa presenta al Ministerio de Hacienda los presupuestos institucionales y de allí pasa al Congreso nacional para el trámite parlamentario respectivo.

## **PARTE VII: GLOSARIO Y CIFRAS ESTADÍSTICAS**

### Glosario

Se definen conceptos fundamentales.

### Cifras Estadísticas

Se entregan cuadros con cómputos de fuerzas militares en Sudamérica y cifras económicas del gasto militar en Chile.



#### 4.2- Consideraciones acerca de los contenidos del Libro de la Defensa Nacional de 1997.

Como queda de manifiesto en su contenido y así fue presentado, el libro va de lo conceptual a lo aplicado y de lo general a lo específico. Además su grado de detalle indica que los actores que participaron en su elaboración no deseaban que quedase fuera ningún aspecto que estimaban propio de la política de defensa. Su carácter eminentemente conceptual se explica por la misma razón, pero también por ser la primera iniciativa de su tipo, lo que nos remite al concepto de "*Referente*" definido anteriormente. Por esta condición de documento primigenio, la autoridad ministerial aparentemente quiso organizar estructuradamente las visiones de los protagonistas o actores en una verdadera transacción que permitiera reflejar todos los puntos de vista que daban cuenta del "*marco cognoscitivo*" que configuraba la interacción entre los actores de la política y sus valores, los que pueden considerarse como una forma de expresión de la cultura cívica de ese momento particular. Como reafirmación de esta condición de marco cognoscitivo del Libro, éste culmina con un capítulo destinado a definir 60 conceptos fundamentales que aparecen en sus páginas<sup>265</sup>. En lo relativo a sus aspectos conceptuales más destacados, en la primera parte, "*Fundamentos de la defensa*", el concepto más interesante de analizar es el de "*Poder Nacional*", el cual constituye un concepto central de la escuela o teoría "*Realista*" de las relaciones internacionales, la que ha tenido predominio durante un largo tiempo como veremos a continuación. El segundo concepto es el de "*Disuasión*" que está en consonancia con el anterior<sup>266</sup>.

Al respecto cabe destacar que la mayoría de los conceptos vertidos en el Libro de 1997 resultan característicos del enfoque o escuela realista, lo que no es

---

<sup>265</sup> Véase el ítem 4.4 del Capítulo I: Consideraciones Teórico- Metodológicas

<sup>266</sup> LDN 1997, Pág. 214

extraño si tomamos en cuenta que en la opinión de los especialistas como Celestino del Arenal, ha tenido un largo predominio: “ Desde el siglo XVII ha predominado en el estudio de las relaciones internacionales el paradigma denominado tradicional, realista, estado céntrico, que hace del Estado y del poder los referentes absolutos del análisis de las relaciones internacionales”<sup>267</sup>.

Según este autor, tres postulados generales caracterizan al paradigma tradicional:

- 1) Existe una rígida separación entre la política interna y la política internacional. En esta última la moral y las motivaciones humanas no tienen relevancia, sino que priman los valores del poder y la seguridad.
- 2) Los actores de las relaciones internacionales son los estados y los estadistas. Los seres humanos sólo cuentan como miembros de un Estado. Las relaciones internacionales son relaciones interestatales.
- 3) Las relaciones internacionales son, por su naturaleza, esencialmente conflictivas; son, así, la lucha por el poder y por la paz. El poder es el factor fundamental de esa política<sup>268</sup>.

Las limitaciones del “ *Idealismo*” post Primera Guerra Mundial, especialmente su condición de “deber ser” de las relaciones internacionales frente a la necesidad de una teoría sobre el “ser” de ellas, llevaron a un predominio del “ *Realismo*” entre los años 30’ y 50’ del siglo XX, acentuado por las circunstancias de la Segunda Guerra Mundial y la Guerra Fría. En este contexto surgió la obra de Morgenthau, un autor ya clásico de este paradigma, cuya importancia radica en que ofrece el primer estudio sistemático de política internacional, dándole a esta disciplina un carácter autónomo al decir de los expertos y que tuvo hondas repercusiones en la manera de concebir la defensa y las relaciones exteriores de los países del orbe. En su trabajo principal, “ *Política entre las Naciones*”, Morgenthau hace referencia a conceptos que están presentes de manera

---

<sup>267</sup> Arenal, Celestino del, *Introducción a las Relaciones Internacionales*, Ed. Tecnos, México, 1993, Págs. 23-33.

<sup>268</sup> Ib Idem

relevante en los talleres preparatorios y luego en el Libro de la Defensa Nacional de 1997, y por esa razón constituyen elementos esenciales del paradigma que el texto recoge, como el mencionado concepto de "*Poder Nacional*" con todas sus implicancias. Así, en un escenario internacional compuesto por Estados-Nación como supone el realismo, el poder relativo de uno respecto de otros, descansa en la geografía, la capacidad industrial, los aspectos militares, la población, el carácter nacional, la moral nacional u opinión pública y la calidad de la diplomacia y del gobierno, como elementos constitutivos del Poder Nacional, aspectos que están todos incluidos en los diferentes capítulos del Libro de 1997<sup>269</sup>.

El segundo concepto que destaca por su significación es el de "*Disuasión*" como base de la relación entre estados. Fue desarrollado por Raymond Aron, quien pertenece a la sociología política y no al realismo, aunque es completamente afín a esta tendencia. Su explicación del concepto de disuasión merece atención porque es otro concepto muy destacado en el primer Libro de la Defensa y coincide con la forma en que se entiende allí. Para Aron, la disuasión es un efecto psicológico que consiste en inhibir a un posible adversario de realizar alguna acción contra el interés nacional mediante la percepción de que ella tendría costos superiores a los beneficios de la acción<sup>270</sup>.

Precisando acerca de los paradigmas, conviene señalar que Thomas Kuhn, quién en los años 60' popularizó el concepto, lo entendió de dos maneras. Por una parte, en el sentido que él llama: "*Matriz disciplinaria*", definido como: "*La completa constelación de creencias, valores, técnicas, y así sucesivamente, compartidos por los miembros de una comunidad dada*". Por otra, lo que denomina: "*Paradigma ejemplar*"; "*Una especie de elemento en tal constelación, las soluciones-enigmas concretas que empleadas como modelos o ejemplos pueden reemplazar a reglas explícitas*

---

<sup>269</sup> Morgenthau, Hans J., *Política entre las Naciones*, Gel, Buenos Aires, 1986, Págs. 143-189.

<sup>270</sup> Aron, Raymond, *Paz y Guerra entre las Naciones*, Alianza Editorial, Madrid, 1985, Págs. 494-537.

*como base para la solución de los enigmas restantes de la ciencia normal*” En el sentido anterior, los dos conceptos descritos tendrían un carácter paradigmático que explica su relevancia entre los actores de la política de defensa relacionándose estrechamente con nuestro concepto de “Referente”<sup>271</sup>.

El predominio de las ideas propias del realismo en los participantes de la confección del Libro del 97’ demuestra que, al menos hasta ese momento, el referente que estaba presente en la concepción de la defensa se nutría principal, aunque no exclusivamente, de este paradigma que predominó al menos hasta el término de la Guerra Fría. Sin embargo, los profundos cambios que se han producido en el mundo en los últimos años, fundamentalmente la caída de la Unión Soviética, el fin de la Guerra Fría y el proceso de Globalización, han puesto en entredicho al paradigma tradicional, de forma que en lugar del énfasis en la actividad diplomática estratégica que constituye el centro del análisis realista, han surgido visiones alternativas que hacen hincapié en otras actividades como por ejemplo las relaciones económicas, culturales y científico-tecnológicas.

En el Libro de la Defensa Nacional de 1997 también estas nuevas tendencias se manifestaron, aunque tímidamente, como por ejemplo el “*Modelo de Interdependencia Compleja*”<sup>272</sup>.

Los autores de esta teoría son los norteamericanos Joseph Nye y Robert Keohane quienes plantean un modelo acorde con las nuevas realidades que la globalización comenzó a mostrar desde los años 70’. Para ellos el nuevo contexto hacía que el realismo de Morgenthau resultara insuficiente, proponiendo un modelo que puede abarcar todos los nuevos ámbitos de la política. Según estos autores, las relaciones entre los Estados son de interdependencia, es decir, lo positivo y negativo de los cambios en el escenario

---

<sup>271</sup> Kuhn, Thomas S., *La Estructura de las Revoluciones Científicas*, México, 1971, Pág. 269.

<sup>272</sup> Esto se deduce del análisis del “Prólogo” del Ministro de Defensa Nacional y de los Capítulos 1, “El Entorno Mundial” y 2, “El Entorno Regional” del *LDN 1997*.

mundial afectan a todos de alguna manera, de modo que la unidad de análisis ya no es el Estado, el cual pierde su carácter de actor principal, sino que son múltiples, como las organizaciones internacionales como la ONU y otras, las ONGs, las multinacionales, las agencias sub-estatales e incluso los individuos.

Los problemas que ahora abarcarán, no son sólo las cuestiones militares, rebajadas en importancia, aunque se mantenga para los estados la necesidad de preservar los derechos del mar, serán cuestiones económicas, energéticas, ecológicas, de desarrollo tecnológico, de comunicaciones y los debates culturales.

La consecuencia será la de una imagen del mundo en forma de telaraña debido a las redes de interdependencia y de cooperación que generan las relaciones económicas con intereses entrecruzados. Las conductas de los estados ya no serán impredecibles sino que tendrán un orden. Para el modelo de interdependencia compleja, la realidad internacional responderá a una situación intermedia entre el realismo y el idealismo. Este modelo tiene tres características principales:

- a) La existencia de múltiples redes conectando a las sociedades. Estas redes son de naturaleza interestatal, transgubernamental y transnacional.
- b) La agenda de las relaciones interestatales consiste en múltiples problemas que no están ordenados en una jerarquía clara y consistente. Esta ausencia de jerarquía entre los problemas significa, entre otras cosas, que la seguridad militar no domina consistentemente la agenda. Muchos problemas surgen de lo que normalmente se considera política interior y la distinción entre problemas internos y externos se diluye.
- c) Si prevalece la interdependencia compleja, la fuerza militar no es utilizada por los gobiernos dentro de la región como elemento de solución de controversias. Sin embargo, puede ser importante en las relaciones fuera de la región o respecto de otros problemas en que no existe esta interdependencia.

Estas tres características de la interdependencia compleja originan procesos políticos distintos, que traducen los recursos de poder en poder como control

de resultados. Los objetivos variarían también en función de las áreas de problemas al igual que la distribución del poder<sup>273</sup>.

Las nuevas ideas enunciadas también se manifestaron en el Libro de 1997 aunque en la forma de una corriente de pensamiento minoritaria que pugnaba por abrirse paso frente a la visión tradicional. Respondía así a las nuevas orientaciones en el campo de las relaciones internacionales, donde la cooperación y la búsqueda de mecanismos de integración y de mantenimiento de la paz hicieron su aparición con creciente energía. Consecuentemente con lo expresado respecto de la necesaria regeneración ideológica que conlleva el diseño de una política pública respecto del pensamiento preexistente y a la necesidad de remontar las dificultades de la "*Dependencia de la Senda*", las nuevas ideas tendrán en la segunda versión del Libro el año 2002 un lugar mucho más destacado.

Los avances logrados por el Libro fueron señalados por el Ministro de Defensa en un discurso realizado posteriormente a su publicación al considerar que esta iniciativa no fue la única pero sí la más importante manifestación del propósito gubernamental de hacer explícita la Política de Defensa, pues aunque no expresa el conjunto de orientaciones que constituyen la política porque hay materias que no se abordan, constituye un paso adelante. Las razones detrás del propósito del gobierno que mencionó el Ministro, fueron el hecho de que la Política de Defensa es una política pública y debía ser abordada de esa manera. Como función estatal no debía estar sometida al secreto o quedar oculta a la ciudadanía considerando que Chile es una república democrática, en la cual los miembros de la colectividad deben contribuir a la defensa del país y es su derecho conocer las orientaciones y contenidos de la defensa a fin de opinar, fiscalizar, calificar y demandar a la autoridad con libertad. Por otra parte, por

---

<sup>273</sup> Keohane, R. y Nye, J., *Poder e Interdependencia. La Política Mundial en Transición*, GEL, Buenos Aires, 1988.

efecto de causas internas como la historia reciente y causas externas como el fin de la Guerra Fría o el impacto de la tecnificación y el consiguiente encarecimiento de la defensa, se estaban creando condiciones para poner en cuestión la propia necesidad de la defensa nacional. También la inserción internacional de Chile, bajo los requisitos asociados a las opciones de libre comercio, relaciones con todos los países y plena participación en los distintos foros de la comunidad de naciones, exigía que la conducta del Estado en la esfera de la seguridad exterior fuera fiable y predecible. Finalmente, el nuevo escenario internacional con un renovado auge de los procesos de complementación e integración llevaron a la necesidad de pensar la defensa de un modo mucho más dinámico y flexible acorde con las nuevas oportunidades de cooperación sub-regional y los nuevos riesgos involucrados. Respecto de los efectos positivos del Libro señaló:

*“-La elaboración del documento constituyó una experiencia única de debate civil-militar, con valor en sí misma.*

*-Se produjo un cambio en la actitud civil para tratar la defensa y una mayor apertura militar hacia el intercambio con el mundo civil.*

*-Hubo un aumento de los grados de confianza recíproca para abordar estas sensibles materias.*

*-Existe un terreno común, un marco conceptual de la defensa al que todos, civiles y militares, pueden hacer referencia.*

*-Existe una mayor disposición para la colaboración civil-militar, lo cual es un avance importante en la perspectiva de consolidar una comunidad de defensa como espacio de trabajo conjunto y debate orgánico.*

*-Hemos logrado una importante repercusión en el plano internacional”<sup>274</sup>.*

---

<sup>274</sup> Pérez Yoma, Edmundo, “El Libro de la Defensa Nacional de Chile”, FASOC, Año 12, N° 1:4, Octubre-Diciembre, 1997, Págs. 33 y Ss.

## 5.- Conclusiones al capítulo III

En el Capítulo II se ha establecido el porqué de la realización de un Libro de la Defensa Nacional. En este capítulo, se ha tratado de explicar su proceso de elaboración incluyendo sus aspectos teóricos y metodológicos dándose a conocer el producto final y sus características fundamentales.

Por ser la primera publicación de este tipo y por las condiciones en que se realizó, es evidente que eran muchos los aspectos a discutir y también era alto el número de personas convocadas, las que constituyeron la mayor expresión hasta entonces de la llamada "*comunidad de defensa*". Esta comunidad conformaba, de acuerdo a la teorización sobre políticas públicas, lo que se denomina genéricamente una "*red de cuestiones o de interés*", "*comunidad de políticas*" o "*Issue Network*", cuyas características principales se refieren a su condición de actores de la política pública, cuyos productos son el resultado de sus estrategias de adaptación y las circunstancias en que se mueven o los condicionamientos del sistema. De aquí pueden entenderse varias cosas, pero principalmente el que a pesar de la desconfianza inicial y la tensión del momento los partícipes se hayan entregado a la tarea que se les encomendó por cuanto cada actor se configuraba como tal en cuanto miembro de ella. Es aquí donde la institucionalidad jugó un papel decisivo sin el cual la red solamente tiene valor como metáfora.

Como se ha descrito en el Marco de Análisis, en este caso se estaba en presencia de un tipo especial de red, siendo posible profundizar un poco en sus características haciéndose notar que la red era bastante homogénea en sus intereses y recursos, acercándose de este modo a las llamadas "*professional networks*" y a las redes basadas en problemas. Pero la mayor coincidencia se dio con el concepto de "*Comunidad de Expertos*" pues actuando en función de los recursos constituídos por sus conocimientos, por las ideas que cada uno



sostuvo en los debates, demostraron su calificación para integrar la red y contribuyeron a que el Estado pudiera identificar con claridad sus intereses, preferencias y objetivos, y especialmente a formular la política a seguir.

Es en este último aspecto donde destaca el papel jugado por la institucionalidad convocante, que resulta ser la clave para resolver el problema original consistente en una relación civil-militar polarizada y una estructura ministerial incapaz de formular política. En las complejas circunstancias aludidas, la cúpula ministerial constituida por el Ministro y su grupo de asesores contaba con la iniciativa de confeccionar el primer Libro de la Defensa que daría la oportunidad para desarrollar las capacidades gubernamentales específicas que el contexto no favorecía, lo que se logró a través de su influencia en la configuración de la red de políticas públicas y en la selección de los temas a discutir, moldeando de esta manera las percepciones y preferencias, pero dejando margen a un resultado final no determinado.

Fue así como los actores que se relacionaron en la arena política constituida por los talleres de discusión se encontraban enmarcados por las reglas del juego y por algunos rasgos de la matriz histórica del sistema y del contexto.

Conforme al marco explicativo que hemos escogido, son las instituciones las que permiten la estructuración de los actores, inciden en sus percepciones, preferencias, capacidades y formas de relación pero no afectan de manera directa los resultados de las políticas, sino que mediante su impacto en los procesos de diseño, implementación o aprobación realizados por los actores, adquiriendo sentido el proceso de confección de una publicación oficial, como los LDN, como un instrumento a través del cual la institucionalidad ministerial pudo realizar sus objetivos de política sectorial sin transformar la estructura heredada que arrastraba el peso de la inercia y no era apta para cumplir el fin de generar política.

La conjunción de actores e ideas remite a otro aspecto teórico, que es el concepto de "*Referente*", "*Referencial*" o "*Policy Frame*". En este sentido, el marco

cognoscitivo que dio forma a la interacción entre los actores de la política en el período estudiado, se expresó primero en todas las instancias de discusión previas a la convocatoria a elaborar el Libro de 1997, las que fueron descritas exhaustivamente en el capítulo anterior, pero fue en los Talleres Preparatorios del Libro de la Defensa Nacional donde se constituyó oficialmente. Estos talleres tuvieron la condición de "Forum" o "Foro" en su condición de escenarios caracterizados porque en ellos se realizó la producción y en menor medida la renovación de los marcos simbólicos de la política. De esta manera, cada taller en particular fue parte del gran foro singular configurado por la instancia de discusión en su conjunto, el que fue una suerte de espacio imaginario que contenía el pensamiento de los actores. Pero además, los talleres se constituyeron en "Arenas" de discusión puesto que fueron escenarios donde se debatió y argumentó sobre la política en un plano de igualdad.

El referente del momento se nutrió básicamente el paradigma tradicional o realista, pero hicieron aparecer las nuevas tendencias en las relaciones internacionales, de manera que se visualizan por primera vez dos ejes ordenadores de la política de defensa; uno de conflicto y otro de cooperación, característicos del período de post Guerra fría.

Que el contenido del primer Libro refleje de preferencia un determinado paradigma conceptual no tiene nada de extraño pues efectivamente aquellas eran las ideas que la comunidad tenía, al menos en ese momento particular, siendo interesante constatar que había otras que se manifestarán más nítidamente en el Libro siguiente aportando así a la renovación simbólica aludida. En este sentido, la existencia de un marco conceptual común entre los miembros de la red permitió que se conformara una "Coalición Discursiva", lo que tendrá más tarde importancia para el segundo Libro. En todo caso, en aquéllos aspectos conceptuales que evidenciaban concepciones posiblemente superadas por la producción teórica o las circunstancias internas o

internacionales, se estaría verificando la subsistencia de inercias, que resultaban previsibles en un proceso de reorientación gradual.

En términos generales, el Libro significó el inicio del liderazgo del gobierno en defensa por dos razones fundamentales: primero por su condición de convocante, y segundo, por la selección y ordenamiento del vasto conjunto de ideas expresadas, tarea a cargo del equipo ministerial respectivo que permitió rescatar el papel de la institucionalidad como generadora de política. Respecto de este liderazgo inicial, cabe hacer notar que los expertos civiles provienen casi exclusivamente del campo de las relaciones internacionales. En los aspectos militares en cambio hay menor participación civil. En consecuencia, los actores son dos grandes grupos: los internacionalistas y los militares, lo que lleva a preguntarse por las posibilidades de ampliación de la participación civil en la segunda etapa.

Quedaba claro en todo caso el panorama teórico desde donde debía partir la reformulación conceptual para el diseño de la política de defensa y el paso decisivo en la superación de la "dependencia de la senda" y la reorientación de la política, lo que será tarea del segundo Libro.

## Capítulo IV: La Necesidad de un Nuevo Libro de la Defensa Nacional

### 1.-La Reparación de la “Agenda Histórica”

A pesar de que la confección de un segundo Libro de la Defensa Nacional se encontraba consignada como correlato del primero, las circunstancias políticas del país habían estancado el desarrollo que se venía dando en el sector haciéndose oportuna una nueva iniciativa gubernamental destinada a impulsar la agenda y a ponerla en sintonía con los cambios que se habían producido en la situación hemisférica, es decir, a expresar la coincidencia entre la democratización interna y las transformaciones externas post Guerra Fría<sup>275</sup>.

De esta manera el segundo Libro también fue un instrumento de política pero en el contexto de otra coyuntura.

En efecto, los esfuerzos realizados por el Ministro Pérez Yoma que llevaron a la publicación del Libro de 1997 y que habían generado espacios de entendimiento entre civiles y militares junto a los avances en la política de defensa, parecieron ponerse en entredicho al año siguiente, cuando coincidieron el retiro del Ministro con la llamada “*Pinochetización de la Agenda*,” por los analistas<sup>276</sup>.

Esto hizo reaparecer la “*Agenda Histórica*” y dejó a la “*Agenda Profesional*” supeditada a los avatares políticos del momento<sup>277</sup>.

---

<sup>275</sup> El tema de la coincidencia entre la situación interna y la externa está mencionado en: Montes, Juan Esteban y García Pino, Gonzalo, Op. Cit., Págs. 123-124.

<sup>276</sup> La “Pinochetización” se refiere al predominio de la figura del General Pinochet en el escenario político nacional durante el año 1998. Véase: Díaz, José Luis, “Las Agendas del Sector Defensa y Pinochet”, en: *Entre la II Cumbre y la Detención de Pinochet, Chile 1998*, Flacso-Chile, Santiago, 1999, Págs. 125-136. Véase además: García, Gonzalo, “La Defensa Nacional y las Fuerzas Armadas”, en: Toloza, Cristián y Lahera, Eugenio, (Editores), *Chile en los Noventa*, Dolmen Eds., Santiago, 1998.

<sup>277</sup> La “Agenda Histórica” se refiere a la actuación política de Gobierno Militar y a las violaciones a los derechos humanos, mientras que el término “Agenda Profesional” es usado como sinónimo de la Agenda de Defensa por los articulistas. Véase: Gaspar, Gabriel, “La Política de Defensa de Chile”, en: *Argentina, Brasil y Chile: Integración y Seguridad*, Rojas Aravena Francisco, (Editor), Flacso-Chile, 1999, Págs. 181-208.

Todo comenzó a principios de 1998, cuando el general Pinochet, que había acordado con el Ministro Pérez Yoma retirarse del cargo de Comandante en Jefe del Ejército el 26 de Enero de 1998, suspendió su retiro por el anuncio de una acusación constitucional en su contra (Pérez Yoma dejó el Ministerio de Defensa el 15 de Enero). El gobierno no apoyó la acusación, señalando por intermedio del influyente Ministro de Relaciones Exteriores, José Miguel Insulza, que: *“la amenaza de una acusación constitucional dificulta el proceso de transición política”*. Finalmente la Cámara de Diputados rechazó la acusación y el General Pinochet entregó el mando del Ejército. Seguidamente, de acuerdo a la normativa vigente en la Constitución, el General Pinochet asumió como Senador Vitalicio en su condición de ex Jefe de Estado el 11 de Marzo del mismo año. Al poco tiempo, demostrando su todavía presente liderazgo, llegó a un acuerdo con el Presidente del Senado, Andrés Zaldívar, el que fue respaldado por esta Corporación, en orden a derogar el feriado del 11 de Septiembre (fecha que recordaba la toma del poder por las FFAA en 1973) por un *“Día de la Unidad Nacional”* (fue suprimido posteriormente)<sup>278</sup>.

Pero fue el 16 de Octubre de 1998 cuando un suceso inesperado generó una crisis diplomática y de política interna de gran magnitud que no sólo volvió a complicar las relaciones entre civiles y militares, sino que superó ampliamente este marco. La crisis se inició cuando el General Pinochet fue detenido durante una visita a Londres por orden del Juez Baltasar Garzón de la Audiencia Nacional de España por un juicio sobre violaciones a los derechos humanos. El caso, suficientemente conocido tuvo profundas consecuencias. Además de sus aspectos diplomáticos, dio un nuevo impulso a la *“Agenda Histórica”*, reavivando fuertemente la división entre partidarios y detractores del General y poniendo a prueba el liderazgo del nuevo Comandante en Jefe del Ejército, General Ricardo Izurieta Caffarena. Provocó también una conmoción al interior

---

<sup>278</sup> Díaz, José Luis, Op. Cit, Págs. 125-136.

del gobierno, cuando los partidos integrantes de la Concertación se enfrentaron a la disyuntiva planteada entre el cumplimiento de sus responsabilidades institucionales y sus reclamos históricos de justicia porque en el caso se mezclaban aspectos de autodeterminación y soberanía nacional con el problema de las violaciones a los derechos humanos acaecidas durante el gobierno de Pinochet<sup>279</sup>.

El caso Pinochet tuvo también repercusiones internacionales. Además de comprometer las relaciones entre Chile, España y Gran Bretaña, en toda América generó diversos efectos. Las reacciones en América fueron en general de apoyo a la postura chilena de defender la territorialidad de la administración de justicia, toda vez que no existía una corte internacional para juzgar las violaciones a los derechos humanos, aunque los países miembros del NAFTA tuvieron una respuesta más favorable al juzgamiento de Pinochet en España. En Estados Unidos el Departamento de Justicia expresó su disposición a colaborar con el juez Garzón a través de la desclasificación de documentos pero existieron contradicciones en las diferentes agencias del gobierno. En Canadá los exiliados chilenos manifestaron su apoyo a la medida y presionaron al gobierno canadiense, mientras que el gobierno mexicano reaccionó con cautela en la emisión de juicios, ya fuere a favor o en contra debido al rechazo en la política exterior mexicana de la extraterritorialidad del derecho y a las buenas relaciones entre México y Chile. Los países miembros plenos del MERCOSUR adhirieron en su conjunto a la no extraterritorialidad de la ley, apoyando la tesis del gobierno chileno. Uruguay y Paraguay mantuvieron sin embargo una actitud un poco más distante, pero siempre en apoyo al gobierno chileno. En Brasil, el caso tuvo efectos en la opinión pública por las violaciones a los derechos humanos ocurridas en ese país durante las dictaduras militares y también en las relaciones civil-militares por la comprobada participación de

---

<sup>279</sup> Ib. Ídem.

militares de esa nacionalidad en el *"Plan Cóndor"*, el que constituyó una coordinación entre los gobiernos militares sudamericanos para detener a opositores políticos considerados subversivos, los que luego resultaron muertos o desaparecidos. En la región andina, el gobierno de Fujimori en Perú no tuvo reacción frente al caso Pinochet pero algunas autoridades consideraron que su detención era un atentado contra la soberanía de un país sudamericano y por ende constituía un peligro, ya que podía afectar a autoridades peruanas que se encontraban en situación similar a la de Pinochet, vale decir, acusadas por diversos organismos no gubernamentales de violación de los derechos humanos en la larga guerra contra subversiva que se libró en las décadas de los '80 y '90 contra Sendero Luminoso y el Movimiento Revolucionario Tupac Amaru. En Bolivia el caso Pinochet tuvo consecuencias en la política interna por la participación del ex-Presidente Banzer en el *"Plan Cóndor"*, reactivándose la discusión en torno a una transición inconclusa y al tema de los derechos humanos y las debilidades del sistema partidario. El gobierno ecuatoriano en un intento por mantener las buenas relaciones con Chile, España y Gran Bretaña guardó silencio. El gobierno colombiano sostuvo no estar de acuerdo con medidas unilaterales, aunque reconoció una nueva realidad respecto de los derechos humanos que cuestionaba la noción de soberanía. En los países de Centro América y del Caribe los recientes regímenes dictatoriales y la dificultad para esclarecer lo ocurrido facilitó un efecto en cadena: en Guatemala, Rigoberta Menchú presentó una demanda ante la Audiencia española en contra de varios ex funcionarios de gobiernos autoritarios. Además, la detención del General Pinochet coincidió con la presentación del informe de la "Comisión de Esclarecimiento Histórico", por lo cual tenía una clara referencia a la contingencia guatemalteca. En El Salvador el caso coincidió con que el gobierno enfrentaba diversas denuncias por violación a la "Convención Americana sobre Derechos Humanos". Costa Rica por su tradición en la defensa de los derechos

humanos y los chilenos residentes en ese país defendió el trato judicial del tema de los derechos humanos<sup>280</sup>.

Sin embargo, la reacción de Argentina fue la más significativa por la incidencia del caso Pinochet en las relaciones civil-militares y la conciencia del impacto que desde allá se apreciaba para la gobernabilidad en Chile. Al respecto, se recogen algunos párrafos de un artículo que resulta esclarecedor tanto de la situación chilena como de la manera que tocó la relación bilateral: *“La decisión del gobierno de Carlos Menem, y posteriormente del de Fernando De La Rúa, de priorizar y proteger las buenas relaciones con Chile perfiló la actitud del país frente a la cuestión Pinochet”*. Continúa comentando una declaración oficial que decía: *“la posición del gobierno nacional no tiene corte ideológico, sino que se funda en una razón de Estado: apoyamos a un país vecino, socio y aliado de la Argentina, con el que compartimos circunstancias difíciles que pueden poner en peligro la gobernabilidad”*. Para los autores, la frase resumía claramente el espíritu con que el gobierno argentino respaldaba la posición chilena: *“En principio, coloca a las relaciones con ese país en un plano que trasciende las estrechas preferencias de una administración en particular para elevarse a política de Estado*. Seguidamente, define el contenido de ese interés permanente. *“Un país vecino”*, dice el texto, concepto que alcanza su plenitud de sentido luego de haberse desactivado los diferendos limítrofes que en el pasado tensionaron las relaciones bilaterales. *“Socio y aliado”*, en clara alusión al clima de cooperación que no sólo domina las relaciones económicas entre ambos países, sino también políticas y más recientemente militares. Pero la declaración, en su parte final, también denota un desvelo por las condiciones de gobernabilidad en Chile (y Argentina): *“¿Cuál será el impacto del caso Pinochet sobre unas relaciones entre civiles y militares que distan de lo considerado teóricamente óptimo?, ¿Cómo puede afectar a la convivencia política democrática en un escenario de competencia electoral?, ¿Mermará la capacidad de decisión y gestión del Presidente*

---

<sup>280</sup> Ib. Idem



*Eduardo Frei?". Y a su vez y quizás lo más importante: ¿Qué consecuencias conllevan para las relaciones con Argentina? Sobre este punto el autor cita las reacciones oficiales argentinas recogidas por la prensa de ese país que incidían en la relación bilateral con Chile y con Gran Bretaña señalando: "Un interesante ejemplo que ilustra la importancia que la dirigencia argentina confirió a las relaciones con Chile, puede extraerse de la reacción de nuestro gobierno frente a las revelaciones de la ex primer Ministra británica Margaret Thatcher sobre la cooperación de la dictadura militar chilena con Gran Bretaña en la Guerra de Malvinas en 1982 y que enarbó como argumento para aliviar la situación jurídica del ex dictador chileno. El hecho colocó el tema Malvinas en la agenda política no sólo británica (complicando al gobierno nacional frente a la primer visita de un presidente argentino a Londres desde 1982) sino argentina, cuyas expresiones más elocuentes la constituyen sendas resoluciones del parlamento nacional contra la figura de Pinochet y la preocupación del gobierno frente a la posibilidad de surgimiento de una visión revisionista de las relaciones con Chile. Sin embargo, los mensajes presidenciales se mostraron tajantes al respecto: "de ninguna manera" el gobierno le pedirá explicaciones a Chile, "eso ya es una cuestión del pasado", y frente al gabinete "hay que soslayar el tema Malvinas aunque sea indignante lo que se conoció". Para el Presidente el tema Malvinas no iba a opacar lo alcanzado en las relaciones con Chile"<sup>281</sup>.*

En cuanto al desarrollo de la agenda de defensa, los cambios sufridos en el Ministerio de Defensa se sumaron a las consecuencias generadas por la situación y mostraron la pérdida de impulso de la agenda sectorial. Al salir Pérez Yoma ingresó Raúl Troncoso a quien la falta de una propuesta programática ministerial le significó un corto desempeño (sólo durante unos meses de 1998). Fue reemplazado por José Florencio Guzmán, ajeno a los temas

---

<sup>281</sup> Muñoz, Sebastián; Muzzopappa, Eva; Tibiletti, Luis, "Repercusiones del Caso Pinochet en Argentina", en: Rojas Aravena, Francisco; Stefoni, Carolina (Eds.), El "caso Pinochet" visiones hemisféricas de su detención en Londres, Flacso, 1991, Págs. 123-132.

de la cartera y de negociación de la agenda histórica, de modo que el caso Pinochet superó sus capacidades (se desempeñó unos meses de 1998 y comienzos de 1999)<sup>282</sup>.

Los meses de crisis y la cercanía de las elecciones generales obligaron al Presidente Frei a una nueva reorganización ministerial, donde el regreso de Edmundo Pérez Yoma a Defensa demostró la necesidad de retomar sus anteriores avances para el sector (se desempeñó desde parte de 1999 hasta el final del gobierno el año 2000). Junto con reiterar que los temas de derechos humanos debían seguir la vía judicial y que el caso Pinochet era responsabilidad del Ministerio de Relaciones Exteriores, el Ministro convocó a una "*Mesa de Diálogo*" entre las FFAA y las organizaciones de derechos humanos destinada a esclarecer el destino de los detenidos-desaparecidos<sup>283</sup>.

A pesar de que la Mesa de Diálogo fue rechazada por algunos sectores de agrupaciones de derechos humanos y por militares en retiro vinculados al gobierno militar, su mayor aporte fue generar un espacio de diálogo y distensión que permitió tratar abiertamente el tema con las FFAA lo que tendría posteriormente consecuencias de importancia<sup>284</sup>.

El tema de los derechos humanos y la justicia fueron desde luego los que más evidenciaron los efectos del caso Pinochet. Mientras el gobierno debió asumir la defensa de los principios de territorialidad de la justicia y soberanía nacional, la opinión mundial se preguntaba si en Chile era efectivamente era posible juzgar a los responsables de los delitos de lesa humanidad. Los tribunales chilenos, abiertamente cuestionados en el pasado, asumieron un rol activo en los juicios sobre derechos humanos. Al momento de su detención en Londres, el general

---

<sup>282</sup> Ib Idem

<sup>283</sup> Gaspar, Gabriel, "Chile: La relación Civil-Militar durante una década de transición", en: Millet, Paz, (Compiladora), *Crisis y Organización de la Política*, Flacso-Chile, Santiago, 2001, Págs. 231-263.

<sup>284</sup> Ib Idem.

Pinochet contaba con más de cien juicios pendientes en los tribunales chilenos. En esta situación, un fallo clave permitiría que la Ley de Amnistía dictada durante su gobierno quedara seriamente en entredicho. En efecto, el 7 de enero de 1999 un tribunal dictaminaba que sin data de muerte no era posible amnistiar pues no se configuraba el delito, quedando solamente acreditado el secuestro de la víctima<sup>285</sup>. Esta situación habría favorecido la necesidad de buscar un camino negociado para enfrentar el tema de las violaciones a los derechos humanos que llevó a la constitución de la Mesa de Diálogo<sup>286</sup>.

En este contexto, se requería revitalizar el proceso de acercamiento civil-militar y volver a darle impulso a la agenda, lo que será preocupación del gobierno siguiente encabezado por Ricardo Lagos Escobar.

## **2.- El Seminario “Aguiles” como Foro institucional de Política Pública**

La fase inicial del proceso de elaboración del Libro de la Defensa Nacional del año 2002 se efectuó a través de tres talleres a bordo del Transporte Aquiles de la Armada Nacional, entre los días 16 y 18 de Marzo del 2001<sup>287</sup>.

En su discurso inaugural, el nuevo Ministro de Defensa, Mario Fernández Baeza indicó que el objetivo del “*Seminario Aquiles*” era una instancia preparatoria destinada a compartir ideas para los aspectos iniciales del nuevo Libro de la Defensa, el cual debía darse en un esquema de amplia libertad de opinión. El nuevo Libro debía tener un contenido más amplio que el anterior de

---

<sup>285</sup> Causa Fernando Gómez Segovia y otros, de 7 de Enero de 1999. Sobre este caso y las alternativas de la Mesa de Diálogo, véase: Lira, Elizabeth y Loveman, Brian, *El Espejismo de la Reconciliación Política*, Lom-Dibam, Santiago, 2002.

<sup>286</sup> Ib. Idem

<sup>287</sup> El Ministerio de Defensa publicó posteriormente un conjunto de Documentos de Trabajo con los contenidos de estos talleres que son útiles como fuente para conocer las discusiones del foro.

1997, lo que significaba revisarlo críticamente, incluyendo todos los cambios ocurridos desde su publicación. Lo más destacado de su discurso, fue señalar que debía darse a la política de defensa un *“tratamiento de política pública homologando este sector con otros del Estado. Cuando se habla de política pública se habla de su formulación, implementación y evaluación.”* Igualmente el Ministro subrayó que el Ministerio de defensa era *“una entidad integral conformada tanto por la organización ministerial central-incluidas Subsecretarías, Estado Mayor de la Defensa Nacional y servicios dependientes-, como por las Instituciones Armadas y de Orden”*<sup>288</sup>.

En opinión del Ministro, la reflexión acerca del Libro se centraba en 4 áreas de preocupación:

- a) En el plano internacional, las transformaciones, como por ejemplo: la globalización, la interdependencia entre los estados y los procesos de desarrollo político
- b) En lo vecinal, los cambios en las relaciones bilaterales, especialmente con Argentina
- c) La inserción de Chile en el mundo, especialmente la participación en operaciones de paz
- d) La incorporación del país en la región<sup>289</sup>.

Finalmente, el Ministro expresó la necesidad de revisar los conceptos del Libro de 1997 tanto los *“tradicionales”* como los nuevos o emergentes. El concepto de seguridad por ejemplo, y también otros vinculados a la realidad chilena y al carácter disuasivo-defensivo de nuestra defensa. Era útil además asumir en la reflexión los siguientes dualismos respecto a la política de defensa:

- *¿Política de Estado o de Gobierno?*
- *¿Pública o privada?*

---

<sup>288</sup> Ministerio de Defensa Nacional, *Documentos de Trabajo, Libro de la Defensa Nacional 2002.*

<sup>289</sup> Ib Idem

- ¿Técnica o política?
- ¿Civil o militar?
- ¿Pública o secreta?
- ¿Tradicional o moderna?<sup>290</sup>

Los asistentes tuvieron luego la oportunidad de solicitar precisiones al ministro sobre sus orientaciones. El Ministro aclaró que el anterior Libro de 1997: *“se hacía cargo de la perspectiva histórica de la defensa, pero que esta nueva reflexión permitiría pensar en el futuro”*. Entre el Libro del 97' y el que ahora se deseaba construir existía continuidad, pero desde ese momento ha habido un cambio. Entonces se trataba de una experiencia inédita, sin antecedentes. Con el actual se está haciendo política de defensa, en consecuencia, el nuevo Libro es *“un instrumento de la misma”*<sup>291</sup>.

### 2.1- Ventajas de un Libro de la Defensa

Para el Comité Asesor del Ministro de Defensa, la opción de realizar un libro como el que se proponía surgía luego de analizar la utilidad que tenían, *“ fueran o no libros blancos”* (entendidos como informes gubernamentales de rendición de cuentas). La revisión de ellos permitía sacar positivas conclusiones acerca de su utilidad, a pesar de que cada uno cumplía un fin distinto. Se consideran: *“verdaderos manuales de comportamiento para observar en ellos los distintos niveles de interacción de lo político y lo militar, y de esta forma conocer cuál es la formulación de propuestas para exteriorizar, hasta donde se pueda, la política de defensa en los distintos países y de acuerdo a sus conceptos doctrinarios”*<sup>292</sup>.

---

<sup>290</sup> Ib Idem

<sup>291</sup> Ib Idem

<sup>292</sup> Ib Idem

El Comité agregó para ilustrar a los participantes un breve resumen de los libros destacados que permite verificar la inspiración del grupo de asesores ministeriales y contribuye a comprender porqué se escogió este camino:

- *Alemania: Libro Blanco, 1994*
- *Argentina: Libro Blanco de la Defensa Nacional, 1999*
- *Australia: Consultation White Paper, 2000*
- *Bélgica: White Paper: 1994*
- *Canadá: White Paper, 1994*
- *España: Libro Blanco de la Defensa, 2000*
- *Estados Unidos: A National Security Strategy for a New Century, 1999*
- *Francia: Armées, 2000*
- *Francia: Livre Blanc sur la Defense, 1994*
- *Grecia: White Paper, 2000*
- *Inglaterra: White Paper, (s/f)*
- *Japón: White Paper, 1999*
- *Nueva Zelanda: White Paper, 1999*
- *Sudáfrica: White Paper, 2000*

Finalmente el Comité Asesor entregó algunas indicaciones de tipo metodológico, luego de las cuales comenzó el trabajo de estructuración del Libro<sup>293</sup>.

## 2.2.- ¿Qué Libro Queremos? Participantes y Propuestas

Los integrantes de los talleres preparatorios fueron un grupo representativo de instituciones académicas y de investigación de diferentes orientaciones y por primera vez, explícitamente, de los partidos políticos con presencia parlamentaria, pues anteriormente lo hacían sólo como expertos de las

---

<sup>293</sup> El estudio de los diversos libros blancos de la defensa permitió establecer el marco de referencia de estas publicaciones. En esto también participó Francisco Rojas A. experto en temas internacionales de Flaco. Entrevista personal a Rodrigo Atria B. miembro del Comité Asesor del Ministro de Defensa Nacional efectuada el 17 de mayo de 2007.

instituciones públicas o privadas participantes vinculadas en forma implícita a los partidos. También participaron representantes de las Fuerzas Armadas e institutos castrenses y altos funcionarios del gobierno. Además se solicitaron aportes a instituciones especializadas en determinados temas. A continuación se presenta el listado de las personas que integraron los talleres:

- Artaza, Mario: *Director de Política Exterior, Ministerio de Relaciones Exteriores*
- Buchheister, Axel: *Instituto Libertad y Desarrollo (vinculado a la oposición)*
- Codina, Rodolfo: *C. A. Armada de Chile*
- Concha, Germán: *Partido Unión Demócrata Independiente (en la oposición)*
- Cruz, Eugenio: *Comité Asesor, Ministerio de Defensa*
- Díaz, José Luis: *Comité Asesor, Ministerio de Defensa*
- Durán, Roberto: *Pontificia Universidad Católica de Chile*
- Escobar, Santiago: *Partido Socialista (en el gobierno)*
- Espinoza, Hugo: *Corporación Tiempo 2000*
- Flisfisch, Angel: *Sub-Secretario de Marina, Ministerio de Defensa*
- García, Eduardo: *C. A. Armada de Chile*
- García, Gonzalo: *Ministerio del Interior, ex Jefe de Gabinete del Ministro Pérez Yoma*
- Gaspar, Gabriel: *Sub-Secretario de Guerra, Ministerio de Defensa Nacional*
- González, Claudio: *Cap. N. Armada de Chile*
- Gutiérrez, Carlos: *Universidad Arcis*
- Heine, Jorge: *Partido por la Democracia, PPD (partido de gobierno)*
- Holzmann, Guillermo: *Universidad de Chile*
- Infante, María Teresa: *Directora de Fronteras y Límites del Estado, Ministerio de Relaciones Exteriores*
- Meirelles, Marcos: *Gral. (R) Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos, ANEPE*
- Micco, Sergio: *Centro de Estudios del Desarrollo, CED*

- Morales, Patricio: *Sub-Secretario de Carabineros, Ministerio de Defensa Nacional*
- Muller, Pablo: *Cap. F. Armada de Chile*
- Navarro, Miguel: *Partido Renovación Nacional (en la oposición)*
- Néspolo, Alfonso: *Ministerio Secretaría General de la Presidencia*
- Niemann, Federico: *Cap. F. Armada de Chile*
- Ortega, Ricardo: *Gral. Fuerza Aérea de Chile*
- Patillo, Guillermo: *Instituto Libertad (vinculado a la oposición)*
- Pérez, Gustavo: *Cnel. Ejército de Chile*
- Piuzzi, José Miguel: *Gral. Ejército de Chile*
- Polloni, Mario: *Tte. Cnel. (R) Comité Asesor Ministerio de Defensa Nacional*
- Prieto, Daniel: *Universidad del Desarrollo*
- Rojas, Francisco: *FLACSO-Chile*
- Rojas, Patricio: *Centro de Estudios Estratégicos (ex Ministro de Defensa Nacional del Presidente P. Aylwin)*
- Sarabia, Osvaldo: *Gral. Fuerza Aérea de Chile*
- Solís, Isidro: *Partido Radical Social Demócrata (en el gobierno)*
- Tavra, Alexander: *Cap. N. Armada de Chile*
- Thauby, Fernando: *Cap. N. (R) Centro de Estudios Estratégicos de la Armada*
- Venegas, Máximo: *Gral. Centro de Estudios del Aire y del Espacio, CEADE, Fuerza Aérea de Chile*
- Winter, Luis: *Director de Política Especial, Ministerio de Relaciones Exteriores*<sup>294</sup>.

Los debates a bordo del “*Aquiles*” fueron acerca del sentido y alcances del Libro que se deseaba lograr constituyéndose de esta manera en un espacio institucionalizado de política pública donde los participantes expusieron su visión de lo que debería ser el libro, los contenidos y la metodología. También se solicitó un análisis crítico del Libro de la Defensa Nacional de 1997 para lo

---

<sup>294</sup> El conjunto de participantes tanto en el Seminario “*Aquiles*” como en los talleres de discusión del LDN 2002 se detalla en el Cuadro N° 6.



cual se puso a disposición de los talleres un resumen con sus principales puntos. Este análisis quedó incluido en las conclusiones de los talleres<sup>295</sup>.

### Cuadro N° 6

#### Actores del Libro de la Defensa Nacional del 2002 según su Procedencia

CIVILES (Autoridades ministeriales, asesores y funcionarios, miembros del Congreso Nacional, académicos, miembros de institutos partidarios, miembros de organismos de la sociedad civil)					MILITARES (representando a las Instituciones, Centros de Estudio o asesorando en el MDN)		
Funcionarios del Ministerio de Defensa Nacional y otros ministerios	Académicos de las Universidades, Centros y Academias Civiles	Representantes de los partidos políticos y/o Institutos partidistas	Miembros del Congreso nacional	Organismos de la Sociedad Civil	Ejército	Armada	Aviación
44 (30%)	19 (13%)	11 (7%)	1 (0,6%)	12 (8%)	23 (15,4%)	16 (11%)	23 (15%)
Total partidarios del Gobierno 50 (33,5%)		Total Partidarios oposición 5 (3,3%)	No clasificados políticamente 32 (21,4%)		Activos 59 (39,5%)		En retiro 3 (2,3%)

#### Participantes que Presentaron Ponencias:

Participantes civiles	Participantes de las Fuerzas Armadas (En servicio activo o en retiro)	Total de ponencias presentadas (incluye los trabajos de comentario o conclusión)
18 (47%)	20 (53%)	38 (100%)

#### Total de Participantes:

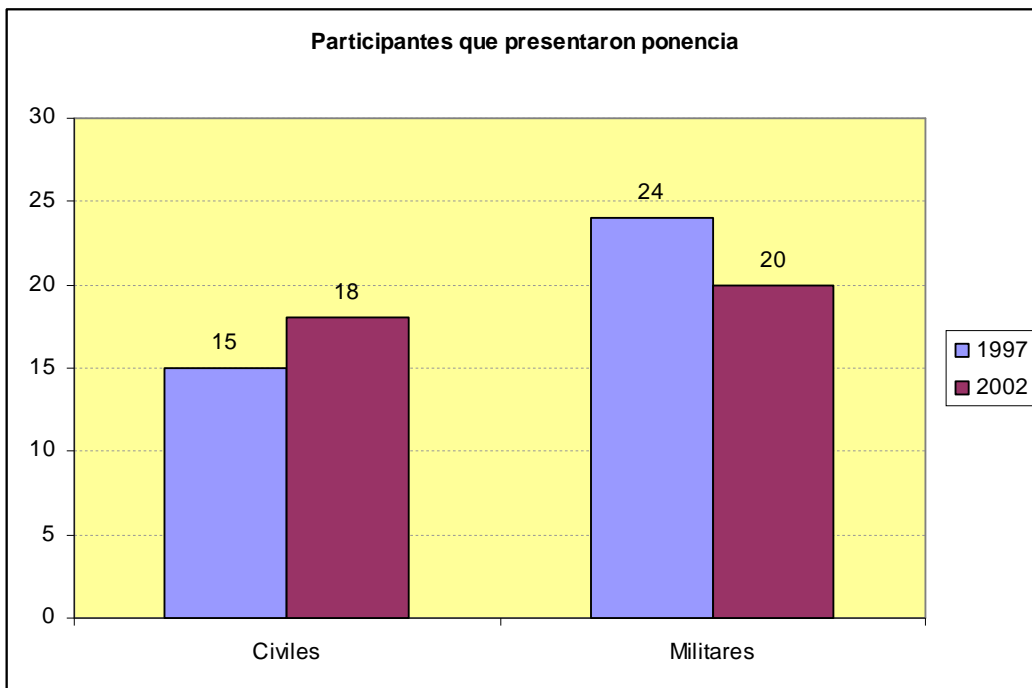
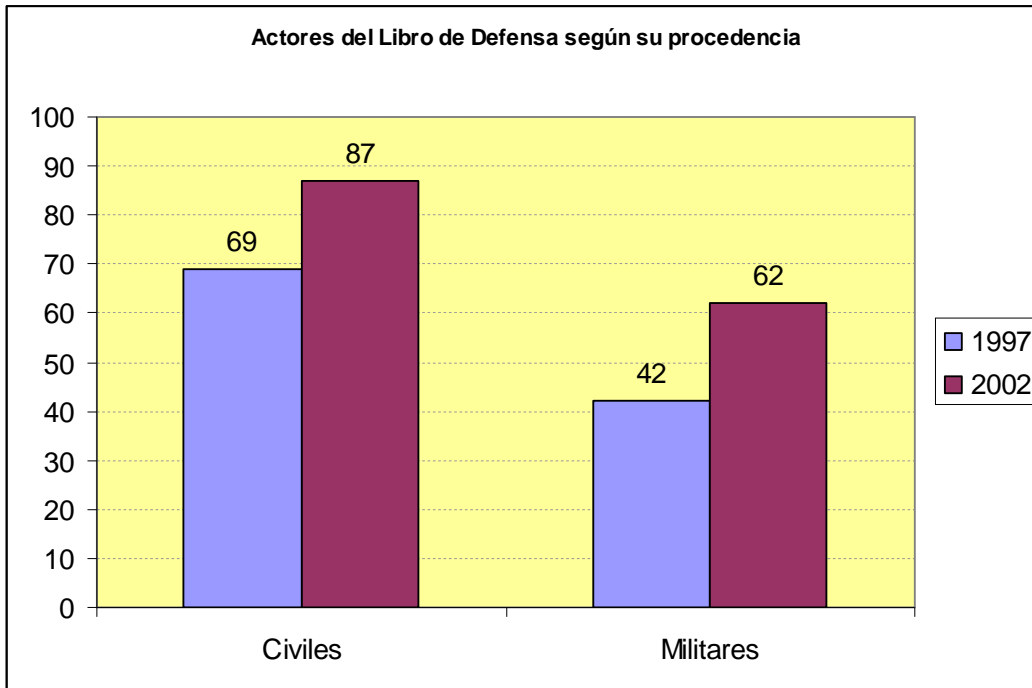
CIVILES	MILITARES	TOTAL
87 (58%)	62 (42%)	149 (100%)

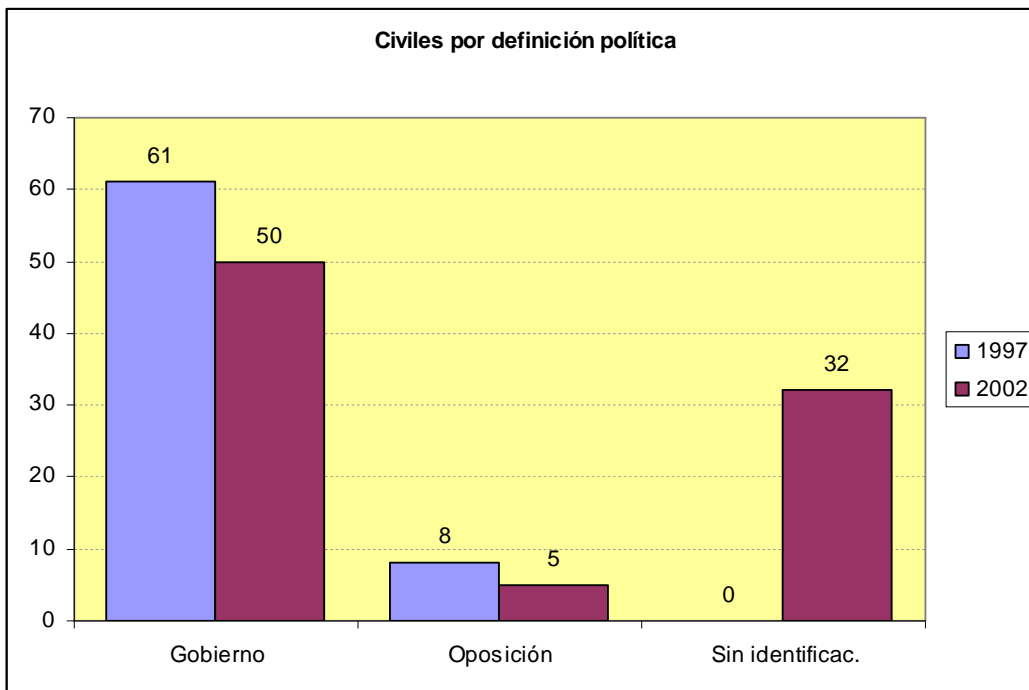
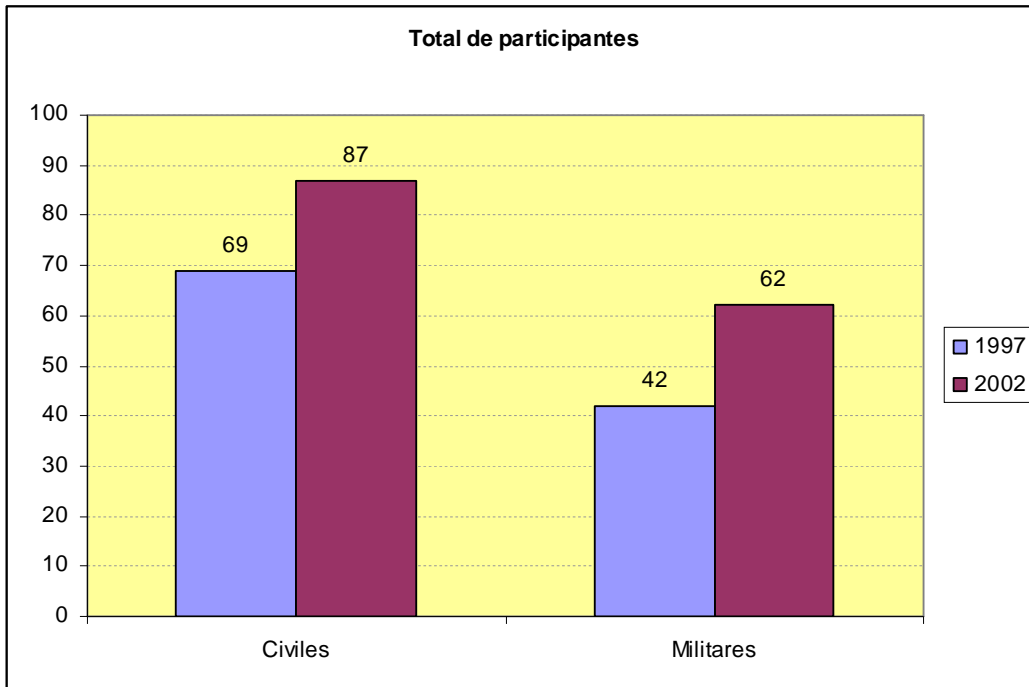
Fuente: Elaboración propia a partir de la información del Libro de la Defensa Nacional 2002.

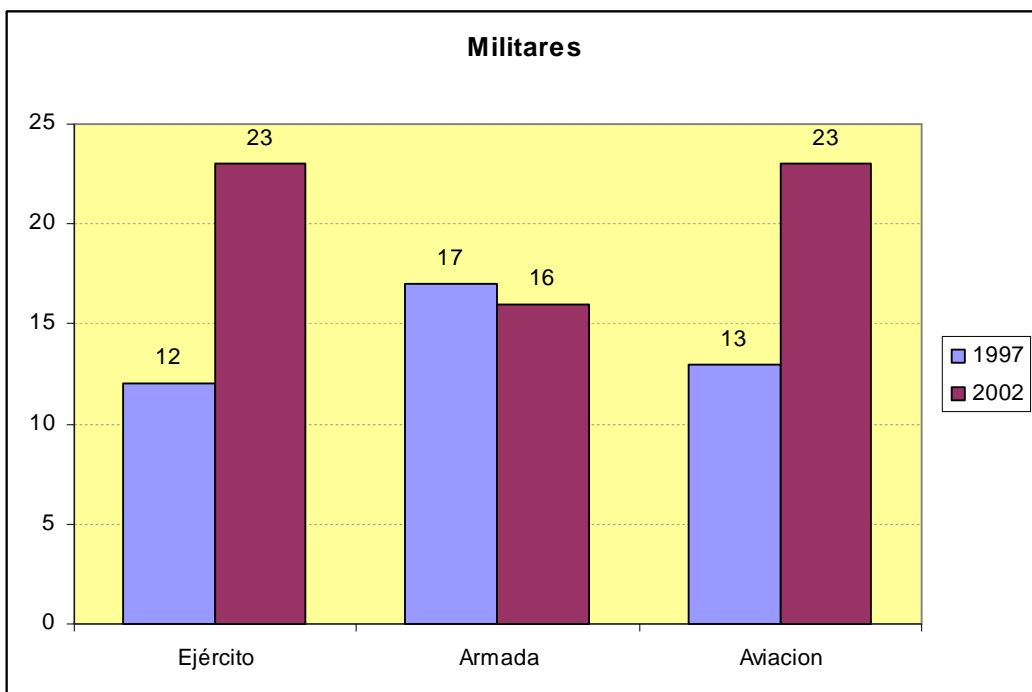
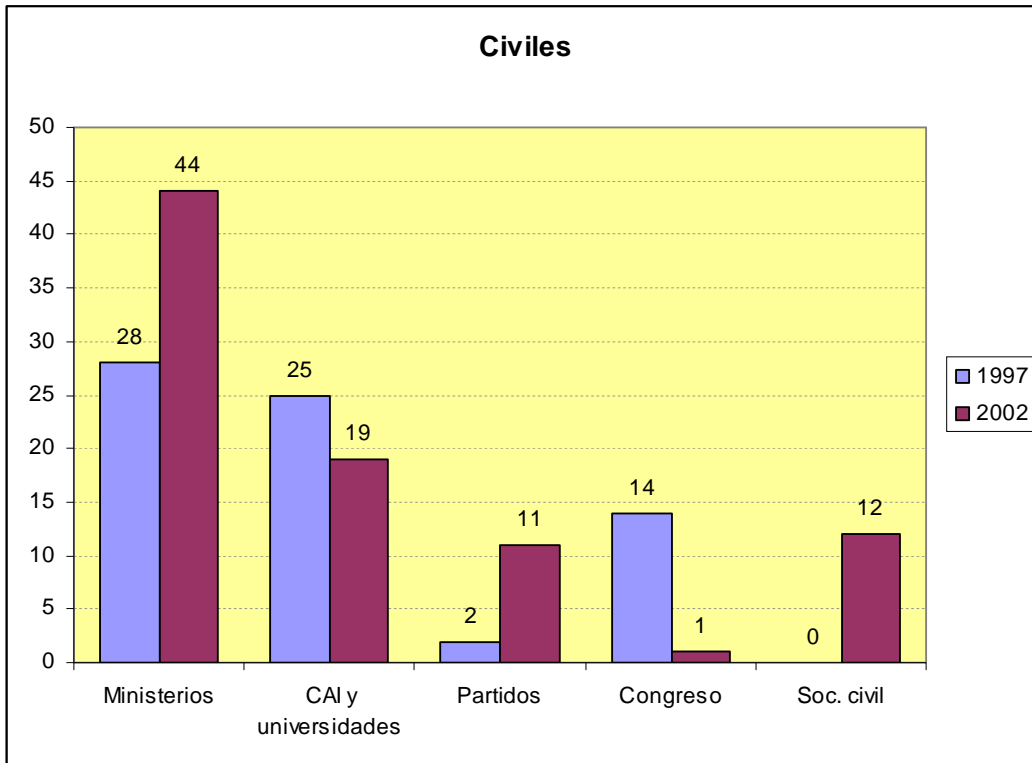
<sup>295</sup> Ministerio de Defensa Nacional, *Documentos de Trabajo, Libro de la Defensa Nacional 2002*.

Cuadro N° 7

Gráficos Comparativos de Participantes en Ambos Libros de la Defensa Nacional







## Cuadro N° 8

## Nómina de Participantes que se Repiten en Ambos Libros de la Defensa Nacional

Nombre:	Representación (1997-2002):
Atria, B. Rodrigo Cavada, A. Juan Covasevich, C. Gerardo (CA) Durán, S. Roberto Escobar, S. Santiago Espinoza, G. Hugo García, D. Eduardo (CA) García, P. Gonzalo Gaspar, T. Gabriel Gazmuri, M, Jaime Holzman, P. Guillermo Infante, C. María Teresa Micco, A. Sergio Muñoz, V. Heraldo Ortega, P. Ricardo (GBA) Polloni, C. Mario (Tte. Cnel.) Rojas, A. Francisco Santos, M. Eduardo Sarabia, V. Osvaldo (GDA) Thauby, G. Fernando (CN. R.) Urzúa, R. Joaquín (CDA) Valdés, P. Enrique (GDD) Villalobos, Ch. Edgardo (Cnel. DA.) Total: 23 participantes (20,7% del LDN 1997 y 15,4 del LDN 2002)	Asesor MDN- Ídem Ministerio de Planificación-Id. Academia Politécnica Naval-EMDN P. Universidad Católica de Chile-Id. Corporación Tiempo 2000-P. Socialista (¿?)-Corporación Tiempo 2000 Armada de Chile-Id. Asesor MDN-P. Demócrata Cristiano Academia Diplomática-SS. de Guerra Comisión de Defensa del Senado-Id. Universidad de Chile-Id. U. de Chile-M. de RREE CED-Id. Ministerio de Relaciones Exteriores-Id. Fuerza Aérea de Chile-Id. Asesor MDN-EMDN FLACSO-Id. (¿?)-P. Demócrata Cristiano Fuerza Aérea de Chile-EMDN Revista de Marina-CEDESTRA Armada de Chile-CEADE ANEPE-Id. Fuerza Aérea de Chile-Id.

Fuente: Elaboración propia a partir de los Libros de la Defensa Nacional 1997 y 2002.

Como puede observarse en los dos cuadros anteriores, aumentó el total de participantes y se incluyeron esta vez representantes de la sociedad civil. El número de participantes civiles aumentó levemente respecto de los militares, pero la participación civil fue más notoria respecto a la presentación de

ponencias, lo que explicaría los cambios de contenidos que fueron finalmente aprobados.

### **3.- Los Talleres Temáticos: las “arenas” de discusión en torno a la política de defensa.**

Posteriormente al Seminario Aquiles, se realizaron 11 talleres entre Agosto y Octubre del año 2001 que abarcaron los diversos temas que debía contener el Libro. Como una forma de dar coherencia al debate, se trabajó en base a documentos aportados por las instituciones invitadas actuando como coordinador el Comité Preparatorio del Libro de la Defensa, COMEP, con el apoyo del Estado Mayor de la Defensa Nacional<sup>296</sup>.

Los temas de estos talleres fueron objeto de discusión donde podían participar todos los concurrentes si así lo deseaban y al final de ellos el COMEP presentaba un resumen de las conclusiones para cada tema con la intención de llegar a una postura consensuada que pudiera integrar el Libro<sup>297</sup>.

Con el objeto de permitir la aplicación de los conceptos teóricos referidos a los espacios donde se generan las ideas que integran la política se reconstruyen a continuación lo que fueron los talleres temáticos. En este sentido, cada taller constituyó una “Arena” de discusión institucionalizada.

En la relación de talleres que se ofrece a continuación el orden esta dado por la forma aplicada por el Comité Preparatorio, COMEP, para estructurar las ponencias y no por el orden numérico de los talleres. Los títulos obedecen a la necesidad de expresar de la manera más fiel posible la intencionalidad de los organizadores y de marcar las diferencias entre una y otra presentación. Conviene señalar que algunos talleres trabajaron con más de un tema<sup>298</sup>.

---

<sup>296</sup> El COMEP estaba integrado por altos funcionarios y asesores del Ministerio de Defensa

<sup>297</sup> Entrevista personal al Cnel (R) Julio Soto S. miembro del COMEP efectuada el 6 de Marzo de 2007.

<sup>298</sup> Ministerio de Defensa Nacional, *Documentos de Trabajo, Libro de la Defensa Nacional 2002*.

### 3.1.- Contrapuntos Conceptuales: los talleres como "Arenas" de discusión

Para algunos conceptos, la forma de trabajo incorporó desde el inicio la forma de una "Arena" al presentar a los miembros del respectivo taller un contrapunto entre ponencias de dos o tres instituciones de distinta orientación considerando lo controvertido que pudieran resultar los conceptos y dada la necesidad de llegar finalmente a un consenso<sup>299</sup>.

Con el fin de ilustrar los contenidos de las discusiones se ofrece un extracto de las ideas centrales expresadas por las instituciones participantes acerca de los conceptos que les correspondió presentar:

#### 3.1.1.- ANEPE-ARCIS: Concepto de Seguridad

El tema de la seguridad fue encomendado a dos instituciones con orientaciones muy diferentes. La Academia de Estudios Políticos y Estratégicos, ANEPE, dependiente del Ministerio de Defensa y con una postura más tradicional dado que trabajó el concepto desde su fundación, y la Universidad ARCIS, caracterizada por una posición más radical en el ámbito de las ciencias sociales. Mientras la ANEPE definió en concepto en términos realistas en función de las amenazas a los "Objetivos Nacionales" y vulnerabilidades para el "Poder Nacional", los representantes de la Universidad Arcis opusieron el concepto de "Seguridad Integral" asociado al de "Desarrollo Humano". La fundamentación filosófica en el primer caso descansa en el concepto de "Estado-Nación", aunque destaca el reconocimiento constitucional a los derechos de las personas, en tanto que en el segundo se fundamenta en el concepto de "Persona Humana" que para la ANEPE es novedoso y discutible si afecta la soberanía nacional. Ambos coinciden en cuanto a las autoridades encargadas de definir el concepto<sup>300</sup>.

---

<sup>299</sup> Esta metodología de trabajo corresponde al Método de Apreciación propio de los análisis castrenses.

<sup>300</sup> Ministerio de Defensa Nacional, *Documentos de Trabajo, Libro de la Defensa Nacional 2002*.

A este contrapunto se agregó un trabajo presentado por el Centro de Estudios Aeronáuticos y del Espacio, CEADE, que sistematizaba las definiciones existentes para el concepto como las consignadas en el LDN de 1997 y la ONU, además de detallar el tipo de relaciones entre los estados como las alianzas y bloques y conceptos asociados a los esquemas de seguridad<sup>301</sup>.

### 3.1.2.- CESIM-CEADE-CEDESTRA: Conflicto, Crisis y Cambios estratégicos<sup>302</sup>

Estos temas fueron presentados por los centros de estudios pertenecientes a cada una de las tres ramas de las Fuerzas Armadas en virtud de su alto nivel de especialización en ellos. Para estos institutos, el conflicto en esencia no ha cambiado, pero sí lo han hecho los intereses que lo producen a la vez que se ha ampliado más allá de la guerra a otras formas de confrontación en que el uso de la fuerza juega un papel relevante. Acerca de las crisis, ellas se han vuelto más sorprendidas pero también existen instancias de negociación y regulación propias de los nuevos actores no estatales que hoy día han entrado en el escenario mundial, destacándose la necesidad del factor prevención<sup>303</sup>.

### 3.1.3.-FLACSO- ICP/UC: Rol de los EEUU de Norteamérica en la Región

Para este tema elaboraron trabajos FLACSO y el Instituto de Ciencia Política de la Pontificia Universidad Católica de Chile. Ambas instituciones se especializan entre otras áreas en la de Relaciones Internacionales. Hubo coincidencia entre ambos en que los Estados Unidos se han convertido en la única súper potencia mundial y que América Latina no constituye una prioridad estratégica, pero la mantención de la OTAN sí demuestra la importancia de Europa. Acerca del papel de los EEUU aunque se reconoce la controversia que todavía existe, se

---

<sup>301</sup> Ministerio de Defensa Nacional, *Documentos de Trabajo, Libro de la Defensa Nacional 2002*.

<sup>302</sup> Ib. Idem

<sup>303</sup> Ib. Idem



enfatisa en que sus intereses giran en torno a la democracia, el libre mercado y su status militar. En el contexto de la globalización, la situación de los diferentes países como prioridad estratégica para los EEUU estará en función de la importancia relativa que tengan. En general, no se observan diferencias significativas entre las instituciones acerca del papel de los Estados Unidos<sup>304</sup>.

#### 3.1.4.- L y D- CED: Globalización y Estado-Nación

Para este tema elaboraron trabajos el Instituto Libertad y Desarrollo y el Centro de Estudios del Desarrollo-CED (El Instituto Libertad y Desarrollo se vincula al partido de oposición Unión Demócrata Independiente y su visión es más liberal, mientras que el Centro de Estudios del Desarrollo a personalidades del Partido Demócrata Cristiano en el gobierno).

A partir de las características principales de la globalización, la tesis del CED es que Chile debe fortalecer su Estado-Nación, debido a los problemas e incertidumbre que causa su debilitamiento y falta de viabilidad. El Instituto Libertad y Desarrollo considera que no siendo un fenómeno nuevo, sino más amplio y profundo, la globalización exige que los países se incorporen a ella para lograr sus beneficios y que no terminará con el Estado-Nación, aunque éste y las FFAA deberán adaptarse ya que la soberanía se ejercerá de acuerdo a las nuevas circunstancias. Coincide sin embargo con la necesidad de fortalecer la identidad nacional, al tiempo que ser cuidadosos en los compromisos internacionales por los riesgos e incertidumbre propios de la globalización. Puede decirse entonces que la diferencia entre las instituciones está dada por un mayor o menor optimismo frente a los cambios que genera este proceso<sup>305</sup>.

---

<sup>304</sup> Ministerio de Defensa Nacional, *Documentos de Trabajo, Libro de la Defensa Nacional 2002*.

<sup>305</sup> Ib. Idem

### 3.2.-Resúmenes Institucionales Comparados

En la metodología de trabajo para los talleres temáticos, el COMEP consideró también entregar a los participantes resúmenes comparados separadamente de las propuestas presentadas por las instituciones cuando era más de una, las que si bien no diferían marcadamente tenían diferentes énfasis. Se producía de esta forma una decantación de ideas tras el objetivo final de llegar a un consenso. A continuación se presenta un extracto de los principales resúmenes conteniendo los aspectos centrales de su temática:

#### 3.2.1.- LyD-CED: Integración, Visión Económica y Política/Inserción Internacional

Para estos conceptos elaboraron trabajos el Instituto Libertad y Desarrollo sobre Integración y Visión Económica y el Centro de Estudios del Desarrollo, CED, sobre Inserción Internacional. En el primer trabajo se enuncian las consecuencias de la globalización respecto de la integración y se expresa la necesidad que un país como Chile no quede al margen, al mismo tiempo que se manifiesta la responsabilidad que deben tener en ella las políticas públicas.

Por su parte el CED, luego de definir las características del comercio mundial y nacional, planteó la pregunta sobre el tipo de alianzas comerciales más adecuadas para Chile considerando las regulaciones consiguientes que serían más importantes que los aranceles y las condiciones de la integración para disminuir los riesgos de la globalización. La relación con América latina apareció como conveniente por la coincidencia de intereses<sup>306</sup>.

---

<sup>306</sup> Ministerio de Defensa Nacional, *Documentos de Trabajo, Libro de la Defensa Nacional 2002*.

### 3.2.2.- FLACSO-ICP/UCH: Política de Defensa y MERCOSUR

Para estos conceptos elaboraron trabajos FLACSO y el Instituto de Ciencias Políticas de la Universidad de Chile. Este último, recalcó la importancia del MERCOSUR por su condición de instancia de convergencia política y generadora de intereses comunes. Luego de algunos alcances sobre el concepto de política de defensa, planteó que la consideración del MERCOSUR como zona de paz no es contraria a los intereses de la defensa nacional y que por el contrario constituye una opción estratégica aceptable pero existen condiciones para su viabilidad que son señaladas en el trabajo. FLACSO con una visión más crítica, destaca las dificultades por las que atraviesa el acuerdo y analiza las estrategias de seguridad cooperativa en el marco subregional, sus avances, etapas y niveles aseverando que la profundización de las relaciones cooperativas de seguridad en la subregión es importante dentro del proceso de integración, pero ello demanda resolver problemas estructurales de la integración económica y divergencias de política exterior y de seguridad, especialmente la relación con EEUU y el rol de cada estado en la política internacional y regional. A pesar de las múltiples dificultades hay numerosas áreas y niveles en que se puede profundizar para consolidar el cambio estratégico producido en los últimos años<sup>307</sup>.

### 3.2.3.- IL-CEES: Gestión Económica y Recursos

Para estos conceptos elaboraron trabajos el Instituto Libertad (vinculado al partido de oposición Renovación Nacional y la Corporación de Estudios Estratégicos, CEES, vinculada a partidarios del gobierno). El Instituto Libertad se refirió al proceso de asignación de recursos a las Fuerzas Armadas,

---

<sup>307</sup> Ministerio de Defensa Nacional, *Documentos de Trabajo, Libro de la Defensa Nacional 2002*.

revisando sus características y planteando una propuesta de cambios conectada a los objetivos nacionales y la estrategia nacional y militar. De esta propuesta destacan además pasar del método actual de asignación a uno que entregue fondos en función de la participación de cada institución en los programas de la defensa nacional así como entregar la asignación por la Ley del Cobre al CONSUDENA conforme a los proyectos presentados. La Corporación de Estudios Estratégicos, CEES, describió el sistema presupuestario vigente y a continuación mencionó la posibilidad de un modelo en que la demanda por defensa es función de: el Producto Interno, las Amenazas Valoradas por el gasto militar de quienes constituyen una amenaza, la relación entre el precio de la defensa y el resto de los bienes y un parámetro denominado situación para vecinal. También estimó que la Ley del Cobre debe ser modificada por presupuestos plurianuales manteniendo el nivel mínimo actual y definiendo aportes según el PIB y valoración de amenazas a largo plazo. Finalmente se establecieron posibles tendencias del cambio en el sistema presupuestario en base al logro de objetivos, la optimización de recursos y favorecer el trabajo conjunto de las FFAA<sup>308</sup>.

#### 3.2.4.-ANEPE-CEES: Amenazas, Intereses y Oportunidades/ Disuasión, Integración y Cooperación en Defensa

Para estos conceptos elaboraron trabajos la Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos, ANEPE, y la Corporación de Estudios Estratégicos, CEES. En el primer trabajo presentado por la ANEPE, se definen los conceptos de amenazas, intereses y oportunidades en base a lo señalado en el LDN de 1997 y se explica el sentido de ellos. En el trabajo del CEES, se define el

---

<sup>308</sup> Ministerio de Defensa Nacional, *Documentos de Trabajo, Libro de la Defensa Nacional 2002*.

concepto de disuasión y se postula una revisión conforme a las transformaciones del presente<sup>309</sup>.

### 3.3.- Trabajos Individuales

Algunos temas fueron presentados solamente por una institución en virtud de su alto nivel de especialización y de ser más informativos que otros que pudieran estar sujetos a mayor controversia. A continuación se enumeran con una explicación de su contenido:

#### 3.3.1.-ANEPE: AGPE

Este trabajo fue elaborado por la Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos, ANEPE, exclusivamente y consistió en explicar su definición, características, historia, objetivos y problemas que requieren su perfeccionamiento.

#### 3.3.2.- ANEPE: Geopolítica y Nuevas Dimensiones de la Defensa

Este trabajo también fue elaborado exclusivamente por la Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos, ANEPE, y consistió en explicar primero en qué consiste la geopolítica, cuáles son sus objetivos y qué cambios se han producido en la visión geopolítica del país a consecuencia de la globalización. Además trata de las relaciones entre la política exterior y la defensa y los sectores en que convergen. Señala las nuevas dimensiones que adquiere la defensa constituida por las llamadas amenazas emergentes frente a lo cual surge la necesidad de fortalecer la identidad nacional. Advierte que las relaciones de cooperación jamás están exentas de conflictos, que la soberanía se asienta en un territorio de enormes potencialidades que pueden ser objeto de demandas y disputas y que la coordinación de las políticas de defensa y

---

<sup>309</sup> Ministerio de Defensa Nacional, *Documentos de Trabajo, Libro de la Defensa Nacional 2002.*

relaciones exteriores requiere mayores exigencias para una disuasión creíble, evitar conflictos internacionales y contribuir a la seguridad colectiva<sup>310</sup>.

### 3.3.3.- ICP/UC: Las Transformaciones del Escenario Internacional

Este trabajo fue elaborado exclusivamente por el Instituto de Ciencia Política de la Pontificia Universidad Católica de Chile, donde se desarrolla la tesis que las transformaciones del sistema mundial constituyen un nuevo escenario provocado por la globalización donde lo central es la desvinculación entre soberanía, territorialidad y poder del Estado en el marco de un nuevo régimen de soberanía más complejo que en el pasado.

### 3.3.4.- CESIM: Chile en la Región

Trabajo elaborado exclusivamente por el Centro de Investigaciones Sociológicas y Militares del Ejército de Chile, CESIM. En el se realiza un detallado análisis de las características del país, los temas que han marcado sus relaciones exteriores, los problemas de intereses contrapuestos y asimetrías en la región, las relaciones vecinales, y las dificultades que se presentan a la integración y se agregan algunas sugerencias sobre el particular<sup>311</sup>.

### 3.3.5.- FLACSO: Medidas de Confianza Mutua

En virtud de la experiencia y colaboración que prestó para el desarrollo de las Medidas de Confianza Mutua, FLACSO, presentó un trabajo explicativo con sus características y los avances realizados por Chile en esta materia<sup>312</sup>.

### 3.3.6.- ICP/UCH: Integración y Fronteras

---

<sup>310</sup> Ministerio de Defensa Nacional, *Documentos de Trabajo, Libro de la Defensa Nacional 2002*.

<sup>311</sup> Ib. Idem

<sup>312</sup> Ib. Idem

Este trabajo fue elaborado por el Instituto de Ciencias Políticas de la Universidad de Chile. En el se define el concepto de integración a partir de la identificación de los intereses que se van a negociar. Se tiene que la evolución del proceso en un mundo globalizado en lo económico obliga a una visión realista de las relaciones internacionales con el fin de lograr que los objetivos de la política exterior y de defensa sean adecuados a las exigencias de la globalización e integración pero complementarios con los intereses futuros del país. El fortalecimiento de la democracia en cada país es condición necesaria pero no suficiente para un proceso confiable en el tiempo. La integración en las zonas fronterizas depende de la gobernabilidad y estabilidad democrática de quienes las comparten y de una institucionalización creciente en las relaciones políticas, económicas, comerciales, de defensa y militares, conformando un espacio multisectorial consistente con los objetivos e intereses nacionales<sup>313</sup>.

### 3.3.7.- CEDESTRA: ALCA y Seguridad

Este trabajo fue elaborado por el Centro de Estudios Estratégicos de la Armada, CEDESTRA exclusivamente. Consistió en un extenso estudio de la política exterior de Chile desde 1993 contrastado con la realidad internacional y la poca certeza sobre las tendencias futuras según algunos autores. A contar de esta apreciación, el conocimiento de la política de los Estados Unidos aparece como elemento central para evaluar las posibilidades del país en un acuerdo de esta naturaleza que resguarde sus intereses. Se sugiere el diseño de una estrategia flexible ante la incertidumbre sobre las condiciones del orden mundial donde se combinen un enfoque realista con otros más modernos para fortalecer el poder nacional<sup>314</sup>.

---

<sup>313</sup> Ministerio de Defensa Nacional, *Documentos de Trabajo, Libro de la Defensa Nacional 2002*.

<sup>314</sup> Ib. Idem

## **4.- Los Aportes de los Foros al Libro de la Defensa Nacional del 2002**

### 4.1.- Las Conclusiones de los Talleres Temáticos y la búsqueda del consenso

La discusión en los 11 talleres temáticos señalados anteriormente concluyó con diferentes acuerdos, contenidos conceptuales, definiciones, diferencias y recomendaciones que reflejan las ideas que se manifestaron en la ocasión. Le correspondió al Comité Asesor del MDN, a las tres ramas de las FFAA, al EMDN y a la ANEPE presentar los resúmenes de conclusiones que fueron la materia prima del consenso al que interesaba llegar por lo que las diferencias no fueron consideradas en estos resúmenes finales.

#### 4.1.1.- Concepto de Seguridad: Comité Asesor

El concepto de seguridad, amplio y sin limitaciones ha experimentado transformaciones. La Política Nacional de Seguridad que pareciera un término neutro debe ser un instrumento de juicio al que debe llegarse luego de un estudio multidisciplinario muy profundo de acuerdo a la concepción de seguridad que el estamento político considere. Esta acepción debe incorporar conceptos distintos pero importantes como el de Seguridad Nacional aún vigente y otros nuevos como el de Seguridad Humana. El punto de partida debe ser lo que ya se tiene pues es necesario que el Estado mantenga sus planes frente a posibles amenazas.

#### 4.1.2.- Conflicto, Crisis y Cambios Estratégicos: Armada de Chile

Existe falta de definición respecto de una estrategia de seguridad nacional consensuada acorde al modelo de desarrollo que Chile ha adoptado en las características del mundo actual.



#### 4.1.3- Amenazas, Intereses y Oportunidades: Ejército de Chile

El sistema de planificación nacional establece una secuencia de objetivos consecuente con el LDN 1997 pero en el libro falta una definición precisa respecto a la relación objetivos e intereses, existiendo mayor énfasis en la expresión de los objetivos nacionales. En términos de secuencia, primero estará la voluntad política, luego las opciones económicas, luego los temas de defensa. Las amenazas asimétricas más probables a que está expuesto el país serían: guerra informática, atentados bioquímicos, terrorismo ideológico asociado al narcotráfico o étnico, flujos migratorios ilegales, dependencia tecnológica, pérdida de valores e integridad nacional, sin embargo esto no descarta las amenazas convencionales.

#### 4.1.4.- Disuasión, Integración y Cooperación en Defensa: Ejército de Chile

Chile optó por una estrategia disuasiva. Ello implica gestar una maniobra disuasiva en el nivel político-estratégico sobre la base de la articulación de los campos de acción externo y bélico. Su esencia es en tiempos de paz pues está destinada a impedir el conflicto ante potenciales adversarios. No se logró consenso en las distintas posiciones entre la disuasión, la integración y la cooperación, observándose un vacío conceptual sobre estas dos últimas. No estaba claro el aporte a la defensa si son parte de la política exterior. Frente a la potencial inestabilidad de un Estado, lo más adecuado sería superarla a través del diálogo y la cooperación. No puede haber cooperación sin renuncia al uso de la fuerza, lo que nos lleva a la disuasión que otorga libertad de acción para generar una relación de mutuo interés. En el escenario regional y Cono Sur se ha construido una mayor concertación política que permite avanzar en una agenda de cooperación en seguridad desde una relación bilateral a una multilateral. La disuasión va más allá de lo militar. La perspectiva militar es una y su punto de partida es el balance estratégico. Algunos campos para una nueva agenda de cooperación son: verificación de tratados y convenios,

vínculos defensa Agencia de Cooperación Internacional, servicios médicos, infraestructura militar y bienestar, desastres, aspectos conceptuales de OPAZ, gestión de crisis, industria militar.

4.1.5.- *Apreciación Global Político Estratégica, AGPE: Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos, ANEPE.*

La conclusión general de esta institución fue que la *Apreciación Global Político Estratégica* requiere ser perfeccionada.

4.1.6.- *Geopolítica y Nuevas Dimensiones de la Defensa: Estado Mayor de la Defensa Nacional, EMDN.*

El tema de geopolítica del LDN 1997 sigue vigente.

4.1.7.- *Escenario Internacional: Estado Mayor de la Defensa Nacional, EMDN.*

Existe consenso en no adoptar ninguna doctrina geopolítica en particular.

4.1.8.- *Rol de los EEUU en la Región: Estado Mayor de la Defensa Nacional, EMDN.*

El objetivo central de la política de seguridad y la exterior de EEUU en la era global, es dar forma al orden mundial emergente de forma tal que proteja los valores comunes de EEUU y sus intereses relacionados de forma que sus objetivos políticos y económicos definen sus intereses de seguridad internacional. América Latina no es prioridad estratégica para EEUU pero se desarrollan políticas para la región. Los efectos políticos y diplomáticos de la globalización condicionan los intereses político-estratégicos de EEUU en A.L. en tres planos: la seguridad del comercio mundial, el comercio regional, los nexos comerciales bilaterales. Se destacan en la agenda de EEUU en la región el narcotráfico, la transferencia de armas y el déficit de canales institucionales de cooperación a nivel hemisférico en temas relacionados a la seguridad

internacional. En consecuencia, la supervivencia del Estado Nacional en la era de la globalización pasa por un Estado más eficiente y, en correlato con la función defensa, la fuerza pasa a ser un elemento más inmanente, sofisticado y actual en el posicionamiento de cualquier Estado en el sistema internacional.

#### 4.1.9.- Globalización y Estado-Nación: Estado Mayor de la Defensa Nacional, EMDN.

A pesar de la globalización, no es conveniente el debilitamiento del Estado pues entre otros aspectos un Estado fuerte puede defender la soberanía política y económica ante los intereses de las grandes empresas y conglomerados.

#### 4.1.10.- Chile en la Región: Academia Nacional de Estudios Político-estratégicos, ANEPE.

Se caracteriza el escenario político globalizado y el conjunto de características que define la cultura occidental, sin embargo, predomina la marginalidad latinoamericana a pesar de valores compartidos. Destacan los avances en el plano regional. Existe un desafío entre la inserción del país en occidente mediante tratados con EEUU y la UE a la vez que participar de los acuerdos regionales como el MERCOSUR. Sin embargo se debe seguir implementando los acuerdos, especialmente con el Asia-Pacífico pues la coyuntura es favorable a Chile. Para avanzar en el ámbito vecinal se requiere elaborar un proyecto regional con suficiente voluntad política de las partes. Los actores deben identificar las variables que intervienen en los ámbitos políticos, sociales, económicos o concernientes a la defensa y seguridad, de modo de determinar áreas de conflicto, de poder, de problemas autónomos y controversias, para verificar los efectos del proyecto común como aporte de Chile para insertarse en el mundo globalizado. En este contexto general, surgirán escenarios en que a la tradicional misión de la defensa se agregarán otras que requerirán compromisos de seguridad más amplios frente a las nuevas amenazas. Por otra

parte, la integración no significa un cambio de roles para las FFAA, sino adaptarlas a las nuevas exigencias. Las hipótesis de conflictos ya no se derivarían de asuntos limítrofes sino de intereses opuestos y antagonismos de carácter cultural y en este sentido la disuasión continuará teniendo validez. Las FFAA son coadyuvantes al éxito de la política exterior se requiere que se reduzcan o eliminen los conflictos al interior del Estado y se eliminen las disfuncionalidades político-militares. Se debe explicar la necesidad del Estado de participar de un sistema globalizado caracterizado por intereses comunes porque adhiere a los postulados del liberalismo político, del capitalismo con matices y de los valores de occidente, y que el Estado se compromete a concurrir con todo su poder nacional en defensa de dichos principios.

4.1.11.- Medidas de Confianza Mutua: Academia Nacional de Estudios Político-estratégicos, ANEPE.

Las MCM son instrumentos de la gestación aún embrionaria de un nuevo esquema de seguridad en el Cono Sur, especialmente entre Chile y Argentina. En el LDN deben analizarse y explicitarse las realizadas con Argentina y Perú y manifestarse explícitamente la voluntad de continuar su desarrollo, pero sobre la base de la igualdad y reciprocidad.

4.1.12.- Integración, Visión Económica y Política: Fuerza Aérea de Chile, FACH.

El proceso de integración es insoslayable, las oportunidades económicas y las ventajas políticas ofrecen ventajas al país que tiene un claro compromiso de complementación económica a nivel regional y mundial, orientando los esfuerzos para una mayor coordinación política. El proceso de integración mundial requiere la alianza con países amigos como forma de alcanzar los objetivos políticos, económicos y sociales. Las nuevas formas de participación de los estados en la comunidad mundial bajo la forma de aportes efectivos tienen como elemento característico las OPAZ. Ellas pasarán del mantenimiento

de la paz a la imposición de la paz. Chile debe incorporar en forma permanente este elemento en la estructura de sus fuerzas y en su presupuesto, pues actuará requerido por la comunidad mundial. El proceso de integración tiene ventajas y riesgos que obligan a actuar con prudencia porque el mismo proceso de globalización tiene efectos en Chile y la región, incluyendo nuestros vecinos lo que nos afecta directamente. Aunque la integración es vista generalmente como fenómeno económico, tiene repercusiones en otros factores como el estratégico, y específicamente el estado de las relaciones profesionales de las FFAA, dentro del cual es fundamental la sintonía de dicha relación con las políticas que llevan a cabo los respectivos gobiernos.

#### 4.1.13.- Integración y Fronteras: Fuerza Aérea de Chile, FACH.

Los intereses nacionales constituyen un punto fundamental y delicado cuando se abordan desde una óptica fronteriza tradicional, pues convergen factores históricos y el espacio para posibles riesgos y amenazas. En la medida que se plantee una política vecinal concordante con la política exterior del país y se establezca claramente el aporte de la defensa, a partir de un concepto de seguridad compatible con la actitud disuasiva y defensiva del país, se podrán explicitar los instrumentos para abordar la temática, cuya evolución no puede afectar la soberanía sino reafirmarla, a partir de una opción estratégica que recoja el desarrollo sectorial realizado por el Estado, como también el que lleva adelante el sector privado. Un proceso de integración comercial y política debe contar como uno de sus pilares con una adecuada condición de seguridad entre los países. En este aspecto una relación fluida entre los componentes de la defensa de los países, especialmente limítrofes, debe favorecer una integración exitosa. El ámbito de este accionar y conocimiento mutuo de las FFAA es vasto y se funda en diversas áreas técnicas. Funcionan desde hace años sistemas de cooperación en cada arma que permiten a las FFAA de América aunar esfuerzos en distintas áreas. Dentro de este sistema bajo la orientación de los

gobiernos se han ido intensificando las MCM, que se extienden a otras áreas de intercambio y conocimiento mutuo.

#### 4.1.14.-ALCA y Seguridad: Comité Asesor

Es interesante poder acuñar el concepto de seguridad cooperativa, que apunta a crear un régimen internacional en que un grupo de estados voluntariamente acuerda limitar sus armamentos, intercambiar información sobre gasto militar, despliegue de fuerzas y otros temas, en vistas a privarse de la capacidad de atacar a otro miembro pero conservando la de defender su territorio. En este sentido es fundamental que cada miembro acuerde limitar sus fuerzas a las necesidades propias de la defensa del territorio. La seguridad cooperativa es un concepto útil para las políticas exteriores y de seguridad y son compatibles con una estrategia que articule ALCA y MERCOSUR.

La interdependencia coloca al país en una situación que no se puede dejar de lado, como es la relación entre lo económico, político, diplomático y militar que obliga a actuar en torno a objetivos comunes. Una asociación de seguridad bajo ALCA no sería contra nadie sino en favor de la conservación y protección de las condiciones internacionales que hacen viable la estrategia de desarrollo implícita en el concepto de ALCA.

#### 4.1.15.- Política de Defensa y MERCOSUR: Comité Asesor

El LDN 1997 es un punto de referencia pero el escenario subregional se ha complejizado. Se valoró allí positivamente el proceso de integración y se estableció que el incremento de la interdependencia encierra posibilidades de cooperación y de conflicto y ante la eventualidad de esto último, el país continuará descansando en su poder nacional y su posición en el sistema internacional. Se mantiene en consecuencia la vigencia de las definiciones adoptadas en el LDN 1997 y en la nueva edición se debe dar cuenta de la riqueza y profundidad de los avances y se debe indicar con claridad los

objetivos de las políticas públicas de defensa y militar que Chile se encuentra impulsando con los países del MERCOSUR. Es decir, como articula defensa e integración en esta etapa histórica.

#### 4.2.- La Propuesta del Temario para el Nuevo Libro de la Defensa: la expresión del consenso

Como una forma de avanzar más profundamente en la estructura del LDN 2002, el Comité Asesor presentó a evaluación en las instancias finales un enunciado de contenidos consolidados a partir de los temas trabajados en los talleres que generaron consenso. Los que no fueron desechados. Estos enunciados que deberían formar parte del documento final fueron los siguientes:

##### I. ELEMENTOS PERMANENTES Y CONCEPTOS FUNDAMENTALES DE LA POLÍTICA DE DEFENSA DE CHILE

###### A. ELEMENTOS PERMANENTES

1. PRINCIPIOS BÁSICOS DEL ESTADO.

2.- TERRITORIO

3. OBJETIVOS NACIONALES

###### B. CONCEPTOS FUNDAMENTALES

1.- SEGURIDAD

2.- DERECHO HUMANITARIO Y DEFENSA

3.- DISUACIÓN Y COOPERACIÓN

4.-APRECIACIÓN GLOBAL POLÍTICO ESTRATÉGICA Y SUS ELEMENTOS CONCEPTUALES

##### II. EL ESCENARIO POLÍTICO-ESTRATÉGICO

###### A. ESCENARIO MUNDIAL

1. CONCEPTOS GENERALES

2. OPERACIONES DE PAZ

3. GLOBALIZACIÓN

4. ESQUEMAS DE SEGURIDAD

5. CONFLICTO, CRISIS Y CAMBIOS ESTRATÉGICOS

6. AMENAZAS, INTERESES Y OPORTUNIDADES

7. COOPERACIÓN E INTEGRACIÓN GLOBAL

###### B. ESCENARIO CONTINENTAL

1. INSTITUCIONES CONTINENTALES DE SEGURIDAD

- 2. ALCA Y SEGURIDAD
- 3. CHILE EN EL CONTINENTE
- C. ESCENARIO REGIONAL
- D. ESCENARIO SUBREGIONAL
- 1. POLÍTICA DE DEFENSA Y MERCOSUR
- E. ESCENARIO VECINAL
- 1. MEDIDAS DE CONFIANZA MUTUA
- 2. INTEGRACIÓN Y FRONTERAS
- 3. CHILE EN EL ÁMBITO VECINAL
- 4. DESMINADO
- III.- GESTIÓN Y RECURSOS DE LA DEFENSA
- 1. GESTIÓN, ECONOMÍA Y RECURSOS
- 2.- ANÁLISIS DEL GASTO EN DEFENSA
- 3.- EL PRESUPUESTO DE LA DEFENSA
- 4. INDUSTRIA DE LA DEFENSA
- 4.1 ADQUISICIONES
- 4.2 LA INFRAESTRUCTURA Y LOS PROCEDIMIENTOS
- 4.3 EL SISTEMA DE FINANCIAMIENTO Y LOS REQUISITOS DE TRANSPARENCIA Y CONTROL
- 4.4 CIENCIA Y TECNOLOGÍA
- 5. EL SISTEMA PREVISIONAL DE LAS FFAA
- 6. DEFENSA Y DESARROLLO
- 7. MEDIO AMBIENTE
- IV. INSTITUCIONES DE LA DEFENSA
- A. ESTRUCTURA SUPERIOR DE LA DEFENSA
- B. MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL
- C. LAS FUERZAS ARMADAS<sup>315</sup>

## **5.- Los Contenidos del Segundo Libro de la Defensa Nacional**

El segundo Libro de la defensa Nacional fue publicado el año 2002. Comparado con el de 1997, es más programático que doctrinario, al poseer menos conceptos y poseer rasgos propios de la descripción de una política pública. En este sentido es también más dinámico, pues los conceptos no se

---

<sup>315</sup> Entrevista personal al Cnel. (R) Julio Soto S. miembro del Comité Asesor del MDN efectuada el 6 de marzo de 2007.



relacionan tanto con teorías, como con marcos de análisis, a la vez que la simple descripción de estructuras organizativas de la defensa es reemplazada por una relación entre los elementos componentes de ella respecto a la función que cumplen. También se agregan los avances ocurridos entre uno y otro libro sobre la situación internacional y el proceso de modernización de la Fuerzas Armadas.

Formalmente el Libro de la Defensa Nacional del año 2002 no es menos extenso que su predecesor al contar con 242 páginas. Dividido también en 6 partes al excluir glosario y cifras estadísticas, posee 23 capítulos con temáticas que se corresponden en general con el texto anterior pero con un sentido y redacción diferentes.

A continuación se ofrece un extracto de los contenidos del LDN 2002 lo suficientemente exhaustivo para permitir apreciar su aporte. Posteriormente se realiza un comentario acerca de estos contenidos y en el ítem subsiguiente se compara en forma general con el Libro de 1997:

#### **Extracto del Libro de la Defensa Nacional 2002<sup>316</sup>**

##### **INDICE GENERAL**

Palabras de S.E. el Presidente de la República

Prólogo de la Ministra de Defensa Nacional

##### **PARTE I: EL ESTADO DE CHILE**

##### **1. FUNDAMENTOS Y CARACTERÍSTICAS**

##### **1. Principios Básicos del Estado**

En esta parte se dan a conocer los aspectos centrales de la Constitución Política de la República, en su Capítulo I sobre las "Bases de la Institucionalidad", donde se establecen los principios que orientan el ordenamiento jurídico y político de Chile. Se trata de principios también reconocidos por otros países que comparten las premisas del régimen democrático y del respeto a la persona humana y sus derechos. De la dignidad e igualdad inherente a todas las personas se deducen también objetivos socio-económicos prioritarios para el país, tales como la cohesión e integración social y la superación de la pobreza.

##### **LOS FINES DEL ESTADO**

Estar al servicio de la persona humana y promover el bien común.

Respetar y promover los derechos esenciales que emanan de la naturaleza humana.

Proteger a la familia, núcleo fundamental de la sociedad, y propender a su fortalecimiento.

<sup>316</sup> *Libro de la Defensa Nacional 2002.*

Proteger a la población.

Promover la integración armónica de todos los sectores de la nación.

Contribuir a crear las condiciones sociales que permitan a todos y cada uno de los integrantes de la comunidad nacional su mayor realización espiritual y material posible.

### 1.1. Orden Institucional: Democracia y Estado de Derecho

Se establece el carácter democrático del Estado de Chile y el imperio del Estado de Derecho. La forma unitaria del Estado y el principio de soberanía territorial.

### 1.2. Objetivos Nacionales

El Estado de Chile persigue fines generales expresados en la normativa constitucional que es el resultado de la experiencia histórica y del acervo político-cultural del pueblo chileno. De tales fines se desprenden metas. Estas metas orientan y dan coherencia a la actividad global del Estado, incluida la defensa. Se las conoce como Objetivos Nacionales Permanentes y conforman la base a partir de la cual es posible el ejercicio de la función de planificación correspondiendo a cada gobierno, a partir de sus propios postulados, impulsar una agenda pública que los materialice.

#### OBJETIVOS NACIONALES PERMANENTES

La preservación de la nación chilena.

La conservación y enriquecimiento de su identidad y patrimonio culturales.

La mantención de su independencia política.

La mantención de su soberanía.

La mantención de la integridad del territorio nacional.

El logro de un desarrollo económico alto, sostenido y sustentable.

El logro de un desarrollo social acorde con el desarrollo económico, sobre la base de la capacidad individual e iguales oportunidades para todos.

La mantención de una convivencia ciudadana pacífica y solidaria.

La proyección internacional.

La mantención de buenas relaciones internacionales.

### 2. Características: Estado y Defensa

El Estado de Chile tiene por funciones primarias las de gobierno interior, relaciones exteriores, administración de justicia, obtención y asignación de recursos financieros, y defensa. En general, el propósito de la función de defensa es proteger a la población, preservar el territorio nacional y resguardar la capacidad del Estado para el ejercicio de su soberanía frente a amenazas externas contra estos elementos fundamentales del país, así como apoyar el logro de los objetivos nacionales en el ámbito internacional. La Defensa debe ser considerada como un bien público en un sentido integral. Cumple una función social básica para la existencia de la sociedad y no puede ser provista sino por el Estado. Como parte de la seguridad que requiere el país, la Defensa concurre a hacer posible el desarrollo de la sociedad.

#### 2.1. La Función de Defensa

La Defensa es un bien que alcanza a todos los miembros de la comunidad nacional; una vez producido, nadie lo obtiene en desmedro de otros. Para garantizar este efecto, es necesario que se satisfagan las siguientes condiciones:

a) Que el monopolio de la fuerza legítima pertenezca al Estado.

b) Que el Estado la organice, la dote de medios y le asigne objetivos con un sentido nacional.

c) Que el Estado realice esta tarea de manera continua en el tiempo, ya sea en la paz o en la guerra.

d) Que el ejercicio de la función abarque la suma de actividades de los organismos del Estado necesarios para la defensa, ya que su ámbito excede los límites de lo estrictamente militar.

#### 2.2. Defensa, Seguridad y Desarrollo

La relación de la defensa con la seguridad y el desarrollo es una de las más complejas entre las que existen en la esfera pública. Esta complejidad se explica tanto a partir de doctrinas teórico-

políticas acuñadas después de la II Guerra Mundial, como de la tendencia a emplear ciertos conceptos como intercambiables.

La seguridad de la nación no puede considerarse como toda acción del Estado encaminada a procurar la preservación del orden jurídico institucional del país y asegurar el libre ejercicio de la soberanía de la nación, tanto en el interior como en el exterior, sino como un producto del conjunto de actividades que el Estado realiza para avanzar hacia el logro de sus objetivos y resguardar los intereses nacionales en relación con riesgos, amenazas o interferencias importantes. En este sentido, la seguridad consiste en una condición que se desea establecer para que se realicen los fines del Estado y de la nación, particularmente los del desarrollo social y económico. La seguridad nacional se obtiene mediante funciones estatales bien definidas: la seguridad exterior se logra, primordialmente, a través de la función diplomática y de la función de Defensa; la seguridad interior se obtiene mediante la función "*Orden Interior*", y la seguridad ante catástrofes se consigue por la función "*Protección Civil y Ambiental*". Cada una de estas funciones requiere para su materialización de una estructura orgánica capaz de planificarla y ejecutarla, de una legislación de respaldo, de financiamiento y de una política orientadora. Aunque la seguridad y la defensa están íntimamente relacionadas, la defensa es un concepto más específico que la seguridad. Ella no produce por sí sola la condición de seguridad deseada, pero sin duda es uno de los factores esenciales para obtenerla. La defensa contribuye a la seguridad del país tanto por medio de la disuasión como de la cooperación internacional. Esta última materializada, entre otras actividades, por la participación en operaciones de paz, en intercambios militares y en ejercicios combinados multinacionales, que se insertan en el variado abanico de las medidas de confianza mutua. Entre la función global de seguridad -y la seguridad exterior, como parte de ella— y el desarrollo, en tanto fin genérico del Estado, se establece una relación que constituye un proceso dinámico, en el que, sin embargo, la seguridad no puede entenderse como un fin en sí mismo. En su función de proveer seguridad, el Estado se encuentra limitado y condicionado por la exigencia de procurar el bien común de la nación y de servir a la persona humana. De aquí que no sea éticamente lícito obtener la seguridad de una nación pasando por sobre los valores permanentes de la justicia y la dignidad humana.

### 2.3. Seguridad Humana

Se trata de un concepto emergente en el ámbito de la política internacional relacionado con el Derecho Internacional Humanitario. El valor principal de este concepto reside en modificar la preocupación de la seguridad al complementar el concepto tradicional focalizado en el Estado con un enfoque centrado en las personas, de manera de minimizar los efectos negativos que surgen en un contexto de crecientes inseguridades y tensiones. Introduce una sensibilidad distinta en el tratamiento del tema de la seguridad, ya que se promueve una aproximación comprensiva y se considera su carácter multidimensional que no corresponde que se aborden mediante políticas de defensa. Por ejemplo, los esfuerzos orientados a disminuir la brecha tecnológica entre países desarrollados y países pobres, reducir el impacto de la violencia criminal en grandes ciudades o enfrentar las consecuencias de la propagación de pandemias (como el SIDA). Pero el concepto sí se aplica en relación con operaciones de paz de las Naciones Unidas y podría aplicarse en otras iniciativas que eventualmente se adopten para el manejo de conflictos que puedan dar lugar a crímenes contra la humanidad, ocasionar crisis regionales y aumentar el nivel de inseguridad entre las personas afectadas. Aunque el enfoque presenta aún aspectos que requieren de una definición más precisa, supone un avance en la conceptualización de la seguridad.

### 2.4. La Defensa Nacional y el Orden Interno de la República

Las funciones de la Defensa Nacional están referidas a la seguridad externa, lo que es expresión de un consenso ampliamente respaldado en la sociedad en torno a su diferenciación respecto de las tareas de orden interno y seguridad pública, las que la Constitución Política de la República hace recaer en las policías de Carabineros e Investigaciones. En situaciones de excepción constitucional se establecen normas que regulan el empleo de las Fuerzas Armadas en tareas de

orden interno.

## 2. EL TERRITORIO Y LA POBLACIÓN DE CHILE

### 1. El Territorio Nacional

El territorio de Chile se encuentra definido y delimitado por fronteras que son producto de tratados vigentes, libre y legítimamente pactados y por sentencias arbitrales. Del total de 6.630 Km. que tiene su frontera, 180 Km. los comparte con Perú, 850 Km. con Bolivia y 5.600 Km. con Argentina.

### TRATADOS Y CONVENIOS LIMÍTROFES VIGENTES DE CHILE

Se Enuncian.

Incluye un mapa político-administrativo de Chile y una descripción general del territorio nacional.

### 2. La Geografía de Chile

En los puntos siguientes contiene una descripción del país acompañada de mapas de los espacios marítimo y aéreo.

#### 2.1. El Espacio Terrestre

#### 2.2. El Espacio Marítimo

#### 2.3. El Espacio Aéreo

#### 2.4. El Espacio Polar

### 3. La Población de Chile

Explica en términos generales el proceso de transformación de la población en una nación.

#### 3.1. Identidad Nacional

Contiene una presentación de la formación del Pueblo Chileno y el aporte de la defensa a la identidad nacional

#### 3.2. Datos y Antecedentes

Entrega información cuantitativa y datos generales sobre la población.

## PARTE II ESCENARIOS DE LA DEFENSA

### 1. TENDENCIAS EN LA SEGURIDAD INTERNACIONAL

Esta parte del libro se presenta señalando que en 1997 el análisis internacional se realizó teniendo como marco de referencia el término de la Guerra Fría y la globalización como fenómeno emergente. Para el año 2002 en cambio, se ha consolidado el proceso de globalización introduciendo modificaciones políticas y estratégicas de carácter cualitativo. Algunas de esas transformaciones se describen seguidamente:

#### 1. Diversificación de los Actores de la Seguridad Internacional

La globalización ha diversificado el tipo de actores del sistema internacional, antes limitado a los estados lo que tiene consecuencias en el ámbito de la seguridad y de la Defensa.

##### 1.1 Los Agentes Económicos

La consolidación de mercados que operan globalmente ha permitido a diversos agentes económicos, particularmente a las empresas, adoptar decisiones de manera relativamente autónoma, y en tiempo real, que inciden directamente en el sistema internacional. La globalización económica ha estimulado la desregulación de las relaciones económicas internacionales, lo que se ha traducido en un impulso a los procesos de integración. Estos procesos, a su vez, han estimulado un incremento de la cooperación entre los estados involucrados en diferentes ámbitos de actividad —incluido el de la Defensa—, introduciendo consecuentemente cambios en las relaciones políticas entre ellos. Esta tendencia se halla en casos como los de América del Norte, de la Unión Europea, de África del Sur, de América

Central y de América del Sur.

### 1.2 La Sociedad Civil

Diversas expresiones de la sociedad civil se han consolidado como actores internacionales. Organizaciones No Gubernamentales (ONG) preocupadas de variados temas han desarrollado capacidad para crear agendas políticas internacionales e influir en la toma de decisiones de los estados. Esto puede tener efectos directos e indirectos en el ámbito de la seguridad internacional y la Defensa, ya sea a nivel global como a nivel regional o nacional. Por ejemplo, el rol de las ONG fue decisivo para la aprobación, en 1997, de la Convención Sobre la Prohibición, Almacenamiento, Producción y Transferencia de Minas Antipersonal y Sobre su Destrucción.

### 2. Modificación de los Conceptos de Seguridad Internacional

Los conceptos de seguridad internacional fueron construidos a partir del hecho que, hasta hace unos años, el único actor con capacidad de acción política real en el sistema internacional era el Estado. Con la consolidación del proceso de globalización y el surgimiento de nuevos actores internacionales la concepción

estado-céntrica de la seguridad internacional ha experimentado cambios en algunos de sus supuestos básicos: el Estado ha dejado de ser el objeto exclusivo de seguridad; ahora existen otros demandantes de seguridad que no son el Estado.

De aquí que, desde hace un tiempo, la comunidad internacional haya emprendido el esfuerzo de revisar los conceptos de seguridad internacional y desarrollar nociones que se hagan cargo de nuevas realidades. En esta línea se inscribe, por ejemplo, el debate en torno a la seguridad humana (PNUD 1994).

### 3. El Estado como Regulador y Articulador del Proceso de Globalización

En el contexto de la globalización, pese a sus limitaciones, el Estado mantiene características fundamentales:

Sigue siendo el único que tiene la capacidad de organizarse en función de la representación democrática de la sociedad.

Continúa siendo el único que puede instituir normas jurídicas, ya sea directamente o indirectamente a través de organizaciones internacionales; del mismo modo, es en el Estado sobre quien descansa, en última instancia, la eficacia de esas normas.

Sigue siendo el único actor internacional dotado con capacidad para hacer uso legítimo de la fuerza en los conflictos internacionales, sean éstos inter o intra-estatales.

Continúa siendo el único actor que puede comprometer la vida de sus miembros tras algunos de sus objetivos esenciales.

Finalmente, continúa siendo el actor dotado de los mayores y más complejos recursos de poder.

### 4. Desarrollo de Regímenes de Gobernabilidad Global

Frente al nuevo escenario internacional que se ha ido conformando durante los últimos años, los gobiernos han respondido con la reformulación de los conceptos y prácticas que aplican en la política internacional, especialmente en el ámbito de la seguridad. Sin embargo, a medida que este proceso se profundiza, han comenzado a perfilarse algunos tipos comunes de respuesta: por ejemplo, la tendencia a favorecer una mayor cooperación internacional, especialmente en el ámbito de las Naciones Unidas y de las organizaciones regionales. En el ámbito inter-estatal del conflicto internacional (la "*agenda tradicional*"), las instituciones internacionales de carácter cooperativo se han ido consolidando como herramientas eficaces para encararla. Los ejemplos que señalan esta tendencia son numerosos, pero de manera especial destacan los acuerdos estratégicos entre Rusia, Estados Unidos y la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN).

En el caso de la "nueva agenda de seguridad", compuesta por elementos en general derivados del proceso de globalización, ha ocurrido algo similar. En efecto, si bien se trata de problemas de naturaleza diferente —en general, se trata de amenazas de carácter no estatal y de alcance transnacional—, las respuestas más eficientes también han sido aquellas basadas en la profundización de la cooperación internacional, lo que ha sido particularmente claro en el caso

de la lucha internacional contra el terrorismo. En resumen, el proceso de globalización ha tenido hasta ahora un resultado aparentemente paradójico, ya que, por una parte, aunque ha restado capacidad al Estado para el ejercicio monopólico de la política internacional, también ha fortalecido su papel en aquello en que sigue siendo un actor único e irremplazable; y, por otra parte, pese a generar condiciones para la aparición de "*amenazas asimétricas*", ha igualmente reforzado la importancia de los regímenes internacionales de cooperación en aquellas áreas en las cuales la cooperación resulta de interés para los estados. De esa manera, los regímenes internacionales se han comenzado a articular como instituciones mediante las cuales los estados intentan, con diferentes grados de éxito, dotar de gobernabilidad al proceso de cambios en el escenario internacional.

#### 5. Una Mayor Demanda sobre las Operaciones de Paz de la ONU

La necesidad por cooperación internacional ha generado crecientes demandas sobre la ONU para cumplir con la misión fundamental de mantener la paz en el mundo.

Durante medio siglo, la estructura de la ONU estuvo fundamentalmente orientada a reaccionar frente a situaciones que requerían del mantenimiento de la paz. En el transcurso del tiempo, y particularmente a partir de la década de los 90, ha debido iniciar una reforma de su organización para responder al incremento de la demanda por operaciones orientadas a establecer o imponer la paz, cuestión que supone capacidades políticas y militares diferentes y evidentemente superiores. La misma organización de la ONU para mantener la paz y la seguridad internacionales se ha hecho más compleja, hasta devenir una sofisticada y enorme red de toma de decisiones políticas, político-estratégicas y estratégicas, así como de manejo de crisis; decisiones y acciones que requieren una creciente y más eficiente coordinación política y militar dentro de la ONU y entre ésta y los países participantes, considerando también la participación y coordinación de actores provenientes de instituciones internacionales, de organizaciones civiles transnacionales e, incluso, de los medios de comunicación.

## 2. LOS ENTORNOS QUE INCIDEN EN LA DEFENSA

### 1. El Entorno Mundial

En el curso de la última década, tras el fin de la Guerra Fría, ha ido configurándose una suerte de régimen de gobernabilidad global. Con él se alude a una serie de procedimientos e instituciones que se articulan sobre la base de un conjunto de valores compartidos: entre otros, la promoción de la democracia, la exigencia de protección de los derechos humanos, la creciente desregulación de la economía internacional y la preferencia por la cooperación como opción política para abordar una agenda internacional compleja, de carácter global y transnacional. De este régimen participan estados de diverso poder e influencia y se integran también otros actores internacionales, incluyendo bloques de países o actores no estatales. No todos los actores que concurren a este régimen comparten idénticos enfoques de aquellos valores o asumen todos y cada uno de los mecanismos internacionales en que se encarnan. De su vigencia tampoco resulta forzoso que la opción por la cooperación necesariamente impida la acción unilateral de los estados cuando éstos la consideren necesaria. Incluso más, el marco de seguridad internacional que este régimen global ha generado no resulta incompatible con la conformación de alianzas bilaterales (por ejemplo, Estados Unidos-Japón) o multilaterales de alcance regional (seguridad colectiva de la OTAN). Sin embargo, ha dado lugar al establecimiento de un concepto de "*paz democrática*", así como a una tendencia a limitar e inhibir el uso de la fuerza como resorte de resolución de conflictos al interior de las áreas geográficas en que su gravitación es mayor. En el plano mundial, Estados Unidos sigue manteniendo su supremacía, con marcado acento en el aspecto militar. Sin embargo, la Unión Europea, Rusia, China y el Sudeste Asiático comparten el poder económico y político. La tendencia a la formación de grandes bloques políticos o político-comerciales (NAFTA, UE, APEC, MERCOSUR) se ha acentuado, y en este sentido, se formulan nuevas exigencias y se proyectan

nuevas responsabilidades sobre la soberanía estatal, la que adquiere dimensiones diversas en el ámbito de la adopción de decisiones a nivel internacional y en su ejercicio. En cuanto a las amenazas que se perciben, el terrorismo, en sus distintas manifestaciones y asociaciones, las luchas étnicas, el narcotráfico, la corrupción, los problemas de agotamiento de recursos naturales y las tendencias al integrismo —e incluso fundamentalismo— religioso, determinan la actual agenda internacional. Esto lleva, de una u otra forma, a la polarización de algunos estados, en ciertos casos, o a su alineación con alguno de los polos, en otros. Destaca el interés de EE.UU. por mantener la lucha internacional contra el terrorismo como tema prioritario y por hacer de ella el denominador común de las distintas prioridades nacionales en materia de seguridad y Defensa.

## 2. El Entorno Continental

Desde una perspectiva general, la evolución de la región ha girado en torno a la dinámica entre globalización y desarrollo regional. Por un lado, la globalización ha tenido efectos positivos y negativos en el continente; por el otro, los gobiernos y las sociedades americanas buscan políticas adecuadas para optimizar su inserción en el proceso de globalización. Aunque conserva algunas particularidades importantes, el continente americano no es ajeno al impacto de las tendencias globales que exhibe la agenda de seguridad internacional. En general, los países del continente participan del proceso de globalización y comparten, en buena medida, valores e intereses con las potencias que conforman los regímenes internacionales orientados a dar gobernabilidad al proceso de globalización. Precisamente, algunos de los principios más importantes que han orientado el proceso de Cumbres de las Américas son: la promoción de la democracia, y en particular la consolidación democrática de los países de América Latina y el Caribe; el respeto de los derechos humanos; el desarrollo de un sistema internacional basado en el derecho y capaz de distribuir los riesgos y beneficios de la globalización de manera más justa; en fin, la búsqueda de un ambiente internacional más estable y seguro. El examen de las tendencias más importantes que inciden en la seguridad del continente debe considerar, entonces, los siguientes elementos:

### 2.1. América: una Zona que Contribuye a la Estabilidad Estratégica

Con la excepción de Estados Unidos y Canadá, el continente americano es, en general, una zona al margen de los conflictos internacionales más significativos y, considerado como unidad geográfica, es también un área que se encuentra libre de conflictos intra-regionales importantes. La estabilidad estratégica relativa del continente se refleja en que el índice de conflictividad entre los estados y dentro de los estados es, pese a conflictos latentes y vigentes, el más bajo del mundo.

### 2.2. Las Amenazas en el Continente

El continente americano encara problemas de seguridad de diversa gravedad, tanto de carácter convencional como no convencional. La visión que aquí se entrega corresponde a una evaluación relativa y se fundamenta en la comparación con la situación de seguridad de otras regiones del mundo.

#### *a) Amenazas Convencionales*

En los últimos años, se ha consolidado en el continente americano una tendencia a la disminución de los conflictos entre estados. No obstante, sería prematuro sostener que la conflictividad inter-estatal ha desaparecido. Subsisten algunas cuestiones territoriales pendientes entre algunos países, tanto en América Central como en América del Sur, que eventualmente podrían originar crisis, por lo que las políticas orientadas a la prevención de conflictos y a la cooperación continuarán teniendo gran importancia.

#### *b) Riesgos y Amenazas No Convencionales*

Como se indicó antes, los riesgos y amenazas no convencionales que han emergido durante el proceso de globalización afectan de manera diferente a los estados; de aquí que corresponda a cada país definir soberanamente la percepción de amenaza, así como las políticas e

instrumentos que se emplearán para encararlas

Es importante señalar que si bien los problemas tradicionales y emergentes de seguridad pueden convertirse en amenazas y requerir eventualmente el uso de la fuerza estatal -sobre todo de la fuerza militar—, una gran parte de ellos tiene su origen en las dificultades que enfrentan los estados y las sociedades de la región para tener procesos de desarrollo sustentables que fortalezcan la legitimidad de las instituciones políticas, económicas y sociales. La resolución de muchos de los problemas de seguridad de la región se encuentra, entonces, muy vinculada al éxito de las políticas de desarrollo y a la legitimación de la democracia como un régimen político eficiente.

### 2.3. Hacia un Régimen de Gobernabilidad en el Ámbito de la Seguridad

La institucionalidad americana relacionada con asuntos de seguridad y Defensa se encuentra transitando desde el marco de seguridad colectiva del sistema interamericano surgido durante la Guerra Fría hacia un modelo más diverso y amplio. Este modelo combina las instituciones ya vigentes con un número cada vez mayor de regímenes cooperativos de carácter internacional de distinto alcance (continental, regional, subregional y vecinal). En su conjunto, los diferentes tipos de regímenes están dando paso a un régimen de hecho que genera respuestas nuevas a problemas nuevos y que apunta a conseguir niveles crecientes de gobernabilidad para el continente en el ámbito de la seguridad. Desde un punto de vista conceptual, los principales elementos que configuran este régimen en conformación son:

#### *a) Democracia*

La democracia ha sido adoptada como el régimen político por la casi totalidad de los estados del continente americano. En ese contexto, y a pesar de las diferencias que existan en el avance hacia la consolidación de los regímenes democráticos, los países de la región han desarrollado numerosas iniciativas en el marco de la Organización de Estados Americanos (OEA) y, posteriormente, en el contexto más amplio del Proceso de Cumbres de las Américas, orientadas a promover y fortalecer la democracia y los derechos humanos como bases políticas que favorecen la estabilidad y la seguridad en el continente. Este proceso ha tenido varios hitos durante los últimos años, destacando la aprobación del Compromiso de Santiago y la Carta Democrática de la OEA.

La vigencia de la democracia no elimina el riesgo de conflicto ni garantiza predictibilidad en el comportamiento internacional de los estados, pero la democracia ofrece mejores condiciones para la paz y la estabilidad que otros regímenes políticos, así como mayores seguridades para que los países sujeten sus relaciones mutuas a pautas de conducta más predecibles.

#### *Migraciones Masivas*

El fenómeno migratorio ha adquirido relevancia a nivel mundial, habiéndose constituido durante la década de los 90 como uno de los cambios más importantes asociados a la globalización. Aunque este proceso puede adquirir diversas expresiones (migración resultante de conflictos -desplazados— o migración resultante de cambios sociales), ha desafiado las capacidades de los estados receptores para ejercer jurisdicción efectiva sobre su territorio y así poder ejecutar sus propias políticas internas y externas, definidas soberanamente, generando un fuerte impacto político. Al mismo tiempo, se ha transformado en un factor importante en la generación de crisis internacionales entre los estados afectados. Además de la diplomacia y de medidas internas, a veces los estados receptores se han visto forzados a utilizar la fuerza armada, policial y/o militar, para controlar esta situación. En el continente, y a partir de la década de los 90, se han producido numerosos problemas de seguridad originados en migraciones ilegales masivas, principalmente hacia Estados Unidos, pero también hacia otros países americanos, por lo que el tema migratorio se ha constituido en un tópico de la agenda continental.

#### *b) Regímenes Cooperativos de Seguridad*

La tendencia a la disminución de la conflictividad entre los estados en el continente, aparecida con claridad en la década de los años 90, ha generado espacio para un incremento importante



de la voluntad para cooperar entre los estados y avanzar así hacia un ambiente de seguridad común. En el ámbito de la agenda inter-estatal de seguridad, los principios crecientemente compartidos que animan la evolución de las relaciones de cooperación son al menos dos: la voluntad de hacer transparentes las intenciones y las capacidades, y la voluntad de reducir la percepción de amenaza mutua mediante iniciativas de facilitación del desarrollo en zonas fronterizas, medidas de confianza mutua y acuerdos de control de armamentos.

#### 2.4. Instituciones de Seguridad Interamericanas

Desde mediados de la década de los 80 han surgido modalidades institucionales más diversas que las existentes hasta entonces conformando de hecho una nueva arquitectura de seguridad cooperativa que confiere al continente un mayor grado relativo de gobernabilidad.

Hoy es claro que las instituciones de seguridad continentales se reducen a las establecidas por el Pacto de Río, en particular el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR). En este sentido, el sistema de seguridad colectiva es sólo una parte de una red más amplia, creciente e interrelacionada de regímenes de seguridad cooperativos. De esta forma, se dispone de un sistema más funcional para encarar el conjunto de problemas de seguridad que enfrenta el continente, es decir, tanto los vinculados a la percepción de amenazas convencionales como los relacionados con riesgos no convencionales. La conformación de esta nueva arquitectura de seguridad se ha guiado por dos criterios: el tipo de problema de seguridad a que responde (convencional o no convencional) y el alcance que ellos tienen. Así, por ejemplo, durante la década de los 90 una parte importante de los países del continente adhirió y/o ratificó los regímenes internacionales más relevantes del sistema de Naciones Unidas en materia de no proliferación y limitación de armamentos de destrucción masiva. Igualmente, numerosos estados continentales se incorporaron a otros regímenes internacionales, como la Convención de Minas Antipersonal o el régimen de Control de Tecnología de Misiles, y muchos han coincidido en el interés por incrementar su contribución a las operaciones de paz de las Naciones Unidas. Respecto de la agenda tradicional de seguridad, la OEA organizó, por iniciativa de Chile, entre otros países, dos conferencias regionales sobre Medidas de Fomento de la Confianza Mutua: una en 1995 y otra en 1999. A partir de ellas se ha establecido un mecanismo de seguimiento de aquéllas, el que se suma a las instituciones de prevención de conflictos establecidas en el sistema interamericano y en el de Naciones Unidas.

##### Transparencia

En el ámbito de la transparencia los países están realizando importantes progresos con la publicación o preparación de libros de defensa. Otro esfuerzo ha sido el desarrollo de metodologías estándares comunes para medir el gasto en Defensa entre países del continente. Hasta el año 2001 no existía un método estándar aceptado por dos o más países continentales para comparar sus respectivos gastos en Defensa. Chile y Argentina aprobaron, el año 2001, una Metodología Estandarizada Común para Medir los Gastos en Defensa, diseñada por la Comisión Económica para América Latina (CEPAL). Posteriormente, en el primer semestre de 2002, Chile inició con Perú un esfuerzo similar.

También existe un régimen de transparencia respecto de los armamentos convencionales que se adquieren o que se poseen. No siendo obligatorio, Chile envía información anualmente a los registros de armas convencionales que existen en la ONU y en la OEA.

##### Medidas de Confianza Mutua (MCM)

En el plano estrictamente militar, el continente ha experimentado un incremento de la aplicación de Medidas de Confianza Mutua (MCM).

##### Control de Armamentos

El control de armamentos es un mecanismo que ayuda a alejar la posibilidad de conflictos y facilitar, en consecuencia, la estabilidad en la región.

En relación con las armas convencionales, la comunidad internacional ha negociado un solo instrumento multilateral denominado "Convención sobre Prohibición o Restricción del Empleo de Ciertas Armas Convencionales que pueden considerarse excesivamente nocivas o de efectos

indiscriminados". Esta Convención fue abierta para la firma en 1981 y entró en vigor a fines de 1983. A la fecha, Chile aún no es parte de la misma, encontrándose el proyecto de adhesión en trámite legislativo.

Respecto de las armas de destrucción masiva, cabe señalar que ellas no son sólo de tipo nuclear, sino que también químicas y biológicas. A pesar de no ser un país que las produce, Chile ha firmado las siguientes convenciones que las regulan: la "Convención sobre Armas Químicas", firmada en 1993 y ratificada en 1996, y la "Convención sobre Armas Biológicas", firmada en 1972 y ratificada en 1980.

Además, América Latina se ha beneficiado indirectamente con el "*Tratado de No Proliferación Nuclear*" (TNP), convirtiéndose en una zona libre de armas nucleares. Chile ratificó este Tratado en mayo de 1995. La calidad de zona libre de armas nucleares se consolidó con el Tratado de Tlatelolco.

### 3. El Entorno Regional

Las dificultades que desde fines de los años 90 han aparecido en el continente, y particularmente en algunas de sus regiones, están asociadas a fuertes incertidumbres de carácter económico y a la percepción de los electorados de que muchas instituciones públicas y privadas no están respondiendo adecuadamente a las demandas sociales ni frente a fenómenos que, como la corrupción, distorsionan bienes especialmente sensibles para la sociedad. Esto podría generar situaciones de anomia social y de precariedad institucional afectando el desarrollo de modelos políticos, económicos y sociales sostenibles. No obstante, tales dificultades no se han transferido al ámbito de la seguridad y existe una tendencia a la disminución de los conflictos entre estados. Se han superado situaciones de rivalidad o conflicto en la subregión o área del Cono Sur, particularmente entre Argentina y Brasil, así como entre Argentina y Chile. Al cambio de la relación estratégica entre Argentina, Brasil y Chile se sumó el término del diferendo entre Perú y Ecuador. Un conjunto de acuerdos de alcance regional han contribuido también a reforzar el marco de seguridad inter-estatal en Sudamérica. El Grupo de Río, como mecanismo de concertación, ha desarrollado un diálogo importante sobre no proliferación, desarme, gasto militar, asuntos medioambientales, intervención humanitaria y narcotráfico, entre otros temas. La dinámica de los procesos de integración es visible en distintas regiones del continente. En el plano subregional también es posible observar avances importantes, como es el caso de la Comunidad Andina y de la zona MERCOSUR. Chile mostró su voluntad política de sumarse al esfuerzo cooperativo subregional al tomar la iniciativa de una asociación con el MERCOSUR en 1996 a pesar de su política de regionalismo abierto en el campo del comercio exterior y tener una economía diferente de los fundamentos económicos del bloque. Se han abordado asuntos de seguridad, habiéndose emitido, en 1998, la "Declaración del MERCOSUR, Bolivia y Chile como Zona de Paz".

### 4. El Entorno Vecinal

Desde fines de la década del 80, y durante la década de los 90, los países del Cono Sur de América iniciaron un esfuerzo de cambio político y de renovación de sus modelos de desarrollo, impulso que ha tenido positivos efectos en el ámbito de la seguridad y de la Defensa.

#### 4.1. Chile y Argentina

Chile y Argentina han trasladado el eje de sus relaciones hacia la cooperación, la asociación y la integración. Este cambio ha tenido efectos sustantivos para el campo de la seguridad y de la Defensa. Al desplazarse la lógica de la relación desde la desavenencia a la asociación, también se ha trasladado el eje de la relación estratégica hacia la cooperación para identificar intereses compartidos en esta etapa de globalización e integración y alcanzar objetivos comunes. Los avances de este proceso bilateral en el área de la Defensa se han fundado sobre la base de dos grandes pilares: la construcción de confianza y la búsqueda de relaciones de asociación.

##### a) *Construcción de Confianza*

Se ha desarrollado tanto en el ámbito de la Política Exterior como en el de la Defensa y, dentro de esta última, de la política militar. Chile y Argentina no tienen temas limítrofes pendientes en

su agenda bilateral. En la Antártida, ambos países superponen sus sectores en 21° geográficos, entre las longitudes 53° y 74°, donde la frontera no está definida, y se han reconocido mutuamente su soberanía entre los 25° y 90° de longitud oeste, según lo dispuesto en la Declaración Vergara-La Rosa del 4 de marzo de 1948. En la región antártica no definida, se convino actuar conforme a un espíritu de cooperación. En 1984, con la mediación de S.S. el Papa Juan Pablo II, se suscribió el Tratado de Paz y Amistad entre ambos países. En 1991, los Presidentes de Chile y Argentina alcanzaron un acuerdo sobre 22 de los 24 puntos limítrofes sobre los que se mantenían litigios pendientes. Se ha avanzado hacia niveles más profundos en la relación, desarrollando variadas iniciativas en otras áreas relevantes para la Defensa y, desde 1995, ambos países comenzaron a institucionalizar las relaciones de cooperación en este ámbito.

#### *b) Asociación Política y Políticas Comunes*

Se está desarrollando una agenda de propósitos comunes en el contexto de los procesos de globalización e integración. Chile y Argentina han tendido hacia una creciente convergencia en materias de defensa que tienen alcance mundial: como el mantenimiento y construcción de la paz internacional bajo mandato de las Naciones Unidas. Esto ha posibilitado el desarrollo de ejercicios militares orientados a lograr una mayor interoperatividad entre sus fuerzas. Han promovido la proscripción de las armas de destrucción masiva y han desempeñado un papel importante en el desarrollo de las Conferencias de Ministros de Defensa de las Américas, cuya segunda versión se realizó en Argentina (Bariloche, 1995), mientras que la organización de la quinta recayó en Chile (Santiago, 2002) y en el fomento de la confianza mutua desde la reunión de expertos realizada en Buenos Aires (1994) y la Conferencia de Santiago (1995). Otras iniciativas van desde la lucha contra el terrorismo hasta la protección medioambiental de la atmósfera y la Antártida. En el ámbito estrictamente militar bilateral, las Armadas de Chile y Argentina iniciaron, en 1999, las patrullas navales antárticas combinadas. Del mismo modo, ambas Armadas suscribieron ese año un acuerdo de coproducción de unidades navales.

#### 4.2. Chile y Perú

Una relación estrecha y fructífera con Perú constituye para Chile un objetivo de gran relevancia. Ambos países han expresado puntos de vista coincidentes sobre diversas materias de interés global y regional. Se han realizado diversas iniciativas respecto a implementación de aspectos relativos a tratados y límites (se señalan). En Declaración Conjunta de los Presidentes de Chile y Perú del 30 de julio del año 2001, los Mandatarios coincidieron en que ambos países están llamados a desarrollar vínculos privilegiados y permanentes en el marco de una asociación estratégica fundada en la voluntad de cooperación y coordinación de sus gobiernos, en los principios, valores y objetivos que comparten, en su vecindad y en una percepción común sobre el destino de sus respectivos pueblos, a fin de impulsar el desarrollo y la integración regional. En particular, acordaron fortalecer e intensificar las relaciones de cooperación y confianza mutua en el ámbito de la seguridad y la Defensa, y acordaron desarrollar un proceso de homologación del sistema de medición de los gastos de defensa respectivos. En la oportunidad, los Presidentes dispusieron el inicio de las denominadas "Reuniones 2+2" al crear un Comité Permanente de Consulta y Coordinación Política. Además hay acuerdo en el criterio básico para la homologación del gasto en defensa y otras materias.

#### 4.3. Chile y Bolivia

La relación con Bolivia se caracteriza por el esfuerzo sostenido de diálogo instaurado por los Presidentes de ambos países, con el objeto de alcanzar mayores niveles de armonía y lograr entendimientos en vastas áreas de desarrollo. Se han efectuado distintas iniciativas de interés común y en el área de la defensa (se detallan).

### 3. EL CONFLICTO INTERNACIONAL

#### 1. Riesgos y Amenazas

El debate respecto a los nuevos contenidos que el concepto de seguridad debe contemplar en el mundo contemporáneo permite advertir la importancia que el concepto de amenaza reviste para los temas de la Política de Defensa. Habiéndose considerado como el eje de la

estructuración de la Defensa de un país, esta concepción conduce a una distorsión conceptual puesto que si bien ésta tiene una importancia gravitante en la planificación de la Defensa, no abarca todo el espectro de situaciones que debe contemplar una Defensa moderna. Hay ámbitos de la acción de la Defensa que no están necesariamente determinados por las amenazas: por ejemplo, los de la cooperación y los compromisos internacionales. Una adecuada comprensión de la amenaza exige su consideración junto a otros conceptos que son parte hoy del interés nacional. Hoy existe un conjunto de fenómenos que han conducido a la configuración de una agenda de seguridad internacional más compleja y diversa. La complejidad de la agenda de seguridad internacional expresa una realidad donde se mezclan elementos tradicionales del conflicto internacional con elementos que, sin ser necesariamente nuevos, han adquirido perfiles inéditos a la luz de los cambios sufridos por el escenario internacional a partir del fin de la Guerra Fría. Las tecnologías de la información han introducido cambios en el ámbito estratégico que podrían resumirse en el concepto de *"Revolución en los Asuntos Militares"*. Estos cambios han producido una enorme brecha, o diferencial de capacidades, entre los estados generadores de alta tecnología y los estados dependientes de ella. Entre estos últimos, algunos países, o grupos apoyados por ellos, han tendido a diseñar estrategias capaces de permitirles alcanzar sus objetivos sin involucrarse en un conflicto abierto dentro del escenario favorable para los países que poseen la tecnología de punta. Han surgido así las denominadas amenazas *"asimétricas"*. Todo lo anterior ha obligado no sólo a superar el enfoque de la amenaza como un elemento aislado de otros componentes del interés nacional, sino a dejar espacio a nuevos tipos de amenazas que se suman a las habitualmente consideradas como *"tradicionales"* o convencionales: por ejemplo, las que, en términos genéricos, podrían denominarse *"emergentes"* y, específicamente, las que se han identificado como asimétricas.

### 1.1. Amenazas Convencionales

En relación con los países americanos, las amenazas convencionales se vinculan a situaciones de seguridad que han aquejado las relaciones entre ellos desde el siglo XIX. Caracterizadas como de origen estatal, corresponden, en términos generales, a conflictos interestatales de orden territorial o de soberanía. Las amenazas convencionales pueden tener un origen interno o externo:

#### a) *Amenazas Internas*

Son aquellas que surgen al interior de un país y afectan tanto el funcionamiento normal de las instituciones legítimamente establecidas como la convivencia y el desarrollo nacionales. Este tipo de amenazas sólo interesa en tanto ellas pueden generar situaciones de crisis internas que deriven en crisis internacionales, que tienen efectos sobre la soberanía o el territorio, al desencadenar la intervención política y/o militar de terceros para su solución o control.

#### b) *Amenazas Externas*

Son las que afectan al Estado proviniendo desde el exterior del mismo. Existe tras ellas una voluntad política, de carácter estatal o no estatal, por causar un determinado efecto y, por lo tanto, corresponden a acciones deliberadas.

### 1.2. Amenazas No Convencionales

Las amenazas no convencionales corresponden a situaciones que se caracterizan por no tener necesariamente vínculos estatales. Muchas corresponden a situaciones de orden social y de carácter transnacional. La existencia de estas amenazas introduce un factor de dificultad conceptual, ya que se mezclan temas de naturaleza típicamente interna con dimensiones propias de la seguridad externa, o inciden en el ámbito interno de los países y desde allí se proyectan al plano internacional. Esto supone la necesidad de definir claramente el papel que las Fuerzas Armadas deberían desempeñar en esta materia. Al respecto, en Chile hay consenso en torno a la idea de que las amenazas no convencionales constituyen, en general, problemas de seguridad más que de Defensa. En el plano internacional, la Política de Defensa apoya la Política Exterior del país en orden a enfrentar estas amenazas por medio de la cooperación entre los estados y en virtud de los acuerdos que se establezcan. En el debate sobre amenazas no

convencionales que ha estado en curso en la región durante los últimos años, sobresalen los siguientes aspectos:

*a) La Dificultad de una Agenda Única*

El postulado del Libro de la Defensa Nacional 1997, en el sentido de que ellas no afectan a todos los estados de la misma manera o con la misma intensidad, ha sido confirmado en estos últimos años. Es por esto que resulta difícil establecer una agenda única de nuevas amenazas para el continente.

*b) El Orden de Prioridades*

Así como resulta difícil establecer una agenda única de amenazas no convencionales para todo el continente, es también complejo fijar las prioridades entre ellas. Es por ello que la prevención y la cooperación internacional aparecen como la mejor y más efectiva vía de solución que, por ahora, está disponible para enfrentar este tipo de amenazas en el continente.

*c) Respuesta Diversificada*

Si bien ningún país está *a priori* exento de verse sometido a amenazas no convencionales, incluso de tipo asimétricas, el impacto de las mismas sobre los países del continente varía. Por lo mismo, la forma como cada país les hace frente y asume compromisos internacionales para prevenirlas o combatirlas es también diverso.

## 2. Prevención y Reacción

Para enfrentar los diferentes tipos de amenazas, los estados adoptan medidas de precaución y de reacción en forma de políticas públicas destinadas a prevenir o a combatir cada una de las situaciones que puedan detectarse en los ámbitos descritos.

### 2.1. Ante Amenazas Convencionales

De manera generalizada, los estados determinan situaciones eventuales en que las amenazas convencionales podrían materializarse. Estas situaciones eventuales reciben el nombre de "*hipótesis de conflicto*" y sus rasgos generales son los siguientes:

Su origen es diferente en las distintas áreas del planeta.

La identificación de una hipótesis de conflicto es distinta de su probabilidad de ocurrencia.

En un contexto de interacción y cooperación, la probabilidad de ocurrencia de una hipótesis de conflicto disminuye y esta disminución estimula, a su vez, la voluntad por identificar nuevos ámbitos de interacción y cooperación.

Las hipótesis de conflicto, aunque tengan un bajo índice de probabilidad en la región, siguen constituyendo situaciones eventuales posibles y, por lo tanto, entrañan un riesgo latente. Para las naciones hispanoamericanas, estas hipótesis subsisten ya sea como problemas de delimitación limítrofe pendientes ya sea como antagonismos emanados de conflictos bélicos suscitados entre ellas o entre alguna de ellas y otros estados, o como consecuencia o en asociación con propuestas de revisión de tratados vigentes o diferencias sobre puntos de interpretación de instrumentos, en particular aquellos ya ejecutados. Los procesos de integración y cooperación en distintas áreas del continente americano, iniciados a finales del siglo XX y que aún continúan en curso, han ido acompañados del desafío de generar confianza para remover los elementos que configuraron hipótesis de conflicto en esas áreas y así avanzar hacia etapas más profundas en las relaciones entre los estados. En este proceso, las Fuerzas Armadas pueden ser un activo mecanismo para establecer nuevos vínculos de cooperación en el ámbito de la Defensa. Esto, sin que dejen de cumplir el papel constitucional que el Estado les asigna. En este sentido, no parece apropiado reducir el empleo de las Fuerzas Armadas a hipótesis de conflicto tradicionales que tienen diferentes grados de vigencia y validez.

### 2.2. Ante Amenazas No Convencionales

Complementariamente a la apreciación de las amenazas no convencionales como problemas de seguridad más que de Defensa, con los efectos que esto supone para el empleo de las fuerzas policiales y militares, el enfoque del Estado chileno a los desafíos planteados por ellas considera los siguientes elementos:

En el actual contexto internacional, la vía que el Estado de Chile promueve para enfrentar este

tipo de amenazas es la cooperación entre los estados.

En apoyo de esa perspectiva, aparece como necesario perfeccionar un sistema nacional de inteligencia, tarea hoy en desarrollo.

La definición de las situaciones que se consideran amenazas a la seguridad del país, así como la prioridad que se les asigne para enfrentarlas, es un derecho que le compete única y exclusivamente al Estado de Chile.

En atención al enfoque expuesto, y de acuerdo al dinamismo de los acontecimientos mundiales, Chile ha suscrito una serie de acuerdos en relación al terrorismo internacional (se adjunta detalle de todas las convenciones que Chile ha suscrito al respecto).

### 3. El Conflicto y sus Tipos

El origen del conflicto internacional se puede encontrar en la existencia de intereses contrapuestos entre estados, entre un estado y un grupo social o político, o entre grupos sociales o políticos. Tales intereses contrapuestos pueden estar relacionados con factores históricos, étnicos, sociales, religiosos, económicos o ideológicos. Son, entonces, razones geopolíticas, intereses económicos o acciones políticas las que, en forma más recurrente, producen un conflicto internacional, aun cuando la causa aparente o coyuntural pueda ser distinta. En general, el conflicto asume alguno de sus dos tipos básicos, crisis o guerra, aunque es perfectamente posible que uno devenga en el otro sin solución de continuidad. En todo caso, del análisis expuesto en esta Parte II del presente Libro, puede concluirse que el género que a futuro el conflicto adoptará con mayor probabilidad en la región es la crisis.

#### 3.1. La Crisis

Se define

#### 3.2. La Guerra

Se define

## 4. EL DESAFÍO GEOESTRATÉGICO

### 1. La Perspectiva Geoestratégica

Desde una perspectiva geoestratégica, algunos de los factores que condicionan la Defensa son los siguientes:

#### 1.1. En lo Terrestre

La forma de faja larga y angosta del territorio continental es uno de los factores más importantes por considerar (se desarrolla el tema).

#### 1.2. En lo Marítimo

Los espacios marítimos de interés, tal como se ha expresado en el desarrollo del espacio marítimo en el análisis del territorio y la población de Chile, son indispensables para el desarrollo y vida de nuestro país, toda vez que la mayor parte de sus importaciones y exportaciones fluye a través de él. Algunos de los factores que condicionan la Defensa desde la perspectiva marítima son los siguientes: Lo angosto del territorio nacional y la dificultad y poca flexibilidad de las vías de comunicaciones terrestres y aéreas, obliga a que la mayor parte de los transportes operativos, de las fuerzas militares y de sus apoyos administrativos y logísticos, sea realizado usando las líneas de comunicaciones marítimas nacionales.

La importancia estratégica que tienen los pasos bioceánicos en la zona austral, constituye un desafío que debe ser considerado en la evolución de toda situación que afecte a la Seguridad Nacional, y que de alguna forma condiciona el despliegue estratégico de las fuerzas navales. La amplia extensión de los espacios marítimos, obliga a un gran esfuerzo naval para resguardar la soberanía y prestar apoyo a la vida humana en el mar en misiones de salvamento, así como el control de paso de buques que eventualmente transporten materias tóxicas dañinas para la salud humana como para el medio ambiente, de acuerdo a las regulaciones internacionales. Asegurar las líneas de comunicaciones marítimas tanto de cabotaje como de ultramar constituye un imperativo estratégico ante la eventualidad de ocurrencia de una situación de crisis o de conflicto. También hay otros desafíos, como el efectivo resguardo de nuestra extensa Zona

Económica Exclusiva.

### 1.3. En lo Aeroespacial

En este ámbito, el propósito de la Defensa es influir, desde el aire, sobre los acontecimientos en la superficie terrestre y marítima. Consecuente con las exigencias geográficas del país, el escenario aéreo y espacial presenta singularidades que condicionan la búsqueda de una solución para tal propósito (Se desarrolla el tema).

### 2. Conclusiones del Análisis Geoestratégico del Territorio Nacional

Centrándonos en el factor geoestratégico en su conjunto, es menester hacer presente que el escenario geográfico es uno de los aspectos más significativos para la conducción estratégica de las Fuerzas Armadas. La geografía condiciona, favorable o desfavorablemente, cualquier concepción de empleo de las fuerzas.

## PARTE III POLÍTICA DE DEFENSA NACIONAL

### 1. CONCEPTOS Y DEFINICIONES

#### 1. Los Objetivos de la Defensa Nacional

En términos generales, nuestra Defensa brinda, por una parte, protección a la población, al territorio y a los bienes y actividades que se desarrollan dentro de las fronteras nacionales y concurre, por la otra, a apoyar la gestión de la política exterior de Chile, fundada en la búsqueda de un orden mundial jurídicamente normado. Para cumplir este propósito general, la Defensa persigue los objetivos que se indican:

- a) *Conservar la independencia y soberanía del país.*
- b) *Mantener la integridad del territorio nacional.*
- c) *Concurrir a la creación de condiciones de seguridad externa fundamentales para lograr el bien común de la nación.*
- d) *Apoyar la proyección internacional de Chile.*
- e) *Contribuir a la mantención y promoción de la paz y la seguridad internacionales, de acuerdo con el interés nacional.*
- f) *Contribuir al desarrollo nacional y cooperar al logro equilibrado y armónico de las distintas capacidades del país.*
- g) *En el plano del orden institucional, contribuir a la preservación de la institucionalidad de Chile como República democrática y del Estado de Derecho.*
- h) *Asimismo, por encarnar tradiciones y símbolos nacionales, contribuir al resguardo de nuestra identidad histórica y cultural, sin que ello obste para que a la vez facilite su renovación y enriquecimiento.*
- i) *Contribuir a las actividades que el Estado realiza con el propósito de fortalecer el compromiso ciudadano con la Defensa.*

Del mismo modo, con el objeto de alcanzar los objetivos enumerados, la Defensa cuenta con un conjunto diverso de medios, entre los que las Fuerzas Armadas conforman el órgano esencial. Estos medios están orientados y organizados por una política estatal que expresa la voluntad del Estado de Chile para usarlos en la paz, mediante la disuasión o la cooperación, y en la guerra, mediante acciones bélicas, para enfrentar interferencias externas que amenacen el logro de nuestros objetivos nacionales.

#### 2. Características de la Política de Defensa Nacional

La Política de Defensa Nacional es 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. Entrega los lineamientos generales para estructurar, coordinar y armonizar los esfuerzos del Estado orientados a enfrentar los obstáculos, riesgos y amenazas que terceros puedan alzar contra el interés nacional.

La Política de Defensa es una política de Estado en tanto exige estar por sobre la coyuntura política y trascender los proyectos y la acción de los sucesivos gobiernos del país. Como política

estatal es una política pública y, por tanto, debe estar sujeta a las condiciones generales de formulación, implementación y verificación de las demás políticas públicas, incluida la del sometimiento a la observación y opinión de los ciudadanos. La Política de Defensa debe sujetarse a ciertos resguardos en razón del carácter de algunas de sus materias o elementos, lo que la diferencia de otras políticas públicas y explica que en todo estado civilizado se acepte socialmente que las actividades de la Defensa puedan protegerse en marcos jurídicos especiales. Como toda actividad estatal, la Política de Defensa está sujeta al dualismo de continuidad y cambio. Es preciso que sea concordante con el posicionamiento del país en el sistema internacional, con los riesgos y amenazas por enfrentar, con la realidad geográfica nacional y, también, con la tradición en materia de Defensa.

En su formulación se debe considerar la participación de todos los entes orgánicos del Estado que tienen responsabilidades directas en la Defensa, destacándose el papel protagónico del Ministerio de Defensa Nacional y de las Fuerzas

Armadas, como asimismo del Ministerio de Relaciones Exteriores y de las Comisiones de Defensa de ambas Cámaras del Poder Legislativo. En la medida en que es expresión de un concepto nacional de la Defensa, también resulta conveniente atender la opinión de otras instituciones, estatales o privadas, que posean un conocimiento calificado para la materia. En esta línea se inscribe lo que se ha dado en llamar la "*Comunidad de Defensa*", grupo constituido por militares y por civiles, provenientes principalmente de centros académicos y partidos políticos, cuyo común denominador es su conocimiento y experiencia en materias de Defensa. La Política de Defensa, junto con entregar el lineamiento general para el trabajo de las instituciones del sector, incluye los criterios y orientaciones básicas para las previsiones que se deben adoptar con el objeto de neutralizar amenazas externas, así como superar emergencias internas cuando lo dispongan los estados de excepción constitucionales, para contribuir a atenuar los efectos de catástrofes naturales y para apoyar la proyección de Chile en el exterior. Tales orientaciones están dirigidas al conjunto de los organismos estatales que concurren en la Defensa, y no a las Fuerzas Armadas en particular. Para ellas existe, como derivación de la Política de Defensa, una Política Militar que sienta las bases para el accionar de las instituciones armadas en tiempo de paz.

### 3. Marco de Referencia

La Política de Defensa de Chile se enmarca dentro de los siguientes principios generales:

a) *El Estado de Chile no abriga propósitos agresivos contra ninguna nación del orbe, ni tiene reivindicaciones territoriales en el ámbito vecinal.*

b) *El Estado de Chile tiene la voluntad de proteger a su población, defender sus intereses nacionales, salvaguardar su independencia política, su soberanía nacional y su integridad territorial.*

c) *El Estado de Chile tiene la responsabilidad de mantener una capacidad militar suficiente para concurrir a facilitar el logro de los objetivos nacionales, cuidando que el desarrollo de esa capacidad militar guarde proporción con el desarrollo del resto de las capacidades del país.*

d) *El Estado de Chile tiene la responsabilidad de emplear todas las capacidades nacionales, y en particular su potencial bélico, si fuese necesario, para la Defensa del país y el resguardo de los intereses nacionales frente a amenazas externas.*

e) *El Estado de Chile debe fomentar el compromiso ciudadano con la Defensa*

*Nacional, contemplando, entre otros objetivos, las previsiones necesarias para la prestación del Servicio Militar Obligatorio, la satisfacción de las necesidades de la movilización nacional y aquellas derivadas de la mantención de las capacidades y aptitudes de las Reservas.*

f) *Para el Estado de Chile -así como para todos los estados en general-, su situación geográfica relativa sigue siendo una referencia importante en la formulación de la Política de Defensa.*

g) *El Estado de Chile sitúa su Política de Defensa plenamente dentro del marco jurídico institucional vigente en el país, y reconoce y respeta los tratados y acuerdos internacionales incorporados a dicho marco, de manera tal que su Política de Defensa esté en posesión de la legitimidad propia de toda política de Estado y que sea representativa del compromiso político que vincula al Estado con los ciudadanos*



*nacionales, por una parte, y con la comunidad internacional, por otra.*

*h) Para el Estado de Chile es de particular interés y conveniencia la estrecha vinculación y coordinación entre su Política de Defensa y su Política Exterior, complementándose y potenciándose mutuamente, aunque actuando la primera de respaldo a la última.*

*i) El Estado de Chile mantiene el compromiso de contribuir a la Defensa y promoción de la paz internacional, de acuerdo con el interés nacional.*

#### 4. Fuentes de la Política de Defensa

El Libro de la Defensa Nacional de 1997 identifica como fuentes de la Política de Defensa, principalmente, a la Política de Seguridad Nacional y a la Apreciación Global Político-Estratégica (AGPE). Cabe precisar que la noción de "fuente" no hay que entenderla en un sentido esencialista como principio, fundamento u origen de una cosa, sino en su acepción de documento, obra o materiales que sirven de información o de inspiración para una investigación o, en este caso, una política pública. En consecuencia, la Política de Seguridad Nacional y la AGPE cumplen un papel en esta calidad para la formulación de la Política de Defensa.

##### 4.1. Política de Seguridad Nacional

Teóricamente, es aquella que establece, entre otros aspectos, los criterios para armonizar las acciones por ejecutar en los ámbitos del desarrollo y de la Defensa tendientes a eliminar o atenuar vulnerabilidades del país, de modo de alcanzar una condición que permita asegurar la consecución de los objetivos nacionales. En consecuencia, la Política de Seguridad debería identificar qué vulnerabilidades serán enfrentadas mediante la Defensa, cuáles mediante el desarrollo y cuáles coordinadamente. Cabe subrayar, sin embargo, que el Estado de Chile no ha generado ningún conjunto de criterios y orientaciones que, con el carácter de un marco general, pueda ser entendido como una Política de Seguridad Nacional. Es de destacar, asimismo, que esta circunstancia no ha obstado para que Chile haya tenido una Política de Defensa, implícita en el pasado y crecientemente explícita a partir de la publicación del Libro de la Defensa Nacional de 1997. Para una gestión armónica en la perspectiva de abordar globalmente la tarea de eliminar o atenuar las vulnerabilidades del país, pareciera suficiente una adecuada coordinación entre la Política de Defensa, la Política Exterior, las políticas de desarrollo y las de orden público y seguridad interior, lo cual probablemente requiera crear instancias institucionales que actúen de vínculo entre distintos sectores públicos o perfeccionar las existentes.

##### 4.2. La Apreciación Global Político-Estratégica (AGPE)

Se hace presente que la Apreciación Global Político-Estratégica (AGPE) data de 1950, época en que el Estado percibió la necesidad de disponer de un método que permitiera a sus autoridades políticas relacionar la situación nacional con los escenarios mundial, continental, regional y vecinal durante un período futuro. Para lograr lo anterior, se adaptó una metodología de análisis utilizada tanto para visualizar posibles escenarios de ámbito político o estratégico, así como para señalar los posibles efectos de las decisiones de un Estado sobre los actores internacionales objeto de tales decisiones (se detallan las características de la AGPE).

#### 2. ELEMENTOS DE LA POLÍTICA DE DEFENSA NACIONAL

1. Elementos de la Política de Defensa de Chile: LDN 1997 Se expresa su vigencia y se reiteran a continuación algunos elementos del LDN 1997

1.1. Objetivos Nacionales (se mantienen)

1.2. Contexto Internacional (se mantiene en general)

1.3. Estabilidad Mundial y Regional (se mantiene en general)

1.4. Defensa y Seguridad (se reitera que la defensa y seguridad no deben sobrepasar los derechos humanos).

## 2. Ejes Centrales de la Política de Defensa Nacional

El Estado de Chile tiene una Política de Defensa orientada a amparar a la población del país, proteger sus intereses nacionales, y salvaguardar su independencia política, su soberanía nacional y su integridad territorial. Pero también es claro que, en un sentido integral y moderno, entre los factores que inciden en la propia seguridad nacional se cuenta la estabilidad y seguridad internacionales.

De lo anterior se desprende: la modernización de las instituciones del sector de la Defensa — comprendidas las Fuerzas Armadas—, el incentivo a la cooperación en la región en materia de Defensa y seguridad, así como la contribución a la paz y la seguridad en el mundo según las orientaciones establecidas por la política exterior y los fundamentos de la Política de Defensa.

## 3. Modalidades de Empleo de los Medios de la Defensa

A continuación se detallan:

### 3.1. Disuasión

Se define la disuasión como una modalidad político-estratégica de empleo de los medios de la Defensa, en la cual las Fuerzas Armadas juegan un papel prioritario, pero no exclusivo. Lo que disuade es el conjunto de las capacidades del país, conducido por las autoridades políticas del Estado y respaldado en consensos políticos, así como en la determinación de la población por apoyar los objetivos de la Defensa. También el carácter defensivo como la orientación fundamental de la Política de Defensa. Se agrega como importante no confundir la orientación de la Política de Defensa con la forma cómo opera la alternativa entre las actitudes estratégicas defensiva y ofensiva. En este sentido la disuasión no se puede limitar sólo a la actitud estratégica defensiva. La sola defensiva estratégica, por tenaz que sea, puede ser insuficiente para disuadir a un eventual adversario que amenace con la fuerza o haya decidido emplearla.

### 3.2. Cooperación

El Estado de Chile ha incorporado en su Política de Defensa la cooperación bilateral y multilateral en materias de Defensa y seguridad, en el marco de los procesos de integración que impulsa, y de la participación activa en la mantención y construcción de la paz y estabilidad internacionales, y en su imposición, bajo ciertas condiciones. Lo anterior no se contradice con el hecho de que la Política de Defensa tenga una orientación fundamental defensiva y sea de carácter disuasivo en el plano político-estratégico. Por el contrario, es la voluntad de Chile incrementar sus niveles actuales de cooperación internacional, en los distintos niveles o ámbitos (vecinal, regional-subregional, continental y mundial). La seguridad de Chile depende en lo esencial de su entorno estratégico más inmediato, pero la importancia de sus relaciones de seguridad con otros actores internacionales y la gravitación de una agenda internacional menos ligada a una definición exclusivamente territorial de la seguridad, se han incrementado. De aquí que Chile no agote su Política de Defensa en la protección del territorio, por lo demás plenamente vigente. La cooperación no significa minimizar o cambiar las funciones y misiones que han venido desarrollando y cumpliendo las Fuerzas Armadas a través de su historia, sino que implica orientar parte de sus esfuerzos a colaborar en el impulso nacional hacia la integración.

### 3.3. Empleo Coercitivo de la Fuerza Militar

El Estado chileno reconoce como situaciones de uso legítimo de la fuerza militar, en caso de conflicto internacional, el marco establecido por la Carta de Naciones Unidas. En todo caso, Chile regulará el uso de la fuerza conforme a las convenciones y acuerdos internacionales que norman el Derecho Internacional Humanitario y las normas generales del derecho nacional.

#### *a) El Derecho Internacional Humanitario*

El Derecho Internacional Humanitario (DIH) es el conjunto de normas internacionales, de origen convencional o consuetudinario, que restringen por razones humanitarias el derecho de las partes en un conflicto armado, internacional o no, a utilizar los medios y métodos de hacer la guerra, con el fin de proteger a las personas y los bienes afectados o que puedan verse afectados

por el conflicto (se detalla). Se excluyen situaciones de terrorismo en que se aplicarán las normas sobre derecho internacional de los derechos humanos, establecidas en los convenios de carácter general, como en los especialmente acordados para combatir el terrorismo. También en las situaciones de violencia interna que no alcancen la intensidad de un conflicto armado donde procede aplicar el derecho interno y la normativa relativa al derecho en lo que respecta a los derechos humanos.

#### *b) Medidas de DIH Implementadas por Chile*

Chile afirma que el DIH tiene plena aplicación en todos los casos donde se manifieste la existencia de lucha armada entre partes con intereses contrapuestos. En este marco, nuestro país participa de manera activa en todas las instancias que permitan mejorar los medios y métodos de enseñanza y aplicación eficiente del DIH. En lo particular, con fecha 31 de agosto de 1994 se dictó el decreto supremo 88 N° 1.229, de Relaciones Exteriores, el que creó la Comisión Nacional de Derecho

Humanitario. Esta Comisión tiene por tarea, entre otras, elaborar las proposiciones orientadas a dar pleno cumplimiento a los compromisos internacionales adquiridos por Chile, para lo cual avanza en la identificación, estudio y proposición de las reformas legislativas necesarias para la incorporación al derecho interno de las normas contenidas en los Convenios de Ginebra, de 1949, y sus Protocolos Adicionales, de 1977. Complementariamente, Chile se encuentra en un proceso legislativo orientado a la aprobación y ratificación de otros convenios y tratados de DIH. En un nivel general, el respeto a los derechos humanos, y el DIH como parte de éstos, constituye uno de los objetivos transversales de la educación chilena. En un nivel específico, la enseñanza del DIH se realiza de una manera integral y sistemática en las Fuerzas Armadas. Las instituciones castrenses están implementando programas de difusión del DIH mediante la creciente incorporación de estas materias, tanto en los planes de enseñanza en sus institutos de formación profesional como en el entrenamiento de los soldados conscriptos. El DIH, además, constituye una materia relevante en los programas de educación que se realizan en el Centro Conjunto para las Operaciones de Paz de Chile (CECOPAC).

#### *c) Derecho Nacional para Situaciones de Conflicto Externo*

Las distintas situaciones de seguridad externa que afectan al Estado imponen la necesidad de dotar a las autoridades que se encargan de la conducción de la Defensa Nacional, en sus distintos niveles, de un conjunto de disposiciones de rango jurídico diverso, que introduzcan flexibilidad y adaptabilidad a la orgánica del Estado, así como capacidad de respuesta oportuna y efectiva frente a cada supuesto (se detalla).

### **3. SECTOR DEFENSA Y POLITICAS INTERNACIONALES**

#### **1. Operaciones de Paz de las Naciones Unidas (OPAZ)**

El término "*Operaciones de Paz*" no es mencionado en la Carta de las Naciones Unidas; la práctica de conducir estas operaciones, a contar del año 1945, ha creado un número de normas universalmente aceptadas.

##### **1.1. Aspectos Generales**

El Estado de Chile reconoce a la Carta de las Naciones Unidas, firmada en San Francisco (EE.UU.) en 1945, como el marco jurídico básico en que se sustenta la estructura de la seguridad internacional. Dos de los capítulos de la Carta regulan específicamente las operaciones militares en pro de la paz en el mundo (se detalla su contenido).

##### **1.2. Política de Participación de Chile en OPAZ**

Dados los cambios sufridos en el escenario internacional, la política de participación del Estado de Chile en operaciones de paz ha evolucionado, si bien mantiene sus aspectos conceptuales, doctrinarios y político-estratégicos. La participación de Chile fue establecida en el decreto supremo que aprobó la política respectiva en noviembre de 1996. Este documento precisó lo que el Estado entiende como operaciones de paz y circunscribió, en forma explícita, el alcance de la participación chilena al Capítulo VI de la Carta de las Naciones Unidas. Entre los criterios

generales, políticos y operativos establecidos en ese decreto destacan los siguientes (se detallan). A partir de 1997, el Estado de Chile introdujo algunos cambios en su política de participación en OPAZ (se precisan estos cambios). Otra importante innovación es la creación del Centro Conjunto para Operaciones de Paz de Chile (CECOPAC), destinado a instruir y entrenar al personal militar, policial y civil, tanto nacional como extranjero, que participará en operaciones de paz.

### 1.3. Las Fuerzas Armadas en las OPAZ

Las instituciones de la Defensa Nacional participan en operaciones de paz conforme a las políticas y directrices del Estado de Chile. La definición sobre los medios que tomarán parte se basa fundamentalmente en el tipo de operación que el Presidente de la República ha decidido aceptar y en el análisis de las capacidades que mejor pueden dar cumplimiento a la misión propuesta. Este compromiso de participar en OPAZ no aparta a las Fuerzas Armadas de su misión principal y fundamental, cual es la de existir para la defensa de la patria (se agregan algunas precisiones).

### 1.4. Participación Chilena en OPAZ desde 1997

La participación de Chile en Operaciones de Paz data del año 1948 (se detallan hasta la fecha de publicación del Libro).

## 2. Medidas de Confianza Mutua

Desde la promulgación del Libro de la Defensa en 1997, y dentro del ámbito de las Medidas de Confianza Mutua, se han desarrollado una serie de actividades que ha contribuido significativamente a lograr una mayor transparencia y conocimiento entre las FF.AA. de Chile, Argentina y Perú (se detallan).

## 3. Instrumentos de Cooperación y Entendimiento

Como parte de la orientación general de la Política Exterior de Chile, el sector de la Defensa ha venido impulsando una serie de instrumentos para fomentar la cooperación y el entendimiento con diferentes países del mundo.

### 3.1. Mecanismos de Cooperación

#### *a) Con Argentina*

Desde 1995, las Repúblicas de Chile y Argentina han desarrollado una serie de actividades como parte de las medidas de fomento de la confianza mutua, marco en el cual las relaciones políticas y militares han obtenido un beneficio cualitativo para ambos países.

#### *b) Con Perú*

Ambos países han colaborado en el fomento de medidas de confianza mutua desde 1986, pero la creación de mecanismos de cooperación ha tenido un renovado impulso en los años recientes. En este proceso se han originado puntos de encuentro, reflexión y de análisis que permiten avizorar una creciente visión común vinculada a temas de seguridad y Defensa.

#### *c) Con Brasil*

Las relaciones bilaterales se han incrementado a partir del año 2000, atendiendo al desafío de profundizar relaciones bilaterales históricamente estrechas. Al igual que con Argentina y Perú, la creación de mecanismos de cooperación en el ámbito de la seguridad y Defensa pretende reforzar los encuentros, la reflexión y el análisis común, de modo de ir construyendo un enfoque compartido al respecto.

### 3.2. Acuerdos de Cooperación

Junto a los mecanismos de cooperación en Defensa, Chile ha suscrito una serie de acuerdos complementarios que permiten intensificar las relaciones en el ámbito de la Defensa con países de todas las regiones del mundo (Se adjunta recuadro con detalle).

## 4. Política sobre Desminado Humanitario

Una de las áreas de la Política Exterior de Chile relativa a temas de seguridad internacional, y en la que se manifiesta el apoyo de la Política de Defensa, es la promoción y desarrollo del Derecho Internacional Humanitario y su efectiva aplicación. Según esto, Chile ha apoyado el

esfuerzo internacional que busca eliminar armamentos convencionales que puedan considerarse excesivamente nocivos o de efectos indiscriminados. Chile también ha adherido a los principios internacionales según los cuales el derecho de las partes, en un conflicto armado, a elegir los métodos o medios de combate no es ilimitado; de prohibir el empleo de armas, proyectiles, materiales y métodos de combate de naturaleza tal que causen daños superfluos o sufrimientos innecesarios; así como el principio de que se debe hacer una distinción entre la población civil y las fuerzas militares. Chile adhirió a la Convención de Ottawa en 1997 en virtud de dichos principios internacionales, de la evolución de las relaciones exteriores del país y de las necesidades de la Defensa Nacional. Particular importancia ha tenido el hecho de que las minas antipersonal son armamentos que no discriminan entre la población civil y las fuerzas beligerantes.

#### 4.1. El Desminado Humanitario según la Convención de Ottawa

Se detalla en que consiste.

#### 4.2. Desminado Humanitario y Política de Seguridad Humana

El desminado humanitario es una de las áreas de interés de la Red de Seguridad Humana, de la cual Chile forma parte. Esto implica que el Estado chileno, sin abandonar la obligación primordial de velar por la seguridad del Estado, asume también un enfoque de los temas de seguridad desde la perspectiva de la persona humana y sus derechos, que complementa el anterior.

#### 4.3. Cumplimiento de la Convención de Ottawa

Dentro del proceso chileno para dar cumplimiento a las obligaciones contraídas con la Convención, destacan dos elementos: la creación de la Comisión Nacional de Desminado (CNAD) y la entrega del Informe sobre Medidas de Transparencia.

##### a) *La Comisión Nacional de Desminado (CNAD)*

(Se explica en que consiste y la labor realizada).

##### b) *El Informe sobre Medidas de Transparencia*

Dando cumplimiento a la obligación establecida en el artículo 7° de la Convención respecto a las "Medidas de Transparencia", Chile presentó en el curso del año 2002 un informe público a Naciones Unidas conteniendo información básica respecto al desminado humanitario.

### 4. SECTOR DEFENSA Y POLITICAS NACIONALES

#### 1. Políticas de Orden Territorial

El concepto de soberanía supone la existencia de un territorio circunscrito por límites físicos o geo-espaciales, y la capacidad de imponer la jurisdicción exclusiva del Estado sobre el mismo. Esta idea de exclusividad permite orientar la gestión administrativa del gobierno conforme sus políticas y objetivos, teniendo el sector defensa un papel importante en las políticas apuntadas a desarrollar aquellas zonas del territorio que por sus características y ubicación necesitan de un respaldo especial del Estado.

##### 1.1. Política de Desarrollo de Zonas Fronterizas

Desde la perspectiva de la Defensa, las zonas de frontera son especialmente relevantes porque en ellas convergen aspectos históricos y una referencia tangible para estimar posibles riesgos y amenazas. De aquí que los procesos integradores, que normalmente se inician en torno a objetivos delimitados y de carácter funcional, pueden variar a grados más profundos de interrelación económica, e incluso política, en la medida en que los estados que concurren a la integración aceptan sus respectivas identidades nacionales y se reconocen mutuamente el territorio donde cada uno ejerce soberanía. Chile ha definido su zona fronteriza considerando características especiales de su territorio adyacente al límite internacional y áreas donde se aplican tratados internacionales de efectos permanentes, sujetándola a una legislación específica que contempla la coordinación efectiva entre la Dirección Nacional de Fronteras y Límites del Estado, del Ministerio de Relaciones Exteriores, y el Ministerio de Defensa Nacional. Mecanismos especiales para la adopción de decisiones operan en este ámbito y encauzan la

acción del Estado en materia de bienes inmuebles fiscales, recursos hídricos, recursos naturales, expediciones científicas y de andinismo, y aplicación de disposiciones legales para zonas extremas. Esta preocupación se refleja en la importancia que se atribuye a las iniciativas de integración física con los países vecinos de directo impacto en el desarrollo de la zona fronteriza. Cabe subrayar que las iniciativas que cada Estado desee impulsar respecto de sus zonas de frontera pueden ser de carácter unilateral, bilateral o multilateral. Chile ha adoptado iniciativas de carácter unilateral, que responden a decisiones del Estado en función del desarrollo de un área del territorio nacional sin que medie participación de otro Estado. Complementariamente, Chile ha concurrido junto con Argentina en el impulso de iniciativas conjuntas para favorecer el desarrollo de algunas partes de la extensa frontera que comparten. La solución de los diferendos limítrofes que aún estaban pendientes entre ambos países durante la última década del siglo XX no sólo contribuyó a llevar las relaciones bilaterales al que quizás pueda ser calificado como su mejor nivel histórico, sino que permitió el impulso de iniciativas conjuntas de gran relevancia para ambos países. Finalmente, hay iniciativas de carácter multilateral, entre las que el ejemplo más llamativo es el de la Unión Europea. La experiencia de la Comunidad Económica Europea, predecesora de la actual Unión Europea, muestra que la aceptación de las identidades nacionales, incluido el ejercicio soberano sobre un territorio definido y reconocido, respecto del cual no se alientan reclamaciones, y en consecuencia la superación de litigios territoriales y fronterizos es una condición imprescindible si se desea una integración progresivamente más profunda.

*a) Iniciativa Unilateral: Rutas Marítimo-Turísticas Australes*

Como parte de la política del Gobierno, y después de un análisis global con participación de la Armada de Chile, se decidió abrir tres nuevas rutas de navegación en el área del canal Beagle - Cabo de Hornos.

*b) Iniciativa Bilateral: Tratado Minero entre Chile y Argentina*

Este Tratado abre la frontera para inversiones en proyectos mineros originadas en el país vecino, y propende a un trabajo internacional coordinado en materia de promoción de la minería, del uso del cobre y en la defensa frente al proteccionismo comercial (se agregan aspectos centrales del Tratado).

## 1.2. Política de Desarrollo de Zonas Aisladas

La baja densidad poblacional que caracteriza a ciertas regiones de Chile constituye un factor de vulnerabilidad importante. A esta característica se añade el hecho de que tales zonas presentan condiciones que les han impuesto un desarrollo relativamente más lento, en comparación con otras áreas del país, aunque su potencial económico sea considerable en virtud de sus riquezas naturales. Al contrario de la proyección del crecimiento de la población de Chile, que es más bien moderada, las previsiones sobre el ritmo de su crecimiento económico son significativas. Como consecuencia de la combinación de ambos factores, Chile se convierte en un destino atractivo tanto para la inversión extranjera como, eventualmente, para la población de países con menor desarrollo o con altas densidades poblacionales y falta de espacio físico. Una parte significativa de dichos flujos de inversión y de migración puede canalizarse, crecientemente, hacia nuestras zonas extremas, situación que constituye un desafío al que no es ajena la Defensa Nacional. El Estado chileno se ha preocupado de implementar medidas tendientes a favorecer las zonas aisladas, de modo de incentivar su desarrollo, poblamiento y plena integración con el resto del país. La presencia de unidades de las Fuerzas Armadas en estas zonas aisladas y alejadas de los centros vitales, genera un polo de atracción para la vida humana o nacimiento de una comunidad.

## 1.3. Políticas Relacionadas con los Intereses Marítimos

Los intereses marítimos corresponden a actividades de desarrollo nacional que generan beneficios de orden político, estratégico, económico, científico y social para el país. Están relacionados con la explotación, goce y uso de los recursos o beneficios suministrados por el mar, el lecho y el subsuelo que están bajo la jurisdicción marítima de un Estado. Se desarrollan

en la alta mar, la zona costera y las aguas interiores. Para usufructuar al máximo de estas potencialidades oceánicas, el Estado de Chile ha adoptado medidas respecto al ordenamiento y desarrollo de las actividades en el mar, como asimismo ha fomentado la conciencia marítima nacional. En este plano, la labor de la Armada de Chile se orienta a lograr las condiciones que aseguren la soberanía en el mar y generen un marco de paz que facilite el desarrollo y el crecimiento. Complementariamente, entrega a los chilenos una visión marítima que sitúe a nuestro país como protagonista en el desarrollo de la Cuenca del Pacífico y valora al mar como un verdadero espacio de crecimiento y desarrollo para el país. Finalmente, busca potenciar la conciencia nacional en relación con la importancia que el mar reviste para nuestro desarrollo económico, dependiente de un comercio exterior que en más de un 90 % se realiza por vía marítima. Los intereses marítimos de Chile incluyen algunos objetivos específicos que la Armada, con sus medios, contribuye a satisfacer (se detallan).

#### 1.4. Política Antártica

El Territorio Antártico Chileno constituye un elemento relevante para la definición de la política antártica. En 1940, Chile precisó, mediante el decreto supremo N° 1.747, los límites de su territorio en el continente helado (se definen). Con estos antecedentes, Chile concurrió a la negociación del Tratado Antártico en 1959, junto a otros once estados (se precisa la protección que da el Tratado a los derechos reclamados por los estados firmantes. Se establece la forma en que se manifiesta la presencia chilena en la Antártida).

#### 1.5. Política Espacial

A partir de 1959, fecha en que nuestro país firmó el acuerdo con Estados Unidos de Norteamérica para instalar una estación rastreadora de satélites en Peldehue, la tecnología espacial en Chile ha pasado a ser una herramienta usada por diversos organismos, universidades, centros de investigación y empresas. No obstante, Chile es sólo un país usuario de esta tecnología y, por lo mismo, depende de otros estados para obtener información, servicios e imágenes satelitales. De aquí el imperativo de participar con capacidades propias en la actividad espacial.

##### *a) Marco de Referencia*

En el ámbito internacional, los criterios que orientarán la política espacial de Chile son:  
 Defender el principio que el espacio ultraterrestre es patrimonio común de la humanidad, conforme lo establece la legislación internacional vigente ratificada por nuestro país.  
 Promover el uso pacífico del espacio ultraterrestre para afianzar la paz internacional.  
 Cautelar la soberanía y la seguridad nacional frente a un eventual mal uso de la tecnología espacial por parte de otras naciones.  
 Promover la cooperación internacional y la integración con la región latinoamericana en actividades espaciales.

En el ámbito nacional, los criterios que orientarán nuestra política espacial consideran que, en el ámbito de la seguridad y la Defensa, el uso del espacio se hará de acuerdo con las normas internacionales vigentes, considerando el empleo de tecnología espacial, en el contexto del uso pacífico del espacio exterior, favoreciendo la cooperación en proyectos conjuntos entre entidades civiles y militares.

##### *b) Objetivos*

Se detallan los principales objetivos que contempla la política espacial de Chile.

## 2. Políticas de Cooperación al Desarrollo

La Política de Defensa contiene una serie de elementos que permiten que sus instituciones, aprovechando sus fortalezas individuales y colectivas, puedan comprometer parte de sus esfuerzos al desarrollo nacional.

### 2.1. Política de Medio Ambiente

El objetivo general de la Política Ambiental del Gobierno de Chile es promover la sustentabilidad ambiental del proceso de desarrollo y su fin último es mejorar la calidad de vida de los chilenos y de las generaciones futuras. Cada sector del Estado debe desarrollar una

política ambiental aplicable a su propio ámbito, dentro del marco fijado por la Política Nacional. Para ese efecto, el Ministerio de Defensa Nacional ha formulado una política sectorial, denominada Política Ambiental de Defensa, que servirá de orientación general a las políticas específicas de los distintos organismos e instituciones dependientes del Ministerio. El marco legal en el cual se desenvuelven las instituciones de la Defensa Nacional en esta materia lo constituyen la ley N° 19.300 "*Orgánica Constitucional sobre Bases Generales del Medio Ambiente*" y las declaraciones, convenios y tratados internacionales firmados por el Estado de Chile. Para organizar las actividades del Ministerio en este ámbito, el 30 de enero de 2001 se creó el Comité de Medio Ambiente de la Defensa Nacional, dependiente del Estado Mayor de la Defensa Nacional (se agregan precisiones sobre la participación de las FFAA en la política medioambiental).

## 2.2. Industria Militar

La industria de Defensa, y en particular la industria militar, contribuye al desarrollo del país aportando innovación tecnológica y posibilidades de transferencia tecnológica (se detallan diversas actividades industriales y de contribución al desarrollo de este sector).

# PARTE IV: CONDUCCIÓN Y ORGANIZACIÓN DE LA DEFENSA NACIONAL

## 1. LA CONDUCCIÓN DE LA DEFENSA NACIONAL

La conducción de la Defensa es el proceso mediante el cual se adoptan las decisiones para guiar y dirigir la defensa del país. Sobre la base de una determinada estructura orgánica, dicho proceso fluye por un conducto regulado y sistematizado desde el nivel de decisión más alto del Estado, que corresponde al del Presidente de la República, hasta el nivel estratégico o propiamente militar. La conducción se materializa en el ejercicio del mando. Dicho ejercicio se extiende desde el Presidente de la República hacia los Comandantes en Jefe, por intermedio del Ministro de Defensa Nacional, quien sirve de conducto regular para estos efectos, si bien sus funciones en tiempo de paz tienen ciertas variaciones en relación con el tiempo de guerra. Las normas que regulan la conducción de la defensa en Chile se encuentran en diferentes instrumentos, que tienen distinto rango legal y responden a distintos contextos, según los momentos en que han sido promulgados. La evolución conceptual en el campo de la Defensa ha intentado reflejar mejor el ejercicio práctico del Estado moderno en esta materia y así ha surgido, por ejemplo, una tipología que distingue entre los campos político-estratégico y estratégico de conducción. Sin embargo, la evolución conceptual de la que damos cuenta no ha sido seguida por una evolución semejante de los instrumentos normativos. Con todo, aquí se han tratado de presentar, en forma sistemática, los principios doctrinarios y normas vigentes, así como las nociones modernas con que, en esferas académicas e institucionales de la defensa, tanto en Chile como en el extranjero, se está abordando el tema de la conducción.

## 2. Instituciones Superiores de la Defensa

En el sistema de gobierno presidencial de Chile, la principal institución superior de la Defensa corresponde al Presidente de la República. Otros órganos, que cumplen funciones diversas, según el ordenamiento legal de nuestro país, son el Congreso Nacional, el Consejo de Seguridad Nacional y el Consejo Superior de Seguridad Nacional. En su conjunto, estas instituciones y órganos del Estado, que actúan en el nivel más alto de la conducción de la Defensa, componen lo que se conoce como la estructura superior de la Defensa.

### 2.1. El Presidente de la República

El artículo 24 de la Constitución Política de Chile, al referirse al Presidente de la República, señala que le corresponden el gobierno y la administración del Estado y extiende su autoridad a todo lo que tiene por objetivo la conservación del orden público en el interior y la seguridad externa de la República, de acuerdo con la Constitución y las leyes. En relación con la función



de defensa, es decir, aquella función orientada a la seguridad externa del país, las atribuciones del Presidente de la República son:

Disponer, organizar y distribuir las fuerzas de aire, mar y tierra.

Asumir, en caso de guerra, la Jefatura Suprema de las Fuerzas Armadas.

Declarar la guerra, previa autorización por ley, debiendo dejar constancia de haber oído al Consejo de Seguridad Nacional.

Declarar, con la concurrencia de otros órganos del Estado, los estados de excepción constitucional de asamblea y de sitio.

Las funciones indicadas resumen las principales facultades privativas del Presidente de la República para decidir y resolver en el campo de la Defensa.

## 2.2. El Ministro de Defensa Nacional

El Ministro de Defensa Nacional es el colaborador directo e inmediato del Presidente de la República en el gobierno y administración del sector de la defensa.

Conduce el Ministerio del ramo con arreglo a las políticas e instrucciones que reciba del Presidente (se detallan sus funciones, las instancias que lo asesoran y las que son de su dependencia).

## 2.3. El Congreso Nacional

El Congreso Nacional se compone del Senado y la Cámara de Diputados. Cada rama legislativa tiene una Comisión de Defensa, las que cumplen las funciones de analizar e informar al respectivo plenario todos los proyectos de ley relativos a la defensa nacional, en general, y a las FF.AA., en particular. En relación con el sector de la defensa, el Congreso, además de analizar y aprobar la ley de presupuesto, que incluye recursos financieros para la defensa, concurre con el Ejecutivo en la aprobación de leyes permanentes para autorizar o denegar el ingreso de tropas extranjeras al territorio de la República, como asimismo la salida de tropas nacionales al exterior. De igual modo, el Congreso tiene la facultad de pronunciarse respecto del Estado de Sitio.

## 2.4. El Consejo de Seguridad Nacional (COSENA)

Es un organismo creado por la Constitución Política del país en 1980. Su misión es asesorar al Presidente de la República en cualquier materia de seguridad nacional que él solicite y tiene la facultad de hacer presente al Presidente, al Congreso Nacional o al Tribunal Constitucional, su opinión frente a cualquier hecho, acto o materia que, a su juicio, atente gravemente en contra de las bases de la institucionalidad o pueda comprometer la seguridad nacional. Entre otras atribuciones, puede también recabar de las autoridades y funcionarios de la administración del Estado cualquier antecedente relacionado con la seguridad exterior e interior de la República. Está presidido por el Presidente de la República e integrado, además, por las siguientes autoridades, todas las cuales tienen derecho a voz y a voto:

Presidente del Senado

Presidente de la Corte Suprema

Contralor General de la República

Comandante en Jefe del Ejército

Comandante en Jefe de la Armada

Comandante en Jefe de la Fuerza Aérea

General Director de Carabineros

También integran el COSENA, sólo con derecho a voz, las siguientes autoridades:

Ministro del Interior

Ministro de Relaciones Exteriores

Ministro de Defensa Nacional

Ministro de Economía

Ministro de Hacienda

Este Consejo puede ser convocado por el Presidente de la República, o a solicitud de dos de sus

miembros, y sus acuerdos se adoptan por mayoría absoluta de los miembros en ejercicio con derecho a voto. Actúa como Secretario el Jefe del Estado Mayor de la Defensa Nacional.

### 2.5. El Consejo Superior de Seguridad Nacional (CONSUSENA)

Es un organismo creado por el DFL N° 181, en 1960, cuya misión es asesorar al Presidente de la República en todo lo que se refiere a la seguridad de la nación y al mantenimiento de la integridad territorial del país. Aparte de su función asesora, el CONSUSENA tiene la responsabilidad de analizar y proponer las medidas que, en cumplimiento de las decisiones y orientaciones del Presidente de la República, apunten a coordinar la labor de los diversos ministerios para los propósitos señalados. En esa tarea, al CONSUSENA le corresponderá apreciar las necesidades de la seguridad nacional y hacer cumplir las medidas dispuestas por el Presidente destinadas a incrementar el potencial económico defensivo del país y a establecer la forma en que serán empleados, en caso de emergencia, los recursos de la nación. También le corresponderá apreciar las necesidades de la Defensa Nacional y solicitar, a quien corresponda, los recursos económicos necesarios para crear y mantener el potencial indispensable de las Fuerzas Armadas. Finalmente, es su responsabilidad estudiar y aprobar los documentos básicos o primarios de la seguridad nacional. Aparte del Presidente de la República, el CONSUSENA está integrado por las siguientes autoridades:

Ministro del Interior

Ministro de Relaciones Exteriores

Ministro de Defensa Nacional

Ministro de Economía

Ministro de Hacienda

Comandante en Jefe del Ejército

Comandante en Jefe de la Armada

Comandante en Jefe de la Fuerza Aérea

Director de Fronteras y Límites del Estado

Jefe del Estado Mayor de la Defensa Nacional

Como Secretario del mismo se desempeña el Secretario del Consejo Superior de Defensa Nacional (CONSUDENA). Es interesante destacar el carácter exclusivamente asesor del CONSUSENA, siendo facultad privativa del Presidente de la República resolver sobre los acuerdos adoptados por el Consejo. Esto marca un importante contraste político con el COSENA, órgano que resuelve por acuerdo de sus integrantes con derecho a voto.

### 3. La Conducción Político-Estratégica

En términos específicos, la conducción político-estratégica alude a la dirección que ejerce el Presidente de la República, con la colaboración del Ministro de Defensa, cuando decide y actúa en relación directa con asuntos que, por sus características, sean gravitantes para aquellas situaciones de cooperación internacional en las que Chile concurra con fuerzas militares de cierta dimensión o para la prevención y manejo de un conflicto, que puede no ser necesariamente una guerra, y que, por lo mismo, involucre el total o parte del potencial del país, incluidas sus Fuerzas Armadas. En el proceso que lleva a la toma de decisiones en el ámbito político-estratégico, por parte del Presidente de la República, confluyen las perspectivas políticas y técnicas de distintos sectores de la administración del Estado, así como la perspectiva militar o estratégica. A partir de ello, el Presidente resuelve una forma de enfrentar la situación. La legislación prevé que la estructura donde confluyan aquellas perspectivas—políticas, técnicas y estratégicas— sea el Consejo Superior de Seguridad Nacional (CONSUSENA). En el seno de este Consejo, le corresponde al Ministro de Defensa la responsabilidad de proponer para la resolución del Presidente de la República, tanto en tiempo de paz como de guerra, la política de defensa nacional. En especial, le corresponde:

Considerar y valorar las necesidades de las Fuerzas Armadas, tanto de personal como de material, destinadas a mantener su potencial, preparación y entrenamiento adecuados.

Proponer, de acuerdo con los planes correspondientes, las misiones que deben cumplir las

Fuerzas Armadas y su prioridad.

Llevar al CONSUSENA, para su discusión y aprobación, las proposiciones relativas a seguridad nacional y que correspondan al Campo de Acción referido a la Defensa Nacional.

Establecer los contactos necesarios con los demás ministerios y organismos civiles para obtener el mejor aprovechamiento de los servicios estatales en relación con la seguridad nacional.

Participar en el estudio de los planes básicos primarios y dar cumplimiento a la parte pertinente al sector a su cargo.

Dado que el CONSUSENA sólo se reúne a convocatoria del Presidente de la República, diversas funciones de la conducción político-estratégica se cumplen rutinariamente en el Estado, y en particular en el Estado Mayor de la Defensa Nacional.

Entre ellas destacan las siguientes:

Realizar la Apreciación Global Político-Estratégica.

Elaborar la planificación primaria.

Disponer y controlar la planificación estratégica que se deriva de la planificación primaria.

#### 4. La Conducción Estratégica de las Fuerzas Armadas

El DFL 181, y su reglamento complementario, utiliza el concepto de "*conducción estratégica de las Fuerzas Armadas*" en el sentido de una acción superior para la cual el CONSUSENA asesora al Presidente de la República y estudia y propone las medidas apuntadas a coordinar la labor de los diversos Ministerios para que se dé cumplimiento a la política que establezca el Presidente.

El Presidente tendrá, en todo momento —tiempo de paz, de guerra o estado de emergencia— una relación de mando directa con los Comandantes en Jefe respectivos, a través del Ministro de Defensa. Cuando en tiempo de guerra o en estado de emergencia sea necesario establecer fuerzas conjuntas en determinadas zonas, la relación de mando entre el Presidente y los jefes militares a cargo de dichas fuerzas se hará por intermedio del Ministro de Defensa y del Presidente de la Junta de Comandantes en Jefe. Además, en tiempo de guerra, el Presidente de la República asume la jefatura suprema de las Fuerzas Armadas y la normativa vigente lo faculta para ejercer personalmente la conducción estratégica de las Fuerzas Armadas o bien para disponer que sea ejercida por el Presidente de la Junta de Comandantes en Jefe. Por su parte, al Ministro de Defensa, además de las tareas enunciadas anteriormente que es de su responsabilidad proponer para la resolución del Presidente de la República, le corresponde en este ámbito lo siguiente:

Proponer las directivas y disposiciones para la conducción estratégica de las Fuerzas Armadas.

Aprobar los planes secundarios, disponiendo su cumplimiento por intermedio de la Junta de Comandantes en Jefe.

Para el satisfactorio cumplimiento de todas las funciones reservadas al Ministro de Defensa, la legislación lo dotó de un órgano asesor propio en materias que incumban a las tres instituciones armadas: la Junta de Comandantes en Jefe (JCCJ), cuyo organismo permanente de trabajo es el Estado Mayor de la Defensa Nacional (EMDN). La Junta está conformada por los Comandantes en Jefe del Ejército, de la Armada y de la Fuerza Aérea. En tiempo de paz, es presidida por el Ministro de Defensa y, en tiempo de guerra, por un funcionario militar designado por el Presidente de la República para que se desempeñe como Presidente de este organismo asesor colegiado. Complementariamente, en su asesoría al Ministro de Defensa le competen a la JCCJ algunas funciones de carácter específico, tales como:

Estudiar y proponer la política militar y las medidas referentes a la seguridad nacional que incumban a las fuerzas armadas, estudiando y valorando sus necesidades.

Proponer la solución de todos los problemas relacionados con la estrategia militar y su desarrollo durante la guerra.

Emitir las directivas y disposiciones para la conducción estratégica de las Fuerzas Armadas, que se deriven de la planificación primaria y secundaria.

Proponer el establecimiento de comandos o fuerzas conjuntas en aquellas zonas donde lo exija la Seguridad Nacional.

Tanto en tiempo de paz como en tiempo de guerra, a cada miembro de la Junta, es decir, a cada Comandante en Jefe, le corresponderá el cumplimiento de las decisiones que se adopten referidas a su respectiva institución.

### 5. La Conducción Estratégica Militar o Conjunta

Este nivel de la conducción comprende las actividades de concepción y dirección que realizan las Fuerzas Armadas en la preparación y ejecución de la guerra y sus campañas. Por lo mismo, adquiere importancia la conducción y coordinación de las actividades de cada una de las instituciones armadas en función de los objetivos estratégicos que se hayan fijado. El organismo central donde radica la coordinación a este nivel es la Junta de Comandantes en Jefe. Para estos efectos, la JCCJ cumple, además de las tareas señaladas en el acápite precedente, las funciones que siguen:

Estudiar y aprobar los planes de los mandos conjuntos subordinados.

Planificar la instrucción en las Fuerzas Armadas en todos aquellos aspectos de aplicación conjunta.

Disponer la ejecución y dirección de ejercicios y maniobras conjuntas.

En tiempo de guerra, el Presidente de la JCCJ podrá ejercer la conducción estratégica de las Fuerzas Armadas, cuando así lo determine el Presidente de la República, y siempre le corresponderá, en todo caso, ejecutar, con la conformidad del Ministro de Defensa, las decisiones referidas a fuerzas conjuntas.

### 6. Los Campos de Acción

En la organización del Estado para enfrentar amenazas o riesgos a la seguridad del país, y particularmente a la defensa nacional, la legislación ha previsto la agrupación de la totalidad de los ministerios e instituciones y organismos que dependen de ellos, en cuatro campos de acción: Interno, Diplomático, de Defensa y Económico. La legislación de 1960, que estableció el CONSUSENA y los campos de acción, previó que la planificación de las medidas apuntadas a obtener la seguridad nacional fuese elaborada durante el tiempo de paz, sin perjuicio de aquellas medidas que pudieran adoptarse en tiempo de guerra. De aquí que, para efectos de facilitar la planificación, coordinación y ejecución de las diversas acciones relacionadas con la prevención de conflictos —y, con mayor razón, con su resolución— se haya tendido a observar los campos de acción como la modalidad orgánica permanente del Estado, tanto en tiempo de paz como en tiempo de guerra. Sin embargo, la rutina habitual del Estado de Chile en tiempo de paz no se organiza por campos de acción, sino que por ministerios y sus instituciones y órganos dependientes.

## 2. EL MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL

### 1. La Organización del Ministerio de Defensa Nacional

El Ministerio está constituido por las Subsecretarías de Guerra, Marina, Aviación, Carabineros e Investigaciones y el Estado Mayor de la Defensa Nacional (EMDN), además de aquellos organismos mencionados en el capítulo precedente. Dependen del Ministerio de Defensa Nacional las instituciones de las Fuerzas Armadas (Ejército, Armada y Fuerza Aérea) y las de Orden y Seguridad Pública (Carabineros y Policía de Investigaciones).

### 2. Las Subsecretarías del Ministerio de Defensa Nacional

Constituyen los órganos de asesoría y colaboración inmediata del Ministro. Sus titulares son los respectivos subsecretarios, funcionarios de la exclusiva confianza del Presidente de la República. Además de las tareas específicas que disponga el Ministro, la función de cada una de ellas es analizar y atender las materias administrativas que digan relación con la respectiva institución a la que sirven, así como impulsar todas las iniciativas y proyectos que sean de beneficio para el desarrollo de la Defensa y del Orden y Seguridad Pública. (se detallan las funciones de las subsecretarías).

#### 2.1. Subsecretaría de Guerra

#### 2.2. Subsecretaría de Marina

### 2.3. Subsecretaría de Aviación

### 2.4. Subsecretaría de Carabineros

### 2.5. Subsecretaría de Investigaciones

## 3. El Estado Mayor de la Defensa Nacional (EMDN)

El Estado Mayor de la Defensa Nacional es el organismo permanente de asesoría, trabajo y coordinación del Ministro de Defensa Nacional en todo lo que dice relación con la preparación y empleo de las Fuerzas Armadas. Se trata de un organismo conjunto, es decir, integrado por representantes de las tres instituciones armadas, bajo el mando del Jefe del Estado Mayor de la Defensa Nacional. Asimismo, al EMDN le corresponde desempeñar las funciones de organismo de trabajo y coordinación del Consejo Superior de Seguridad Nacional (CONSUSENA) y de la Junta de Comandantes en Jefe (JCCJ) (se detallan miembros y funciones).

## 4. El Consejo Superior de la Defensa Nacional (CONSUDENA)

Su función principal es controlar las inversiones que se hagan con cargo a la Ley Reservada del Cobre, las que deben ser autorizadas por Decreto Supremo. Es presidido por el Ministro de Defensa y está integrado por:

Ministro de Relaciones Exteriores

Ministro de Hacienda

Comandantes en Jefe de las Fuerzas Armadas

Subsecretarios de Guerra, Marina y Aviación

Jefes de Estados Mayores de las Fuerzas Armadas

Jefe del Estado Mayor de la Defensa Nacional

Actúa como Secretario un oficial superior (en retiro), especialista en Estado Mayor.

## 5. La Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos (ANEPE)

La Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos es el órgano académico del Ministerio, especializado en materias de seguridad y defensa. Su misión es desarrollar las actividades de docencia, investigación, extensión y difusión destinadas a incrementar los conocimientos en materias de Seguridad Nacional y Defensa Nacional (se detallan miembros y funciones).

## 6. La Dirección General de Movilización Nacional (DGMN)

Es un organismo ministerial en el que participan representantes de las tres ramas de las Fuerzas Armadas. Su director es un Oficial General de Ejército o de grado equivalente de la Armada o Fuerza Aérea en servicio activo, designado por decreto supremo. Las principales funciones de la DGMN son coordinar y controlar las siguientes actividades:

La Movilización Nacional, que es el conjunto de actividades y medidas destinadas a poner una parte o la totalidad del potencial humano, material e industrial del país en situación de enfrentar adecuadamente un conflicto.

El Reclutamiento (se define).

El control de armas y explosivos.

El control de armas químicas y tóxicas.

## 3. MOVILIZACIÓN NACIONAL Y SERVICIO MILITAR

### 1. La Movilización Nacional

Comprende tres etapas: preparación, ejecución y desmovilización. La preparación se realiza en estado de normalidad constitucional mediante la planificación y alistamiento de los potenciales humanos, materiales e industriales. Su ejecución es descentralizada y supone, entre otras materias, la organización del conjunto de la administración del Estado en Campos de Acción.

#### 1.1. Movilización del Potencial Humano

En caso de conflicto externo, considerado en la Constitución Política de la República como un estado de excepción denominado "Estado de Asamblea", los criterios de asignar recursos para incrementar las fuerzas, son modificados para responder a las circunstancias de emergencia

asociadas al mismo. En la Movilización Nacional se intenta preparar al país sin que se produzcan cambios ostensibles en el curso normal de las actividades nacionales. La elaboración y la actualización permanente de los documentos y planes de movilización es una función que desarrolla el Estado Mayor de la Defensa Nacional

(EMDN), mientras que el alistamiento, que comprende la coordinación y ejecución de medidas preparatorias de movilización, es una función que ejecuta la Dirección General de Movilización Nacional (DGMN). Durante los últimos años ha existido una permanente preocupación por modernizar conceptos y procedimientos tendientes a llevar el proceso de la movilización a escenarios más realistas y acordes a sus necesidades. Para lo anterior, la DGMN ha puesto en práctica su proyecto "*Avance*" que, en síntesis, considera actualizar en todos los niveles (EMDN, DGMN, Estados Mayores institucionales, unidades operativas, zonas navales, bases aéreas y Unidades Bases de Movilización) los procedimientos de validación y control de la administración de la reserva y de requerimientos del campo de acción de la defensa. Asimismo, el proyecto se orienta a perfeccionar los procesos de consulta, análisis y evaluación involucrados en la asignación de recursos, asegurando una real y oportuna administración de la información durante la etapa de preparación y, consecuentemente, en la ejecución de la movilización del potencial humano.

## 2. El Servicio Militar Obligatorio

El Servicio Militar Obligatorio (SMO) fue establecido en Chile mediante la Ley N° 1.362 de "*Reclutas y Reemplazos del Ejército y la Armada*", promulgada el 5 de septiembre de 1900. Aunque su extensión es universal, es decir, se funda en el carácter obligatorio y solidario de la carga pública, el costo de este modelo de conscripción es muy elevado y no esta acorde con las necesidades actuales de la Defensa Nacional. Por lo mismo, durante la mayor parte del siglo XX su aplicación fue selectiva, para lo cual se diseñó un sistema de reclutamiento que permitiera seleccionar el contingente a partir de la Base de Conscripción. Con algunas variaciones, este sistema se ha mantenido en el tiempo, dando lugar a lo que se conoce como un modelo obligatorio-selectivo de conscripción.

### 2.1. Proceso de Modernización del SMO

Se encuentra en ejecución una propuesta que considera el diseño de un sistema de reclutamiento que fomente la presentación voluntaria a cumplir con este servicio al país y que, en subsidio, permita seleccionar el porcentaje de contingente no cubierto con voluntarios por medio de un mecanismo de sorteo público y universal considerando que el país no cuenta con recursos económicos que permitan una profesionalización completa de las FFAA y que es necesario cumplir con la obligación de garantizar la defensa nacional.

## 3. La Reserva

La reserva es el conjunto de personas, con instrucción militar o sin ella, integrantes del potencial humano del país, que no se encuentran comprendidas en la Base de Conscripción ni en Servicio Activo en las instituciones de la Defensa Nacional. El personal de la reserva militar o de las Fuerzas Armadas se denominará reservista y se clasificará en reserva con instrucción y reserva sin instrucción (se precisan las características de la reserva).

## 4. LAS FUERZAS ARMADAS

### 1. Política Militar

La Política Militar corresponde al conjunto de orientaciones que el Ministerio de Defensa dirige a las Fuerzas Armadas para materializar las normas propiamente militares que se derivan de la Política de Defensa Nacional. Ella orienta el quehacer de las Fuerzas Armadas como un todo armónico y coordinado, de aquí que tenga un carácter conjunto. La Política Militar apunta a dar respuesta, en el ámbito estratégico, a los requerimientos de la Política de Defensa y, al mismo tiempo, sentar las bases de las políticas institucionales específicas. Entre otras cosas, ella puede fijar criterios o estándares para materiales y equipos de uso común en las tres instituciones, procedimientos de tipo logístico y gestión de recursos, procedimientos operativos normales,

entrenamiento conjunto y materias que permitan optimizar el cumplimiento de las tareas comunes y conjuntas de las instituciones.

## 2. Misión de las Fuerzas Armadas

Las Fuerzas Armadas, dependientes del Ministerio encargado de la Defensa Nacional, están integradas sólo por el Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea de Chile. Estos cuerpos armados existen para la defensa de la patria, son esenciales para la seguridad nacional y garantizan el orden institucional de la República. En su calidad de cuerpos armados, son esencialmente obedientes, no deliberantes, profesionales, jerarquizados y disciplinados. En el plano de la defensa o seguridad exterior, la misión general de las Fuerzas Armadas es disuadir o combatir toda amenaza externa con el propósito de resguardar la soberanía y mantener la integridad territorial. También cooperan con fuerzas militares de otros países en iniciativas bilaterales o multilaterales, siempre de acuerdo con el interés nacional.

En función de esos fines, la labor de las Fuerzas Armadas es permanente y descansa fundamentalmente en el juramento de servicio a la patria y defensa de sus valores esenciales que cada uno de sus integrantes expresa al momento de ingresar a las filas, y en el adecuado alistamiento del personal y del material de cada una de las instituciones armadas. Por estas razones, y por la naturaleza de las misiones asignadas, la profesión de las armas se considera como eminentemente vocacional. Esto se ve reflejado en los cuerpos legales correspondientes donde se establece, entre otros aspectos, que *"la incorporación a las plantas y dotaciones de Oficiales y personal del Cuadro Permanente sólo podrá hacerse a través de sus propias Escuelas Matrices"*.

Derivado de las particulares exigencias que impone la función militar y la carrera profesional, los organismos y el personal que las desempeñan, así como sus institutos de formación profesional, se ajustan a normas jurisdiccionales, disciplinarias y administrativas que se establecen en cuerpos legales específicos. El personal de las Fuerzas Armadas está constituido por el personal de planta (Oficiales, Cuadro Permanente o Gente de Mar, y Empleados Civiles), el personal a contrata y el personal de reserva llamado al servicio activo. En forma complementaria, y aunque no forman parte del personal de planta, también están sometidos a la jerarquía y disciplina de las Fuerzas Armadas y leyes correspondientes los Subalféreces, Cadetes, Grumetes, Aprendices y Alumnos de las escuelas institucionales, así como los Soldados Conscriptos. Las Fuerzas Armadas requieren estar preparadas y capacitadas para cumplir sus misiones con suficientes grados de flexibilidad y dinamismo. En términos generales, deben estar preparadas tanto para el combate como para afianzar la paz de que Chile goza y participar en el esfuerzo que el Estado realiza en el mantenimiento de la paz mundial. Es por esto que a las Fuerzas Armadas no se las puede concebir como instituciones abocadas única y exclusivamente a los problemas de la guerra, sino también a los problemas de la construcción de la paz. Su despliegue y organización de paz debe darles la capacidad suficiente para transformarse en el órgano militar que el Estado necesita para enfrentar eventuales conflictos o para hacerse cargo de las tareas que el Estado les encomienda en el ámbito de la cooperación internacional.

## 3. Funciones de las Fuerzas Armadas

A fin de poder cumplir con las tareas que tienen asignadas, las Fuerzas Armadas realizan una serie de actividades conjuntas, comunes y específicas. La ejecución de las actividades conjuntas y comunes ha demostrado su utilidad para un accionar coordinado bajo el concepto de *"unidad de la guerra"*. Normalmente, las actividades conjuntas y comunes se coordinan y disponen a través del Estado Mayor de la Defensa Nacional (se define cada una de ellas).

### 3.1. Funciones Conjuntas

### 3.2. Funciones Comunes

### 3.3. Funciones Específicas

## 4. Consideraciones sobre el Tema Conjunto

En la búsqueda de soluciones estratégicas acordes a nuestra realidad y a la disponibilidad de

medios, y tomando en cuenta la experiencia de países que se han visto envueltos recientemente en conflictos, ha quedado de manifiesto la necesidad de ejercer la conducción conjunta, de manera de integrar sus capacidades para lograr resultados que sean, a la vez, eficaces en cuanto al efecto y oportunidad, y eficientes en cuanto al empleo de los recursos (se agregan precisiones).

#### 4.1. Algunos Conceptos

La estrategia militar o conjunta se define como *"la ciencia y el arte de concebir y conducir la utilización de los potenciales del campo de acción bélico, en la preparación y ejecución de la guerra, coordinando las actividades de cada una de las instituciones de las FF.AA. y comandos conjuntos para alcanzar los objetivos entregados por la Política"*. Es decir, como un todo, las FF.AA. constituyen un órgano de maniobra conjunto *Per se*, pudiendo, si la situación lo aconseja conformar otros órganos conjuntos subordinados de carácter permanente (comandos conjuntos) o circunstancial (fuerzas de tarea conjuntas: por ejemplo, fuerzas aerotransportadas conjuntas o fuerzas anfibas conjuntas). De la naturaleza del objetivo, de los imperativos estratégicos, del análisis de los elementos de la conducción estratégica y de la misión recibida, dependerá la forma en que se organicen los medios y sus características (conjuntos, combinados o institucionales). Por ello la determinación del empleo de medios conjuntos es una responsabilidad del conductor militar del nivel correspondiente, a quien se le ha asignado la misión y entregado el objetivo.

4.2. La Conducción Conjunta (se define).

4.3. Operaciones Conjuntas (se define).

4.4. Conclusiones Sobre lo Conjunto (se agregan precisiones).

#### 5. La Interoperatividad

Entendida como la habilidad de sistemas, unidades o fuerzas, para entregar o recibir servicios de otros sistemas, unidades o fuerzas, y usar estos servicios compartidos en forma eficiente, la interoperatividad puede ser considerada hoy como un requisito básico para la ejecución de operaciones militares conjuntas o de fuerzas combinadas integrantes de una coalición internacional. En el plano nacional, la interoperatividad impacta en el funcionamiento y organización de las Fuerzas Armadas y sus medios. El desafío de las instituciones de la defensa de Chile es mejorar las capacidades de inter operar entre ellas. Esto significa incorporar en sus procesos de modernización a la interoperatividad como un factor de relevancia en la toma de decisiones, dando énfasis al avance en materia de estructuras y procesos de mando y control, así como en la administración de la información. Chile ha avanzado en la estandarización de procedimientos conjuntos, aunque desde un punto de vista operacional aún se requiere adecuar la doctrina, los procesos de entrenamiento y la estandarización de equipos y sistemas. En relación con el empleo técnico de los medios, se deberá procurar la estandarización de procedimientos, lenguaje y catalogamiento para todas las instituciones. En el plano internacional, la definición de los requerimientos de interoperatividad, para eventualmente desarrollar actividades dentro de una fuerza combinada en el marco de las Naciones Unidas, compete a los gobiernos, particularmente a los ministerios de Defensa y de Relaciones Exteriores. Las decisiones que se adopten en estos ámbitos determinarán los estándares de interoperatividad que se desee solventar y constituirán el marco en el que se desenvuelvan los esfuerzos desplegados en esa dirección por los distintos estados partícipes.

## **PARTE V LOS MEDIOS DE LA DEFENSA**

### **1. EL EJÉRCITO DE CHILE**

#### **1. Misión del Ejército**

El Ejército tiene por misión contribuir a mantener la integridad territorial y la soberanía nacional. En consecuencia, le corresponde participar en la defensa terrestre del país ante toda acción impulsada desde el exterior que amenace o atente contra ellas (se definen sus actividades).



### 1.1. De Carácter Nacional

Desarrolla y mantiene el alistamiento operacional de sus fuerzas mediante la docencia, instrucción y el entrenamiento de combate.

### 1.2. De Carácter Internacional

Participa en iniciativas del Estado tendientes al resguardo de la paz y la seguridad internacionales bajo mandato de las Naciones Unidas. En el ámbito de la Organización de Estados Americanos (OEA), participa en la Junta Interamericana de Defensa (JID) y está representado en el Colegio Interamericano de Defensa (CID). Asimismo, como uno de sus miembros fundadores, el Ejército desempeña un activo papel en la Conferencia de Ejércitos Americanos (CEA).

## 2. Organización

De manera sintética, la estructura general del Ejército se muestra en un cuadro con:

### 2.1. Mando Superior

### 2.2. Unidades Operativas

Se definen las siete Divisiones del Ejército y su jurisdicción geográfica a través de todo el territorio.

### 2.3. Capacidades y Medios

Globalmente, el Ejército se estructura en torno a una adecuada organización del mando y de las fuerzas, en el marco de sistemas operativos, permitiendo conformar su potencial de paz y de guerra. Organiza sus sistemas operativos sobre la base de los siguientes subsistemas:

a) *Subsistema de Información* (define sus funciones relativas a la inteligencia en los tres niveles de la conducción militar, estratégico, operativo y táctico).

b) *Subsistema de Mando y Control* (define sus funciones)

c) *Subsistema de Maniobra* (define sus funciones).

d) *Subsistema de Apoyo Logístico* (define sus funciones).

### 2.4. Comando de Institutos Militares (CIM)

Como organismo ejecutivo de la docencia en la Institución, el CIM administra la formación de Oficiales, Suboficiales y Clases.

### 2.5. Organizaciones de Apoyo Administrativo, Logístico y Técnico

Estos Comandos son los siguientes:

a) *Comando de Apoyo Logístico (CALE)* (define sus funciones).

b) *Comando de Apoyo Administrativo del Ejército (CAAE)* (define sus funciones).

c) *Comando de Industria Militar e Ingeniería (CIMI)* (define sus funciones).

d) *Comando de Ingenieros del Ejército (CINGE)* (define sus funciones).

e) *Comando de Telecomunicaciones del Ejército (CTE)* (define sus funciones).

f) *Comando de Salud del Ejército (COSALE)* (define sus funciones).

### 2.6. Armas y Servicios

El Ejército está conformado por Armas y Servicios de diversas características que cumplen funciones diferenciadas, tanto en forma individual como de modo combinado. Las Armas son: Infantería, Artillería, Caballería Blindada, Ingenieros y Telecomunicaciones. En los servicios se encuentran los logísticos y los administrativos. Los servicios logísticos son los de Material de Guerra, Intendencia, Transporte, Sanidad y Veterinaria. Los Servicios administrativos, en tiempo de paz, son los de Ayudantía General, Justicia Militar, Policía Militar, Religioso y Bienestar; en tiempo de guerra, se agregan los de Sepultura y Reemplazos.

## 3. Visión Estratégica

El Ejército de Chile se encuentra desarrollando un "*cambio estratégico integral*".

Este cambio consiste en un proceso de modernización basado en la incorporación de los conceptos de proyección de la fuerza e interoperatividad, y del fortalecimiento del modelo vocacional-profesional, de la integración institucional a la sociedad y de su compromiso con el

espíritu republicano.

### 3.1. Ámbitos de Acción

(Se definen)

## 4. El Proceso de Modernización

El proceso de modernización considera la transformación y el mejoramiento de capacidades, de estructuras y de gestión que permitan al Ejército adecuarse a las exigencias que le imponen tanto el acontecer nacional e internacional como el rápido cambio tecnológico. Desarrollar una organización moderna, de gran especialización y con unidades de alto rendimiento y eficiencia y habilidad para el empleo de sistemas de armas complejos. De esta forma el Ejército contribuye a que el país ejerza un adecuado nivel de disuasión y, a su vez, logra obtener las capacidades necesarias para cooperar con las misiones de las Naciones Unidas. Se proyecta el proceso hasta el año 2013.

### 4.1. Fundamentos del Cambio Estratégico

Los elementos que dan fuerza al proceso de modernización, iniciado en 1992, son los siguientes:

- a) Proyección de la Fuerza
- b) Interoperatividad
- c) Modelo Vocacional-Profesional
- d) Institución integrada a la sociedad
- e) Institución comprometida con los principios constitucionales

### 4.2. Objetivos del Proceso de Modernización

(Se detallan)

### 4.3. Etapas del Proceso de Modernización

El Ejército de Chile se encuentra dando cumplimiento a las provisiones contenidas en el "*Plan Alcázar*", documento matriz del proceso modernizador. Se establecen objetivos de racionalización y optimización de los medios humanos y materiales de la Institución, en forma armónica con la realidad política, social, cultural y económica del país. Se encuentran en aplicación:

- a) Reestructuración del sistema docente y de entrenamiento institucional.
- b) La Escuela Militar, la Academia de Guerra y la Academia Politécnica Militar, bajo un nuevo concepto educacional, se encuentran ejecutando programas de estudio y desarrollo de post títulos y post grados en el área de las ciencias militares, algunos de ellos con una importante participación de profesionales del ámbito civil.
- c) Reorganización de unidades, involucrando la incorporación, reposición y complementación de sistemas de armas y medios técnicos modernos, bajo el concepto de cumplimiento de tareas en un sentido global durante los períodos de paz, de crisis, de guerra y en situaciones de catástrofes.
- d) Optimización de la investigación tecnológica.
- e) Desarrollo de unidades logísticas y sistemas de apoyo.
- f) Renovación y ampliación de la infraestructura militar, social y de bienestar.

## 5. Planificación

(Se hacen precisiones).

## 5. La Mujer en el Ejército

(Se desarrolla el tema de la presencia de la mujer en el Ejército).

## 2. LA ARMADA DE CHILE

### 1. Misión de la Armada

La Armada de Chile tiene como misión fundamental participar permanentemente en la seguridad exterior y defensa militar del país en resguardo de su soberanía e integridad territorial. Para ello realiza acciones en tiempo de paz y en tiempo de guerra.

#### 1.1. En Tiempo de Paz

Contribuir al desarrollo del poderío marítimo de Chile, brindando seguridad a la navegación,

fomentando las actividades marítimas y el desarrollo portuario, manteniendo la cartografía y la señalización marítima y efectuando inspecciones y vigilancia que otorguen seguridad a la vida humana en el mar.

Vigilar el territorio marítimo nacional, compuesto por las Aguas Interiores, Mar Territorial, Zona Económica Exclusiva y Mar Presencial, resguardando la seguridad y los intereses nacionales, así como la integridad del medio ambiente acuático.

Apoyar el desarrollo nacional, comunicando por mar zonas aisladas y asistiendo a quienes habitan en ellas.

Cumplir tareas de vigilancia, búsqueda, rescate y seguridad marítima, en la Zona Marítima de responsabilidad nacional, conforme a los instrumentos internacionales que regulan esta materia.

## 1.2. En Tiempo de Guerra

Desarrollar operaciones destinadas a permitir que Chile pueda, en todo momento, hacer libre uso del mar como vía de comunicaciones para sostener el esfuerzo de la guerra y salvaguardar el comercio internacional. Simultáneamente, negar este privilegio al adversario, de manera de robustecer, por un lado, el esfuerzo bélico de la nación, mientras se debilita el equivalente del enemigo, en beneficio de un desenlace victorioso para las armas del país.

Contribuir a proyectar el poder militar de la nación sobre el territorio adversario y, a su vez, impedir la proyección del poder militar adversario desde el mar.

Apoyar el esfuerzo bélico de otras ramas de las Fuerzas Armadas.

## 2. Organización

En concordancia con la misión y en el contexto de una búsqueda continua de mayor efectividad de gestión, la Institución ha readecuado en el último tiempo su orgánica general, dándole características más funcionales a sus estamentos superiores. Esta estructura se detalla a continuación:

### 2.1. Mando Superior

La Comandancia en Jefe de la Armada es el organismo conductor superior de la Institución. El Almirante encargado de ejercer el cargo de Comandante en Jefe opera con un conjunto de organismos consultivos directos, compuestos por los oficiales que ejercen el alto mando institucional. Entre éstos, se contemplan el Consejo de Planificación Estratégica (para materias de conducción institucional), el Consejo Económico (para materias presupuestarias y de control financiero), y el Consejo Naval (para el manejo de materias de gestión institucional). Asimismo, el Comandante en Jefe constituye su órgano de mando con un Estado Mayor General, y el apoyo y asesoría de una Secretaría General, una Contraloría, una Auditoría General y un conjunto de sistemas de control de gestión.

### 2.2. Organismos de Alto Nivel

Se definen las funciones de cada uno:

- a) *Estado Mayor General de la Armada*
- b) *Dirección General del Personal de la Armada*
- c) *Dirección General de los Servicios de la Armada*
- d) *Dirección General de Finanzas de la Armada*
- e) *Dirección General del Territorio Marítimo y de Marina Mercante*
- f) *Comando de Operaciones Navales*

### 2.3. Fuerzas y Medios Operativos

Las fuerzas de la Armada son los elementos ejecutores de la concepción estratégica naval. Están constituidas por fuerzas operativas y fuerzas de tipo, organizadas, equipadas y entrenadas para lograr los objetivos de la guerra naval. Las Fuerzas Operativas están conformadas por unidades o grupos de tarea organizados para el cumplimiento de una misión específica. Las Fuerzas de Tipo son la Escuadra, la Fuerza de Submarinos, la Aviación Naval, el Cuerpo de Infantería de

Marina, el Comando Anfibio y de Transportes Navales, y el Comando de Buzos Tácticos (se agregan precisiones sobre las funciones de estas fuerzas).

#### 2.4. Organismos de Carácter Especial

a) *Servicio Hidrográfico y Oceanográfico de la Armada (SHOA)* (define sus funciones).

b) *Astilleros y Maestranzas de la Armada (ASMAR)* (define sus funciones).

### 3. Visión Estratégica

La doctrina institucional se resume en las siguientes premisas básicas: Chile es un país donde el mar tiene especial importancia, por lo que la Armada juega un papel fundamental en el campo de la seguridad nacional. El concepto Control del Mar, razón de ser de nuestro quehacer naval y marítimo, es el fundamento de la Estrategia Naval de los Tres Vectores. El objetivo de esta estrategia es el logro de un cierto grado de control sobre las actividades que se desarrollan en un determinado espacio marítimo, durante un cierto tiempo, con el propósito de disfrutar de su uso o bien para negarlo, o dificultarlo, a un adversario. El Control del Mar presenta dos condiciones, según se trate de un entorno de conflicto o de paz.

#### 3.1. Ámbitos de Acción de la Armada

La Armada de Chile ha planteado su contribución al desarrollo nacional por medio de una idea articuladora denominada "*Estrategia Naval de los Tres Vectores*", reconociendo para ello tres particulares escenarios: El espacio marítimo que se relaciona directamente con la seguridad de áreas terrestres de interés estratégico.

El espacio marítimo que tiene interés específico para Chile, ya sea por su valor económico intrínseco o por las actividades industriales o de investigación que se desarrollan en él. El espacio marítimo internacional que interesa en cuanto a interacción política, económica y de seguridad de Chile con otros países. Los "Vectores" son: Defensa, Marítimo e Internacional (se define cada uno).

#### 3.2. Objetivos de la Armada para el Bicentenario

##### a) *Misión para el Presente Decenio*

Teniendo presente el cumplimiento de la misión permanente de la Armada, en el contexto del escenario político-estratégico regional e internacional actual y previsto en el mediano plazo, la misión específica que se ha fijado la Armada para el período 1999-2010 es contribuir a la consolidación de Chile como un país marítimo, de manera de permitirle cumplir un papel relevante en el mundo globalizado, dotándolo de un Poder Naval capaz de: Defender, en conjunto con el Ejército y la Fuerza Aérea, nuestra soberanía e integridad territorial. Vigilar y controlar la zona marítima de responsabilidad nacional. Contribuir, junto con otras marinas, a la mantención de la paz y estabilidad internacionales, conforme a la Política Exterior y Defensa de Chile. Participar en la protección de los intereses nacionales en el exterior, de acuerdo con las políticas del Estado y el Derecho Internacional.

##### b) *Objetivos Específicos*

Se definen.

#### 4. Planificación

Se hacen precisiones.

#### 5. Control de Gestión

Se explican sus líneas generales.

#### 6. La Mujer en la Armada

Se explica su proceso de incorporación gradual.

### 3. LA FUERZA AÉREA DE CHILE

#### 1. Misión de la Fuerza Aérea

La misión de la Fuerza Aérea de Chile es defender el país por medio del control y explotación del espacio aéreo, la participación en la batalla de superficie y el apoyo a fuerzas propias y amigas, con el propósito de contribuir a los objetivos estratégicos que la política nacional le fija

a las Fuerzas Armadas. Para cumplir su misión, la Fuerza Aérea desarrolla funciones específicas tanto en tiempo de paz, como en tiempo de guerra.

### 1.1. En Tiempo de Paz

En conjunto con la Dirección General de Aeronáutica Civil (DGAC), la FACH ejerce el control del tráfico aéreo para que la actividad aérea del país se realice de acuerdo con los parámetros internacionales en forma segura y se pueda reaccionar ante incursiones ilícitas en el espacio aéreo nacional. Contribuir al desarrollo del poderío aeroespacial. Esta es una capacidad efectiva, potencial o limitada, de uso del espacio en beneficio propio. Puede considerarse que un país tiene poderío aeroespacial cuando, aunque no posea los ingenios espaciales, cuente con políticas o planes para utilizar esta capacidad en el futuro. Al estar, en conjunto con la DGAC, involucrada en el control del tráfico aéreo para la seguridad de la actividad aérea, la Fuerza Aérea cuenta con los medios para reaccionar ante catástrofes y siniestros producidos por accidentes de aviación. Esta capacidad de rescate es frecuentemente utilizada en las emergencias que enfrenta el país a causa de desastres naturales. Ejercer, por medio del Servicio Aerofotogramétrico (SAF), las funciones y atribuciones que en el ámbito nacional le corresponden en materia de aerofotogrametría, cartografía y afines. Contar con una capacidad para observar la Tierra desde el espacio ofrece a los planificadores de todos los ámbitos del quehacer nacional una visión que les permite el óptimo empleo de los recursos. Promover el fomento de los intereses aeroespaciales: la industria aeronáutica y aeroespacial, la infraestructura aeronáutica, el desarrollo científico y tecnológico, la aviación civil, deportiva y comercial, la política aeroespacial, la infraestructura nacional e institucional, y la conciencia aérea nacional.

### 1.2. En Tiempo de Guerra

Realizar operaciones destinadas a destruir o neutralizar fuerzas aéreas, terrestres y navales adversarias. El Poder Aéreo ofrece posibilidades de enfrentar a las fuerzas adversarias prácticamente en cualquier lugar, reduciendo el impacto de factores como la distancia o los accidentes geográficos. Dirigir y controlar la defensa aérea: a partir del control y vigilancia del espacio aéreo nacional, se llega, en el caso de producirse incursiones no identificadas, ilícitas u hostiles, a la interceptación de las aeronaves, permitiendo así dar una respuesta gradual, hasta el empleo de la fuerza, si las circunstancias así lo demandan. Lograr un grado de control del aire que permita desarrollar operaciones a las fuerzas propias y amigas (se define el control del aire y se agregan precisiones).

## 2. Organización

Para el cumplimiento de su misión, la orgánica de la Fuerza Aérea integra a sus distintos componentes en la forma como se muestra en cuadro adjunto.

### 2.1. Mando Superior

Se define. El Estado Mayor General está conformado por las siguientes Direcciones (se definen las funciones de cada una):

Dirección de Personal.

Dirección de Inteligencia.

Dirección de Operaciones.

Dirección de Logística.

Dirección de Defensa Antiaérea y Fuerzas Especiales.

Dirección de Telecomunicaciones e Informática.

Dirección de Finanzas.

### 2.2. Unidad Operativa Mayor

El Comando de Combate es la Unidad Operativa Mayor, la que conduce a las unidades operativas de la Fuerza Aérea con el propósito de alcanzar el alistamiento operativo que la planificación institucional exige.

### 2.3. Unidades de Apoyo

a) *Comando Logístico* (define sus funciones).

b) *Comando de Personal* (define sus funciones).

#### 2.4. Unidades Operativas

Están representadas por cinco Brigadas Aéreas, cuyas jurisdicciones cubren la totalidad del territorio nacional (se definen y establece la jurisdicción aérea de cada una).

#### 2.5. Capacidades y Medios

a) *Capacidades* (se hacen precisiones sobre el poder aéreo).

b) *Medios* (se definen los medios y se hacen precisiones).

c) *Atributos del Poder Aéreo*

Se describen

d) *Efecto Disuasivo*

Se describe

#### 2.6. Organizaciones de Apoyo

(se definen las funciones de cada una):

a) *Dirección General de Aeronáutica Civil (DGAC)*

b) *Dirección Meteorológica de Chile*

c) *Servicio Aéreo-Fotogramétrico (SAF)*

d) *Empresa Nacional Aeronáutica (ENAER)*

### 3. Visión Estratégica

La Fuerza Aérea de Chile existe para la defensa del país y es esencial para la seguridad nacional. En términos generales, la Fuerza Aérea pretende optimizar sus capacidades durante este decenio para defender con éxito el espacio aéreo soberano de Chile, operar en cualquier escenario e ínter operar con otras fuerzas aéreas con la finalidad de respaldar la política del Estado de Chile de colaborar en la construcción de la paz en el mundo. En la visión de la Fuerza Aérea, el concepto de unidad de la guerra es central para el propio desarrollo institucional. En este sentido, la decisión de dotar a la Fuerza Aérea de medios de combate modernos supone concebir la solución estratégica de una manera que se proyecta más allá del ámbito aéreo. El análisis de capacidades y limitaciones institucionales ha llevado a un esfuerzo por racionalizar las actividades comunes de las Fuerzas Armadas. En atención a esto, la FACH, como también las otras ramas, ha derivado la ejecución de diversas actividades hacia aquella institución que haya desarrollado mayores y mejores capacidades para efectuar una tarea singular. Por ejemplo, el entrenamiento de los Comandos y Fuerzas Especiales ha sido entregado al Ejército y a la Armada, mientras que el mantenimiento de los misiles se ha canalizado hacia la Armada. Los propósitos institucionales están orientados, además, a la búsqueda de diferentes instancias para actuar en forma conjunta en las áreas operativas, logísticas u otras de interés común.

#### 3.1. Ámbitos de Acción

En el cumplimiento de su misión, la Fuerza Aérea actúa en tres grandes escenarios: el Nacional, para la preparación y alistamiento de capacidades; el Regional, para enfrentar los posibles conflictos que se originen en esa área, y el Mundial, como parte de fuerzas multinacionales o integrando esquemas técnicos aeronáuticos y de cooperación entre Fuerzas Aéreas. Asimismo, contribuye significativamente al desarrollo nacional y coopera con la actividad del Estado para promover los intereses nacionales en el ámbito internacional.

a) *Ámbito de la Defensa* (se precisa).

b) *Ámbito del Desarrollo* (se precisa).

c) *Ámbito Internacional* (se precisa).

### 4. El Proceso de Modernización

El proceso de modernización institucional busca desarrollar una Fuerza Aérea moderna y potente para satisfacer las exigencias que esta dimensión, y su estrategia específica, impone al

país. Para mantener vigente el potencial de la Fuerza Aérea se hace necesario conjugar dos factores fundamentales: la evolución tecnológica y los recursos financieros (se hacen precisiones y se definen los objetivos para cumplir con el proceso de modernización).

## 5. Planificación

Los planes de modernización de la Institución se derivan del Plan de Objetivos de la Fuerza Aérea de Chile para este decenio denominado "*Bicentenario*", el cual determina los objetivos y capacidades que se deben alcanzar en cada área para materializar la visión estratégica institucional y estar, en todo momento, en condiciones de realizar su misión permanente y las misiones de cooperación internacional que el Estado decida (se agregan precisiones).

## 6. La Mujer en la Fuerza Aérea

(Se resume el proceso de incorporación de la mujer a la Fuerza Aérea).

## 4. PROCESO FORMATIVO EN LAS FUERZAS ARMADAS

### 1. Formación del Personal Militar.

Las Instituciones de la Defensa Nacional, se nutren de personal a través de la postulación voluntaria de miles de jóvenes que año a año se presentan a las diferentes Escuelas de Oficiales y Suboficiales para iniciar a temprana edad su carrera profesional, de manera de poder conformar cuerpos de oficiales y suboficiales homogéneos y con las virtudes y el carácter necesarios para la vida de profesionales de las armas que han elegido. El variado currículo que ellos deben cumplir contempla todas aquellas asignaturas y especialidades tanto militares como de otros ámbitos, necesarios para conformar la base científico-técnica y humanista necesaria de todo hombre de armas. Es por ello que las instituciones de educación de las Fuerzas Armadas tienen atribuciones legales para otorgar títulos de especialidad, títulos técnicos de nivel superior y profesional, y grados académicos, de acuerdo con la Ley Orgánica Constitucional de Educación. En los últimos años, y con el objetivo de optimizar el uso de los recursos y de las capacidades propias de cada institución, los cursos de especialización que son comunes en las Fuerzas Armadas se realizan en forma conjunta, de acuerdo al área de mayor especialización. Por ejemplo, los cursos de Comandos y de Paracaidistas se realizan, para el personal de las tres ramas, en la Escuela de Paracaidistas y Fuerzas Especiales del Ejército; los cursos de navegación por instrumentos y otros relacionados con la aviación se realizan en la Fuerza Aérea, y aquellos relacionados con buzos tácticos, de salvamento y otros específicos que consideren actividades en o bajo el mar, se realizan en la Armada.

### 2. Ejército de Chile

#### 2.1. Oficiales

Se establecen los ciclos de formación básica en la Escuela Militar, Técnico- Profesional, de formación especializada y de formación superior en la Academia de Guerra y Academia Politécnica Militar.

#### 2.2. Cuadro Permanente

Se establecen los ciclos de formación básica en la Escuela de Suboficiales y Técnico- Profesional.

### 3. Armada de Chile

#### 3.1. Oficiales

Se establecen los ciclos de Formación Básica en la Escuela Naval que se completa en la Academia Politécnica Naval a nivel de ingeniería y superior o post-grado en la Academia de Guerra Naval.

#### 3.2. Gente de Mar

La formación básica se efectúa en la Escuela de Grumetes y también en la Escuela de Artesanos Navales. Luego de algunos años de complementación técnico-práctica a bordo o en las instalaciones navales, el personal de Gente de Mar es destinado a las distintas Escuelas de Especialidades que dependen de la Academia Politécnica Naval.

### 4. Fuerza Aérea de Chile

#### 4.1. Oficiales

Se establecen los ciclos de formación básica en la Escuela de Aviación, Técnico- Profesional en la Escuela de Vuelo por Instrumentos y en la Escuela Táctica. Los oficiales de los escalafones terrestres continúan sus estudios en la Academia Politécnica Aeronáutica y Escuela Táctica de Artillería Antiaérea a nivel de ingeniería de ejecución. La formación superior se realiza en la Academia de Guerra Aérea con posibilidades de post-gradados en universidades nacionales o extranjeras en conjunto con miembros de las otras ramas de la defensa.

#### 4.2. Cuadro Permanente

El personal del Cuadro Permanente de la Institución está dividido en dos áreas específicas: el personal de Línea y el personal de los Servicios (se describe la formación de cada uno).

### **PARTE VI RECURSOS PARA LA DEFENSA**

#### 1. ANÁLISIS DEL GASTO EN DEFENSA

##### 1. El Gasto en Defensa y su Relación con otras Variables Macroeconómicas

Determinar cuánta Defensa es necesaria (la demanda por Defensa) no es tarea fácil en términos teóricos y prácticos, ya que la demanda social por Defensa está determinada por factores específicos como el Producto Interno Bruto y la valorización de las amenazas que el país percibe, siendo independiente de otras consideraciones, como la política fiscal en el mediano y largo plazo.

##### 1.1. Incidencia del Producto Interno Bruto (PIB)

El mejor modo de medir el esfuerzo económico de un país para proveerse de una Defensa adecuada se manifiesta en la relación entre el gasto en Defensa y el PIB. Esta relación puede ser muy alta en países con guerra externa o conflicto interno, o prácticamente nula en países que han entregado el cuidado de su soberanía a potencias extranjeras o alianzas internacionales. Para un país como Chile, esa relación expresa el porcentaje de capacidad económica que destina a dar credibilidad a su política de defensa (se agrega un gráfico con evolución del gasto en defensa como porcentaje del PIB que indican que el PIB crece más que el gasto en defensa y otro con la evolución de los recursos fiscales entregados a la defensa en el período comprendido entre 1989 y el año 2001, señalando la curva inferior la evolución de los aportes contenidos en las respectivas leyes anuales de presupuesto).

Al aporte fiscal debe agregarse el aporte efectuado a través de la Ley Reservada del Cobre. De acuerdo con la ley, estos fondos se destinan exclusivamente a la adquisición de pertrechos y sistemas de armas (se agrega gráfico).

##### 1.2. Nivel de Amenazas Percibidas

En términos económicos, esta variable se mide por los datos de gasto en Defensa publicados sobre otros estados. Se trata de un valor que debe ser corregido por un parámetro que recoja las diferencias cambiarias y los precios internos de algunos factores críticos, como las remuneraciones del personal. Cuando se analiza nuestro gasto en Defensa y se lo relaciona con el PIB, el porcentaje resultante debería mostrar el impacto de las amenazas percibidas (se agrega gráfico para los últimos 38 años que muestra una tendencia a permanecer en valores cercanos al 1,8% anual).

Por otra parte, el nivel absoluto del gasto ha tendido a crecer a pesar de las oscilaciones del precio del cobre, reflejadas en las variaciones de los rendimientos de la Ley Reservada del Cobre. Este aumento del nivel absoluto del gasto tiene que ver tanto con el crecimiento del PIB como con los efectos de los precios internos que algunos de los factores de producción (las remuneraciones) han tenido a consecuencia del mismo crecimiento del PIB (se agrega gráfico).

##### 2. El Gasto en Defensa y el Gasto Fiscal

Analizar la participación del gasto en defensa en el gasto fiscal permite observar un patrón



similar a la curva que muestra la relación entre el gasto en Defensa y el PIB entre 1963 y 2001, con la salvedad de que en el período comprendido entre 1985 y 1990, por efecto de la baja del gasto fiscal, esta relación sube. A partir de 1991 vuelve a caer, ante el crecimiento del producto y el aumento de la participación del gasto fiscal en el producto (se agregan gráficos y se explican sus puntos álgidos). La relación entre gasto en Defensa y gasto fiscal ha tendido a estabilizarse entre un 8 y un 9% en esta última década, cifra cercana, y algo menor, a la relación existente hasta 1973, en que oscilaba entre un 8,5 y un 12%. La participación del gasto en defensa en el gasto fiscal, incluyendo el rendimiento de la Ley Reservada del Cobre, depende de los cambios en la política fiscal. Estos cambios modifican el total del gasto fiscal y, por tanto, se altera la participación del gasto en defensa en el gasto fiscal. Ahora bien, el gasto en defensa cambia también de acuerdo con otras variables, que se adicionan o se restan al efecto de la política fiscal. Una de tales variables es la situación estratégica del escenario internacional, lo que relativiza la importancia a largo plazo de la política fiscal en la determinación del gasto en defensa (se explican las variaciones que aparecen en los gráficos).

### 3. Demanda por Defensa, PIB y Amenazas Percibidas: sus Efectos

La relación descrita tiene dos efectos que muestran la correspondencia que hay entre sus elementos. Primero, los gastos de Defensa derivados de una demanda surgida a partir de una percepción de amenaza importante no podrán ir más allá de un cierto límite, el que puede expresarse como porcentaje del PIB. Dicho límite no puede ser sobrepasado sin que se afecten las capacidades de desarrollo del país.

Segundo, una evaluación errónea de una amenaza puede provocar el incremento de la demanda por Defensa y el aumento del gasto asociado para satisfacerla más allá de un cierto límite. A su vez, si este aumento es percibido como una amenaza por un tercer país puede conducir a lo que se denomina una "*carrera armamentista*", en la que cada país involucrado va respondiendo con aumentos de gasto a las amenazas que aprecia según el aumento del gasto en Defensa de sus eventuales rivales. La independencia de la demanda de Defensa respecto del gasto fiscal no significa que, por el lado de la producción de la Defensa, las políticas de gobierno orientadas a modernizar la gestión pública del gasto fiscal, incluidas las prácticas presupuestarias, no tengan efecto en el gasto en Defensa. El efecto se puede producir por la vía de hacer más eficiente el uso de los recursos públicos y satisfacer la demanda por Defensa en forma más económica en términos absolutos y en su relación con el PIB.

### 4. Las FF.AA. como Poder Comprador

Las Fuerzas Armadas adquieren en el país la mayor parte de lo que necesitan para funcionar, salvo lo que no esté disponible en el mercado nacional o cuya adquisición no sea económicamente factible. Esta política está siendo reforzada por medio de instrucciones de los mandos y cambios en las normativas tributarias que afectan a las Fuerzas Armadas, particularmente en lo que respecta a la importación de pertrechos, lo que significará que las adquisiciones se dirigirán aún en mayor proporción al mercado nacional. Desde el punto de vista del conjunto de la economía nacional, la importancia de las adquisiciones de las Fuerzas Armadas radica, principalmente, en el aporte a determinadas economías locales y a algunos sectores productivos específicos. Dentro de estos últimos, el efecto positivo deriva de la introducción de normas de calidad que garanticen bienes y servicios apropiados. Esto obliga a la incorporación de tecnologías de producción y control de calidad que quedarán disponibles para la producción nacional de bienes y servicios no estrictamente destinados al abastecimiento de la Defensa Nacional. De mayor trascendencia aún pueden ser los contratos de mantenimiento de armamentos y sistemas que involucrarán a los proveedores nacionales en el conocimiento de procesos y técnicas complejas.

## 2. EL PRESUPUESTO DE LA DEFENSA

### 1. La Estructura Presupuestaria del Ministerio de Defensa Nacional

La estructura presupuestaria de la partida del Ministerio de Defensa Nacional se organiza en capítulos diferenciados por Subsecretaría, en los que se incluye el presupuesto de las

instituciones de las Fuerzas Armadas. El Presupuesto General de la Nación considera, dentro de los capítulos, programas complementarios, como los presupuestos de los organismos de salud y de otros organismos de apoyo, que manejan presupuestos independientes, con objetivos específicos e ingresos provenientes de diferentes fuentes. Además, existen capítulos referidos a Servicios y Direcciones Generales que se vinculan directamente con el Ministerio en lo presupuestario (se incluye gráfico con la estructura ministerial desde el punto de vista presupuestario y se explican sus características)

## 2. Los Procedimientos Presupuestarios y la Asignación de Recursos

(Se explica el proceso en forma general).

## 3. La Modernización de los Sistemas Presupuestarios

El adecuado ordenamiento presupuestario para cada rama de las Fuerzas Armadas u organismo del sector defensa es parte fundamental de un sistema de planificación que permite asignar los recursos a las actividades definidas para lograr los objetivos institucionales, reflejo a su vez de los objetivos generales de la Defensa Nacional.

La administración del Estado en Chile está experimentando una modernización de la gestión pública que alcanza también a los procesos presupuestarios y de asignación de recursos para las diferentes actividades que involucran las políticas públicas. Dicha modernización enfatiza el control de la gestión, la transparencia en el uso de los recursos públicos y la mejora en la gestión de los que se hayan asignado. Esto ha significado, además, una mayor participación del Congreso Nacional, tanto en la asignación de recursos en el presupuesto como en el control de la ejecución de programas específicos.

Dentro de este proceso general, el sector Defensa y las Fuerzas Armadas han hecho avances en el contexto de sus propios procesos de modernización en esa perspectiva. Las Fuerzas Armadas han diseñado e implementado sistemas de planificación, presupuesto y control de gestión adecuados a las características específicas de cada institución, los que se encuentran en diversas etapas de desarrollo.

## 4. Los Presupuestos de las Fuerzas Armadas: su Distribución y Composición

La Ley Orgánica Constitucional de las Fuerzas Armadas establece valores mínimos para los distintos aportes que se establecen en cada ejercicio presupuestario. Estos valores mínimos se formularon sobre la base del presupuesto ejecutado en 1989 y en ellos se establece que el aporte para remuneraciones en moneda nacional debe ser reajustado al menos de acuerdo a los reajustes generales para el sector público y el aporte para el resto de los gastos en moneda nacional debe ser reajustado de acuerdo a la variación del IPC entre el año en cuestión y el año 1989 (se agrega gráfico con la evolución de estos aportes entre los años 1990 y 2002 por separado, mostrando en ambos conceptos un crecimiento equivalente a 28% para resto y 40% para personal).

En cuanto al aporte en moneda extranjera la ley establece que no puede ser menor al correspondiente para el año 1989, sin establecer un mecanismo de reajustabilidad (se agrega gráfico con el aporte anual en dólares nominales entre 1990 y 2002, que presenta un aumento de un 25% en dicho período y otro con la distribución del gasto fiscal en Defensa, incluida la Ley del Cobre, por cada rama de las FF.AA. en cuatro años que marcan la tendencia). En general, las Fuerzas Armadas chilenas están operando equipos que se encuentran en las etapas finales de su vida útil, por lo que tienen un costo de mantenimiento comparativamente alto. Al tener el gasto operativo un crecimiento moderado, el énfasis ha sido puesto en el mantenimiento de las capacidades operativas de las fuerzas. Se debe considerar que el proceso de modernización y recambio de los equipos adquiridos entre los años 70 y 80, gran parte de los cuales contaban con una larga vida operativa al momento de su adquisición, se inicia a partir del año 1997 al adquirirse submarinos nuevos y carros de combate de segunda mano refaccionados. Este factor ha tenido una importancia determinante en la planificación de la modernización de las fuerzas y de la renovación de los sistemas de armas de las tres ramas de las Fuerzas Armadas. El gasto en infraestructura militar es bajo y refleja el hecho de que no ha habido cambios sustanciales en

la distribución y número de unidades, recurriéndose al uso y refacción de la infraestructura existente. Los proyectos de modernización de las Fuerzas Armadas, tanto de reemplazo del equipo que termina su vida útil como de reestructuración de las fuerzas, implicarán que este ítem aumente durante los próximos años. Este esfuerzo deberá ser financiado, en gran parte, por medio de la consolidación de la infraestructura existente.

#### 4.1. Los Aportes Según su Destino

El aporte fiscal a la Defensa se entrega con objetivos específicos derivados de la metodología presupuestaria, lo que permite clasificarlo de acuerdo al tipo de gasto que debe financiar: "Personal" y "Resto" en moneda nacional. El primero corresponde a los aportes para financiar las remuneraciones y otros gastos en personal; con el segundo se financian los gastos operacionales y de inversión real (básicamente en infraestructura). El aporte en moneda extranjera tiene por destino más importante financiar otros gastos operacionales; además, se financian las misiones militares en el exterior, que administran las adquisiciones de equipo y los gastos de las agregadurías militares. A los aportes fiscales descritos se agregan los gastos financiados por la Ley Reservada del Cobre, los que están destinados a adquisiciones de material bélico (se agrega gráfico que muestra la evolución de estos aportes, presentando la distribución que han tenido en los años 1990, 1994, 1997 y 2002. En él se puede apreciar la fuerte variación en la composición de los aportes, habiendo subido el concepto de personal desde un 41% en 1990 hasta un 55% en 1997. A partir de este año tiende a estabilizarse y a iniciarse, desde el año 2001, una leve baja como consecuencia de los retiros orientados a readecuar la estructura de personal. Esta tendencia a la baja debería acentuarse en los próximos años).

#### 4.2. El Gasto en Personal y su Tendencia

Entre los años 1974 y 1981, por la situación vecinal que se vivía, se produjo en las Fuerzas Armadas un fuerte aumento del personal, en un proceso que tuvo lugar, en el caso del Ejército, desde 1972. Durante la década de los años 80 estas dotaciones tendieron a mantenerse, salvo en los casos de la Fuerza Aérea y, sobre todo, de la Armada, en que se aprecia una tendencia a la baja. En general, las plantas de las Fuerzas Armadas han experimentado dos situaciones asociadas y derivadas del alto número de personal ingresado durante los años 70. La primera situación es la distorsión de las pirámides de personal, fenómeno que se produce porque las promociones egresadas de las escuelas matrices en las décadas de los 80 y 90 fueron menores. El segundo fenómeno es el denominado "*envejecimiento de la planta*", ocasionado porque las dotaciones de personal tienen un promedio alto de años de servicio, con el encarecimiento del gasto asociado. Esta última situación se hizo patente a partir de 1994, al aumentar los beneficios del personal asociados al perfeccionamiento profesional. A estos dos fenómenos se agrega el hecho de que durante los años recién pasados se produjo un aumento general de remuneraciones del sector público a causa de aumentos de remuneraciones por encima del IPC. Asimismo, el personal de planta ha recibido aumentos especiales de remuneraciones: durante el año 1996 se entregó un reajuste y se promulgó la Ley de Salud de las Fuerzas Armadas, la que contemplaba un bono compensatorio por el aumento de las imposiciones de salud; durante el año 1997 se entregó un aumento asociado a la promulgación del nuevo Estatuto del Personal de las Fuerzas Armadas (DFL-1 de Guerra de 1997) y durante 1999 se creó un bono no imponible que significó otro aumento de remuneraciones. La situación descrita permite apreciar los desafíos que las políticas de personal del sector enfrentan. Para abordarlos, tanto los procesos de modernización de las Fuerzas Armadas como los de perfeccionamiento de los sistemas de asignación de recursos que impulsa el Ministerio contemplan instrumentos y objetivos dirigidos a la racionalización y mejora en la gestión de los recursos humanos.

### 3. EL SISTEMA DE ADQUISICIONES DE LA DEFENSA

#### 1. Descripción del Sistema

La asignación de recursos públicos a la Defensa se efectúa por mecanismos diversos, orientados a financiar los distintos gastos que la Defensa irroga. El Presupuesto de la Nación es, por definición, el mecanismo asignador de recursos para todas las actividades públicas financiadas

con recursos fiscales, lo que permite incorporar en él todas las prioridades de la sociedad y distribuir los recursos a las actividades definidas por aquellas que la sociedad legítimamente se ha fijado. No obstante esto, es natural que la estructuración del presupuesto de la nación responda a decisiones políticas que se expresan en las asignaciones presupuestarias. Ahora bien, las necesidades de inversión en el sector Defensa tienen características propias que las diferencian de inversiones requeridas en otras áreas del quehacer público. De aquí que, generalmente, los distintos estados diseñen sistemas especiales para concretar las inversiones en Defensa, es decir, la adquisición de los sistemas de armas, sus pertrechos asociados y la infraestructura requerida con que ella se materializará. En nuestro país, este sistema se ha construido alrededor del Consejo Superior de Defensa Nacional (CONSUDENA) y de los mecanismos establecidos en la Ley N° 13.196 "Reservada del Cobre", de 1958, y sus modificaciones posteriores. La Ley Reservada del Cobre establece un gravamen de un 10% sobre el valor de las exportaciones de cobre y sus derivados que hace la Corporación del Cobre (CODELCO). Asimismo, fija un monto mínimo equivalente a US\$ 180.000.000 (ciento ochenta millones de dólares), ajustados por la variación del Índice de Precios Mayoristas (IPM) de los Estados Unidos entre 1987 y el año en cuestión. Para los años en que el 10% de las exportaciones de CODELCO no cubriera ese valor, la ley dispone que la Tesorería General de la República entere la diferencia en las cuentas correspondientes. El rendimiento de este gravamen es depositado por la Tesorería, en partes iguales, en cuentas reservadas asignadas a cada una de las instituciones de las Fuerzas Armadas. Éstas, a su vez, constituyen un monto cercano al 5% en una cuenta administrada por el Consejo Superior de la Defensa Nacional (CONSUDENA), destinado a proyectos conjuntos.

## 2. Aspectos Económicos y Efectos Financieros

(Se hacen precisiones al respecto).

## 3. El Control de Gestión del Sistema

Al revisar el proceso de adquisiciones de medios militares en su conjunto se constata que existen tres organismos de control en el desarrollo de todo proyecto relacionado: la Contraloría General de la República y el CONSUDENA, por una parte, y las Contralorías e Inspectorías internas de las Fuerzas Armadas, por la otra (se continúa explicando el proceso de control de gestión).

## 4. Las Compensaciones Industriales Complementarias (Offset)

(Se explica en qué consiste el sistema y sus ventajas).

## 4. EL SISTEMA PREVISIONAL DE LAS FUERZAS ARMADAS

### 1. Descripción del Sistema

(Se explica la normativa general del sistema previsional chileno y su diferencia respecto a las FFAA y de orden).

### 2. Composición del Sistema Previsional Administrado por CAPREDENA

CAPREDENA (Caja de Previsión de la Defensa Nacional) entrega los beneficios previsionales a través de cuatro fondos (se presentan sus rasgos más relevantes y se explican los aportes de cada fondo):

#### 2.1. El Fondo Común de Beneficios

#### 2.2. El Fondo de Desahucio

#### 2.3. El Fondo de Medicina Curativa

#### 2.4. El Fondo de Auxilio Social

### 3. Los Beneficiarios y los Fundamentos del Sistema

#### 3.1. Los Beneficiarios

(Se describen)

#### 3.2. Los Fundamentos del Marco Previsional

(Se explican en base a la función militar).

## 4. Criterios para una Modernización

### 4.1. La Situación Vigente

El marco previsional definido en los puntos anteriores presenta hoy una situación caracterizada por un costo creciente, que surge de la necesidad de financiar la previsión del numeroso personal perteneciente a las grandes promociones de los años 70, que se está retirando por haber culminado su carrera, y por los beneficios introducidos por las modificaciones de las leyes que regulan la previsión militar efectuadas en los años 80. En segundo término, el mantenimiento de ciertos beneficios, para los cuales no han cambiado las reglas básicas que los regulan durante un largo período, se ha traducido en una carga excesiva para un sistema fundado en criterios adecuados a situaciones ya pasadas que ha incrementado el costo de tales beneficios y a hecho crecer el número de beneficiarios. Por otra parte, estos beneficios presentan importantes diferencias con el sistema civil que protege a quienes no pudieron optar por el nuevo sistema de capitalización individual que rige en el país o que prefirieron mantenerse en el sistema de reparto administrado por el Estado. Finalmente, se perciben diferencias incluso en beneficios de la misma naturaleza.

### 4.2. El Proceso de Modernización

(Se describe a rasgos generales la existencia de un proceso de estudio de modernización del sistema a causa del alto costo que significa pero manteniendo sus particularidades respecto del sistema general de previsión del país).

## 5. MEDICIÓN ESTANDARIZADA DEL GASTO EN DEFENSA

Al aprobar conjuntamente con Argentina el método desarrollado por la CEPAL para medir el gasto en defensa, Chile ha respondido a la posibilidad, que dejó abierta en el Libro de la Defensa Nacional de 1997, de perfeccionar sus sistemas presupuestarios y de evaluación utilizados en defensa para entregar datos internacionalmente aceptados. En efecto, en el texto del 97, al definir las categorías que integraban el gasto en defensa, Chile había indicado que no consideraba el gasto en la previsión militar como parte de su gasto en defensa. Textualmente, se señaló: *"Para efectos de este Libro de la Defensa se considerará [el gasto previsional] en forma separada, pues no es un gasto efectuado en el Ministerio de Defensa Nacional y, por lo tanto, no está incluido en su presupuesto, ni es discutido en el Congreso Nacional dentro de la partida de esta cartera ministerial. De aquí que la consideración de este ítem como gasto en defensa sea discutible, ya que se trata de un gasto social orientado a proteger al personal que sirve en las instituciones de la defensa, y a sus familiares, cuando ya no estén en el servicio"*. El texto del 97 agregaba que *"corresponderá a quien analice la información sobre el gasto en defensa escoger los criterios que impliquen la inclusión o exclusión, total o parcial, en su análisis del costo fiscal del sistema previsional de las instituciones de la defensa"*. Sin embargo, en aras de profundizar la transparencia y confianza mutuas, el gobierno de Chile acordó con el de Argentina encomendar a la Comisión Económica Para América Latina y el Caribe (CEPAL) el estudio de una metodología para medir y hacer comparables sus gastos de defensa. Ambos países convinieron en no poner restricciones en el acceso a la información, comprometiéndose a abrir aquellas cifras que reflejaran realidades complejas, con el propósito de que pudieran ser analizadas correctamente por los expertos de la CEPAL encargados del estudio. Ellos debieron trabajar con los métodos presupuestarios y de administración financiera vigentes en cada país, los cuales presentan importantes diferencias. Debido a estas diferencias y al requerimiento de encontrar una fórmula de estandarización, el estudio se definió como un proceso de *"homologación"* del cálculo del gasto en defensa.

### 1. Problemas en el Cálculo Comparativo del Gasto en defensa

Existen varias fuentes que proveen estudios comparativos del gasto en Defensa: las principales son el Fondo Monetario Internacional (FMI), a través de su libro anual Government Finance Statistics Yearbook (GFSY); las Naciones Unidas, mediante la publicación del informe Reduction of Military Budgets: Military Expenditure in Standardized Form Report by States; el International Institute for Strategic Studies (IISS), de Londres, que publica el informe Military

Balance; el Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI) y, anteriormente, la Arms Control and Disarmament Agency (ACDA), que desde 1999 es parte del Departamento de Estado de los Estados Unidos. Asimismo, el Congressional Research Service (CRS) y las Naciones Unidas, a través del United Nations Register of Arms Transfer, compilan información sobre las compras militares. Gran parte de los informes publicados usan marcos de referencia comunes que provienen, por un lado, de la Classification of the Functions of Government (COFOG), sistema desarrollado por las Naciones Unidas, y de las metodologías de la OTAN. Sin embargo, dichos sistemas de medición, por regla general, se nutren de los datos entregados por los países analizados o por la información pública disponible. Esto presenta una gran desventaja: la información no está estandarizada. A la vez, los marcos metodológicos COFOG y OTAN tienen diferencias respecto de las actividades que consideran como parte de la función de defensa y, por consiguiente, del gasto que ella implica. Los ejemplos a este respecto son variados. La OTAN considera a las pensiones militares como parte del gasto en defensa, mientras que el FMI lo incluye dentro de los gastos de "Seguridad Social y Bienestar". Asimismo, la primera considera parte de los gastos las transacciones dentro del Estado, aspecto omitido por el FMI. Otro aspecto relevante son las Fuerzas de Policía y Control de Fronteras, Auxiliares o Paramilitares, que son incluidas como gasto en defensa por la Alianza Atlántica, pero excluidas por el FMI. En cambio, la Defensa Civil es parte del concepto de defensa del GFSY, pero no según la OTAN. Asimismo, en las mediciones de cada institución, existen divergencias. La ACDA descarta los gastos civiles de los Ministerios de Defensa y la ayuda militar externa e incluye las adquisiciones militares en el momento en que se suscribe la deuda, no cuando se efectúa el pago. Por su parte, el FMI no incluye los gastos con fines no militares, aunque sean efectuados por los Ministerios de Defensa (Educación, Salud, Investigación y Desarrollo, intereses sobre deudas militares y pensiones). A la vez, el SIPRI no incluye en el cálculo las adquisiciones que son producto de donaciones.

Finalmente, existe un escollo persistente al momento de recabar antecedentes: muchos países argumentan no tener información disponible, situación particularmente frecuente en los mecanismos de cálculo empleados por la ONU.

## 2. La Metodología CEPAL

Antes de iniciar el diseño metodológico, Chile y Argentina entregaron a la CEPAL un documento base con las especificaciones del trabajo, las definiciones básicas de lo que se debería calcular y, en términos generales, los datos necesarios y procedimientos para obtenerlos. La "Metodología Estandarizada Común para la Medición de los Gastos de Defensa" elaborada por la CEPAL entiende como "gasto en defensa" aquel en que se incurre para materializar actividades cuyo efecto directo es salvaguardar la soberanía nacional. En síntesis, su objetivo es alcanzar una condición de seguridad externa. A partir de esta definición, el estudio opta por tres principios rectores básicos:

- a) La Defensa Nacional queda referida al resguardo de los límites geográficos frente a amenazas foráneas, por lo que se excluyen los gastos de la función de seguridad interior.
- b) La "medición" de los gastos se efectúa en términos de flujos monetarios anuales y no de activos físicos o monetarios acumulados en el tiempo. Esto no obsta para que otras medidas de transparencia den cuenta de dicha información.
- c) Los gobiernos de Chile y Argentina plantearon como objetivo central de su propuesta la existencia de una "metodología estandarizada" que permitiera una comparación racional del gasto y contribuyera a la transparencia y confianza entre ambos países. En definitiva, el gasto que se debe medir es el efectuado por los países en el desarrollo de la función de defensa, definida en forma restrictiva en relación a la seguridad externa y al cuidado de la soberanía territorial. Esto deja fuera del análisis las funciones de seguridad interior y otras funciones desarrolladas por organismos dependientes de los ministerios de Defensa, pero cuyas tareas no están directamente relacionadas con el propósito anterior. La metodología requería "operacionalizar" los criterios antes señalados. Asimismo, debía asumir algunos problemas de valoración de

ciertos gastos y despejar efectos tributarios y arancelarios que pudieran distorsionar los valores. Por lo tanto, lo que se hizo fue utilizar criterios comunes y procedimientos "facilitadores" para calcular los gastos de defensa en Chile y en Argentina, permitiendo así una comparación adecuada de ellos. La estandarización se realizó a partir de los procedimientos presupuestarios y contables vigentes en Chile y Argentina, los cuales no son enteramente similares. Los ministros de Relaciones Exteriores y Defensa de Chile y Argentina anuncian, en 2001, la aprobación de la metodología propuesta por la CEPAL para estandarizar la medición de gastos en Defensa y que el proyecto encargado a CEPAL tampoco pretendió modificar, por lo cual los criterios de selección de la información a usar cobraron mayor relevancia. Aunque el objetivo principal del estudio es la medición de los gastos de defensa, pareció conveniente complementar la información disponible con ciertos antecedentes cuantitativos y cualitativos sobre los ingresos que constituyen el financiamiento de dichos gastos. De esta manera, y en la medida de lo factible, se logró reforzar la confiabilidad de las estimaciones referidas a los gastos de defensa. Al tomar un conocimiento más acabado de los sistemas presupuestarios y de control de gastos e ingresos gubernamentales existentes en Argentina y en Chile, que fueron la base para la formulación de una metodología estandarizada común para la medición de los gastos de defensa, se llegó a la conclusión de que los datos fundamentales debían provenir de las contabilidades gubernamentales en modalidad de caja ("pagado" e "ingresado" en Argentina y "efectivo" en Chile), descartando términos presupuestarios propiamente tales ("compromisos" o "devengados"). Las cifras se obtuvieron de la Contraloría General de la República y de la Dirección de Presupuestos, en Chile, y del Sistema Integrado de Información Financiera de la Secretaría de Hacienda de la Nación, en Argentina. El criterio de contabilidad de caja es usado por el Fondo Monetario Internacional en sus estadísticas, las cuales tienen amplia difusión, aceptación y uso en todo el mundo. Adicionalmente, como período de análisis y de comprobación de las fortalezas y eventuales debilidades de la metodología estandarizada, ésta se aplicó a los años 1996, 1997 y 1998; es decir, un lapso razonable y relativamente reciente, con buena disponibilidad de datos y con una adecuada estabilidad de criterios y procedimientos en ambos países. Finalmente, para la formulación misma de la metodología estandarizada común se decidió presentar una opción de aproximaciones sucesivas que permitiera definir diferentes conceptos de lo que es el gasto de defensa en los dos países, dependiendo de la cobertura del concepto utilizado, desde la menor a la mayor, a fin de entregar una visión más completa que pudiera acoger diversos criterios sobre la composición del gasto. Así, la Secretaría Ejecutiva de la CEPAL propuso que los Gastos de Defensa fueron calculados para tres agregados distintos — G1, G2, y G3—, que van ampliando progresivamente su alcance. De esta manera, la metodología propuesta puede responder mejor a las aspiraciones y necesidades de los países involucrados, y permite comparaciones internacionales más pertinentes y válidas, dependiendo del nivel que se use para ello.

*a) Nivel agregado G1*

La Función de Defensa, Gasto Central o Básico en Defensa para el nivel G1 corresponde —de acuerdo a lo definido por el FMI en su manual de estadísticas públicas— a los gastos gubernamentales para la administración y gestión de la defensa militar; especialmente, la administración, supervisión y gestión de los asuntos y de las fuerzas de defensa militar, entendidas como fuerzas de defensa de tierra, mar, aire y espacio; ingeniería, transportes, comunicaciones, información, materiales, personal y otras fuerzas y mandos no combatientes; fuerzas de reserva y auxiliares vinculadas al sistema de la defensa, abastecimiento de equipo y estructuras militares. Además, se consideran los asuntos de defensa civil; la investigación aplicada y el desarrollo experimental relacionado con la Defensa, y la administración, gestión y apoyo de asuntos de la Defensa que no puedan asignarse a alguna de las categorías de gastos precedentes, como los relativos a los organismos civiles o académicos de los ministerios de Defensa. El procedimiento de cálculo parte con los reportes que los países entregan anualmente al FMI, en los cuales se informa oficialmente de los gastos de defensa que fueron ejecutados por

sus respectivos ministerios de Defensa, de acuerdo a una clasificación funcional del gasto gubernamental generalmente utilizada por los organismos de Hacienda. Ésta incluye tanto los desembolsos efectuados en moneda nacional como los equivalentes en moneda local de aquellos realizados directamente en moneda extranjera. Conviene aclarar al respecto que en las publicaciones oficiales de Argentina y Chile, y en las del FMI, solamente se informan valores totales -sin subdivisiones de la función defensa-, expresados en sus monedas nacionales y en valores corrientes de cada año. Estos datos iniciales son corregidos, pues no reflejan los mismos conceptos; es decir, incluyen gastos asociados a diferentes funciones de la Defensa y excluyen otros que caben dentro de la definición de Defensa que para el trabajo de la CEPAL se adoptó. En el caso argentino, se agregan algunas partidas como los gastos en formación, capacitación y salud, pagados por el Ministerio de Defensa y se excluyen la policía aeronáutica y otras partidas menores. En el caso chileno, se agrega a este dato el rendimiento de la Ley del Cobre, del cual se conocen solo los ingresos pero no el uso que se da a esos fondos, los que incluyen todos los gastos de las adquisiciones que con cargo a estos fondos se efectúan, entre los que se cuentan intereses y comisiones; en el caso chileno, se restan aquellos gastos que no corresponden a la función defensa tal como fue definida o que constituyen servicios entregados a la comunidad por organismos especializados dependientes del Ministerio de Defensa y pagados por los usuarios. El resultado de estas operaciones constituye el primer nivel o nivel básico del gasto en Defensa o G1, definido como el Gasto Central en Defensa.

*b) Nivel agregado G2*

El nivel agregado G2 o Gasto en Defensa Ampliado se obtiene de sumar al gasto asociado al nivel G1, los gastos previsionales netos ejecutados en cada país para pagar las pensiones de los militares retirados y sus herederos (montepíos). En el caso chileno, ellos provienen de los gastos asociados a previsión y administración de la Caja de Previsión de la Defensa Nacional, CAPREDENA. En el caso argentino, de los gastos del Instituto de Ayuda Financiera o IAF por los mismos conceptos. Respecto de este nivel G2, cabe hacer notar que algunas metodologías no incorporan los gastos previsionales, derivados del sistema de seguridad social de los militares en retiro, en los gastos en Defensa, como es el caso de Estados Unidos y los organismos internacionales. En cambio, otras metodologías, básicamente europeas, los incorporan. Dado que este es un tema abierto a discusión y sobre el que no hay consenso, como el mismo estudio de la CEPAL así lo indica, este nivel G2 expresa otro concepto de gasto en defensa, distinto y complementario del denominado nivel G1. Chile, en las estadísticas de su Libro de la Defensa Nacional de 1997, no incluye directamente estas cifras como gasto en defensa, aunque presenta estadísticas del gasto previsional por separado.

*c) Nivel agregado G3*

El nivel agregado G3 o Total, incorpora varios conceptos que tienen que ver con actividades industriales y de desarrollo asociadas a la Defensa, así como conceptos vinculados a gastos en Defensa de otros organismos públicos y la ayuda militar. Aunque en los casos estudiados, de Chile y Argentina, algunos de estos ítems no tienen ninguna relevancia, sí son ineludibles para un análisis más global y con vigencia sostenida en el tiempo. La metodología diseñada por la CEPAL, que entregó como resultado la metodología estandarizada común ya descrita, fue desarrollada para medir los gastos de Defensa de Chile y Argentina; sin embargo, está abierta la posibilidad de aplicarla a otros países de la región. De hecho, en el curso del año 2002 se inició el esfuerzo conjunto entre Chile y Perú para aplicarla entre ambos países. En síntesis, las políticas impulsadas por el Estado de Chile en materia de transparencia del gasto en Defensa han tenido varios logros. Por un lado, en tanto apuntan a incrementar la confianza mutua entre Chile y otros países, han contribuido a mejorar nuestra seguridad exterior. Desde una perspectiva estrictamente económica, hoy existe una metodología, nacional e internacionalmente aceptada, para medir el gasto en Defensa. En el país, esto redundaría en la posibilidad de hacer una mejor asignación de recursos, y en un plano internacional, puede haber una evaluación más precisa de la gestión económica del sector público.



### 5.1.- Consideraciones Acerca de los Contenidos del Libro de la Defensa Nacional de 2002

El Libro de la Defensa Nacional del año 2002 constituye el documento oficial más completo y detallado sobre la defensa que se haya elaborado en Chile e incluye todos los aspectos vigentes al momento de su publicación. Comienza con una presentación del Estado, la población y el territorio nacional como fundamentos claros de la política de defensa, siendo por esta razón bastante detallado en la materia e incluyendo la relación de la defensa con el desarrollo y los conceptos de seguridad, tanto los tradicionales como los nuevos. En este sentido conceptos como el de "*Seguridad Humana*" son explicados y fundamentados como referente útil para manejar problemas característicos de la globalización. Seguidamente la diferenciación entre orden interno y defensa merece atención en el mismo sentido anterior de garantizar el respeto a las personas. Acerca del papel del Estado, es interesante notar que se establece su relación con el proceso de globalización, lo cual supone la adopción de una postura político-teórica al respecto<sup>317</sup>.

Otro aspecto novedoso es el reconocimiento de la diversificación de los actores de la seguridad internacional, lo que contradice el paradigma "*Realista*" tradicional que solamente reconoce a los estados esta condición, de manera que el Libro se hace cargo de las nuevas tendencias en las relaciones internacionales<sup>318</sup>.

Lo mismo sucede con la descripción del entorno internacional, donde destaca la mención a los cambios que han llevado a una suerte de régimen de "*governabilidad global*". Asimismo, el libro es bastante explícito en reconocer que América, con excepción de los EE.UU. y Canadá, constituye una zona de paz, precisándose y diferenciándose el tipo de amenazas que enfrenta, donde

---

<sup>317</sup> LDN 2002, Págs. 20-25. Este aspecto estaría indicando un cambio sustantivo de conceptualización.

<sup>318</sup> LDN 2002, Págs. 42-44. De esta manera se refuerza lo afirmado en la nota anterior.

destaca la disminución de los conflictos convencionales entre estados y da cabida a las nuevas amenazas para la paz, las que parecen ser más de tipo general o mundial que regionales. Se tratan a continuación diversos elementos que contribuyen a la seguridad entendidos como parte de un régimen de gobernabilidad, donde se insertan la democracia y los postulados de la cooperación continental<sup>319</sup>.

Luego de desarrollar el tema del conflicto internacional, se enuncia entonces la Política de Defensa Nacional en términos generales, para centrarla luego en un eje que considera tanto el conflicto como la cooperación. Las formas de cooperación en el ámbito de la defensa son profusamente tratadas desde la perspectiva del Derecho Internacional Humanitario y la Política Internacional del país<sup>320</sup>.

En cuanto a la defensa y las políticas nacionales, se destacan aspectos como la integración con Argentina y la contribución de las Fuerzas Armadas en tareas de paz y desarrollo nacional<sup>321</sup>.

Sobre la Política Militar y las Fuerzas Armadas, una parte del Libro está orientada a establecer cómo se materializa la defensa bajo la responsabilidad del gobierno, encabezado por el Presidente de la República. En dicha parte se describen detalladamente la conducción y organización de la Defensa Nacional, para luego, en la parte siguiente describir, también en detalle, a cada rama de las Fuerzas Armadas en su condición de Medios para la Defensa, incorporando sus políticas de modernización. No hay información sobre armamento, aunque sí se ilustran los correspondientes capítulos con algunas fotografías<sup>322</sup>.

Finalmente la asignación de recursos para la Defensa se encuentra tratada en orden a transparentar todos los ítems de la partida presupuestaria y a

---

<sup>319</sup> LDN 2002, Págs. 48-51.

<sup>320</sup> LDN 2002, Págs. 82-105.

<sup>321</sup> LDN 2002, Págs. 107-123.

<sup>322</sup> LDN 2002, Págs. 126-203.

establecer la relación del gasto en defensa con otras variables, observándose la intención de contribuir a un conocimiento claro de esta materia, tanto para fines internos como para los procesos de modernización de la defensa y de homologación con países vecinos.

## **6.- Entre el Primero y el Segundo Libro de la Defensa Nacional: análisis comparado**

La comparación de los contenidos de los Libros permite comprender la evolución del tema en estudio entre los años 1997 y 2002. Con este fin, se presentan a continuación los diferentes títulos consignados en los índices de cada libro para determinar seguidamente las diferencias de forma y fondo entre cada publicación:

### **Libros de la Defensa Nacional Comparados**

#### **Libro de la Defensa Nacional de 1997    Libro de la Defensa Nacional de 2002**

<b>INDICE GENERAL</b>	<b>INDICE GENERAL</b>
Exordio de S. E. el Presidente de la República	Palabras de S.E. el Presidente de la República
Prólogo del Ministro de Defensa Nacional	Prólogo de la Ministra de Defensa Nacional
<b>INTRODUCCIÓN</b>	(No existe en la versión de 2002)
<b>PARTE I: FUNDAMENTOS DE LA DEFENSA</b>	<b>PARTE I: EL ESTADO DE CHILE</b>
CAPÍTULO I PRINCIPIOS Y OBJETIVOS DEL ESTADO DE CHILE	1. FUNDAMENTOS Y CARACTERÍSTICAS
1. Principios Básicos del Estado	1. Principios Básicos del Estado
2. Objetivos Nacionales	1.1. Orden Institucional: Democracia y Estado de Derecho
3. Objetivos de la Defensa Nacional	1.2. Objetivos Nacionales
	2. Características: Estado y Defensa
	2.1. La Función de Defensa
	2.2. Defensa, Seguridad y Desarrollo



	<ul style="list-style-type: none"> <li>2. Prevención y Reacción <ul style="list-style-type: none"> <li>2.1. Ante Amenazas Convencionales</li> <li>2.2. Ante Amenazas No Convencionales</li> </ul> </li> <li>3. El Conflicto y sus Tipos <ul style="list-style-type: none"> <li>3.1. La Crisis</li> <li>3.2. La Guerra</li> </ul> </li> <li>4. EL DESAFÍO GEOESTRATÉGICO <ul style="list-style-type: none"> <li>1. La Perspectiva Geoestratégica <ul style="list-style-type: none"> <li>1.1. En lo Terrestre</li> <li>1.2. En lo Marítimo</li> <li>1.3. En lo Aeroespacial</li> </ul> </li> <li>2. Conclusiones del Análisis Geoestratégico del Territorio Nacional</li> </ul> </li> </ul>
<p><b>PARTE III: LA DEFENSA NACIONAL</b></p> <p>CAPÍTULO I. SEGURIDAD, DEFENSA Y DESARROLLO</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>4. Seguridad Nacional</li> <li>5. Defensa Nacional</li> <li>6. Desarrollo Nacional</li> <li>4. Defensa y Desarrollo</li> </ul> <p>CAPÍTULO II. FUNCIÓN DE DEFENSA</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>1. Concepto</li> <li>2. Características <ul style="list-style-type: none"> <li>2.1. Función monopólica y exclusiva del Estado</li> <li>2.2. Función primaria y permanente del Estado</li> <li>2.3. Un bien público puro y absoluto</li> <li>2.4. Actividad integral del Estado</li> <li>2.5. Función de prevención y anticipación</li> <li>2.6. Coherencia con prioridades nacionales</li> </ul> </li> </ul> <p>CAPÍTULO III. POLÍTICA DE DEFENSA</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>4. Concepto</li> <li>5. Características</li> <li>6. Fundamento <ul style="list-style-type: none"> <li>4. Marco de referencia</li> <li>5. Disuasión</li> <li>6. Operaciones de Mantenimiento de la Paz</li> <li>7. Actividades Anti-narcotráfico</li> </ul> </li> </ul> <p>CAPÍTULO IV. ESTRUCTURA SUPERIOR DE LA DEFENSA</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>7. Presidente de la República</li> <li>8. Congreso Nacional</li> <li>9. Consejo de Seguridad Nacional</li> <li>10. Consejo Superior de Seguridad Nacional</li> <li>11. Campos de Acción</li> <li>12. Ministerio de Defensa Nacional <ul style="list-style-type: none"> <li>6.1. Subsecretarías</li> <li>6.2. Estado Mayor de la Defensa Nacional (EMDN)</li> <li>6.3. Junta de Comandantes en Jefe (JCJ)</li> </ul> </li> </ul>	<p><b>PARTE III POLÍTICA DE DEFENSA NACIONAL</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>1. CONCEPTOS Y DEFINICIONES <ul style="list-style-type: none"> <li>1. Objetivos de la Defensa Nacional</li> <li>2. Características de la Política de Defensa Nacional</li> <li>3. Marco de Referencia</li> <li>4. Fuentes de la Política de Defensa <ul style="list-style-type: none"> <li>4.1. Política de Seguridad Nacional</li> <li>4.2. La Apreciación Global Político-Estratégica</li> </ul> </li> </ul> </li> <li>2. ELEMENTOS DE LA POLÍTICA DE DEFENSA NACIONAL <ul style="list-style-type: none"> <li>1. Elementos de la Política de Defensa de Chile: LDN 1997 <ul style="list-style-type: none"> <li>1.1. Objetivos Nacionales</li> <li>1.2. Contexto Internacional</li> <li>1.3. Estabilidad Mundial y Regional</li> <li>1.4. Defensa y Seguridad</li> </ul> </li> <li>2. Ejes Centrales de la Política de Defensa Nacional</li> <li>3. Modalidades de Empleo de los Medios de la Defensa <ul style="list-style-type: none"> <li>3.1. Disuasión</li> <li>3.2. Cooperación</li> <li>3.3. Empleo Coercitivo de la Fuerza Militar</li> </ul> </li> </ul> </li> <li>3. SECTOR DEFENSA Y POLÍTICAS INTERNACIONALES <ul style="list-style-type: none"> <li>1. Operaciones de Paz de las Naciones Unidas (OPAZ) <ul style="list-style-type: none"> <li>1.1. Aspectos Generales</li> <li>1.2. Política de Participación de Chile en OPAZ</li> <li>1.3. Las Fuerzas Armadas en OPAZ</li> <li>1.4. Participación Chilena en OPAZ desde 1997</li> </ul> </li> </ul> </li> </ul>

<p>6.4. Consejo Superior de Defensa Nacional (CONSUDENA)</p> <p>6.5. Dirección General de Movilización Nacional (D.G.M.N.)</p> <p>6.6 Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos (ANEPE)</p> <p><b>CAPÍTULO V. LA MOVILIZACIÓN NACIONAL</b></p> <p>3. Concepto y Características Generales</p> <p>1.1 Movilización del potencial humano</p> <p>1.2. Movilización del potencial material e industrial</p> <p>4. Servicio Militar</p> <p>2.1. Los modelos teóricos</p> <p>2.2. El Servicio Militar en Chile</p> <p>2.3. Adecuación del SMO chileno</p>	<p>2. Medidas de Confianza Mutua</p> <p>3. Instrumentos de Cooperación y Entendimiento</p> <p>3.1. Mecanismos de Cooperación</p> <p>3.2. Acuerdos de Cooperación</p> <p>4. Política Sobre Desminado Humanitario</p> <p>4.1. Desminado Humanitario según la Convención de Ottawa</p> <p>4.2. Desminado Humanitario y la Política de Seguridad Humana</p> <p>4.3. Cumplimiento de la Convención de Ottawa</p> <p><b>4. SECTOR DEFENSA Y POLÍTICAS NACIONALES</b></p> <p>1. Políticas de Orden Territorial</p> <p>1.1. Política de Desarrollo de Zonas Fronterizas</p> <p>1.2. Política de Desarrollo de las Zonas Aisladas</p> <p>1.3. Políticas Relacionadas con los Intereses Marítimos</p> <p>1.4. Política Antártica</p> <p>1.5. Política Espacial</p> <p>2. Políticas de Cooperación al Desarrollo</p> <p>2.1. Política de Medio Ambiente</p> <p>2.2. Industria Militar</p> <p>2.3. Ciencia y Tecnología</p>
<p><b>PARTE IV: EL ESCENARIO GEOGRÁFICO DE LA DEFENSA</b></p> <p><b>CAPÍTULO 1. CHILE, UNA GEOGRAFÍA DIFÍCIL</b></p> <p>1. Espacios Nacionales</p> <p>2. Espacio Terrestre Continental</p> <p>3. Territorio Antártico</p> <p>4. Espacio Marítimo</p> <p>5. Espacio Aéreo</p> <p><b>CAPÍTULO II. TERRITORIO Y DEFENSA</b></p> <p>6. El Territorio Nacional</p> <p>7. Perspectiva Geoestratégica</p> <p>8. Perspectiva Oceanoestratégica</p> <p>9. Perspectiva Aeroestratégica</p> <p>10. Algunas Conclusiones</p> <p><b>CAPÍTULO III. DESAFÍOS GEOGRÁFICOS</b></p> <p>3. Fronteras Interiores Críticas</p> <p>4. Océano Pacífico</p> <p>5. Isla de Pascua</p> <p>6. Antártica</p> <p>7. Espacio Exterior</p>	<p><b>PARTE IV CONDUCCIÓN Y ORGANIZACIÓN DE LA DEFENSA NACIONAL</b></p> <p><b>1. CONDUCCIÓN DE LA DEFENSA</b></p> <p>1. La Conducción de la Defensa Nacional</p> <p>2. Instituciones Superiores de la Defensa</p> <p>2.1 El Presidente de la República</p> <p>2.2. El Ministro de Defensa Nacional</p> <p>2.3. El Congreso Nacional</p> <p>2.4. El Consejo de Seguridad Nacional</p> <p>2.5 El Consejo Superior de Seguridad Nacional</p> <p>3. La Conducción Político-Estratégica</p> <p>4. La Conducción Estratégica de las Fuerzas Armadas</p> <p>5. La Conducción Estratégica Militar o Conjunta</p> <p>6. Los Campos de Acción</p> <p><b>2. EL MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL</b></p> <p>1. La Organización del Ministerio de Defensa Nacional</p> <p>2. Las Subsecretarías del Ministerio de Defensa Nacional</p>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>2.1. La Subsecretaría de Guerra</li> <li>2.2. La Subsecretaría de Marina</li> <li>2.3. La Subsecretaría de Aviación</li> <li>2.4. La Subsecretaría de Carabineros</li> <li>2.5. La Subsecretaría de Investigaciones</li> <li>3. El Estado Mayor de la Defensa Nacional (EMDN)</li> <li>4. El Consejo Superior de la Defensa Nacional (CONSUDENA)</li> <li>5. La Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos (ANEPE)</li> <li>6. La Dirección General de Movilización Nacional (DGMN)</li> <li>3. MOVILIZACIÓN NACIONAL Y SERVICIO MILITAR <ul style="list-style-type: none"> <li>1. La Movilización Nacional <ul style="list-style-type: none"> <li>1.1. Movilización del Potencial Humano</li> </ul> </li> <li>2. El Servicio Militar Obligatorio <ul style="list-style-type: none"> <li>2.1. Proceso de Modernización del SMO</li> </ul> </li> <li>3. La Reserva</li> </ul> </li> <li>4. LAS FUERZAS ARMADAS <ul style="list-style-type: none"> <li>1. Política Militar</li> <li>2. Misión de las Fuerzas Armadas</li> <li>3. Funciones de las Fuerzas Armadas <ul style="list-style-type: none"> <li>3.1. Funciones Conjuntas</li> <li>3.2. Funciones Comunes</li> <li>3.3. Funciones Específicas</li> </ul> </li> <li>4. Consideraciones sobre el Tema Conjunto <ul style="list-style-type: none"> <li>4.1. Algunos Conceptos</li> <li>4.2. La Conducción Conjunta</li> <li>4.3. Operaciones Conjuntas</li> <li>4.4. Conclusiones</li> </ul> </li> <li>5. La Interoperatividad</li> </ul> </li> </ul>
<p><b>PARTE V: FUERZAS ARMADAS</b>  <b>CAPÍTULO I. LAS FUERZAS ARMADAS</b>  5. La Profesión Militar  6. Funciones  7. Actividades Comunes y Conjuntas  8. Medios  <b>CAPÍTULO II. EJÉRCITO DE CHILE</b>  7. Reseña Histórica  8. Misión  9. Orgánica  10. Proceso Formativo  11. Capacidades y Medios  12. Contribución al Desarrollo</p>	<p><b>PARTE V LOS MEDIOS DE LA DEFENSA</b>   1. EL EJÉRCITO DE CHILE  1. Misión del Ejército  1.1. De Carácter Nacional  1.2. De Carácter Internacional  2. Organización  2.1. Mando Superior  2.2. Unidades Operativas  2.3. Capacidades y Medios  2.4. Comando de Institutos Militares (CIM)  2.5. Organizaciones de Apoyo Administrativo, Logístico y Técnico</p>

<p>CAPÍTULO III. ARMADA DE CHILE</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Reseña Histórica</li> <li>2. Misión</li> <li>3. Orgánica</li> <li>4. Proceso Formativo</li> <li>5. Capacidades y Medios</li> <li>6. Contribución al Desarrollo</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>2.6. Armas y Servicios</li> <li>3. Visión Estratégica</li> <li>3.1. Ámbitos de Acción</li> <li>4. El Proceso de Modernización</li> <li>4.1. Fundamentos del Cambio Estratégico</li> <li>4.2. Objetivos del Proceso de Modernización</li> <li>4.3. Etapas del Proceso de Modernización</li> <li>5. Planificación</li> <li>6. La Mujer en el Ejército</li> </ol>
<p>CAPÍTULO IV. FUERZA AÉREA DE CHILE</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Reseña Histórica</li> <li>2. Misión</li> <li>3. Orgánica</li> <li>4. Proceso Formativo</li> <li>5. Capacidades y Medios</li> <li>6. Contribución al Desarrollo</li> </ol>	<p>2. LA ARMADA DE CHILE</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Misión de la Armada</li> <li>1.1. En Tiempo de Paz</li> <li>1.2. En Tiempo de Guerra</li> <li>2. Organización</li> <li>2.1. Mando Superior</li> <li>2.2. Organismos de Alto Nivel</li> <li>2.3. Fuerzas y Medios Operativos</li> <li>2.4. Organismos de Carácter Especial</li> <li>3. Visión Estratégica</li> <li>3.1. Ámbitos de Acción de la Armada</li> <li>3.2. Objetivos de la Armada para el Bicentenario</li> <li>4. Planificación</li> <li>5. Control de Gestión</li> <li>6. La Mujer en la Armada</li> </ol> <p>3. LA FUERZA AÉREA DE CHILE</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Misión de la Fuerza Aérea</li> <li>1.1. En Tiempo de Paz</li> <li>1.2. En Tiempo de Guerra</li> <li>2. Organización</li> <li>2.1. Mando Superior</li> <li>2.2. Unidad Operativa Mayor</li> <li>2.3. Unidades de Apoyo</li> <li>2.4. Unidades Operativas</li> <li>2.5. Capacidades y Medios</li> <li>2.6. Organizaciones de Apoyo</li> <li>3. Visión Estratégica</li> <li>3.1. Ámbitos de Acción</li> <li>4. El Proceso de Modernización</li> <li>5. Planificación</li> <li>6. La Mujer en la Fuerza Aérea</li> </ol> <p>4. PROCESO FORMATIVO EN LAS FUERZAS ARMADAS</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Formación del Personal Militar</li> <li>2. Ejército de Chile</li> <li>2.1. Oficiales</li> <li>2.2. Cuadro Permanente</li> <li>3. Armada de Chile</li> <li>3.1. Oficiales</li> <li>3.2. Gente de Mar</li> <li>4. Fuerza Aérea de Chile</li> </ol>



	<p>4.1. Oficiales</p> <p>4.2. Cuadro Permanente</p>
<p><b>PARTE VI: RECURSOS ECONÓMICOS PARA LA DEFENSA</b></p> <p>CAPÍTULO I. APROXIMACIÓN ECONÓMICA A LA DEFENSA</p> <p>4. Los Conceptos en Discusión</p> <p>5. La Defensa como un Bien Económico</p> <p>6. La Defensa como Inversión</p> <p>CAPÍTULO II: INCIDENCIA DEL DESARROLLO EN LA DEFENSA</p> <p>CAPÍTULO III. EL GASTO EN DEFENSA</p> <p>4. Conceptos Básicos</p> <p>5. Metodología del Gasto en Defensa</p> <p>6. Análisis de los Gastos</p> <p>CAPÍTULO IV. INGRESOS DE LA DEFENSA</p> <p>CAPÍTULO V. EL PROCESO PRESUPUESTARIO</p>	<p><b>PARTE VI RECURSOS PARA LA DEFENSA</b></p> <p>1. ANÁLISIS DEL GASTO EN DEFENSA</p> <p>1. El Gasto en Defensa y su Relación con otras Variables Macroeconómicas</p> <p>1.1. Incidencia del Producto Interno Bruto (PIB)</p> <p>1.2. Nivel de Amenazas Percibidas</p> <p>2. El Gasto en Defensa y el Gasto Fiscal</p> <p>3. Demanda por Defensa, PIB y Amenazas Percibidas: sus Efectos</p> <p>4. Las FF.AA. como Poder Comprador</p> <p>2. EL PRESUPUESTO DE LA DEFENSA</p> <p>1. La Estructura Presupuestaria del Ministerio de Defensa Nacional</p> <p>2. Los Procedimientos Presupuestarios y la Asignación de Recursos</p> <p>3. La Modernización de los Sistemas Presupuestarios</p> <p>4. Los Presupuestos de las Fuerzas Armadas: su Distribución y Composición</p> <p>4.1. Los Aportes según su Destino</p> <p>4.2. El Gasto en Personal y su Tendencia</p> <p>3. SISTEMA DE ADQUISICIONES DE LA DEFENSA</p> <p>1. Descripción del Sistema</p> <p>2. Aspectos Económicos y Efectos Financieros</p> <p>3. El Control de Gestión del Sistema</p> <p>4. Las Compensaciones Industriales Complementarias (Offset)</p> <p>4. EL SISTEMA PREVISIONAL DE LAS FUERZAS ARMADAS</p> <p>1. Descripción del Sistema</p> <p>2. Composición del Sistema Previsional Administrado por CAPREDENA</p> <p>2.1. El Fondo Común de Beneficios</p> <p>2.2. El Fondo de Desahucio</p> <p>2.3. El Fondo de Medicina Curativa</p> <p>2.4. El Fondo de Auxilio Social</p> <p>3. Los Beneficiarios y los Fundamentos del Sistema</p> <p>3.1. Los Beneficiarios</p> <p>3.2. Los Fundamentos del Marco Previsional</p>

	4. Criterios para una Modernización 4.1. La Situación Vigente 4.2. El Proceso de Modernización 5. MEDICIÓN ESTANDARIZADA DEL GASTO EN DEFENSA 1. Problemas en el Cálculo Comparativo del Gasto en Defensa 2. La Metodología CEPAL
<b>PARTE VII: GLOSARIO Y CIFRAS ESTADÍSTICAS</b> Glosario Cifras Estadísticas	(No existe Glosario en la versión de 2002).

#### 6.1.- Los Cambios Generales Observados entre los Libros de 1997 y 2002.

Al comparar ambos Libros en su aspecto formales, la estructura de las dos publicaciones refleja similitud en el orden de los temas. Respecto a la participación, es más amplia en el segundo Libro. Hubo participantes que se repitieron por su nivel de experiencia. En los contenidos se puede observar que hay varios idénticos aunque algunos cambian de orden. Sin embargo, tras esta aparente continuidad formal existe una reorientación que da cuenta de un cambio en la manera de conceptualizar la defensa. Entre los aspectos más notorios se encuentran los siguientes:

- Introducción: El Libro de 1997 incorporaba una introducción para justificar la publicación que en la versión 2002 ya no era necesaria porque este instrumento se ha legitimado.
- Parte I: El LDN 2002 comienza de manera similar con la presentación del Estado de Chile, pero se traslada el capítulo del conflicto. Este tema se presenta en la Parte II contextualizado dentro del capítulo Escenarios de la Defensa, siendo muy interesante la distinción entre la "crisis" y la guerra que antes no existía. La crisis no elimina la posibilidad de la guerra pero la relativiza. Además se agrega el capítulo "Tendencias en la Seguridad Internacional" y se modifica la redacción de "Entornos de la Defensa". A continuación del Estado, el LDN 2002 agrega el "Territorio y la Nación" como partes integrales. La

“Función Defensa” está más desarrollada y tienen cabida conceptos nuevos como el de “Seguridad Humana”.

- En la Parte II, la forma de tratar el tema de los entornos que inciden en la defensa es diferente el 2002, centrándose en los cambios ocurridos en el panorama mundial. Las tendencias en la seguridad internacional se agregan en la versión del 2002 y anteceden a la descripción de los “Escenarios y Entornos que Inciden en la Defensa”, lo que implica una reconceptualización del mismo.

Todo el cambio de las partes I y II que se proyecta a las siguientes demuestra que la Defensa ya no está directamente supeditada al conflicto, el que deja de ser entendido como un asunto interno o nacional quedando inserto en un todo mayor constituido por la realidad internacional, lo que constituye el cambio más importante entre una publicación y otra porque evidencia otra conceptualización de la defensa, más amplia y compleja que una función directa del conflicto evidenciando las transformaciones internacionales y lo vincula estrechamente con las RRII.

- En la Parte III, es significativo el cambio de título. Mientras en 1997 se denomina “La Defensa Nacional” a esta parte, el 2002 se la llama “La Política de Defensa Nacional”, dejando así de ser una descripción para convertirse en una explicación. Se incluye también la relación exterior de la defensa dejando claro el vínculo específico con las relaciones exteriores donde son parte sustantiva los aportes a la preservación y mantenimiento de la paz. A continuación se agrega la relación con las políticas nacionales que tiene que ver con el tema del aporte de la defensa al desarrollo.

En la Parte IV, hay un cambio en el orden, desplazándose “El Escenario Geográfico”, como ya se ha hecho notar, y en los capítulos destinados a describir la “Conducción y Organización de la Defensa Nacional” existe un orden más claro y lógico que permite comprender las necesidades de modernización de la estructura.

La Parte V, que describe a las Fuerzas Armadas es mucho más desarrollada en la versión 2002, ofreciendo una imagen completa de ellas e incorporando su proceso de modernización.

En la Parte VI que trata "Los Recursos para la Defensa", se muestra que se ha pasado de la explicación de conceptos, que para el año 1997 eran nuevos, a la operacionalización de los mismos. Se nota además el objetivo de transparentar el proceso del gasto en defensa.

Se eliminó el "Glosario" en la versión 2002, lo que supone que los actores ya contaban con un vocabulario común o que ¿algunos conceptos estaban superados?

#### 6.2.- Las Fases del Proceso Decisional en los LDN y la función de los "Foros" y "Arenas" en la variable democratización

La necesidad de formular una política de defensa acorde con una democracia moderna y que ayudara superar las múltiples limitaciones coyunturales e históricas recogiendo los cambios en el escenario interno y externo, encontró en los Libros de la Defensa Nacional el instrumento adecuado. El proceso de confección de estas publicaciones muestra la manera en que se fueron cumpliendo los múltiples objetivos que se trazaron las autoridades políticas del Ministerio de Defensa que a la postre permitieron que esta institución del Estado lograra revertir la situación de inercia en que se encontraba al momento de restablecerse la democracia en el país, a la espera de una reforma constitucional e institucional de mayor envergadura<sup>323</sup>.

Como puede apreciarse en el Cuadro N° 8 que se muestra a continuación, este proceso decisorio tuvo tres fases cuyas variables fueron las claves para el logro de los objetivos.

---

<sup>323</sup> Véase el Cuadro N° 5 donde se verifica el arreglo institucional para la formulación de la política de defensa.

En la primera fase, el aspecto central fue una discusión realizada en base a talleres tipo seminario universitario que conciliaban la libertad de expresión junto con la necesaria reserva, conformados a partir de ponencias sobre temas relevantes para la política de defensa. De esta forma, los talleres fueron las “arenas” oficiales del debate. Los temas y sus autores fueron seleccionados por el Comité Preparatorio, COMEP. Sin embargo, los temas a discutir no surgieron de la nada sino que eran parte de las discusiones previas como las que se realizaron en los seminarios antes analizados de modo que los talleres resultaban ser una especie de punto de llegada o de “*gran foro*” de la política. Del mismo modo, tampoco los actores individuales eran desconocidos, porque habían sido parte de estas instancias, representaban a los centros de estudio o bien, como en el caso de los representantes de las Fuerzas Armadas, eran destacados oficiales expertos en sus temas. En el caso de los representantes de la sociedad civil, ellos pertenecían a instituciones relacionadas con la defensa entendida en su sentido amplio. Se puede afirmar entonces que en esta primera fase, la amplitud o representatividad de la convocatoria fue la garantía de la orientación democrática del evento<sup>324</sup>.

En la segunda fase luego de la discusión de los temas, se procedió a establecer todos aquellos puntos donde se había logrado consenso en la discusión. Esta fase estuvo a cargo de un grupo de trabajo más reducido bajo la dirección de la autoridad ministerial que elaboró un informe de conclusiones y luego un borrador final. La importancia del consenso estaba en que el resultado del proceso tuviera la necesaria legitimidad, de manera que los puntos de disenso no fueron tomados en consideración y se ignora su registro.

Finalmente, la fase de aprobación institucional correspondió a las instancias superiores de la defensa conforme a la legalidad vigente conformada por el

---

<sup>324</sup> Véanse los cuadros respectivos con los participantes de los LDN.

Ministro de Defensa Nacional, el Consejo Superior de Seguridad Nacional y el Presidente de la República.

Cuadro N° 9

## Fases del Proceso de Confección de los Libros de la Defensa Nacional

Fases del Proceso	Fase de Discusión	Fase de Articulación del Consenso	Fase de Aprobación Institucional
Variables Clave	<p><u>a) Número de actores participantes:</u> LDN 1997: 111 (62% civiles; 42% militares). LDN 2002: 149 (58% civiles; 42 %militares).</p> <p><u>b) Tipo de actores:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Funcionarios del MDN</li> <li>-Funcionarios de otros ministerios</li> <li>- Académicos civiles</li> <li>- Miembros del Congreso Nacional</li> <li>- Miembros de las FFAA (activos o en retiro)</li> <li>- Representantes de partidos y/o Institutos partidarios</li> <li>-Organismos de la Sociedad Civil.</li> </ul> <p><u>c) Mecanismos y lugares donde se realiza el debate:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>-C1.- Mecanismos: <ul style="list-style-type: none"> <li>- Revisión de Libros Blancos de la Defensa de varios países</li> <li>-Selección de temas</li> <li>- Presentación de ponencias</li> <li>- Ciclo de talleres de discusión socializada</li> <li>- Trabajos de conclusión</li> </ul> </li> <li>-C2.- Lugares: <ul style="list-style-type: none"> <li>- Ministerio de Defensa Nacional</li> <li>- Transporte Aquiles</li> </ul> </li> </ul>	<p><u>a) Participantes y metodología:</u></p> <p>a1.- Participantes:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Funcionarios MDN</li> <li>- Expertos civiles</li> <li>- Expertos militares</li> </ul> <p>a2.- Metodología:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Coordinación de talleres</li> <li>- Informes de conclusiones</li> <li>- Contenidos consolidados</li> <li>- Comité de redacción</li> </ul>	<p><u>a) Instancias de aprobación final en orden de participación:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Consejo Superior de Seguridad Nacional</li> <li>- Ministro de Defensa Nacional</li> <li>- Presidente de la República</li> </ul>

Fuente: Elaboración propia en base al LDN 1997-2002 y entrevistas personales a miembros del COMEP.

## 7.- Conclusiones al capítulo IV

La reaparición de la "*Agenda Histórica*" a raíz de la detención del General Pinochet en Londres significó un retraso en la reanudación del trabajo conducente al segundo Libro de la Defensa Nacional, reavivando la división de la sociedad chilena y conmocionando también al propio gobierno que debió concentrar sus esfuerzos en enfrentar la crisis. La relación con las FFAA volvió a ponerse a prueba y se sumaron además las repercusiones internacionales. En estas condiciones, retornó al Ministerio de Defensa Edmundo Pérez Yoma favoreciendo una solución negociada al problema de los derechos humanos que si bien no tuvo resultados inmediatos, contribuyó a aliviar la tensión y abrió un camino que posteriormente contribuiría a profundizar la verdad de lo sucedido durante el gobierno militar.

A pesar de la conmoción interna por estos acontecimientos, las transformaciones en el contexto internacional que serán materia de análisis detallado en el capítulo siguiente, demostraron que la tendencia al cambio se había asentado y que el camino recorrido por las autoridades y la comunidad de defensa nacional se orientaban en el camino correcto, pero se requería seguir ahondándolo, de manera que superada la crisis y con un nuevo gobierno, el tercero de la Concertación, se reanudaron los trabajos para la confección del segundo Libro de la Defensa Nacional.

A contar de la experiencia anterior del Libro de 1997, la confección de un segundo Libro siguió el diseño del primero y lo tuvo como modelo. Sin embargo, la existencia de un punto de partida llevaría a plantearse la necesidad de lograr mayores avances. Es decir, conforme a los fundamentos teóricos desarrollados anteriormente, la manifestación del referente nacional en 1997 debía necesariamente conducir a una renovación de los marcos simbólicos si se pretendía que la nueva publicación resultara un instrumento de la política de

defensa en su conjunto. Esto exigía que fuera un mejor reflejo de las nuevas circunstancias por las que atravesaba el país y el mundo, considerando por ejemplo la superación relativa del paradigma realista en todos aquéllos aspectos que fueran pertinentes. Se requería en síntesis, demostrar la capacidad del liderazgo civil para influir en la renovación de los repertorios cognitivos así como en la consolidación de una comunidad de defensa mixta y abierta, requisitos para probar la efectividad de un proceso de reorientación realizado en forma gradual y con una decisiva actuación de la institucionalidad ministerial con el fin de armonizar las políticas.

Las áreas de preocupación principal para la confección del nuevo libro: transformaciones internacionales, relaciones bilaterales, inserción de Chile en la región y en el mundo y los "*dualismos*" a resolver definitivamente sobre el carácter de la política señalados por el nuevo Ministro de Defensa en ocasión del Seminario Preparatorio, resumían adecuadamente la primera cuestión. La segunda, se lograría con una convocatoria a los correspondientes talleres de discusión más amplia y representativa que la de 1997 como demuestran los cuadros pertinentes, donde las "*arenas*" del debate permitieron el encuentro.

Esta vez la red pudo ser mejor configurada en términos de representatividad, al punto que ya no tenía que consensuar un vocabulario común adquiriendo la forma de "*coalición discursiva*", sino que junto a sus aptitudes cognitivas se aseguró también la inclusión de representantes de algunos organismos de la sociedad civil y se transparentó la presencia de los partidos políticos. Por otra parte, la participación de algunos actores que ya tenían la experiencia del primer Libro constituía el requisito indispensable para la continuidad del esfuerzo institucional.

Al respecto, los miembros del Comité Preparatorio escogieron una modalidad de trabajo consistente en tres partes. Para aquéllos conceptos o aspectos más controversiales, se planteó la forma de contrastar ponencias entre representantes de instituciones con posturas claramente divergentes. En otros,



donde las diferencias podían ser menos notorias, se prefirió el análisis comparativo, de modo que las discrepancias fueran cuestiones de énfasis o de apreciación. En otros temas, en que había menores distancias entre los participantes y una indiscutible especialización, se prefirió dejarlos a cargo de una sola institución. Finalmente, un grupo reducido de actores pertenecientes al Comité Asesor Ministerial y a las instituciones castrenses se dio a la tarea de recoger los resultados de la discusión y configurar el consenso en cada tema, el que se concretó en la Propuesta de Temario para integrar el Libro.

Las temáticas abordadas en los talleres de discusión demostraron que los actores participantes se hacían cargo de las transformaciones producidas en los últimos años y muestran las dudas y certezas respecto de ellas. En este sentido, la amplitud de la convocatoria evidenció que todos los temas importantes fueron tratados y discutidos y que en el marco cognoscitivo ya no predominaba una sola visión, sino que se manifestaron con más amplitud las nuevas corrientes de pensamiento llegando finalmente a una versión consensuada que fue sin duda expresión de un cambio equilibrado respecto de la versión anterior. Lo más importante en este sentido fue que el eje de la defensa incluyó el factor cooperación con gran claridad, dejando la perspectiva del conflicto presente pero más como una posibilidad que como una realidad predominante. En esta misma dirección, el desarrollo del concepto de crisis tratado por tres institutos especializados de las FFAA situó el conflicto bélico en una dimensión más relativa, permitiendo la consideración de otros factores como la regulación y negociación entre actores.

De esta manera, quedaba demostrado el efecto positivo de la secuencialidad asumida para enfrentar el legado de la "*transición*" y sus consecuencias en términos de una senda a superar, de modo que desde el punto de vista de la función cumplida por el marco institucional, este claramente condicionó las estrategias de los actores y el resultado del juego político.

## **Capítulo V: La Agenda de Defensa y el Nuevo Contexto Hemisférico**

### **1.- Etapas y Factores en la Construcción de la Agenda de Defensa**

Como se ha planteado inicialmente, al restablecerse el régimen democrático en Chile el año 1990, el programa de las nuevas autoridades para la defensa se encontraba determinado por los temas políticos propios del cambio de régimen de manera que expresaba los principios generales que orientaban la acción de los actores políticos en la coyuntura. En consecuencia, es posible afirmar que todavía no existía una agenda sectorial de la defensa entendida como "*agenda profesional*" sino los inicios de ella. De esta manera, la construcción de la agenda será el resultado de un proceso que se irá desarrollando a la par con el restablecimiento de la normalidad en la relación civil-militar. En el desarrollo de este proceso interactivo, junto a las autoridades civiles y militares estuvieron también los académicos, expertos e intelectuales de variadas tendencias para ir configurando la denominada "*comunidad de defensa*" a la que correspondió un destacado papel. De aquí surgirá entonces de manera progresiva una agenda como parte integral y dinámica de la respectiva política pública de defensa. De acuerdo con lo anterior, es posible establecer al menos tres etapas o líneas gruesas en la formación de la agenda gubernamental, destacándose la primera entre 1990 y 1997, cuando de las tensiones y diferencias entre civiles y militares surgió un punto fundamental de acercamiento y de referencia conceptual como fue el Libro de la Defensa Nacional de 1997.

Pero junto al proceso interno referido, en este mismo período comenzará a formarse una nueva agenda de seguridad hemisférica que va a crear un contexto regional favorable al acercamiento civil-militar generándose una coincidencia entre el plano interno y externo que se verá sólo parcialmente reflejada en el Libro del 97, pero que será un fuerte respaldo en la publicación

del 2002. En la segunda etapa, desarrollada aproximadamente entre los años 1997 y 2002, se gestó una agenda sectorial más compleja y unificada que recogió varios temas nuevos o que antes se encontraban únicamente esbozados, los que comenzaron una evolución que recibirá con mayor fuerza y claridad el impacto de los cambios hemisféricos. Una tercera etapa sería la que se abre luego de la publicación del Libro de la Defensa del 2002, cuando ya era posible afirmar con certeza que el país contaba con una política de defensa constituida por un conjunto de principios, conceptualizaciones o enunciados generales, junto a diferentes temas específicos como parte integral de una agenda sectorial.

## **2.-La Incidencia de los Cambios Hemisféricos en la Agenda de Defensa**

Un aspecto no menor que es importante destacar es que también los Libros cumplieron su función de instrumentos de diplomacia pública desde la forma de su articulado, hasta todos aquéllos contenidos destinados a apoyar el fomento de la confianza mutua y la seguridad común finalmente explicitados, como se aprecia con mejor nitidez en el segundo Libro. En este sentido, formular, debatir, discrepar y consensuar ideas en los foros y las arenas estudiadas, constituyó una tarea para la red de actores que permitió armonizar el contexto interno con el nuevo contexto externo que se fue presentando desde finales de los años 80'.

El fin de la Guerra Fría, la disminución de los conflictos tradicionales y el relativo desdibujamiento de las fronteras por razones económicas fueron provocando transformaciones respecto de la percepción de amenazas al punto que se ha reformulado el contexto hemisférico con la consiguiente influencia en las políticas de defensa de la región<sup>325</sup>.

---

<sup>325</sup> La consideración del contexto externo en la formulación de la política de defensa constituye en la actualidad un factor de tanta significación como los condicionantes internos. Al respecto véase: Navarro Meza, Miguel, "Política de Defensa: los parámetros de la decisión", *Revista Política y Estrategia* N° 67, Anepe, Septiembre-Diciembre 1995.

Desde esta perspectiva se puede observar en el panorama regional dos factores de gran significación, como fueron el despertar del espíritu concertacionista latinoamericano a partir de la década de los 80' y el cambio de actitud norteamericano, donde los acuerdos y principios establecidos desde mediados de los años 90' en las Cumbres de las Américas y las Conferencias de Ministros de Defensa constituyeron aspectos muy relevantes para la reorientación de la defensa regional y un elemento constitutivo en la propia política nacional en su condición de "*Foros Internacionales*". Durante el período en estudio se realizaron cuatro Cumbres de Las Américas: Miami, 1994; Santiago de Chile, 1998, Québec, 2001 y Mar del Plata 2005, además de dos cumbres especiales; una sobre desarrollo sostenible en Santa Cruz, Bolivia y otra en Monterrey, México, y 7 Conferencias de Ministros de Defensa: Williamsburg, 1995; Bariloche, 1996; Cartagena de Indias, 1998; Manaus, 2000; Santiago de Chile, 2002; Quito, 2004 y Managua 2006, mientras que la próxima del año 2008 está programada para realizarse en Canadá.

#### Cuadro N° 10

Condicionamientos Externos Presentes en los Libros de la Defensa Nacional

Contexto Internacional:	Contexto Regional:	Relaciones con EEUU:	Relaciones Vecinales:
- Fin de la Guerra Fría -Avances del proceso de Globalización -Inserción económica internacional	-Democratización generalizada - Cooperación -Proceso de Cumbres -Reuniones de Ministros de Defensa -Nuevas amenazas a considerar	-Asociación económica -Cooperación militar	-Superación de las crisis -Cooperación -Integración

Basado en: Rojas A. Francisco, "Toma de Decisiones en América Latina", en: Russell, Roberto, *Política Exterior y Toma de decisiones en América Latina*, Gel-Rial, Buenos Aires, 1990.

### 2.1-La Construcción de una Concertación Latinoamericana: Contadora y el Grupo de los Ocho

Hacia fines de los 70' los esquemas de concertación y cooperación latinoamericanos se encontraban en una clara situación de deterioro. Los regímenes autoritarios, la crisis del petróleo y una tendencia al bi-lateralismo, habían hecho sucumbir antiguas iniciativas como la ALALC, el Acuerdo de Cartagena o el SÉLA, mientras que la Guerra de las Malvinas y la crisis de la deuda externa mostraron la enorme vulnerabilidad de la región. En este marco, cuando se produce el conflicto de Centroamérica los Estados Unidos lo consideraron una expresión del enfrentamiento Este-Oeste, pero algunos países latinoamericanos reaccionaron tras la búsqueda de una solución pacífica y negociada reiniciando el proceso de concertación regional. Así, en Enero de 1983, México, Panamá, Colombia y Venezuela formaron el "*Grupo de Contadora*", que comenzará un largo periplo en favor de la paz, al que se agregará luego la preocupación por la grave situación económica que afectaba a la región, generándose nuevas iniciativas como el "*Consenso de Cartagena*". En Diciembre de 1986, se constituirá el "*Grupo de los Ocho*" y el "*Mecanismo Permanente de Consulta y Concertación*", MPCC, en Río de Janeiro, de manera que el resto de la década fue testigo de un verdadero despertar latinoamericano<sup>326</sup>.

### 2.2-La Primera Cumbre de las Américas: Miami 1994

La primera Cumbre de las Américas fue convocada por el Presidente de los Estados Unidos, William J. Clinton, y se llevó a cabo del 9 al 11 de diciembre de 1994 en Miami, Florida. El origen de esta iniciativa se encuentra en parte en el debate anterior que venía dándose desde los años 80, con expresiones de

---

<sup>326</sup> Un resumen del proceso se encuentra en: Frohmann, Alicia, "De contadora al Grupo de los Ocho: el reaprendizaje de la concertación política regional," *Revista Estudios Internacionales*, Año XXII, Julio-Septiembre de 1989, N° 87, Págs. 365-427.

vitalidad latinoamericana como los de Contadora y el Grupo de Río ya citados, pero sobre todo a la voluntad norteamericana y al cambio de política de la administración Clinton donde adquirió peso el enfoque interdependentista frente al clásico realismo republicano, no pudiendo desconocerse tampoco el interés por la región manifestado por España y Canadá. Allí se lanza además la idea del ALCA 2005 y muchos comienzan a preguntarse por las relaciones de seguridad en un espacio integrado por toda América<sup>327</sup>.

En su declaración de principios, los jefes de Estado reunidos en la Cumbre determinaron como valor común la democracia y la seguridad, a partir de lo cual se fueron desarrollando iniciativas que través del tiempo redundarían en una forma de concebir las relaciones hemisféricas que tendría fuerte incidencia en una concepción de la defensa orientada a asegurar la paz entre los países de la región. Así, en la Declaración de Principios se establece que: *“Los Jefes de Estado y de Gobierno elegidos de las Américas estamos comprometidos a fomentar la prosperidad, los valores y las instituciones democráticas y la seguridad de nuestro Hemisferio. Por primera vez en la historia, las Américas son una comunidad de sociedades democráticas. Si bien nuestros países enfrentan diferentes desafíos en materia de desarrollo, están unidos en la búsqueda de la prosperidad a través de la apertura de mercados, la integración hemisférica y el desarrollo sostenible. Estamos decididos a consolidar y fomentar vínculos más estrechos de cooperación y a convertir nuestras aspiraciones en realidades concretas”*<sup>328</sup>.

En función de estos principios básicos, los Jefes de Estado y de Gobierno asistentes a la Primera Cumbre de las Américas elaboraron un *“Plan de Acción”* de 8 puntos, el último de los cuales comienza a tratar específicamente el tema de la defensa a través de la *“Confianza Mutua”*, sin perjuicio de la incidencia que

---

<sup>327</sup> Tibiletti, Luis, “El Devenir de la Seguridad Regional: hacia la Conferencia Especial de Seguridad México Oct. 2003”, Ponencia presentada para el *VI Encuentro Nacional de Estudios Estratégicos*, Buenos Aires 3/5 Noviembre 2003, SER en el 2000.

<sup>328</sup> “Declaración de Principios y Plan de Acción, Primera Cumbre de las Américas, Miami, Florida, 9-11 de Diciembre de 1994”, en: *OEA, Sistema de Información sobre Cumbres de las Américas*.

también tuvieron los puntos anteriores en un mayor acercamiento y concertación regional:

Análisis de Contenidos del Plan de Acción de la Cumbre de las Américas de 1994 en Miami, Florida

Tema:	Categoría 1: principios fundamentales	Categoría 2: conceptos destacados
Necesidad de alcanzar un progreso real en la labor vital de fortalecer la democracia, fomentar el desarrollo, lograr la integración económica y el libre comercio, mejorar la vida de los pueblos y proteger el medio ambiente para las generaciones futuras.	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. El fortalecimiento de la democracia</li> <li>2. La promoción y protección de los derechos humanos</li> <li>3. El fortalecimiento de la sociedad y de la participación comunitaria</li> <li>4. La promoción de los valores culturales</li> <li>5. La lucha contra la corrupción</li> <li>6. La lucha contra el problema de las drogas ilícitas y delitos conexos</li> <li>7. La eliminación de la amenaza del terrorismo nacional e internacional</li> <li>8. El fomento de la confianza mutua</li> </ol>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Democracia</li> <li>- Derechos humanos</li> <li>- Sociedad</li> <li>- Participación</li> <li>- Valores culturales</li> <li>- Corrupción</li> <li>- Drogas</li> <li>- Terrorismo</li> <li>- Confianza mutua</li> </ul>

Fuente: "Declaración de Principios y Plan de Acción. Primera Cumbre de las Américas, Miami, Florida, 9-11 de Diciembre de 1994", en: OEA, *Sistema de Información sobre Cumbres de las Américas*.

2.3- Las Medidas de Fomento de la Confianza y la Seguridad en el Hemisferio: de la Conferencia de la OEA de 1995 al Consenso de Miami.

Según el acuerdo tomado en la primera Cumbre de Las Américas, del 8 al 10 de Noviembre de 1995, se celebró en Santiago de Chile la conferencia que le correspondió organizar a la OEA sobre Medidas de Fomento de la Confianza y la Seguridad, la que dio al país su primera oportunidad para ejercer un papel destacado en el proceso que se iniciaba<sup>329</sup>.

<sup>329</sup> El detalle de las diferentes posiciones asumidas por los países asistentes así como de los logros de la Conferencia es tratado en: Millet, Paz, "El Diálogo Regional sobre Medidas de Confianza Mutua", *FASOC*, Año 11, N° 11, enero-marzo 1996.

Al inaugurar la Conferencia, el Secretario General de la OEA, César Gaviria, destacaba su importancia porque era la primera vez desde el fin de la guerra fría que se reunían los países miembros de la organización, observadores permanentes y organismos internacionales para tratar en un ámbito político e interamericano los asuntos de la paz y seguridad. Conjuntamente expresó varias ideas que reflejaban la percepción de los cambios que se habían producido entonces y que afectaban la seguridad requiriendo el rediseño de las políticas de defensa hemisféricas en un contexto caracterizado por la necesidad de acuerdos que fueran una garantía para la paz regional:

*“La Conferencia Regional sobre Medidas de Fomento de la Confianza y de la Seguridad, que hoy se instala, representa un significativo avance para el sistema interamericano. No tengo duda que de este evento surgirán los elementos que habrán de nutrir una nueva visión de la seguridad hemisférica. Por primera vez desde el fin de la “guerra fría”, y después de meses de intenso trabajo, nos encontramos reunidos para tratar en un ámbito político e interamericano los asuntos de la paz y de la seguridad... Ya nadie duda que estamos en un mundo nuevo. El final de la confrontación Este-Oeste, la desaparición del autoritarismo y la dictadura en América Latina, la superación de muchos de los conflictos internos, la integración económica, el tránsito a la democracia, son algunas de las principales manifestaciones de los tiempos que corren. Ese contexto emergente nos ofrece la oportunidad de avanzar constructivamente en la búsqueda de nuevas modalidades de cooperación para consolidar la paz y la seguridad en el Hemisferio”<sup>330</sup>.*

En su discurso, el Secretario General de la OEA puso énfasis en un importante problema para el diseño de nuevas políticas de defensa, el que consistía en la incertidumbre estratégica luego del fin de la Guerra Fría, lo que se reflejará en su oportunidad en la discusión en torno a los Libros de la Defensa:

---

<sup>330</sup> Gaviria, César, “Conferencia Regional sobre Medidas de Fomento de la Confianza y de la Seguridad”, FASOC, Vol. X, N1 4, Santiago, 1995.



*“El principal obstáculo que enfrentamos en la redefinición de la agenda y de la institucionalidad para la seguridad hemisférica es la gran distancia que existe entre las circunstancias del pasado y las realidades del presente. El mundo occidental, por más de cuarenta años, tuvo en el bloque soviético y en el comunismo un enemigo estratégico e irreconciliable. Esto creó un contexto altamente riesgoso pero al mismo tiempo bastante simple. Todos sabíamos cuál era el enemigo. La aparente magnitud de esa amenaza llevó a que otros valores y objetivos, tales como la protección de los derechos humanos, la preservación de la democracia e incluso el respeto a la soberanía nacional y a la vigencia del Derecho Internacional, se subordinaran a la ineludible jerarquía del miedo. Y, en ese contexto, no era difícil forjar alianzas y principios comunes. Nadie se atrevía a quedarse solo. No había mucho espacio para la diversidad. Se era amigo o enemigo. La gran paradoja es que la bienvenida desaparición del comunismo como la amenaza fundamental, ha creado una crisis conceptual en el pensamiento estratégico. Los inmensos beneficios que brinda la desaparición de la confrontación Este-Oeste son incuestionables. Pero desde el punto de vista de la discusión de la seguridad hemisférica y de las doctrinas militares, ese escenario ha creado bastante confusión. Estamos viviendo una transición del "viejo orden" con un sistema obsoleto de valores, de estrategias y de políticas, a uno distinto que hasta ahora empezamos a vislumbrar”<sup>331</sup>.*

Entre los elementos para comenzar a constituir la nueva realidad estratégica desde la cual se podrían elaborar las políticas, Gaviria mencionó la desaparición del comunismo, la menor vulnerabilidad y la reducción en la propensión al conflicto como resultado de la convergencia de intereses y valores de los países de la región, especialmente en el marco de regímenes democráticos y las amenazas emergentes como el crimen organizado, el terrorismo internacional, el narcotráfico y la proliferación de armas en manos de delincuentes comunes. En consecuencia: *“...el nuevo pensamiento estratégico debe asumir un entorno hemisférico menos conflictivo, naturalmente inclinado a la cooperación, en el que el*

---

<sup>331</sup> Ib. Idem

*acuerdo será la base para la acción multilateral, donde se unen esfuerzos para combatir los enemigos comunes y en el que los intereses nacionales y los valores democráticos convergen para crear una ética que aglutina a todos los miembros de la comunidad de las Américas”<sup>332</sup>.*

A continuación, Gaviria dibujó una verdadera concepción del principio sobre el cual construir la seguridad regional del futuro al decir:

*¿Cuál concepto de seguridad es aplicable a ese nuevo entorno para aprovechar sus posibilidades y maximizar su potencial para la paz? En el concierto americano se ha venido trabajando en este tema. Muchos han sugerido que el nuevo principio rector debe ser la seguridad cooperativa, cuyo objetivo principal es la creación de condiciones de seguridad cuya estabilidad dependa de la confianza mutua, de la regulación de la capacidad militar y de la predictibilidad de las acciones de todos los participantes. En ese contexto, la capacidad militar estaría legítimamente restringida a proteger el territorio nacional, el sistema constitucional y los derechos ciudadanos; las fuerzas tendrían una clara configuración defensiva; existiría plena transparencia sobre las intenciones pacíficas de los Estados, mediante la divulgación mutua de sus presupuestos militares y el intercambio de información sobre operaciones, ejercicios o adquisiciones de material bélico; y, finalmente, cuando esta aproximación se haya aclimatado, se podría empezar a pensar en la integración a nivel multilateral, de manera concertada, limitada y gradual, de algunas funciones de la seguridad nacional”<sup>333</sup>.*

Análisis de contenido:

El Concepto de Seguridad Cooperativa (C. Gaviria, 1995)

Concepto:	Características:
Seguridad cooperativa	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Confianza mutua</li> <li>- Regulación de la capacidad militar</li> <li>- Predictibilidad de las acciones de todos los participantes</li> <li>- Capacidad militar restringida a proteger el territorio nacional, el sistema constitucional y</li> </ul>

---

<sup>332</sup> Ib. Idem

<sup>333</sup> Ib. Idem

	los derechos ciudadanos - Configuración defensiva de las fuerzas - Transparencia sobre las intenciones pacíficas de los Estados - Divulgación mutua de los presupuestos militares - Intercambio de información sobre operaciones, ejercicios o adquisiciones de material bélico - Integración a nivel multilateral, de manera concertada, limitada y gradual, de algunas funciones de la seguridad nacional
--	--

Fuente: "Discurso del Secretario General de la OEA, César Gaviria", en: *Conferencia sobre Medidas de Fomento de la Confianza Mutua y Seguridad*, Santiago de Chile, 1995.

Junto a las expresiones de Gaviria, los conceptos vertidos en su discurso por el entonces Ministro de Relaciones Exteriores de Chile, José Miguel Insulza, marcaron una pauta del proceso en el que el país se insertaría notoriamente al poner en práctica las MCM que posteriormente se analizan. El ministro Insulza destacó las posibilidades que se abrían en el plano de los esfuerzos por la paz y el papel que tenían las democracias de la región:

*"La OEA a partir de la Declaración de Santiago, ha jugado un papel importante en este ámbito. Este debe ser reforzado aún más, haciendo las democracias efectivas y eficientes, posibilitando que la gente viva la democracia en forma cotidiana. La Declaración de Santiago, suscrita por los gobiernos del hemisferio creó un instrumento efectivo para el desarrollo de formas democráticas reales. La conferencia que hoy nos reúne tiene la posibilidad efectiva de producir un salto cualitativo en el ámbito de la seguridad. Un segundo gran cambio que constatamos en el hemisferio son los procesos de integración y complementación económica. El libre comercio se impone en el mundo. Nuestro hemisferio y nuestra región latinoamericana han impulsado de manera efectiva los acuerdos que han permitido ampliar el libre comercio y crear la Organización Internacional de Libre Comercio. Nuestros mandatarios reunidos en la Cumbre de Miami, declararon que se abría una nueva etapa en las relaciones económicas en el hemisferio. Las oportunidades para el libre comercio y la cooperación se expresan en*

*distintos acuerdos bilaterales y multilaterales". En el plano específico de la búsqueda de instrumentos para la paz dentro de los que se inscriben las MCM, el Ministro destacaba un aspecto importante de la política de defensa nacional: "El gobierno de Chile tiene como meta, junto a las demás naciones de nuestra región, alcanzar una paz sustentada en el hemisferio. Es decir, desarrollar capacidades políticas de diplomacia preventiva, de interlocución militar y de coordinación en el ámbito de la defensa, capaces de darle estabilidad, permanencia y legitimidad a las relaciones de paz en nuestro hemisferio. Desarrollar iniciativas políticas que tengan como meta consolidar las relaciones fraternales y pacíficas; significa que debemos reconocer las similitudes y diferencias que nuestros países tienen al abordar los temas de seguridad, tanto en el nivel nacional como regional e internacional. Alcanzar una paz sustentable implica reconocer diversidades en nuestra región pero, también significa reconocer que tenemos capacidad y voluntad política para superarlas. La comunidad de valores en torno a la democracia, el desarrollo y el crecimiento económico, la complementación y la cooperación internacional, nos permiten ahora diseñar regímenes internacionales en los cuales la responsabilidad de la paz recae en todos los Estados. Cada una de nuestras naciones es responsable de exigir el cumplimiento de los principios del derecho internacional. Esta perspectiva y esta vocación pacífica refuerzan las funciones multilaterales y posibilita descubrir soluciones que surgen de cada una de las sub-regiones de nuestro hemisferio. No obstante, ello también refuerza el concepto de que los arreglos bilaterales son esenciales. Somos países soberanos y hemos forjado nuestras relaciones sobre la base de la independencia y la autodeterminación. Un sistema multilateral no debe buscar superponencia a la búsqueda de soluciones entre Estados soberanos sino que más bien debe crear el clima en el cual se posible el diálogo y el entendimiento directo entre ellos...Esta Conferencia sobre Medidas de Confianza Mutua puede permitir al hemisferio dar un salto cualitativo así como a las sub-regiones que la componen en el desarrollo de una práctica que busque prevenir los conflictos. El diseño de instrumento de alerta temprana posibilita que la fuerza de los valores compartidos tenga un espacio de expresión en el ámbito diplomático y no en el uso de la fuerza.*

*Generar transparencia es una de las claves de las metas que nos proponemos. Tener democracias reales significa transparencia respecto a su legitimidad y su accionar. Tener procesos de integración efectivos significa sedes transparentes en una inserción internacional de beneficio mutuo. Transparencia en el ámbito de la seguridad significa transformar la meta de la paz en acciones que sin descuidar la defensa potencien la asociación y la capacidad de resolver las diferencias en el ámbito del derecho internacional. No debemos, sin embargo, intentar saltar etapas. Otras regiones del mundo han sistematizado su accionar y hoy día, allí reconocemos una gran densidad de medidas y muchas enseñanzas para el tratamiento de los problemas de seguridad. Pero, nuestras realidades son distintas... Somos un continente diverso con una historia distinta y con percepciones de amenaza derivadas de otras experiencias. En el diseño y la aplicación de las medidas de confianza mutua como parte de la creación de nuevos regímenes de seguridad, debemos de ser capaces de conciliar las metas ambiciosas de largo plazo con procedimientos cautelosos y pragmáticos que, constituyen un camino lento pero seguro hacia la consecución de tales objetivos...Las medidas de confianza mutua, ofrecen una amplia gama de alternativas de aplicación. Lo más razonable desde una perspectiva hemisférica es seleccionar aquellas medidas y técnicas que permitan efectivamente alcanzar resultados concretos en un plano definido de tiempo... En definitiva, las medidas de confianza mutua son instrumento flexible que ha demostrado su utilidad para promover la confianza y la distensión en diversas áreas geográficas... Avanzar sólidamente en una primera etapa que busca alcanzar medidas prácticas y efectivas permitirá saltos significativos en otras áreas. En cambio, los retrocesos frente a declaraciones ambiciosas y que no podamos cumplir producirán desconfianza y hará retroceder el conjunto del proceso”<sup>334</sup>.*

---

<sup>334</sup> OEA, “Discurso del Ministro de Relaciones Exteriores de Chile José Miguel Insulza”, en: *Conferencia Regional sobre Medidas de Fomento de la Confianza y de la Seguridad*, Santiago, 8 al 10 de noviembre de 1995, Fasoc, Año 10, N° 4, 1995.

## Análisis de contenido:

## El Concepto de Paz Sustentada (José Miguel Insulza, 1995)

Concepto:	Características	Condiciones:
Paz Sustentada en el Hemisferio	- Desarrollar capacidades políticas de diplomacia preventiva, de interlocución militar y de coordinación en el ámbito de la defensa	- Reconocer las similitudes y diferencias que nuestros países tienen al abordar los temas de seguridad, tanto en el nivel nacional como regional e internacional - Diseñar regímenes internacionales en los cuales la responsabilidad de la paz recae en todos los Estados - Los arreglos bilaterales son esenciales - Un sistema multilateral no debe buscar superponencia a la búsqueda de soluciones entre Estados soberanos sino que más bien debe crear el clima en el cual se posible el diálogo y el entendimiento directo entre ellos

Fuente: "Discurso del Ministro de Relaciones Exteriores de Chile, José Miguel Insulza", en: *Conferencia sobre Medidas de Fomento de la Confianza Mutua y Seguridad*, Santiago de Chile, 1995.

De la Conferencia surgió la "*Declaración de Santiago sobre Medidas de Fomento de la Confianza y la Seguridad*" de gran significación posterior, cuyas recomendaciones se citan en tanto constituirán desde ese momento un respaldo para una política de defensa fundada en la cooperación y la búsqueda de la paz hemisférica:

## Medidas de Confianza Mutua y Seguridad Recomendadas por la OEA, 1995

- a) Gradual adopción de acuerdos sobre notificación previa de ejercicios militares.
- b) Intercambio de información y la participación de todos los Estados miembros en el Registro de Armas Convencionales de Naciones Unidas y en el Informe Estandarizado Internacional sobre Gastos Militares.
- c) Fomentar la elaboración e intercambio de información sobre políticas y doctrinas de defensa.
- d) Consideración de un proceso de consultas con miras a avanzar en la limitación y control de

armas convencionales.

- e) Acuerdos sobre invitación de observadores para ejercicios militares, visitas a instalaciones militares; facilidades para observar operaciones rutinarias e intercambio de personal civil y militar para formación, capacitación y perfeccionamiento.
- f) Reuniones y acciones para prevenir incidentes e incrementar la seguridad en el tránsito terrestre, marítimo y aéreo.
- g) Programas de cooperación en casos de desastres naturales o para prevenir tales desastres, sobre la base de la petición y autorización de los Estados afectados.
- h) Desarrollo e implementación de las comunicaciones entre las autoridades civiles o militares de países vecinos de conformidad con su situación fronteriza.
- i) Realización de seminarios, cursos de difusión y estudios sobre medidas de confianza mutua y políticas de fomento de la confianza con participación de civiles y militares, y sobre las preocupaciones especiales de seguridad de los pequeños Estados insulares.
- j) Realización de una reunión de alto nivel sobre las preocupaciones especiales de seguridad de los pequeños Estados insulares.
- k) Programas de educación para la paz

Fuente: "Declaración de Santiago sobre Medidas de Fomento de la Confianza y la Seguridad", *Conferencia de la OEA sobre Medidas de Fomento de la Confianza y la Seguridad*, Santiago de Chile, 1995.

Posteriormente a esta conferencia se realizaron dos reuniones equivalentes, una el año 1998 en El Salvador, y otra en Miami el 2003 donde a contar de las ideas vertidas por los participantes se irá configurando el concepto de arquitectura flexible de defensa que tendrá gran significación posterior.

### 2.3.1.-El Consenso de Miami, 2003:

Otro hito importante en el desarrollo de las Medidas de Confianza Mutua fue la Reunión de Expertos sobre Medidas de Fomento de la Confianza y la Seguridad, que se llevó a cabo en Miami, Estados Unidos, los días 3 y 4 de febrero de 2003, en cumplimiento del mandato del Plan de Acción de la Segunda Cumbre de las Américas, en la que los Jefes de Estado y de Gobierno encomendaron a la Comisión de Seguridad *Hemisférica* "realizar un análisis sobre el significado, alcance y proyección de los conceptos de seguridad internacional en el

*Hemisferio, con el propósito de desarrollar los enfoques comunes más apropiados que permitan abordar sus diversos aspectos, incluyendo el desarme y el control de armamento” e “identificar las formas de revitalizar y fortalecer las instituciones del sistema interamericano relacionadas con los distintos aspectos de la seguridad hemisférica”, con miras a celebrar una Conferencia Especial sobre Seguridad en el marco de la OEA una vez que se hayan completado estas tareas. Los Jefes de Estado y de Gobierno en la Segunda Cumbre de las Américas, exhortaron a que se celebrara “una reunión de expertos, antes de la Conferencia Especial sobre Seguridad, para dar seguimiento a las conferencias regionales de Santiago y San Salvador sobre medidas de fomento de la confianza y de la seguridad para evaluar su implementación y considerar los siguientes pasos para consolidar la confianza mutua”. Los expertos luego de reunirse concluyeron en una serie de puntos que se conocen como “El Consenso de Miami” que recoge en forma destacada las políticas adoptadas por Chile y los países vecinos respecto del tema de las Medidas de Confianza Mutua:*

El Consenso de Miami:

1.-Reafirmamos que el respeto al derecho internacional, los derechos humanos, el derecho internacional humanitario, la democracia, el fiel cumplimiento de los tratados, la solución pacífica de controversias, la cooperación internacional, el respeto a la soberanía de los Estados y al principio de no intervención y la prohibición del uso o de la amenaza del uso de la fuerza, de acuerdo con los términos de las Cartas de las Naciones Unidas y de la Organización de Estados Americanos, son la base de la convivencia pacífica y de la seguridad en el Hemisferio, y constituyen el marco para el desarrollo de medidas de fomento de la confianza y la seguridad. Asimismo manifiestan que condición esencial para lograr un efectivo régimen internacional de seguridad es que todos los estados se sometan a reglas universales, iguales y vinculantes.

2.-Las medidas de fomento de la confianza y la seguridad contribuyen a mejorar la seguridad, salvaguardar la paz y consolidar la democracia en las Américas, y para fomentar la transparencia, el diálogo y la confianza en el Hemisferio.

3.-Reconocemos que el desarrollo económico, social y cultural está inextricablemente vinculado con la paz y la seguridad internacionales. En este contexto, la adopción de medidas de fomento de la confianza y de la seguridad constituye una contribución importante a la transparencia, el entendimiento mutuo, la seguridad regional y el logro de los objetivos del desarrollo, incluidos la superación de la pobreza, la generación de más puestos de trabajo, la protección del medio ambiente, la reducción de las barreras comerciales, y la prevención y mitigación de desastres naturales.



4.- Es necesario profundizar y reforzar las MFCS existentes e implementarlas plenamente con miras a consolidar la paz y la seguridad en el Hemisferio. La consolidación de la confianza mutua a nivel bilateral, subregional y regional contribuirá positivamente en los esfuerzos que se emprendan a fin de superar las amenazas tradicionales y enfrentar las nuevas amenazas, preocupaciones y otros desafíos a la seguridad en la región.

5.-Tomando en consideración la Declaración de Santiago de la Quinta Conferencia de Ministros de Defensa de las Américas, concordamos que el desarrollo de las medidas de fomento de la confianza y la seguridad es parte de la emergencia de una nueva arquitectura flexible de seguridad en las Américas. Las medidas de fomento de la confianza y la seguridad son un componente sustancial e insustituible de una red de acuerdos cooperativos bilaterales, subregionales, regionales y hemisféricos, que han sido desarrollados en forma complementaria a las instituciones de seguridad forjadas por el Sistema Interamericano a lo largo de su historia, incluyendo aquellas de carácter colectivo.

6.-Se deben implementar nuevas medidas de fomento de la confianza y la seguridad y de fomento de la transparencia en la región para superar las amenazas tradicionales a la seguridad y enfrentar las nuevas amenazas, preocupaciones y otros desafíos del siglo XXI y abordar las realidades de seguridad de las sub-regiones de las Américas.

7.-La aplicación de medidas de fomento de la confianza y de la seguridad contribuye a la creación de un ambiente propicio para el control de armamentos, limitación de armas convencionales, la no proliferación de armas de destrucción masiva, y el desarme, que permita dedicar un mayor número de recursos al desarrollo económico y social de los Estados Miembros, lo cual es un propósito esencial de la Carta de la OEA, teniendo en cuenta el cumplimiento de los compromisos internacionales, así como las legítimas necesidades de seguridad y defensa de los Estados Miembros.

8.-Es conveniente supervisar, evaluar y, por lo demás, garantizar la implementación de las medidas de fomento de la confianza y la seguridad que se acuerden mediante el intercambio de información respecto de las tareas de implementación en cada uno de los Estados Miembros de la OEA a la Comisión de Seguridad Hemisférica, a través del Sistema de Información de la OEA (OASIS).

9.- La solución pacífica de controversias es un principio esencial de la convivencia en el Hemisferio.

10.- Es importante reconocer el trabajo de la Secretaría General de la OEA a través del Fondo de Paz para la Solución Pacífica de Controversias Territoriales, y continuar el apoyo para sus esfuerzos.

11.-Se ha avanzado en la identificación y aplicación de medidas de fomento de la confianza y la seguridad sobre la mayoría de las áreas identificadas en las Declaraciones de Santiago y de San Salvador, lo cual ha contribuido a la reducción de tensiones y factores generadores de desconfianza y a la promoción de la transparencia y la confianza mutua en el marco de los propósitos y principios de la Carta de la Organización de los Estados Americanos y el derecho internacional.

12. Las Conferencias de Ministros de Defensa de las Américas son un mecanismo relevante que contribuye al fortalecimiento de la confianza, la transparencia y el intercambio de puntos de vista sobre temas de defensa y seguridad.

13. El inventario de medidas de fomento de la confianza y la seguridad emprendidas en otras regiones del mundo, preparado por la Junta Interamericana de Defensa, así como su informe anual sobre MFCS implementadas en el Hemisferio, han contribuido de forma significativa a fomentar el diálogo sobre MFCS que se está llevando a cabo en el marco de la OEA.

16. Se ha avanzado a nivel subregional en el área de medidas de fomento de la confianza y la seguridad y en otros asuntos relacionados con la seguridad hemisférica desde la celebración de la Conferencia Regional sobre las MFCS en San Salvador de Febrero de 1998, Inter alía:

-La realización del Estudio "Metodología Estandarizada Común para la Medición de los Gastos de Defensa", elaborado por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) en noviembre de 2001, a petición de los gobiernos de Argentina y Chile, así como los avances logrados entre Chile y Perú en la adopción de dicha metodología.

-Los avances registrados hacia la conclusión de los trabajos de acción contra las minas en las Américas, que en gran parte se debe a los importantes logros del Programa de Acción Contra las Minas en la región, el cual ha contado con la participación y el apoyo de un número creciente de Estados Miembros, Observadores Permanentes y otros Estados, reconociendo estos importantes avances para que el Hemisferio Occidental sea considerado una Zona Libre de Minas Terrestres Antipersonal.

-Los avances logrados en el ámbito de la Comunidad Andina de Naciones, tanto en el examen de la propuesta contenida en la Declaración de Santa Cruz relativa a la reducción de gastos de defensa con el objeto de destinar más recursos a la lucha contra la pobreza, como en la elaboración de una política exterior común andina en materia de seguridad, de acuerdo a lo establecido en el Compromiso de Lima-Carta Andina para la Paz y la Seguridad.

-Los avances obtenidos en América del Sur con la Declaración sobre Zona de Paz Sudamericana, suscrita en Guayaquil en julio del año 2002.

-Los avances registrados en el ámbito del MERCOSUR, con la Declaración del MERCOSUR, Bolivia y Chile como Zona de Paz, suscrita en Ushuaia en 1998.

18.-Nuevas amenazas, preocupaciones y otros desafíos son multidimensionales que requieren respuestas de aspectos múltiples por parte de distintas organizaciones nacionales, todas actuando de forma coordinada conforme a las normas y principios democráticos.

Finalmente entregaban una serie de recomendaciones tendientes a hacer efectivos estos principios entre los cuales se encontraban dos que tienen especial relevancia para este trabajo:

5. Elaborar metodologías estandarizadas para la medición de los gastos de defensa entre Estados vecinos.

6. Elaborar e intercambiar documentos sobre política y doctrina de defensa (libros blancos de defensa) entre los Estados Miembros de la OEA, tomando en cuenta los lineamientos aprobados del Consejo Permanente de la OEA, antes de la próxima Reunión de Ministros de Defensa de las Américas, en 2004.

Fuente: OEA, "Declaración de los Expertos sobre Medidas de Fomento de la Confianza y la Seguridad: recomendaciones para la conferencia especial sobre seguridad dispuesta por la Cumbre", *Consenso de Miami*, Miami, 4 de febrero de 2003. El Subrayado es nuestro.

Cuadro N° 11  
Diplomacia de Cumbres Cuadro de síntesis

Característica	Aspectos positivos	Aspectos deficitarios
1. Conformada por los más altos decisores: jefes de Estado y de Gobierno. 2. Constituye un espacio/foro privilegiado para asuntos multilaterales y bilaterales. 3. Diálogo directo, periódico y rutinizado al más alto nivel. 4. Bajo grado de institucionalización. Estructura de asamblea con secretaría pro tempore (esto muestra cambios). 5. Asamblea plenaria sin agenda o con agenda amplia. Además tratamiento de <i>issues</i> focalizados. 6. Sin acuerdos vinculantes. 7. Definen, cambian y priorizan la agenda de las OIGs.	1. Crean clima de confianza. 2. Facilitan y fortalecen la necesidad de concordar políticas: afianzan el multilateralismo. 3. Fortalecen la cooperación internacional, regional y bilateral. 4. Fijan prioridades y metas a las OIGs. 5. Simboliza el <i>momentum</i> de la cooperación: capacidad para focalizarla. 6. Concentran el interés y la atención de los diversos actores: impacto mediático. 7. Establecen diagnósticos compartidos.	1. Aparecen en competencia con el multilateralismo parlamentario institucionalizado. 2. Poseen bajo grado de coordinación entre las distintas cumbres. 3. Sin seguimiento y monitoreo efectivo en relación a los compromisos. Bajo cumplimiento de éstos. 4. Énfasis en el corto plazo, por su vínculo con las necesidades domésticas inmediatas. 5. Perspectivas eminentemente estatales. Baja concertación con otros actores. 6. Exceso de iniciativas, tendencia a la dispersión. 7. Saturan la agenda presidencial y existe superposición de actividades.

Fuente: Rojas, A. Francisco, *Multilateralismo Perspectivas Latinoamericanas*, FLACSO-Chile/ Nueva Sociedad, Venezuela, 2000.

#### 2.4-La Primera Conferencia de Ministros de Defensa de las Américas: Williamsburg 1995.

A las instancias anteriormente descritas vendrá a sumarse la Conferencia de Williamsburg, considerada el giro estratégico más significativo en las relaciones entre los Estados Unidos y América Latina desde la doctrina Monroe. A pesar de que la idea se había planteado al inicio de la década, dificultades de organización, inercias y desconfianzas no la habían hecho posible hasta que la Cumbre de Las Américas de Miami evidenció el cambio en las relaciones hemisféricas, apareciendo la necesidad de relacionar la democracia con el desarrollo económico y la seguridad. En el proceso que llevó a la realización de la Conferencia, confluyeron también distintas circunstancias y personalidades políticas y académicas que permitieron ir superando los escollos a la iniciativa.

Ya el proceso de redemocratización había llevado a la conformación de instancias de diálogo regional como el Grupo de Río, que se constituyó como el principal lugar de encuentro de las democracias latinoamericanas. Sin embargo por no asumir los temas de la seguridad internacional y la defensa perdió peso y fuerza en el diálogo internacional con otras regiones del mundo. Como se ha visto en el punto anterior, también la Organización de Estados Americanos, OEA, había tomado la iniciativa de generar un espacio de discusión en torno al concepto de seguridad cooperativa. Muy destacada fue la participación de organismos académicos como FLACSO, por medio del Programa de Paz y Seguridad en las Américas, desarrollado conjuntamente con el Wilson Center y el CLADDE. Algunos elementos que aceleraron la reunión de Williamsburg fueron el conflicto entre Ecuador y Perú, el golpe militar y la desestabilización en Haití, el tema migratorio y la herencia de la guerra fría en los vínculos con Cuba, además de temas emergentes como la no proliferación, el tráfico internacional de estupefacientes, los temas ambientales y los vinculados a las relaciones civiles-militares y su impacto sobre los derechos humanos y la democracia. Resultó fundamental también el papel del Secretario de Defensa

norteamericano William Perry y sus colaboradores cercanos, en especial Joseph Nye, autor del concepto de *"Interdependencia Compleja"*. El Secretario Perry se reunió con el Ministro de Defensa de Argentina, con el Presidente de Brasil y con el Ministro de Defensa de Chile, Edmundo Pérez Yoma e invitó personalmente a los Ministros de Defensa de las Américas. Con el fin de conformar la agenda y sobre la base de las reuniones y colaboraciones académicas previamente descritas, se fueron perfilando tres temas: transparencia, cooperación en defensa y las FF.AA. en el contexto democrático<sup>335</sup>. Así, la agenda de la Conferencia quedó conformada de la siguiente manera:

Agenda de la Conferencia de Williamsburg, 1995
<p>1. Transparencia y medidas de confianza mutua:</p> <p>a) MCM, ejemplos, lecciones aprendidas, valor de ellas.</p> <p>b) Intercambio de información de defensa. Registro de ONU, políticas de defensa, presupuestos.</p> <p>2. Cooperación en defensa</p> <p>a) Operaciones de paz. Intercambio de experiencias, lecciones aprendidas, interoperatividad.</p> <p>b) Desminado. Reconocimiento del problema, entrenamiento conjunto.</p> <p>c) Otras actividades de cooperación en defensa. a) Búsqueda y rescate. b) Desastres. c) Antinarcoóticos.</p> <p>3. Democracia y fuerzas armadas en el siglo XXI</p> <p>a) Educación y entrenamiento civil y militar en democracia.</p> <p>b) Las fuerzas armadas y el desarrollo.</p> <p>c) Adaptación de las fuerzas armadas para el futuro</p>

Fuente: *Conferencia de Ministros de Defensa de las Américas: Williamsburg, EEUU, 24-26 de Julio de 1995*.

La primera Conferencia de Ministros del hemisferio se celebró entre el 24 y el 26 de julio en Williamsburg, Virginia. Asistieron a esta conferencia histórica, pues nunca antes se habían efectuado, los ministros de defensa y sus equivalentes de los Estados Unidos, Canadá y 32 países de América Latina y el

<sup>335</sup> Un estudio detallado del sentido de la Conferencia de Williamsburg se encuentra en: Rojas Aravena, Francisco, "Williamsburg: ¿un giro definitivo en las relaciones hemisféricas de seguridad?", *Revista SER en el 2000*, N° 9, Buenos Aires, Junio de 1996, Págs. 32-43.

Caribe. En la Conferencia se analizó especialmente el tema de las relaciones civil-militares. En su discurso, el Vicepresidente Al Gore subrayó la importancia de la labor mancomunada de los dirigentes civiles y militares para garantizar la resolución de las instituciones militares a cumplir con sus responsabilidades estableciéndose que el papel central de las fuerzas armadas consiste en respaldar a las democracias y apoyar los derechos humanos que éstas simbolizan, destacando la importancia del control civil y constitucional de las fuerzas armadas, la capacitación de civiles y militares en las democracias y el papel, si lo hubiere, de las fuerzas armadas en la lucha contra el problema de las drogas<sup>336</sup>.

La Conferencia concluyó con un acuerdo basado en los siguientes principios:

Principios de Williamsburg:
1. Reconocemos que la seguridad mutua reposa en la preservación de la democracia.
2. Reconocemos que las fuerzas de seguridad militar desempeñan un papel vital en el apoyo y la defensa de los intereses legítimos de estos estados soberanos y democráticos.
3. Reafirmamos los compromisos contraídos por nuestros países en Managua y Miami en el sentido de que nuestras fuerzas armadas deberían estar subordinadas a una autoridad con control democrático y dentro de los límites de las constituciones nacionales, y que deberían respetar los derechos humanos.
4. Promover la apertura en el debate de los asuntos de defensa.
5. Fijar como meta de nuestro hemisferio la solución de diferendos limítrofes pendientes y de otra índole mediante arreglos negociados.
6. Promover una mayor cooperación de defensa para responder a las necesidades de seguridad, incluido el narcoterrorismo

Fuente: *Conferencia de Ministros de Defensa de Las Américas, Williamsburg, EEUU, 24-26 de Julio de 1995.*

<sup>336</sup> *Conferencia de Ministros de Defensa de Las Américas, Williamsburg, EEUU, 24-26 de Julio de 1995.* Cabe hacer notar que el Ministro de Defensa de Chile no asistió a la conferencia debido a que en los mismos días de la citada reunión se produjo una gran tensión interna por la condena de los tribunales chilenos a los mandos de la ex-Dina por el asesinato en Washington del ex-Ministro de Relaciones Exteriores del Presidente Allende.

Al evaluar la Conferencia, el Secretario de Defensa Perry estableció tres áreas principales que en resumen significaban el término de una etapa caracterizada por la Guerra Fría y el comienzo de otra de cooperación para la paz y seguridad del hemisferio:

*“...Primero la cimentación de transparencia y confiabilidad, cooperación para la defensa, y el papel de los militares en las sociedades democráticas. Cada una de ellas es importante para la seguridad hemisférica pos-Guerra Fría. El fomento de la transparencia y confiabilidad significa apertura de los planes, programas y políticas de defensa. Incluye el intercambio de militares entre las escuelas y la realización de ejercicios combinados de adiestramiento para reforzar la cooperación y la confianza. La apertura es un concepto poco habitual aplicado a la defensa, porque el arte de la guerra involucra secreto y sorpresa, mientras que el arte de la paz implica lo opuesto. La apertura en cuestiones de defensa reduce los riesgos de que las naciones se armen y actúen por temor a lo desconocido. Alienta la confianza entre los militares y el pueblo, un ingrediente clave en una democracia. La segunda área en consideración fue la cooperación para la defensa. Si bien el hemisferio es generalmente pacífico, aparecen esporádicos problemas de seguridad. Entre ellos está el de los estupefacientes ilegales que envenenan a las comunidades, amenazan a las sociedades, y minan la seguridad nacional. El trabajo cooperativo afrontando tales desafíos es una aplicación efectiva y eficiente de nuestros recursos. Durante este proceso, las naciones y los militares pueden aprender entre sí y acerca de los otros, así como también a actuar mejor en las operaciones cooperativas. La tercera área de interés correspondía a las funciones propias de las fuerzas armadas en las democracias del Siglo XXI. En grados diferentes, las instituciones de defensa y militares encaran cambios fundamentales reduciendo las fuerzas a configurar de una nueva manera las misiones para el próximo siglo. De la misma manera las fuerzas armadas han visto disminuir su potencialidad y gastos a lo largo de los últimos diez años, y están reexaminando sus papeles y misiones en la era de la pos-Guerra Fría, muchas fuerzas en la región realizan modificaciones sustanciales en sus estructuras, planes, políticas y hasta en la forma como se relacionan con los*

*gobiernos democráticos. En la convocatoria ministerial, las entidades de defensa fueron urgidas a compartir experiencias e ideas sobre como plantear cambios y forjar lazos más fuertes entre instituciones civiles y militares. Así como los segundos aprenden más sirviendo en democracia, también se requiere que los civiles aporten su mejor experiencia en asuntos de defensa y militares. Similarmente, las fuerzas armadas pueden contribuir al fomento nacional en áreas tales como infraestructura y obras públicas, actuando de manera parecida al Cuerpo de Ingenieros del Ejército de los EE.UU. y la Guardia Nacional (U.S. Army Corps of Engineers and National Guard). Como se acordó en Miami, los civiles y los militares deben proteger los derechos humanos, y el adiestramiento militar puede ser adaptado para reflejar este propósito”<sup>337</sup>.*

### **3.-El Balance 1994-2000 y la Agenda de Defensa**

Al concluir su gobierno, el Presidente Frei había dejado iniciada la construcción de una política de defensa al abordar el problema más difícil del proceso de transición como era la relación civil-militar. La realización del Libro de la Defensa de 1997 ha sido considerada una experiencia inédita que significó un cambio de actitud hacia la defensa que pasó a ser un tema de interés público enfrentado con menos dogmatismo y en un ambiente de colaboración entre civiles y militares<sup>338</sup>

En su cuenta final para el período 1994-2000, el Ministro de Defensa Edmundo Pérez Yoma señalaba que al inaugurarse el mandato de Frei, el debate público se había concentrado en la relación civil-militar vinculada con las violaciones a los derechos humanos y con las cuestiones político-institucionales. Siendo un debate necesario e ineludible, ejemplo de lo cual fue la “*Mesa de Diálogo*”,

---

<sup>337</sup> Perry, William J., “Los Buenos Puentes Engendran Buenos Vecinos”, *Air & Space Power Journal – Español*, Invierno 1996.

<sup>338</sup> Atria, Rodrigo, “La Relación Civil-Militar entre 1994 y 2000: bases para el cambio”, en: Atria, R., Muñoz, O., Stefoni, C., (Coordinadores), *El Período del Presidente Frei Ruiz-Tagle: reflexiones sobre el segundo gobierno concertacionista*, Flacso-Chile/Universitaria, Santiago, 2003, Págs. 235-240.



desplazaba el eje que debería haber estado centrado en la conducción de la defensa como una política de Estado. Por este motivo se decidió explicitar una política de defensa sentando las bases para un nuevo tipo de gestión de la defensa. Como resultado de esta iniciativa, se realizó un ciclo de talleres entre 1995 y 1997 que culminaron con la publicación del libro de la Defensa de 1997. El Libro significó tres cosas: primero, la existencia de un "*corpus*", conocido nacional e internacionalmente. Segundo, una metodología participativa que configuró un espacio de encuentro denominado "*comunidad de defensa*". Tercero, el logro de un consenso respecto del carácter defensivo-disuasivo de la política de defensa nacional y de los conceptos básicos que la integran. Se abrió entonces un espacio de colaboración entre civiles y militares superando la condición de compartimiento estanco de las Fuerzas Armadas y también de una función política de tipo desarrollista<sup>339</sup>.

#### **4. El Programa de Defensa de Ricardo Lagos E.**

En el caso del tercer gobierno de la Concertación, aunque se recogieron los temas pendientes de los dos gobiernos anteriores, el énfasis estuvo puesto en el problema de la distribución del ingreso, que para entonces constituía el elemento más preocupante del proyecto económico-social de la coalición de gobierno. En materia de defensa, el gobierno de Ricardo Lagos ya no debía enfrentar una relación civil-militar polarizada de manera que pudo avanzarse en la agenda sectorial sin las trabas de los gobiernos precedentes llegando incluso a elaborar un segundo Libro de la Defensa. Del mismo modo, las condiciones mucho más favorables de la situación política general del país

---

<sup>339</sup> Ministerio de Defensa Nacional de Chile, *Memoria del Ministerio de Defensa Nacional, 1994-2000*, Tomo I, Págs. 9-13.

permitieron llegar al fin de su administración a un nivel óptimo de la relación civil-militar<sup>340</sup>.

El programa de Lagos en consecuencia es el inicio de una agenda sectorial donde lo principal ya no está dado por la relación civil-militar, sino por desarrollar otros temas, como la inserción internacional de Chile y el fortalecimiento de las relaciones en el ámbito vecinal. De esta manera, el primer punto expresa:

*“Defensa Nacional.*

*Los conceptos de la defensa deben estar en sintonía con el mundo actual, caracterizado por el desarrollo de relaciones internacionales que propenden a despejar viejas controversias esencialmente limítrofes y a avanzar en acuerdos de seguridad, a través del fortalecimiento y profundización de medidas de confianza mutua vecinal y regional, que permitan mayor transparencia en las relaciones de defensa. A Chile le interesa más multilateralismo, más soluciones pacíficas a las controversias, y menos discrecionalidad en el sistema internacional. Las bases de la política de defensa son las definidas en el Libro de la Defensa Nacional. La defensa nacional es una tarea de toda la comunidad, pero a las FFAA les cabe una responsabilidad especial en cuanto constituyen la base disuasiva indispensable a partir de la cual Chile construye crecientes vínculos de amistad y cooperación con su entorno regional. El país requiere de Fuerzas Armadas altamente preparadas, profesionales y eficientes. El gobierno de Ricardo Lagos compromete su acción en el logro permanente de tan importante objetivo”<sup>341</sup>.*

A continuación, el programa señalaba los cinco aspectos esenciales de la agenda sectorial bajo los siguientes títulos:

*- “Garantizaremos un financiamiento suficiente para las necesidades de la Defensa*

---

<sup>340</sup> Los avances en el desarrollo de la agenda sectorial así como en las reformas constitucionales y en el proceso de reconciliación nacional durante el gobierno de Ricardo Lagos son tratados en el capítulo siguiente.

<sup>341</sup> *Para Crecer con Igualdad, Programa de Gobierno de Ricardo Lagos, Santiago, Octubre de 1999, Págs.61-63.*

*Nacional”.*

*-“Avanzaremos en la modernización del sector defensa”.*

*-“Continuaremos desarrollando relaciones de cooperación, paz e integración, especialmente con los países de la región latinoamericana”.*

*-“Acrecentaremos la presencia chilena en operaciones de paz”.*

*-“Continuaremos el proceso de perfeccionamiento del sistema de conscripción militar”<sup>342</sup>.*

En estos cinco aspectos va a centrarse fundamentalmente la agenda de defensa de los próximos años. De ella destacan el problema de establecer un mecanismo alternativo a la Ley Reservada del Cobre que permita financiar el gasto en armamento de las Fuerzas Armadas, la implementación de medidas de confianza mutua con los países vecinos, la participación en Operaciones de Paz, OPAZ, la modernización del Ministerio de Defensa Nacional y el progresivo reemplazo de la conscripción obligatoria por una mayor profesionalización de las Fuerzas Armadas, constituirán los aspectos principales de la agenda de gobierno del Presidente Lagos y de su actual sucesora<sup>343</sup>.

### **5.- La Configuración de la Agenda de la Década del 2000**

Conforme a los lineamientos del programa de gobierno, al comenzar su labor como el primer Ministro de Defensa que tendría el Presidente Lagos, el Ministro Mario Fernández señalaba que en la etapa precedente los temas enunciados o incipientemente abordados eran:

*La doctrina sobre el conflicto y el empleo conjunto de las tres fuerzas.*

*El mejoramiento de las herramientas de planificación, especialmente en lo que toca al nivel político-estratégico.*

---

<sup>342</sup> Ib. Idem.

<sup>343</sup> El desarrollo de la agenda de defensa a contar del año 2002 está tratado en el capítulo final.

*La coordinación de los distintos campos de acción del Estado, particularmente los de la Defensa y Relaciones Exteriores.*

*La situación institucional de la comunidad de defensa dentro del Estado y relacionado con esto el tema de la incorporación de civiles especializados.*

*La organización del Ministerio de Defensa Nacional.*

*Las nuevas tareas por su parte que se agregaban a los puntos anteriores eran:*

*El Servicio Militar Obligatorio*

*Algunos aspectos de la relación entre integración y defensa a la luz de la auspiciosa evolución de las relaciones en el contexto vecinal.*

*Los alcances de la contribución que hasta ahora Chile ha hecho a la paz y seguridad internacionales.*

*Los mecanismos de financiamiento de la defensa<sup>344</sup>.*

Un año más tarde, a contar de los temas planteados anteriormente, el Ministro Fernández enunciaba seis puntos que constituirán el núcleo de la agenda del gobierno del Presidente Lagos para el sector defensa y que consistía en:

- 1. La modernización del Servicio Militar Obligatorio.*
- 2. La política de adquisiciones.*
- 3. La modernización presupuestaria del sector.*
- 4. La dimensión internacional de la defensa.*
- 5. El Libro de la Defensa Nacional.*
- 6. La Ley Orgánica del Ministerio de Defensa.*

Estos puntos fueron desarrollados por el Ministro como se expresa resumidamente a continuación:

1. La modernización del SMO

El Servicio Militar Obligatorio se encuentra aún vigente después de 100 años de su creación, debiendo adaptarse periódicamente a los cambios de la sociedad.

---

<sup>344</sup> "Intervención del Ministro de Defensa Sr. Mario Fernández Baeza en la Inauguración del Año Académico de las Academias de Las Fuerzas Armadas, Santiago, 24 Marzo de 2000", *Política y Estrategia*, N° 80, ANEPE, Enero-Abril 2000, Págs. 9-20.

Actualmente se requiere modernizarlo para responder a la crítica de la que era objeto por parte de amplios sectores, especialmente juveniles. Con el fin de allegar importantes opiniones y observaciones al trabajo de diseñar un conjunto de medidas que lo renovaran profundamente el año pasado se realizó un Foro Nacional, con una amplia participación de organizaciones ciudadanas interesadas en el tema y de las instituciones de la defensa, dándose así forma a la propuesta de modernización aprobada por el Presidente de la República en septiembre del año 2000. En los meses siguientes se transformó esa propuesta en un Plan de Acción gubernamental para modernizar el Servicio Militar Obligatorio, el cual fue también aprobado en diciembre último. El Plan de Acción considera que las medidas fundamentales de modernización entren en vigor el próximo año, de manera que el contingente de conscriptos que debe acuartelarse en el 2003 sea masivamente voluntario, haya pasado a conformar el registro militar sin pasar previamente por la inscripción obligatoria en los cantones, sino por el sólo hecho de nacer en Chile o ser chileno, y reciba una retribución monetaria notoriamente mejorada en relación con la actual. Entre los años 2002 a 2004 deberá aprobarse el cambio de las normas legales que faltan e implementarse el resto de las nuevas medidas, incluso las que resulten de la paulatina ampliación de la conscripción a mujeres voluntarias. Finalmente, al año 2005 se espera estar en condiciones de que la modernización haya culminado, considerando que para entonces estarán en pleno funcionamiento los diversos incentivos a la voluntariedad diseñados y una retribución mensual que haya podido situarse en los niveles que se desea. Todos los organismos públicos involucrados se encontraban trabajando en las tareas que al respecto les correspondían, como el Ministerio de Hacienda, las FFAA, el Registro Civil, Etc.

## 2. La política de adquisiciones

Siendo la política de defensa defensiva y disuasiva, los programas de adquisiciones tienen por objeto reemplazar sistemas obsoletos, mantener el

nivel tecnológico requerido y racionalizar el uso de los recursos. Desde esta perspectiva se ha avanzado en los proyectos Tridente y Bicentenario, de la Armada y la Fuerza Aérea, respectivamente. La Armada se abocó al anteproyecto definitivo para la construcción de fragatas que vendrían a reemplazar las unidades de superficie oceánicas que serán retiradas en la próxima década. Se iniciaron las negociaciones con la empresa Lockheed Martin y las autoridades de Estados Unidos para la adquisición de diez aviones F- 16. En el Ejército, la renovación de material blindado ya se había producido a partir de 1997, por lo que los esfuerzos institucionales en este ámbito se han concentrado en la operación de esas unidades, incorporando los sistemas y equipos que apoyan su funcionamiento.

### 3. La modernización presupuestaria del sector

Se hace necesario revisar el sistema presupuestario del sector, el que engloba la adquisición de sistemas de armas, el pago de las remuneraciones y pensiones, la atención médica y de bienestar del personal, y todas las demás necesidades de las instituciones del sector para cumplir con las misiones que la ley les entrega. En el contexto de las Medidas de Confianza Mutua con los países vecinos y en una situación interna con grandes necesidades sociales que enfrentar, es difícil obtener recursos adicionales para la defensa, por lo tanto se debe mejorar el uso de los recursos disponibles. Durante el año pasado se avanzó en determinar en forma transparente el gasto en defensa calculado con una metodología clara, aceptada internacionalmente y que refleje, para las realidades de nuestros países, los esfuerzos económicos efectivamente hechos. Con ese propósito, en conjunto con Argentina, se solicitó a la Comisión Económica Para América Latina y el Caribe, CEPAL, el desarrollo de una metodología que permitiera determinar con precisión el gasto de cada país en defensa. Además se han establecido mecanismos transparentes para la adquisición de los principales sistemas de defensa.

### 4. La dimensión internacional de la defensa

Debido al proceso de integración bilateral y subregional y la participación de Chile en operaciones de paz y en foros internacionales de defensa, es imperiosa la necesidad de estrechar la relación y coordinación de las políticas de Defensa y de Exterior. Se requiere entonces unificar criterios a partir de un marco político-estratégico explicitado por el gobierno donde la contribución académica resulta importante, por ejemplo mediante convenios y seminarios entre la Academia Diplomática y la ANEPE.

#### -Operaciones de paz

En el ámbito de las operaciones de paz, Chile ha participado en El Chaco, la frontera entre India y Pakistán, el Medio Oriente, el Golfo Pérsico, la Cordillera del Cóndor, Centroamérica, Kampuchea, Bosnia-Herzegovina y Timor Oriental. Pero hasta 1996, esta participación se había centrado en misiones de observación. A partir de ese año se inscribió dentro del marco del Capítulo VI de la Carta de la ONU, es decir, restringida sólo a operaciones apuntadas a mantener la paz en zonas de conflicto donde ella hubiere sido acordada entre las partes beligerantes. A raíz de la experiencia adquirida, y los mayores compromisos internacionales, en 1998 se promulgó la ley que faculta al Estado chileno para participar en operaciones próximas al Capítulo VII, que contempla actuaciones en operaciones de imposición de la paz a los beligerantes. Esta participación además de constituir un acto simbólico y de prestigio internacional, supone el esfuerzo de mantener la operacionalidad de la fuerza, constituyendo un verdadero y complejo ejercicio logístico y de apoyo de personal. En la medida en que la voluntad del Estado es incrementar la participación en OPAZ, se ha decidido crear un Centro de Entrenamiento Conjunto para Operaciones de Paz.

#### 4. Conferencia de Ministros de Defensa de las Américas

Chile ha participado en las diferentes Conferencias de Ministros de Defensa de las Américas desde la primera, celebrada en Williamsburg en 1995. Temas como las medidas sobre transparencia y confianza militar, el mejoramiento de la

seguridad y cooperación en defensa y el papel de las Fuerzas Armadas en democracia, constituyen desde 1995 un marco conceptual de referencia permanente para la defensa chilena. La quinta versión se realizará en Chile el próximo año 2002, lo que significa la responsabilidad de organizarla.

#### 5. El Libro de la Defensa Nacional

La primera versión del Libro de la Defensa Nacional, publicada en 1997, se hizo con el propósito de que estuviera vigente durante cinco años, aún cuando haya cuestiones que tienen una proyección mayor. El propósito de explicitar la política de defensa debía responder a determinar los principios y objetivos de carácter más permanente y por otra parte, hacerse cargo del proceso de cambios mundiales a partir del fin de la Guerra Fría y la consecuente serie de ajustes en los conceptos, planes, fuerzas e instituciones de las potencias directamente involucradas en ese escenario. El Libro debió entonces encontrar fórmulas adecuadas para abordar la tensión entre términos aparentemente antinómicos como globalización y Estado-nación, o integración y conflicto. En síntesis, reflejar los efectos sobre nuestro país de la transición que en el plano global y regional se comenzó a vivir en diversos ámbitos de las relaciones establecidas durante décadas por los distintos Estados. Estos cambios han generado nuevas realidades, lo que obliga a constatarlas, evaluar las políticas para responder a ellas y consignar los cambios que se requiera introducir. Por lo anterior se requiere elaborar un nuevo Libro que exprese los ajustes de las orientaciones existentes y los cambios del período. La firma de la Convención de Ottawa sobre minas antipersonal, la ampliación de la política de participación en operaciones de paz, o el proceso de modernización del Servicio Militar Obligatorio son ejemplos de materias que requieren ser actualizadas. En esta perspectiva, se ha previsto realizar un seminario preparatorio a bordo del transporte «Águiles» de la Armada Nacional.

#### 6. La Ley Orgánica del Ministerio de Defensa



Otro gran objetivo es la elaboración de un proyecto de Ley Orgánica del Ministerio de Defensa, aspiración que desde 1994 ha pasado por varias etapas. La estructura básica de este ministerio data del año 1947 cubriendo la totalidad del período de la Guerra Fría, y aunque haya evolucionado adaptándose a nuevas necesidades ya no es suficiente para solventar carencias y dar más eficacia a los recursos humanos y materiales. La organización ministerial tiene que ver con las características del órgano político de conducción de la defensa en un escenario regional de creciente interdependencia, masificación de complejas tecnologías y aparición de nuevos problemas, todo lo cual incide en la lógica de los antagonismos históricos entre los países americanos. Se necesita incorporar la adopción de economías de escala, la eliminación de funciones duplicadas y la racionalización de recursos humanos y materiales. Falta también una estructura que facilite la interacción orgánica entre civiles y militares para abordar conjuntamente los problemas de seguridad y defensa<sup>345</sup>.

---

<sup>345</sup> "Clase magistral del Ministro de Defensa Mario Fernández Baeza en la inauguración del año lectivo de las Academias de Guerra y Politécnicas de las Fuerzas Armadas, Santiago, 14 de marzo del 2001", *Fasoc*, Año 16, N° 1, Enero-Marzo, 2001.

## **6.- La Participación de Chile en las Operaciones de Paz y las Medidas de Confianza Mutua: dos aspectos nuevos en la Política de Defensa.**

Dentro de la inserción internacional del país, la defensa también ha tenido un importante papel a través de la participación en operaciones de paz, OPAZ, siendo uno de los aspectos más destacados del período pasando a constituir un elemento de la agenda en su condición de aporte a la paz y seguridad internacional. Las misiones en las que Chile estaba participando el año 2000 era:

- Misión de Observadores Militares de Naciones Unidas en India y Pakistán (Unmogip).
- Misión de Naciones Unidas para Vigilar la Tregua en Palestina (Untso)
- Misión de Naciones Unidas para la Paz en Bosnia-Herzegovina (Unmibh)
- Misión de Naciones Unidas para la Administración Transitoria en Timor Oriental (Untaet)<sup>346</sup>.

Sin embargo, a causa de los cambios en el escenario internacional, la participación en operaciones de paz se amplió, si bien mantiene sus aspectos conceptuales, doctrinarios y político-estratégicos. Establecida por Decreto Supremo en Noviembre de 1996, se modificó en Octubre de 1999, cuando se precisó lo que el Estado entiende como operaciones de paz y circunscribió el alcance de la participación chilena al Capítulo VI de la Carta de las Naciones Unidas. Entre los criterios generales, políticos y operativos establecidos en el decreto destacan los siguientes aspectos:

- a) Que las OPAZ deben satisfacer el interés nacional, el que se relaciona, entre otras materias, con los compromisos adquiridos con las Naciones Unidas y con la preocupación por los problemas de la paz.
- b) Que el Estado de Chile no pone contingentes a disposición de las Naciones Unidas para que este organismo determine autónomamente su destino.
- c) Que el Estado de Chile evalúa cada solicitud de las Naciones Unidas para la participación en operaciones de paz en forma separada, de acuerdo con su

---

<sup>346</sup> "Clase magistral del Ministro de Defensa Mario Fernández Baeza en la inauguración del año lectivo de las Academias de Guerra y Politécnicas de las Fuerzas Armadas, Santiago, 14 de marzo del 2001", *Fasoc*, Año 16, N° 1, Enero-Marzo, 2001, Págs. 18-19.

propio mérito. La decisión final sobre la participación chilena en operaciones de paz la adopta el Presidente de la República, quien debe requerir la autorización del Senado<sup>347</sup>.

Otro ámbito en que se manifestó la dimensión internacional de la defensa fue en la seguridad hemisférica mediante la participación en las tres Conferencias de Ministros de Defensa de las Américas (Williamsburg 1995, Bariloche 1996, Cartagena de Indias, 1998). También en las Cumbres las Américas de Jefes de Estado y de Gobierno donde se aprobaron acuerdos sobre terrorismo y fomento de la confianza y seguridad entre los estados<sup>348</sup>.

En relación a la cooperación para la defensa en lo bilateral, se suscribieron acuerdos con Alemania, Argentina, Estados Unidos, Ecuador, España, Federación Rusa, Francia, Reino Unido, Italia, Portugal y Suecia, los que permitieron institucionalizar la relación de defensa al más alto nivel posible<sup>349</sup>.

Lo más importante sin embargo, estuvo constituido por el establecimiento de relaciones de cooperación con los países vecinos. Así, con Argentina se establecieron mecanismos de concertación política de alto nivel gubernamental para concordar marcos conceptuales comunes, se realizaron ejercicios militares combinados, un acuerdo de coproducción de naves y lo más importante, encargar a CEPAL, el estudio de una metodología estandarizada para el gasto en defensa, lo que constituye un hito histórico en la relación de dos países que tuvieron una relación conflictiva en el pasado. Conjuntamente, se han realizado reuniones de ínter consulta entre los Estados Mayores y altos mandos de las Fuerzas Armadas, así como el establecimiento de un Comité Permanente de

---

<sup>347</sup> Decreto Supremo N° 68 de fecha 14 de octubre de 1999.

<sup>348</sup> "Clase magistral del Ministro de Defensa Mario Fernández Baeza en la inauguración del año lectivo de las Academias de Guerra y Politécnicas de las Fuerzas Armadas, Santiago, 14 de marzo del 2001", *Fasoc*, Año 16, N° 1, Enero-Marzo, 2001, Págs. 20-21.

<sup>349</sup> Op. Cit., Pág. 22.

Seguridad (Comperseg) en que confluyen políticos, las Fuerzas Armadas y académicos de ambos países.

Con Perú, la visita del Ministro de Defensa de Chile a Lima en 1999 significó el establecimiento de un comité permanente de consulta a reunirse una vez al año con agenda abierta. Comenzaban así a desarrollarse las "*Medidas de Confianza Mutua*", que constituirán un aspecto central de la política de defensa en relación con los países vecinos<sup>350</sup>.

#### 6.1.- Chile y las Medidas de Confianza Mutua en el Ámbito Vecinal

En el ámbito vecinal, tanto con Perú como con Argentina, Chile ha avanzado en forma notoria en la implementación de Medidas de Confianza Mutua como instrumento destacado de acercamiento entre los países. En ambos casos se ha trabajado en torno a 8 medidas específicas de cuyo cumplimiento dependerá pasar a otras de carácter "duro" o de "alta intensidad". Estas medidas son:

- 1) Ejercicios combinados entre fuerzas armadas.
- 2) Conferencias bilaterales de inteligencia.
- 3) Intercambio de personal militar en actividades de instrucción y entrenamiento, y otras de carácter profesional.
- 4) Reuniones de carácter profesional y de inteligencia entre comandantes de guarniciones y de zonas navales fronterizas.
- 5) Invitación recíproca a participar en efemérides históricas y en eventos de carácter protocolar, social, cultural, artístico y deportivo, tanto en el ámbito nacional como fronterizo.
- 6) Intercambio de revistas y publicaciones de interés para las FF.AA.
- 7) Facilidades para estimular el turismo del personal militar de ambos países.
- 8) Cooperación técnico-logística<sup>351</sup>.

---

<sup>350</sup> Op. Cit., Págs. 22-23.

<sup>351</sup> Rojas Aravena, Francisco, "Las Medidas de Confianza Mutua y de Seguridad: perspectivas desde Chile", *Fasoc*, Flacso-Chile, Año 17, N° 1 - N° 2, Enero-Junio, 2002.

### 6.1.1.- Las Medidas de Confianza Mutua con Perú

Un hito importante en la normalización de la relaciones entre Chile y Perú lo constituyó el encuentro de ministros de Relaciones Exteriores de ambos países en la ciudad de Lima los días 28 y 29 de noviembre de 1985. En esa oportunidad, los Ministros acordaron la ejecución de las cláusulas contenidas en los artículos quinto y decimoprimeros del Tratado de Lima de 3 de junio de 1929 y el segundo de su Protocolo Complementario y Régimen Jurídico, lo que contribuyó a iniciar la superación de varias situaciones pendientes que entrababan la relación bilateral, incluyendo asuntos de tráfico ferroviario, la regularización de propiedades de ambos países, la construcción de un monumento conmemorativo y la revisión de textos de historia<sup>352</sup>.

En dicha reunión los Cancilleres conversaron además acerca de la posibilidad de una reducción de armamentos, sin embargo no hubo versión oficial de lo tratado y el tema se postergó para una próxima ocasión que se celebraría al año siguiente<sup>353</sup>.

El retorno a la democracia contribuyó notoriamente al mejoramiento en las relaciones bilaterales, las que sin embargo han tenido algunos altibajos. La visita que el 30 de julio del 2001 hiciera el Presidente de Chile, Ricardo Lagos a su recientemente electo homólogo del Perú, Alejandro Toledo, fue un hecho que despertó esperanzas, pero ambas administraciones también sufrieron luego diferencias que llevaron a suspender temporalmente las medidas de acercamiento que se estaban implementando<sup>354</sup>.

---

<sup>352</sup> Véase al respecto el *Acta de Lima* del 29 de noviembre de 1985.

<sup>353</sup> Varas, Augusto, "Chile-Perú ¿Limitación de Armamentos o Medidas de Confianza Mutua?", *Revista Fuerzas Armadas y Sociedad*, Año 1, N° 2, 1986, Págs. 3-6.

<sup>354</sup> Robles Montoya, José, "De la disuasión a la cooperación: dos siglos en la relación Chile-Perú", *Revista Fuerzas Armadas y Sociedad*, Año 20, N° 1, 2006, Págs. 31-50.

En la declaración conjunta suscrita entre Lagos y Toledo, Chile estableció mecanismos similares a los existentes con Argentina conformando un comité binacional permanente de consulta y de coordinación integrado por los Ministerios de Defensa y las Cancillerías y un comité de seguridad y defensa donde se incluirá la participación de las fuerzas armadas. A esta iniciativa se le denominó 2+2<sup>355</sup>.

Con ocasión de esta visita, los Ministros de Relaciones Exteriores se reunieron en Octubre en Santiago y suscribieron un acuerdo sobre Medidas de Confianza Mutua. A continuación se destacan algunos de sus puntos:

*1. Instalar el Comité Permanente de Seguridad y Defensa, en adelante COSEDE, que tendrá por propósito:*

*i. Elevar el nivel de los contactos oficiales entre el Perú y Chile, para el incremento de la confianza y el conocimiento recíproco que se realizan en el marco de las reuniones de los Altos Mandos de las Fuerzas Armadas de ambos países con miras a intensificar el proceso de cooperación y transparencia bilateral.*

*ii. Iniciar la consideración del procedimiento de estandarización del sistema de medición de los gastos de defensa que contribuirá a la transparencia y cooperación para el fomento de la confianza mutua.*

*iii. Promover que los gastos de defensa se realicen con transparencia y pleno conocimiento público.*

*iv. Impulsar el propósito de la decisión adoptada por la Cumbre de grupo de río, en el sentido de adoptar medidas concretas que contribuyan a una efectiva y gradual limitación de los gastos de defensa en la región con la finalidad de disponer de mayores recursos para el desarrollo económico y social de nuestros pueblos.*

---

<sup>355</sup> Rojas Aravena, Francisco, "Las Medidas de Confianza Mutua y de Seguridad: perspectivas desde Chile", *Fasoc*, Flacso-Chile, Año 17, N° 1 - N° 2, Enero-Junio, 2002.

v. Realizar el seguimiento del cumplimiento de las decisiones y de los acuerdos que adopten las reuniones del comité Permanente de Consulta y Coordinación Política compuesto por los Ministros de Relaciones Exteriores y de Defensa de Chile y el Perú<sup>356</sup>.

La formación del Comité Permanente de Seguridad, COSEDE, constituyó un aspecto muy destacable de la reunión porque en esta instancia se incorporó formalmente la participación académica y civil.

### 6.1.2.- Las Medidas de Confianza Mutua con Argentina

Los mayores avances en el plano de las relaciones de la defensa se han dado con Argentina, lo que se debe en importante medida a la institucionalización del proceso. Desde el año 1995 los vínculos entre ambos países se estructuraron a contar de lo político-estratégico y luego las instituciones armadas han ido desarrollando distintas actividades en lo militar operativo así como otras organizaciones e instituciones en diversos campos. Al respecto cabe señalar el papel destacado que han cumplido las instituciones académicas. Los siguientes cuadros y gráficos son demostrativos de la intensidad de estas relaciones<sup>357</sup>

Cuadro N° 12



<sup>356</sup> Memorandum de Entendimiento entre la Republica del Perú y la Republica de Chile para el Fortalecimiento de la Cooperación en Materias de Seguridad y Defensa de Interés Mutuo, Santiago, Chile, 25 de Octubre del 2001.

<sup>357</sup> Este párrafo con su correspondiente cuadro ha sido extractado de: Rojas Aravena, Francisco, "Las Medidas de Confianza Mutua y de Seguridad: perspectivas desde Chile", *Fasoc*, Flacso-Chile, Año 17, N° 1 - N° 2nero-Junio, 2002.

Cuadro N° 13

**Reuniones COMPERSEG  
1995 a 2001**

<b>Reunión</b>	<b>Fecha</b>	<b>Lugar</b>	<b>Temas principales</b>
I	Mayo 1996	Buenos Aires	Constitución del mecanismo
II	Diciembre 1996	Santiago	Listado de Medidas de Confianza Mutua
III	Agosto 1997	Buenos Aires	Ejercicios militares combinados
IV	Noviembre 1997	Santiago	Coordinación de posiciones en reuniones internacionales de MCMYS y en la MOMEF, y sobre la Convención de Ottawa
V	Julio 1998	Buenos Aires	Consolidación de Acuerdos Solicitud explicatoria a CEPAL sobre metodología del Gasto Militar
VI	Diciembre 1998	Santiago	Coordinación para la Conferencia de Defensa de Cartagena
VII	Julio 1999	Buenos Aires	Avances en coordinación e intercambio científico y técnico
VIII		Buenos Aires	Revisión de la agenda. Coordinación para la Conferencia de la Defensa de Manaus
IX	Diciembre 2000	Santiago	Evaluación de la seguridad regional Aprobación del acuerdo en cooperación técnica y científica de defensa
X	Julio 2001	Buenos Aires	Revisión metodología del gasto elaborada por CEPAL

**Fuente:** Francisco Rojas Aravena, «La construcción de una alianza estratégica. El caso de Chile y Argentina», FLACSO-Chile. Santiago, Chile, 2001.



## Cuadro N° 14

## Chile-Argentina: medidas militares de confianza mutua 1990-2001

Año	Actores	Acciones
1990	Armadas	-Reunión bilateral Armadas (Punta Arenas 05/90)
1991	Ministerio de Defensa Fuerzas Armadas Fuerzas Aéreas Ejércitos Gobierno	-Visita ministro de Defensa argentino a Chile (04/91) -Delegación FF.AA. argentinas visitan Chile: actos tragedia Alpatcaí (07/91) -Visita delegación FACH a Córdoba (08/91) -Visita oficiales Ejército argentino a Punta Arenas (09/91) -Visita delegación argentina por actos de Independencia chilena (09/91)
1992	Armadas Cotes. en Jefe Gobierno Fuerzas Armadas Gobierno Cotes. en Jefe	-Diálogo bilateral Armadas (Ushuaia 05/92) -Encuentro anual de Armadas (Valparaíso 11/92) -Encuentro de Cotes. en Jefe Fuerzas Aéreas (Mendoza 06/93) -Participación argentina en FIDAE'92 (03/92) -Visita a Chile del Jefe de Estado Mayor de Defensa argentino (09/92) -Visita delegación argentina a actos de Independencia de Chile (09/92) -Visita del Cmdte. en Jefe Ejército de Chile a Argentina (09/92)
1993	Armadas Fuerzas Armadas Fuerzas Armadas Fuerzas Armadas M. Defensa	-Ejercicio conjunto salvataje (Canal Beagle 7/93) -Puesta en marcha de programa de intercambio de oficiales superiores de FF.AA. argentinas con ANEPE (10/93) -Altos mandos de FF.AA. Argentina, Brasil y Chile unifican criterios ante conferencia ejércitos americanos (11/93) -Visita delegación argentina por actos de batalla de Chacabuco (02/93) -Visita oficiales argentinos a zona austral de Chile (05/93) -Visita delegación militar encabezada por M. Defensa chileno por actos de Independencia argentina (07/93)
1994	Fuerzas Armadas Armadas Fuerzas Aéreas Fuerzas Armadas Fuerzas Armadas	-Reunión de trabajo de Estados Mayores en Santiago (10/94) -Visita del Jefe de Estado Mayor General de la Armada a Chile (08/94) -Visita delegación argentina de la Fuerza Aérea a Punta Arenas (09/94) -Visita alumnos de ANEPE a Argentina (10/94) -Visita del Jefe de Estado Mayor de la Defensa de Chile a Argentina (10/94)
1995	Cotes. en Jefe FFAA. Fuerzas Aéreas Cotes. en Jefe	-Cumplimiento de intercambio de visitas entre jefes navales -Decisión de notificar la realización de maniobras militares, en el marco del memorándum de entendimiento bilateral -Encuentro entre jefes de Estados de las Fuerzas Aéreas en el marco de la tercera ronda de conversaciones bilaterales destinadas a incrementar las medidas de confianza mutua -Anuncio de la conformación de una comisión bilateral entre los Ejércitos
1996	Fuerzas Aéreas FACH Ministros de Defensa Ministros de Defensa Ministros de Defensa	-Pilotos militares argentinos inscritos en programa de entrenamiento junto a especialistas de la FACH -Reunión de la trigésima sexta Conferencia de Comandantes en Jefes de las Fuerzas Aéreas (Conjefamer) -Reunión de ministros de Defensa para análisis de los temas que se discutirán en la conferencia americana de ministros de defensa en Bariloche -II Conferencia de Ministros de Defensa realizada en Bariloche, Argentina -Ministro de Defensa argentino visita en Chile en el marco del proceso de acercamiento entre ambas naciones
1997	Gendar./Carabineros Ministros de Defensa Ministros de Defensa M. Dfsa. y Exterior	-Homenaje de Gendarmería Argentina a carabnero muerto en Laguna del Desierto -Comunicado de ministros resaltando el buen nivel de las relaciones bilaterales -Ministro de Defensa argentino inaugura reunión de Interconsulta entre las Fuerzas Armadas de ambos países -Encuentro del Comité Permanente de Seguridad chileno-argentino. Diálogo bilateral ministerial político-estratégico

(Cont. Cuadro N° 14)

	Fuerzas Armadas	-Reunión de Jefes de Estado Mayores. Avance en maniobras conjuntas
1998	Ministros de Defensa Fuerzas Armadas M. Dfisa. y Exterior Fuerzas Armadas M. Dfisa. y Exterior M. Dfisa. y Exterior	-Encuentro en Santiago en ocasión de FIDAE 1998. -Segunda reunión de Interconsulta entre las fuerzas armadas de Argentina y Chile (E. Mayores) -II Encuentro conjunto de Cancilleres y Ministros de Defensa. Campo de mayo. Buenos Aires -Reunión Academias de Estudios Políticos y Estratégicos y Escuela Nacional de la Defensa -V Reunión del Comité Permanente de Seguridad Chileno-Argentino -VI Reunión del Comité Permanente de Seguridad Chileno-Argentino
1999	Presidentes Fuerzas Armadas  Ministerio de Defensa M.Dfisa. y Exterior Fuerzas Armadas Fuerzas Armadas	-Abrazo del Estrecho (15 de febrero) -Actividades de cooperación para realización de ejercicios -Intercambio personal -Construcciones navales -Presentación Libro Defensa-argentino. -Tercer Encuentro Reunión 2 + 2 -Actividades de Construcción conjunto de buques de guerra. -Destructor argentino Hércules en reparación en Chile.
2000	Ejércitos Fuerzas Armadas Fuerzas Armadas Fuerzas Aéreas	-Ejercicio Cabañas 2000. -Ejercicio combinados en Atlántico. -Ejercicio en Canal Beagle. -Ejercicio Andes 2000.
2001	Encuentros presidenciales	-Definición de Alianza Estratégica.

Fuente: Banco de Datos de Defensa Nacional. Centro de Documentación, FLACSO-Chile.

### 6.3.- La Medición Estandarizada para el Gasto en Defensa

De acuerdo a lo establecido originalmente en las Cumbres de las Américas y Conferencias de Ministros de Defensa, en reuniones como las de Santiago de Chile en 1995, y en El Salvador en 1998, se reiteró la necesidad de avanzar en acciones comunes de integración y fortalecimiento de la paz y la seguridad entre los países de la región de manera conjunta o bilateral. En la "*Declaración de El Salvador*" se recomendó estimular la realización de estudios tendientes a avanzar en el establecimiento de una metodología común que facilite la comparación del gasto militar en la región. También en la "*Declaración de Santiago*" aprobada durante la "*Segunda Cumbre de las Américas*" en Santiago de Chile en 1998, los Jefes de Estado manifestaron su determinación de llevar a la práctica un Plan de Acción que, en el acápite sobre Fomento de la Confianza y Seguridad entre los Estados del capítulo II, resuelve materializar las medidas y recomendaciones emanadas de las conferencias regionales. Los gobiernos de Argentina y Chile en la Quinta Reunión del "*Comité Permanente de Seguridad*

*Argentino-Chileno*" (COMPERSEG), celebrada en Buenos Aires el 16 y 17 de julio de 1998, acordaron presentar una solicitud oficial conjunta a la Secretaría de la CEPAL para un estudio técnico encaminado a estudiar y presentar una metodología estandarizada común para la medición de los Gastos de Defensa con la intención de avanzar después hacia una iniciativa de carácter regional. Posteriormente, el 16 de febrero de 1999, y con motivo de la conmemoración del centenario del "*Abrazo del Estrecho de Magallanes*" entre los Presidentes Roca de Argentina y Errázuriz de Chile, se suscribió una declaración conjunta en Ushuaia, Argentina. En ella, los Presidentes de ambos países expresaron su satisfacción por las Medidas de Fomento de la Confianza y Seguridad llevadas adelante entre los dos países, y destacaron el excelente nivel de diálogo y cooperación existente entre las Fuerzas Armadas de la República de Chile y de la República Argentina. En particular, mostraron su complacencia por los progresos logrados en las Reuniones de Consultas Bilaterales entre los Ministerios de Relaciones Exteriores y de Defensa, y dieron instrucciones a las respectivas autoridades competentes para materializar la propuesta de la CEPAL en el más breve plazo posible. Finalmente, en cumplimiento con las disposiciones expresadas en la Declaración Presidencial Conjunta de Ushuaia, el 18 de mayo de 1999, los Ministros de Relaciones Exteriores y de Defensa reunidos en Zapallar, Chile, suscribieron y enviaron una nueva nota al Secretario Ejecutivo de la CEPAL. En ésta, le manifestaron su complacencia por la favorable acogida que había tenido la solicitud de los gobiernos de ambos países en torno a la formulación de una propuesta de estudio técnico para la medición estandarizada de los Gastos de Defensa de Argentina y Chile, así como la aceptación de la misma y de los costos que ella implica, informándole además del establecimiento de un Grupo Asesor Ad Hoc constituido por representantes de ambos países, que seguiría la ejecución del proyecto. Durante el período considerado y como aportes nacionales de gran trascendencia, el Ministerio de Defensa Nacional de Chile publicó en 1997, el "*Libro de la Defensa*

*Nacional de Chile*" y, posteriormente en 1999, el Ministerio de Defensa de Argentina publicó el "*Libro Blanco de la Defensa Nacional*", lo que constituyó un nuevo avance en el establecimiento de un esquema de medidas de fomento de la confianza y transparencia. Durante los meses siguientes y paralelamente al avance del proyecto, se formaron Grupos Técnicos en cada país con la misión de asesorar y apoyar las labores de investigación de la CEPAL, tanto en la preparación de datos como el comentario de los productos obtenidos. En Chile el respectivo Grupo Técnico estuvo integrado por representantes del Ministerio de Relaciones Exteriores, del Ministerio de Defensa Nacional, del Banco Central de Chile, de la Contraloría General de la República y de la Dirección de Presupuestos, organismo dependiente del Ministerio de Hacienda. Teniendo en cuenta las opiniones y observaciones, la Secretaría de la CEPAL presentó una versión preliminar revisada del informe del proyecto, el 8 de agosto del 2001, la que fue analizada y corregida en una reunión técnica conjunta Argentina-Chile-CEPAL, el 9 y 10 de agosto en Buenos Aires. Como resultado de ese proceso, el 23 del mismo mes, la Secretaría de la CEPAL elevó a la consideración de ambos países una versión revisada adicional del informe del proyecto. Ahora, se entrega a los gobiernos de Argentina y Chile, una versión final corregida y editada del informe del proyecto.

#### 6.3.1.-La Medición Estandarizada

La construcción de la metodología sugerida se apoyó en algunas aproximaciones ya existentes en las esferas internacionales y, por otra parte, tuvo que adaptarse a la disponibilidad de antecedentes cualitativos y cifras en Argentina y Chile, que como condición mínima debían ser razonablemente comparables.

## Cuadro N° 15

## Fuentes Internacionales para la Medición Estandarizada del Gasto en Defensa

Tabla A

**FUENTES INTERNACIONALES: COBERTURAS Y REFERENCIAS**

Cobertura	Organismo	Referencias (a nivel mundial, incluyendo a Argentina y Chile)
<div style="display: flex; flex-direction: column; align-items: center;"> <div style="border: 1px solid black; padding: 2px; margin-bottom: 10px;">TRANSFERENCIAS DE ARMAS</div> <div style="border: 1px solid black; padding: 2px;">GASTOS DE DEFENSA</div> </div>	Fondo Monetario Internacional (FMI)	Preguntas a los países según cuestionario basado en la COFOG
	Naciones Unidas ( <i>Reduction of Military Budgets...</i> )	Información y clasificación entregada por los países miembros
	<i>Instituto Internacional de Estudios Estratégicos (IIEE)</i>	OTAN para países OTAN, y datos presupuestarios para no miembros Uso de información pública
	<i>Instituto Internacional de Estocolmo para la Investigación de la Paz (SIPRI)</i>	Se guía por la OTAN
	Estados Unidos, <i>Agencia para el Control de Armamentos y Desarme (ex-ACDA)</i>	OTAN para países miembros, y datos presupuestarios para no miembros
	Estados Unidos, <i>Servicio de Investigaciones del Congreso</i>	De los registros de "U.S. Foreign Military Sales"
	Naciones Unidas ( <i>Register of Arms Transfer</i> )	Información y clasificación entregada por los países miembros

Fuente: Elaborado por la Secretaría de la CEPAL, sobre la base de Lahera (2000).

El desarrollo de las tareas y su culminación, han permitido preparar efectivamente dicha metodología de cálculo estandarizada, que toma en cuenta las especificidades de la información base, en ambos países, avalada experimentalmente en tres años consecutivos (1996, 1997, 1998), para los cuales arrojó resultados comparables y confiables. Esto le otorga validez para aplicarla a otros años (anteriores o posteriores). La metodología estandarizada común formulada en este proyecto, propone que la medición de los Gastos de Defensa contemple distintos tipos de cobertura de los gastos, bien definidos y apoyados a través de la presentación de cálculos concretos y pormenorizados, que se extendieron hasta donde fue factible, a los Ingresos de Defensa. Así, se han utilizado tres Niveles (G1, G2 y G3). En primer término, la función defensa para el Nivel G1, Básico, corresponde a los gastos gubernamentales en toda la administración y gestión de la defensa militar, especialmente la administración, supervisión y gestión de los asuntos y de las fuerzas de defensa militar: fuerzas de defensa de tierra, mar, aire y espacio; ingeniería, transportes,

comunicaciones, información, materiales, personal y otras fuerzas y mandos no combatientes; fuerzas de reserva y auxiliares vinculadas al sistema de la defensa, y abastecimiento de equipo y estructuras militares. Además, se consideran los asuntos de defensa civil; la investigación aplicada y el desarrollo experimental relacionados con la defensa; y la administración, gestión y apoyo de asuntos de la defensa que no puedan asignarse a alguna de las categorías de gastos precedentes. En segundo término, la metodología desarrollada por la Secretaría de la CEPAL, propone que los Gastos de Defensa pueden ser calculados complementariamente para un Nivel G2, Ampliado, teniendo en consideración lo que también es sugerido por algunas instituciones internacionales. Este concepto ampliado, tal como lo señala su denominación, es indicativo y resulta directamente del Nivel G1, Básico, más los Gastos Previsionales Netos de las Fuerzas Armadas, que fueron identificados expresamente como "*Gastos en Personal y Retiro Militar o Previsión Social*" por los gobiernos de Argentina y Chile. Tercero, el Nivel G3, Total, se propone como una medición estandarizada final de los Gastos de Defensa, y es calculada agregando ciertos rubros específicos al Nivel G2, Ampliado. Corresponde hasta adonde se pudo dimensionar, a lo que ambos gobiernos denominaron en su oportunidad, "*Industria de Defensa e Investigación y Desarrollo*"; "*Otras Actividades Productivas*"; "*Actividades de Defensa de otros Organismos Públicos*"; y "*Ayuda Militar*"<sup>358</sup>.

---

<sup>358</sup> Extractado de: *Metodología Estandarizada Común para la Medición de los Gastos de Defensa*, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, CEPAL, Seminarios y Conferencias 14, Santiago de Chile, Noviembre de 2001.

## **7.- La Profundización de las Relaciones de Paz Hemisféricas: Hacia una nueva concepción político-estratégica regional**

Las Cumbres de Las Américas y Conferencias de Ministros de Defensa posteriores a Miami y Williamsburg, continuaron profundizando en los principios que ya se habían establecido en esas primeras reuniones, de manera que los contenidos expresados en sus declaraciones fueron progresivamente incorporadas en las políticas de defensa de los estados de la región en mayor o menor grado y configurando un pensamiento común. Chile no fue ajeno a esto, sino que al contrario, se convirtió en un activo promotor de esta nueva visión de la seguridad regional e incluso fue sede de estas reuniones en 1998 y en el 2002. A partir de los primeros pasos ya señalados, se ha ido desarrollando un proceso posterior al término de la Guerra Fría que bien puede significar la formulación de una nueva concepción político-estratégica regional dependiendo de la evolución que experimente el panorama internacional en el curso de los próximos años. Con todo, la incertidumbre que aún existe no permite una conclusión definitiva, pero los países de América Latina continúan su acercamiento en base a estas ideas a pesar de las dificultades puntuales que aparecen de vez en cuando que no corresponde tratar aquí.

### 7.1.- La Segunda Cumbre de Las Américas en Santiago de Chile en 1998

Chile fue la sede de la Segunda Cumbre de Las Américas que contó con la participación de 34 Jefes de Estado o de Gobierno y sus correspondientes Ministros de Relaciones Exteriores. La oportunidad fue una muestra del enorme avance logrado por el país en su proceso de inserción en la comunidad internacional y sobretodo en la regional. En la ocasión, el tema de la defensa

hemisférica fue tratado con mayor profundidad que en la primera cumbre como se muestra en las recomendaciones hechas a los gobiernos:

<p>Segunda Cumbre de las Américas, Santiago de Chile 1998 Plan de Acción: Fomento de la Confianza y Seguridad entre los Estados; recomendaciones a los gobiernos:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Estimular el diálogo regional con miras a revitalizar y fortalecer las instituciones del Sistema</li> <li>- Llevar a la práctica, en la forma en que están enunciadas, las medidas y recomendaciones emanadas de las Conferencias Regionales sobre Medidas de Fomento de la Confianza y de la Seguridad, celebradas en noviembre de 1995 en Santiago, Chile, y en febrero de 1998 en San Salvador, El Salvador, en el marco de la Organización de los Estados Americanos (OEA)</li> <li>- Continuar apoyando los esfuerzos que llevan a cabo los pequeños Estados insulares para atender sus preocupaciones especiales de seguridad, las cuales incluyen, desde una perspectiva multidimensional, aspectos económicos, financieros y medio ambientales, tomando en cuenta su vulnerabilidad y nivel de desarrollo.</li> <li>- Alentar acciones y apoyar los esfuerzos internacionales de carácter humanitario para la remoción de minas, con el objeto de asegurar que se otorgue prioridad a la remoción de artefactos que amenazan a la población civil y de asegurar que la tierra pueda ser rehabilitada en su capacidad productiva</li> <li>- Continuar promoviendo la transparencia en materia de políticas de defensa, entre otros aspectos, en lo que se refiere a la modernización de las Fuerzas Armadas, a la comparación del gasto militar en la Región y al perfeccionamiento del Registro de Armas Convencionales de las Naciones Unidas</li> <li>- Aumentar la cooperación con los esfuerzos de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas.</li> <li>- Alentar el desarrollo de programas de cooperación para enfrentar desastres naturales y operaciones humanitarias de búsqueda y de rescate</li> <li>- Comprometer esfuerzos para que la solución pacífica de los conflictos y de las controversias pendientes se alcance por medio de los mecanismos de solución pacífica existentes dentro del Sistema Interamericano y con apego al derecho internacional y a los tratados vigentes, y expresan la conveniencia de fortalecer dichos mecanismos e instrumentos</li> <li>- Apoyar la convocatoria de una Conferencia Regional de Seguimiento de las Conferencias Regionales de Santiago y San Salvador sobre Medidas de Fomento de la Confianza y de la Seguridad, a fin de profundizar una mayor confianza recíproca en las Américas.</li> </ul>
---

Fuente: OEA, *Sistema de Información sobre Cumbres de las Américas, Segunda Cumbre de las Américas, Santiago de Chile 1998.*



### 7.2.-Tercera Cumbre de Las Américas, Québec, 2001

En la Tercera Cumbre de las Américas, los representantes de los países participantes reafirmaron el compromiso de mantener la paz y la seguridad a través de los medios previstos para la solución pacífica de las controversias y la adopción de medidas de fomento de la confianza y de la seguridad, reiterando su adhesión a los principios que obligan a los Estados a abstenerse de la amenaza o el uso de la fuerza de acuerdo con el derecho internacional. Se condenaron los ataques contra la población civil y se planteó tomar medidas para asegurar que los niños no participen en conflictos armados así como se condenó su utilización por fuerzas irregulares. La subordinación constitucional de las fuerzas armadas y de seguridad a las autoridades civiles fue reafirmada e igualmente el respeto al Estado de Derecho. Se propuso hacer esfuerzos para limitar los gastos militares y la promoción de una mayor transparencia en la adquisición de armamentos. Igualmente se reiteró el compromiso de combatir a las nuevas amenazas como la droga y delitos conexos, el tráfico ilícito y el uso criminal de las armas de fuego, el creciente peligro del crimen organizado, así como el problema general de la violencia. Se reiteró la necesidad de reforzar la lucha contra la corrupción e hizo su aparición el novedoso concepto de la seguridad humana en el Hemisferio<sup>359</sup>.

A continuación se propuso el correspondiente Plan de Acción:

Tercera Cumbre de Las Américas, Québec, 2001: Medidas de Fortalecimiento de la Confianza Mutua

---

<sup>359</sup> OEA, *Sistema de Información sobre Cumbres de las Américas, Tercera Cumbre de Las Américas*, Québec, 2001. En esta ocasión el gobernante venezolano Teniente Coronel Hugo Chávez no firmó la declaración, lo que se consigna por su futura proyección como elemento disonante en estas reuniones.

- Celebrar la Conferencia Especial sobre Seguridad en el año 2004
- Continuar con las actividades prioritarias de prevención de conflictos y de solución pacífica de controversias, responder a las preocupaciones comunes de seguridad y defensa tanto tradicionales como no tradicionales, y apoyar las medidas adecuadas para aumentar la seguridad humana
- Apoyar los esfuerzos de los pequeños Estados insulares en vías de desarrollo para que se consideren sus preocupaciones particulares con respecto a la seguridad
- Mejorar la transparencia y la responsabilidad de las instituciones de defensa y de seguridad y promover un mayor grado de entendimiento y cooperación entre los organismos gubernamentales que participan en cuestiones de seguridad y defensa
- Continuar promoviendo un mayor grado de confianza y seguridad en el Hemisferio
- Apoyar firmemente la Tercera Reunión de los Estados Parte de la Convención sobre la Prohibición del Empleo, Almacenamiento, Producción y Transferencia de Minas Antipersonal y sobre su Destrucción a realizarse en septiembre del 2001 en Managua, Nicaragua, y la próxima conferencia que se celebrará en Ginebra en diciembre de 2001 para revisar la Convención de las NU de 1980 sobre Prohibiciones o Restricciones del Empleo de Ciertas Armas Convencionales que puedan Considerarse Excesivamente Nocivas o de Efectos Indiscriminados; así como los esfuerzos que realiza la OEA hacia la meta de convertir al Hemisferio occidental en una zona libre de minas antipersonal
- Convocar a una reunión de expertos, antes de la Conferencia Especial sobre Seguridad, para dar seguimiento a las conferencias regionales de Santiago y San Salvador sobre medidas de fomento de la confianza y de la seguridad para evaluar su implementación y considerar los siguientes pasos para consolidar la confianza mutua
- Promoverán el apoyo financiero al Fondo de Paz de la OEA: solución pacífica de controversias territoriales establecidas para proveer recursos financieros para asistir a cubrir costos inherentes a los procedimientos previamente acordados por las partes para la solución pacífica de controversias territoriales entre estados miembros de la OEA
- Apoyar el desarrollo de los trabajos de la Quinta Reunión de Ministros de Defensa que se celebrará en Chile, al igual que las reuniones que se celebrarán subsecuentemente

Fuente: OEA, *Sistema de Información sobre Cumbres de las Américas, Tercera Cumbre de Las Américas*, Québec, 2001.

### 7.3.- Las Conferencias de Ministros de Defensa de Las Américas

Durante el período de elaboración de los Libros de la Defensa Nacional de Chile (1996-2002) se alcanzaron a desarrollar cinco Conferencias de Ministros de Defensa de las Américas, la última de las cuales se efectuó en Santiago el año 2002, permitiendo consolidar el conjunto de principios que aparecen reflejados en la política de defensa y que han ido integrando las agendas de los países de la región con miras a la configuración de una zona de paz, o al menos de una limitación significativa de las conflictividad regional, de donde se sigue la importancia de estas reuniones.

#### 7.3.1.-La Segunda Conferencia de Ministros de Defensa de las Américas, 1996.

La Segunda Conferencia Ministerial de Defensa del Continente Americano tuvo lugar en San Carlos de Bariloche, Argentina entre el 7 y el 9 de octubre de 1996 por invitación del Ministro de Defensa de Argentina en representación de su gobierno. Durante esta Conferencia, las delegaciones discutieron sobre el amplio espectro de preocupaciones e intereses de seguridad de los Estados participantes. Estas discusiones cubrieron temas tales como medidas de fomento de la confianza, cooperación en el mantenimiento de la paz, el impacto del crimen y las drogas sobre la seguridad, la amenaza impuesta por el tráfico ilegal de armas y el impacto de los temas económicos sobre la seguridad. Los delegados señalaron que en vista de la importancia de los desafíos políticos, sociales y económicos enfrentados por sus naciones, las organizaciones de defensa son instituciones

esenciales de los Estados soberanos. En el curso de sus discusiones acordaron la "*Declaración de San Carlos de Bariloche*"<sup>360</sup>.

### 7.3.2.- La Tercera Conferencia de Ministros de Defensa, Cartagena de Indias, 1998.

Los Ministros de Defensa y Jefes de Delegación participantes en la Tercera Conferencia de Ministros de Defensa de las Américas, reunidos en la ciudad de Cartagena de Indias, República de Colombia, del 29 de noviembre al 3 de diciembre de 1998 reafirmaron sus compromisos anteriores y el carácter de las Conferencias de Ministros de Defensa como mecanismo de encuentro hemisférico sobre temas de seguridad y defensa, así como el cumplimiento de los principios y objetivos establecidos en Williamsburg y San Carlos de Bariloche, entre ellos la urgencia de profundizar la cooperación interamericana para el mantenimiento de la paz y el fortalecimiento de la seguridad hemisférica. Además destacaron la necesidad de generar una mayor comprensión en cuanto a la vulnerabilidad y preocupaciones especiales de seguridad de los Estados Insulares del Caribe y el afianzamiento de los procesos democráticos y el respeto de los derechos humanos<sup>361</sup>.

### 7.3.3.- La Cuarta Conferencia de Ministros de Defensa de las Américas: Manaus - Amazonas - Brasil 16 al 21 de octubre del 2000

Los participantes en la IV Conferencia de Ministros de Defensa de las Américas reunidos en la ciudad de Manaus, Brasil, del 16 al 21 de octubre de

---

<sup>360</sup> Segunda Conferencia de Ministros de Defensa de las Américas, *Declaración de San Carlos de Bariloche*, Argentina, 7-9 de octubre de 1996.

<sup>361</sup> Tercera Conferencia de Ministros de Defensa de las Américas, *Declaración de Cartagena de Indias*, Colombia, 29 de noviembre al 3 de diciembre de 1998.

2000, declararon que la Democracia y sus instituciones constituyen elementos esenciales para la seguridad hemisférica, que las Conferencias de Ministros de Defensa de las Américas tienen la finalidad de promover el conocimiento recíproco y el intercambio de ideas en el campo de la defensa y la seguridad y que los trabajos de la Conferencia Ministerial de Defensa deben tener continuidad, recomendándose la necesidad de coordinación y cooperación entre los países que deben mantener una agenda temática, resultante del consenso de los países participantes acordándose mantener la práctica de realizar reuniones preparatorias con el fin específico de elaborarla. Las Conferencias Ministeriales de Defensa de las Américas ya realizadas consideraron como temas:

La seguridad hemisférica;

Las medidas de confianza mutua;

La cooperación regional para la defensa y el desarrollo;

El papel de las Fuerzas Armadas en la democracia.

Al respecto se señaló que: *“las diferencias entre las realidades subregionales no constituyen barreras para la cooperación y al intercambio, pero se deben respetar y tomar en cuenta en la concepción de un sistema de seguridad equilibrado, que reconozca los contextos estratégicos peculiares de las tres Américas. Hay la necesidad de continuación de estudios con el objetivo de revisar el Sistema de Seguridad Hemisférica vigente”*.

Igualmente se establecieron algunos acuerdos en orden a avanzar en este tema<sup>362</sup>.

---

<sup>362</sup> IV Conferencia de Ministros de Defensa de las Américas, *Declaración de Manaus*, Brasil, 16-21 de octubre de 2000.

#### 7.3.4.- Chile como Sede de la Quinta Conferencia de Ministros de Defensa, 2002

Los Ministros de Defensa de las Américas y Jefes de las Delegaciones participantes en la V Conferencia de Ministros de Defensa de las Américas, reunidos en la ciudad de Santiago de Chile, del 19 al 22 de Noviembre de 2002, por invitación de la Ministra de Defensa Nacional de Chile, Michelle Bachelet Jeria, reiteraron los compromisos anteriores fijados por los Jefes de Estado y de Gobierno en las declaraciones y planes de acción de las Cumbres de las Américas, celebradas en Miami en 1994, en Santiago en 1998 y en Ciudad de Québec en 2001, así como los principios de las Conferencias de Ministros de Defensa las Américas y los contenidos de las Declaraciones de Williamsburg, de San Carlos de Bariloche, Cartagena de Indias, y Manaus. Del mismo modo señalan que la Conferencia actual tiene la finalidad exclusiva de promover el conocimiento recíproco y el intercambio de ideas en el campo de la defensa y de la seguridad. Además reconocen el apoyo de la Comisión Económica Para América Latina y el Caribe (CEPAL) para establecer una *“Metodología Estandarizada Común Para la Medición de los Gastos de Defensa”* entre Argentina y Chile, la que consideran una efectiva medida de confianza mutua y de transparencia. Destacan asimismo los esfuerzos del Centro de Estudios Hemisféricos de Defensa (CHDS), creado a instancias de la II Conferencia de Ministros de Defensa de las Américas, celebrada en Bariloche, en la capacitación de civiles y militares en materias de seguridad y defensa y la contribución de esta al desarrollo del entendimiento y confianza mutua en el Hemisferio. De gran importancia resultan los esfuerzos desarrollados por los Estados de América del Norte, de América Central, del Caribe, por la Comunidad Andina de Naciones, y por los Estados del

Mercado Común del Sur, Bolivia y Chile, para promover una concepción común de la seguridad, la paz, el perfeccionamiento y la ampliación de las medidas de fomento de la confianza mutua en el Hemisferio. Reconocen la Resolución A/RES/57/13 de la Asamblea General de Naciones Unidas de fecha 14 de noviembre de 2002 titulada "*Zona de Paz y Cooperación Sudamericana*". Como resultado de la reunión, los delegados firmaron la "*Declaración de Santiago*", que con más de 30 puntos constituyó la más extensa de todas las declaraciones realizadas a la fecha y que tendió a consolidar y ampliar el proceso iniciado con las Conferencias<sup>363</sup>.

#### 7.3.5.-La Conferencia de Quito

El 17 de Noviembre del 2004, se celebró en la ciudad de Quito, Ecuador, la sexta Conferencia de Ministros de Defensa de las Américas. El encuentro contó con la participación de 150 representantes de 32 países (excluyendo a Cuba, St. Kitts y Nevis, y Santa Lucía) entre los que se encontraba el Secretario de Defensa norteamericano Donald Rumsfeld, quien planteó la solicitud de Washington de convertir a la Junta Interamericana de Defensa (JID) en el organismo de cooperación y lucha contra el terrorismo en el hemisferio. Sin embargo, el consenso entre Brasil, Argentina, Venezuela y Canadá impidió que prosperara la propuesta norteamericana, del mismo modo que sufrió críticas su intención de relacionar a las FFAA con tareas policiales de control. Del mismo modo, el énfasis en la protección de los derechos humanos y en las carencias del desarrollo socioeconómico como origen de muchos problemas de seguridad marcó diversas intervenciones. Sin perjuicio de lo anterior, la preocupación con respecto al

---

<sup>363</sup> V Conferencia de Ministros de Defensa de las Américas, *Declaración de Santiago*, 19-22 de Noviembre de 2002.

narcoterrorismo fue considerado un factor común en toda la región, entre los países de origen de las drogas como Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú, las áreas de tránsito en México, América Central y el Caribe y las naciones consumidoras de drogas, especialmente Brasil, Estados Unidos y Canadá<sup>364</sup>.

Como resultado del encuentro surgió la Declaración de Quito de 46 puntos que recogió los grandes temas de la reunión que interesaban a América Latina y que insistieron en los puntos que venían discutiéndose desde la reunión anterior que fueron: la nueva arquitectura de la seguridad hemisférica, la confianza mutua y seguridad en el sistema de seguridad hemisférico y la relación entre defensa y desarrollo de la sociedad<sup>365</sup>.

### 7. 3.6- La Conferencia de Nicaragua

Los 34 países miembros de la Organización de Estados Americanos (OEA) suscribieron luego de tres días de reuniones, la Declaración de Managua. Mediante este documento se comprometieron a fomentar la confianza entre ellos, y a promover una mayor participación en misiones de paz organizadas por las Naciones Unidas. Los ministros afirmaron que el terrorismo y el narcotráfico debían combatirse con las legislaciones nacionales e internacionales y también manifestaron su determinación de hacer frente al tráfico ilícito y la proliferación de armas pequeñas y ligeras, así como combatir la proliferación de armas de destrucción masiva. Dos aspectos tocaron al país sede de la Conferencia: las directrices de la OEA sobre el control y la seguridad de los misiles portátiles y el apoyo para la creación del Centro de Capacitación Internacional de Desminado Humanitario en Nicaragua<sup>366</sup>.

---

<sup>364</sup> Véase: [www.derechos.org/nizkor/ecuador/doc/offnews.html](http://www.derechos.org/nizkor/ecuador/doc/offnews.html) y *Nuestra América.info*, enero, 2008.

<sup>365</sup> VII Conferencia de Ministros de Defensa de las Américas, *Declaración de Quito*, 17 de noviembre de 2004.

<sup>366</sup> VIII Conferencia de Ministros de Defensa de las Américas, *Declaración de Managua*, 2006.



Cuadro N° 16

La Agenda de las Conferencias de Ministros de Defensa de las Américas: de Williamsburg a Managua, 1995-2006

<b>Williamsburg, 1995</b>
1. Transparencia y Medidas de Confianza Mutua (MCM)
a) MCM. Ejemplos, lecciones aprendidas de ellas
b) Intercambio de información de defensa. Registro ONU, políticas de defensa, presupuestos
2. Cooperación en defensa
a) Operaciones de Paz, intercambio de experiencias, lecciones aprendidas, interoperatividad
b) Desminado, reconocimiento del problema, entrenamiento conjunto
c) Otras actividades de cooperación en defensa I) Búsqueda y rescate, II) Desastres, III) Antinarcóticos
3. Democracia y Fuerzas Armadas en el siglo XXI
a) Educación y entrenamiento civil y militar en democracia
b) Las Fuerzas Armadas y el desarrollo
c) Adaptación de las Fuerzas Armadas para el futuro
<b>Barieloche, 1996</b>
1. Nuevas dimensiones de la seguridad internacional
a) Defensa en el siglo XXI/perfil de las Fuerzas Armadas
b) Riesgos, amenazas y oportunidades: compatibilización de las diferentes realidades en materia de defensa y seguridad en el continente
c) Defensa, Fuerzas Armadas e integración
d) Cooperación militar
2. Nuevos roles y perfiles
a) Cooperación multilateral en la preservación de la paz: operaciones de mantenimiento de la paz y coaliciones multinacionales
b) Medioambiente, desastres naturales, búsqueda y rescate
c) Educación de civiles y militares
d) Ciencia y tecnología: posibles campos de cooperación e intercambio de información
e) Desminado
3. Institucionalización del Sistema de Defensa
a) Medidas de fomento de la confianza y transparencia
b) Democracia y modernización de las Fuerzas Armadas
c) Relaciones civiles-militares
d) Ministerios de Defensa
<b>Cartagena 1998</b>
1. El Sistema de Seguridad Hemisférica y sus mecanismos para el desarrollo de la región
a) Análisis del Sistema Interamericano de Seguridad y de la confianza, transparencia y seguridad para la paz hemisférica
b) La seguridad de los estados del Caribe
c) Medidas de fomento de la confianza, transparencia y seguridad para la paz hemisférica
c1) Conferencia de las Fuerzas Armadas Centroamericanas
c2) Avances y desarrollo de las medidas de confianza mutua en el hemisferio
2. Funciones complementarias de las fuerzas militares en sociedades democráticas

a) Apoyo de las fuerzas militares en el desarrollo económico
b) Promoción de los derechos humanos y observancia de las normas de derecho internacional humanitario
c) Nuevos desarrollos de las relaciones civiles-militares en sociedades democráticas
d) Informe sobre operaciones de desminaje en Centroamérica
3. Cooperación hemisférica en materia de enfrentamiento al terrorismo, drogas ilícitas, tráfico ilícito de armas, municiones y explosivos y medioambiente
a) Fortalecimiento de la cooperación interamericana para afrontar todas las formas de terrorismo. Mecanismos de cooperación hemisférica
b) Cooperación hemisférica en la lucha contra el fenómeno de las drogas ilícitas
c) Cooperación en el control del tráfico ilícito de armas, municiones, explosivos y desechos tóxicos
d) Informe sobre el tema de la migración ilegal
<b>Manaos, 2000</b>
1. Seguridad hemisférica a inicios del siglo XXI
a) El cuadro político-estratégico en el ámbito mundial y regional: nuevas amenazas y operaciones de paz
b) Conceptos de seguridad y defensa
c) El actual sistema de seguridad hemisférica: validez y perfeccionamiento
2. Confianza mutua en el continente americano, su situación y proyección en la próxima década
a) Validez del proceso de medidas de fomento de la confianza mutua en los ámbitos continental, regional y bilateral
b) El papel de los libros blancos de defensa como medidas de confianza mutua
c) Perspectivas del proceso de fortalecimiento de la confianza mutua de forma continua y consensual
3. Defensa y desarrollo: posibilidades de cooperación regional
a) Desastres naturales: lecciones aprendidas y posibilidades de cooperación y militares
b) Fortalecimiento de las relaciones entre civiles y militares
c) Propuesta de una red de aprendizaje a distancia vinculando a las Escuelas Superiores de Defensa en el hemisferio
d) Amenazas transnacionales: experiencias nacionales y oportunidades de cooperación
<b>Santiago, 2002</b>
1. La seguridad regional a inicio del siglo XXI
a) Nuevas amenazas a la seguridad regional
b) Estructuras y mecanismos para afrontar las nuevas amenazas
2. La confianza mutua en el continente americano
a) Métodos de homologación
b) El papel del libro de defensa como medida de confianza mutua
c) Fuerzas Armadas combinadas en operaciones de paz
3. Defensa y sociedad: posibilidades de cooperación regional
a) Formación de civiles en defensa
b) Experiencias en los procesos de desminado
c) Contribución de las fuerzas militares al desarrollo social
<b>Quito, 2004</b>
1. La nueva arquitectura de la seguridad hemisférica
a) Nuevas concepciones de la seguridad y defensa y sus implicaciones para la estructura de seguridad hemisférica: evaluación y perspectivas de los instrumentos interamericanos
b) La cooperación para la seguridad y defensa hemisférica del siglo XXI: mecanismos para enfrentar las nuevas amenazas, preocupaciones y otros desafíos

c) Análisis y evaluación de los mecanismos e instituciones de nivel subregional para la cooperación en materia de seguridad
2. La confianza mutua y seguridad en el sistema de seguridad hemisférico
a) Profundización y ampliación de las medidas de fomento de la confianza y seguridad mutua
b) Cooperación hemisférica en operaciones de mantenimiento de paz
c) Homologación y estandarización de los sistemas de medición de los gastos de defensa
d) Cooperación e integración regional en investigación, entrenamiento, ciencia, tecnología e industria de defensa
3. Defensa, desarrollo y sociedad: posibilidades de cooperación regional
a) Las Fuerzas Armadas en operaciones de apoyo ante los desastres naturales: lecciones aprendidas y convenios de asistencia recíproca ante situaciones de desastre
b) Políticas a seguir para alcanzar zonas libres de minas terrestres: acción contra minas
c) Políticas de preservación de los patrimonios naturales, culturales, bienes estratégicos y de las grandes cuencas hidrográficas de la región
<b>Managua, 2006</b>
1. Sistema de seguridad hemisférica, escenarios y regímenes subregionales: fortaleciendo la cooperación y la institucionalidad en el continente
a) Nuevas concepciones de seguridad y defensa, y desafíos institucionales del sistema de seguridad hemisférica: Complementariedad y cooperación en un contexto de arquitectura flexible
b) Políticas de seguridad y defensa y formas de cooperación para el enfrentamiento de las amenazas no tradicionales: Entre la dimensión hemisférica y las realidades y experiencias subregionales
c) Las Conferencias de Ministros de Defensa de las Américas: Lecciones aprendidas para la gestión de la defensa y la seguridad hemisférica
2. Medidas de fomento de la confianza y la seguridad y cooperación en operaciones multinacionales en el continente americano
a) Evolución de las medidas de fomento de la confianza y la seguridad: Acciones a seguir para su profundización en el hemisferio y sub-regiones
b) Transparencia y confianza en las Américas: Libros blancos de defensa, medición estandarizada de gastos de defensa y mecanismos de prevención de conflictos
c) Misiones de paz y operaciones conjuntas: Experiencias y perspectivas en el hemisferio
d) Políticas de acción integral contra minas: Lecciones aprendidas y colaboración en las Américas
e) Fuerzas Armadas y Misiones Humanitarias de apoyo ante desastres naturales: Lecciones aprendidas y convenios de cooperación regional
3. Modernización y transformación de las instituciones del sector defensa
a) Fortalecimiento institucional de los Ministerios de Defensa: Gestión civil y cooperación interministerial a nivel regional y sub-regional
b) Coordinación y cooperación interinstitucional en cada Estado para la modernización y transformación de las instituciones de la Defensa
c) Modernización de las Fuerzas Armadas: Fundamentos, lecciones aprendidas, experiencias en curso y desafíos pendientes
d) Actividades de las Fuerzas Armadas que contribuyen a las Políticas de Desarrollo Nacional

Actualizado de: Rojas Aravena, Francisco, "América Latina en la búsqueda de la globalidad, la seguridad y la defensa", en: Malamud, Carlos (Comp.), *Anuario Elcano. América Latina 2002-03*, Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos, Madrid, 2003.

## **8.- Epílogo: La Agenda de Defensa 2000-2008**

En el plano interno, el Presidente Frei había dejado iniciada la construcción de una política de defensa abordando el tema primordial constituido por la relación civil-militar. En el gobierno del Presidente Lagos se podía dar inicio a una agenda sectorial desarrollando aspectos como la inserción internacional de Chile, el fortalecimiento de las relaciones en el ámbito vecinal y la modernización del sector defensa, sobre la base de un contexto interno y externo diferentes. La agenda del año 2000 en adelante podía entonces hacerse cargo de temas antes sólo enunciados o incipientemente abordados contando con el enorme aporte que significaban los Libros de la Defensa Nacional como instrumentos de la política pública, los que ahora pasaban a contar con el reconocimiento de la OEA que recomendaba su elaboración a los estados asociados<sup>367</sup>.

Por otra parte, durante el período que le correspondió servir como Ministra de Defensa y luego como Presidenta de la República, Michelle Bachelet ha enfatizado en la dimensión internacional de la Política de Defensa chilena, de modo que resulta posible proyectarla hacia el futuro con mayor claridad<sup>368</sup>.

Se desarrollaron así diversos aspectos de la etapa de formulación del ciclo de política pública junto a algunos relacionados con la etapa de implementación de las que da cuenta la evolución de la agenda gubernamental hasta llegar a este momento. En este sentido, al concluir estas páginas resulta posible decir que desde la década del 90 la agenda ha ido evolucionando en cuatro grandes áreas que muestran una continuidad entre los gobiernos anteriores y el actual, las que se ordenan de la siguiente manera:

---

<sup>367</sup> Pacheco Gaitán, Guillermo, (Ed.), *Políticas de Defensa y Elaboración de Libros Blancos, experiencias latinoamericanas*, Centro de Estudios Hemisféricos para la Defensa, CHDS, Santiago, 2003.

<sup>368</sup> Véase al respecto el Anexo N° 2 donde aparece la presentación que la Ministro de Defensa hace del LDN 2002 y también el extracto de su programa de gobierno en la materia.

- a) La explicitación de la política de defensa
- b) La modernización de la estructura institucional y de la gestión.
- c) La modernización de las instituciones armadas.
- d) El desarrollo de la agenda internacional.

En materia de modernización de la estructura institucional y de gestión, las reformas constitucionales del año 2005 fijaron un consenso nacional respecto de las Fuerzas Armadas, los Comandantes en Jefe, el Consejo de Seguridad Nacional y los Estados de Excepción Constitucional, temas que fueron objeto de intenso debate durante la transición y que hoy están superados, lo que significó la completa normalización de las relaciones civil-militares<sup>369</sup>.

En el ámbito de la institucionalidad ministerial, se encuentra concluido un proyecto de ley que moderniza el Ministerio de Defensa y otras instituciones de la estructura superior de la Defensa Nacional, el cual fue producto de un consenso y comienza hoy su trámite legislativo. De esta manera, del antiguo Ministerio que no hacía mucho más que administrar a las Fuerzas Armadas se estaría pasando a otro capaz de formular, implementar y evaluar la política de defensa de manera institucionalizada, enorme logro en términos de política pública. También se han hecho modificaciones y ajustes a la institucionalidad existente para la asignación de recursos al sector. En lo relativo a la Ley Reservada del Cobre se mantiene la discusión<sup>370</sup>.

La necesidad de cambios en la Justicia Militar, tanto en su orgánica y competencia, como en sus procedimientos y en la tipificación de los delitos de acuerdo con parámetros internacionales, dio lugar a comienzos de este año a la

---

<sup>369</sup> Sobre el detalle de la agenda de defensa del gobierno de Michelle Bachelet, véase: *Discurso de la Ministra de Defensa Nacional Vivianne Blanlot Soza, en la Inauguración del año lectivo de las academias de las FF.AA, Jueves, 16 de marzo de 2006.*

<sup>370</sup> Ib. Idem

creación de una comisión intersectorial para la reforma de esta institucionalidad, la que está trabajando en el tema.

Continúa pendiente la formulación acabada de una política sectorial de sustentabilidad ambiental, pero también es objeto de atención actualmente.

La plena incorporación de la mujer a todos los sectores de la defensa nacional es un proceso que continúa normalmente y que guarda estrecha relación con la modernización de las instituciones.

Algo muy destacado para la seguridad exterior del país, es que las tres ramas han materializado el proceso de reemplazo completo de sus principales sistemas de armas de acuerdo con los planes de desarrollo institucional diseñados en la década de los 90, lo que ha sido acompañado de una racionalización y modernización de la estructura de las fuerzas. Además se ha impulsado la adopción de nuevos conceptos y doctrinas que sustenten su acción. Entre la documentación que recoge estos nuevos conceptos destaca la Doctrina Nacional Conjunta y los procedimientos definidos para operaciones de paz y operaciones combinadas<sup>371</sup>.

### 8.1.-La Agenda de Defensa del Gobierno de Michelle Bachelet

Bajo el título: "*Política de Defensa para una Democracia Moderna*", el programa de gobierno de Michelle Bachelet otorgaba prioridad en su momento a tres grandes objetivos de política pública: a) consolidar la reforma institucional y la modernización estratégica; b) dar un salto cualitativo en la gestión estratégica y financiera de la defensa nacional, y c) participar activamente en la obtención y consolidación de la paz en la región y en el mundo. A partir de estos objetivos se derivaron como temas de agenda los siguientes puntos:

---

<sup>371</sup> Ib. Idem

- La reforma de la estructura superior de la defensa, especialmente del Ministerio de Defensa Nacional.
- La profesionalización de las Fuerzas Armadas eliminando el Servicio Militar Obligatorio en un plazo de de cinco a diez años.
- Reducción estructural del aumento del gasto previsional con la modernización de la carrera militar
- Reformas al sistema previsional de las Fuerzas Armadas
- Completar la integración de la mujer a las Fuerzas Armadas
- Mecanismos de gestión estratégica y financiera con el objetivo de reducir gastos y optimizar la asignación de recursos
- Paz en la región y estabilidad global impulsando una fuerza subregional de operaciones de paz, especialmente con los países del Cono Sur y participación de Chile en las operaciones de paz de Naciones Unidas<sup>372</sup>

## 8.2.-Hacia el 2010

Conforme a las ideas vertidas por los Ministros que han desempeñado la cartera de defensa últimamente, es posible extraer los temas principales que conforman la agenda de defensa hacia el Bicentenario de la Independencia Nacional a celebrarse el año 2010, además de aquéllos anteriormente enunciados:

-Transición hacia un cuerpo armado profesional y voluntario. Durante el período de transición se mejorará el sistema de incentivos del Servicio Militar actual y se relacionará con la creación de un programa de Servicio Civil. De esta forma, el país puede plantearse la profesionalización completa de las Fuerzas Armadas en función de los cambios en las necesidades de seguridad, con fuerzas más reducidas pero más tecnificadas y también conforme al desarrollo que vaya experimentando el nivel de vida nacional.

---

<sup>372</sup> *Chile en el Mundo, Programa del Gobierno de Michelle Bachelet*

#### -Desarrollo de la agenda internacional de defensa

Tras el fin de la Guerra Fría el mundo ha transitado desde la destrucción mutuamente asegurada a un complejo escenario donde aparecen la amenaza de la proliferación nuclear, los conflictos asimétricos y las consecuencias humanitarias de las guerras de cuarta generación. Chile impulsa en este contexto el fortalecimiento del sistema de Naciones Unidas, la responsabilidad internacional como principio de conducta de los Estados y otros actores internacionales, y un activo compromiso con el sistema interamericano. En consecuencia, apoya con fuerza las iniciativas en favor de la paz, el respeto a los tratados internacionales y al derecho internacional humanitario, como únicas formas de disminuir las amenazas y riesgos a la seguridad de los Estados y las personas, y de dar un cauce legal a la resolución de los conflictos.

#### -Desminado humanitario.

Se ha avanzado dando cumplimiento al compromiso de remover y destruir la totalidad de las minas antipersonal sembradas en el territorio. Además, se enviará próximamente al Congreso Nacional para su tramitación, un proyecto de ley que recoge las disposiciones derivadas de los instrumentos de Naciones Unidas referidos a Control de Armas, No Proliferación, Desarme y otros asuntos de naturaleza humanitaria para su incorporación a las normas jurídicas nacionales.

#### -Experiencia y proyección de las Operaciones de Paz, OPAZ.

Luego de dos años desde que Chile integró el primer despliegue de las fuerzas de paz en Haití, bajo mandato de Naciones Unidas, el esfuerzo realizado ha contribuido a restablecer condiciones mínimas de seguridad para permitir al pueblo haitiano y sus instituciones políticas transitorias iniciar un proceso de construcción democrática, cuyo primer hito fueron las elecciones presidenciales de febrero último. Durante este tiempo, la misión ha entregado valiosas



experiencias. Constituye un ejemplo concreto y en condiciones reales de un despliegue nacional conjunto. El contingente ha demostrado su capacidad de integrar dispositivos multinacionales de gran complejidad. Se ha probado la calidad del entrenamiento de las tropas, condición destacada por Naciones Unidas y otras organizaciones internacionales interesadas en el destino de Haití. Un efecto positivo singular ha sido la construcción de alianzas cooperativas nuevas en la región. Al respecto se señala que: *“En mayo del 2005 se realizó por primera vez, en Buenos Aires, una reunión de coordinación de los países latinoamericanos que tienen fuerzas en esta misión. Este mecanismo de consulta entre las cancillerías y ministerios de defensa de Argentina, Brasil, Ecuador, Guatemala, Perú, Uruguay y Chile es, después de Contadora, el ejemplo más convincente de concertación política latinoamericana para enfrentar de manera común una situación sensible para nuestro continente”*<sup>373</sup>.

-Elaboración del Libro de la Defensa del Bicentenario. Se encuentra en proceso de elaboración un tercer Libro de la Defensa Nacional, con ocasión del Bicentenario, el que recogerá toda la experiencia acumulada en los dos Libros anteriores y proyectará al sector para el futuro.

-Modernización de la carrera militar

Se encuentra en elaboración el diseño de una carrera profesional de carácter vocacional, atractivo y motivador, donde el mérito, junto a la antigüedad y el tiempo en los grados, constituirán la base para los ascensos y promociones. Esto, además de permitir que se asuman tareas de mayor responsabilidad, dará lugar a mejores retribuciones. Un cambio en la gestión de las carreras profesionales, desde el sistema actual, centralizado y uniforme, hacia uno diferenciado, que otorga flexibilidad a la administración de personal y que permite la obtención de ciertos especialistas desde el ámbito civil por períodos determinados de tiempo

---

<sup>373</sup> Ib Idem

vía una nueva carrera corta y un sistema de reserva activa. Se establece así una relación directa entre grado, cargo, responsabilidad y retribuciones. Esto supone introducir un modelo de gestión por competencias, dónde la formación tendrá un carácter continuo y el perfil profesional en los diferentes grados corresponde a los conocimientos, habilidades, aptitudes y actitudes del personal durante su carrera. El sistema de calificaciones será lo suficientemente objetivo para la preservación y proyección del personal por criterios de excelencia en su desempeño. Se permitirá también que quienes no puedan acceder al grado superior continúen prestando servicios en el grado que ostentan hasta el tope de su carrera profesional. Junto a esa posibilidad, existirá la de acceder al escalafón de complemento y el retiro del personal militar estará en función de la edad asociada al grado jerárquico con un sistema de previsión que permita una pensión adecuada al término de la carrera.

La modernización de los asuntos de personal hace necesaria la revisión y adaptación de la disciplina militar al nuevo contexto social en el que la carrera militar se desenvuelve y a los nuevos supuestos de empleo de los medios militares, particularmente aquellos ligados a la cooperación. Se estima que los militares operarán en un ambiente jurídico y operacional radicalmente modificado por el nuevo espectro del conflicto y por el florecimiento del derecho internacional humanitario, lo que exige una renovación en materia de doctrina disciplinaria y del Derecho Militar. Esto deberá ser acompañado de transformaciones en la metodología de enseñanza e instrucción<sup>374</sup>.

Finalmente es pertinente decir que entre los aspectos más destacables de la política de defensa nacional, se encuentra la idea de lograr una política de defensa coherente con la estrategia de desarrollo del país, lo cual significa considerar que la paz es un factor fundamental del desarrollo y que en la práctica

---

<sup>374</sup> Ib. Idem

constituye la superación definitiva del antiguo concepto de que la defensa consistía básicamente en la protección de las fronteras del Estado, sus habitantes y sus bienes. Por el contrario, la actual conceptualización de la defensa recoge su actual complejidad, enfatiza en su intersectorialidad con otros ámbitos del Estado, obviamente con la política exterior y la económica, y asume las nuevas realidades como queda de manifiesto en lo acordado durante las conferencias internacionales que citásemos anteriormente, cuyas ideas configuran el nuevo paradigma que va abriéndose camino. En este sentido, resulta pertinente incorporar los puntos centrales de la Política de Defensa Nacional que el actual Ministro de Defensa presentara recientemente ante su homólogo de Ecuador:

- 1) Entendemos que los objetivos nacionales se obtienen mediante funciones estatales bien definidas: la seguridad exterior se logra, primordialmente, a través de la función diplomática y de la función de defensa.*
- 2) Consideramos la seguridad externa como el objeto de la defensa, diferenciándose así de las tareas de orden interno y seguridad pública, las que nuestra Constitución Política entrega a las policías de Carabineros e Investigaciones.*
- 3) Definimos la defensa como el conjunto de medios materiales, humanos y morales que una Nación puede oponer a las amenazas contrarias a sus objetivos nacionales, principalmente a su soberanía e integridad territorial.*
- 4) Estimamos que en el entorno mundial se ha ido configurando una suerte de gobernabilidad global, aún en desarrollo, por medio de procedimientos e instituciones que se articulan sobre la base de un conjunto de valores compartidos entre muchas naciones: la promoción de la democracia, la protección de los derechos humanos, la sujeción del comercio internacional a normas compartidas con independencia de los regímenes económicos nacionales y la cooperación como opción política para abordar la compleja agenda internacional.*

5) *Compartimos la idea de que la globalización ha diversificado el tipo de actores del sistema internacional, antes limitado a los estados. Las empresas, las organizaciones no gubernamentales e incluso las personas han aparecido como sujetos con una creciente capacidad de acción en las esferas internacionales, cuestión que tiene consecuencias en el ámbito de la seguridad y de la defensa.*

6) *Coincidimos también en que los estados no sólo deben enfrentar hoy las amenazas convencionales, sino también las conocidas como amenazas no convencionales, dentro de las cuales las asimétricas suponen un riesgo mayor que exigen, para enfrentarlas, la cooperación entre los estados, según los recursos e instrumentos de que dispongan.*

7) *Constatamos que ha cambiado el paradigma de la guerra. El modelo del enfrentamiento interestatal ha variado. Si bien las confrontaciones, los conflictos y el combate subsisten a través de todo el mundo, y las fuerzas armadas sirven a los estados en su papel tradicional, se ha producido una revolución en las formas de enfrentamiento con trágicas consecuencias para la población civil.*

8) *Creemos que, en general, América Latina es una zona que contribuye a la estabilidad estratégica. El índice de conflictividad entre nuestros estados es, pese a riesgos latentes, el más bajo del mundo. La cooperación bilateral ha sido importante para transformar positivamente el escenario de potenciales conflictos interestatales hacia uno de baja probabilidad de que ellos ocurran.*

9) *En nuestro entorno vecinal los cambios políticos y la renovación de los modelos de desarrollo ha tenido positivos efectos en el ámbito de la seguridad y de la defensa en los países del Cono sur. Algunos avances importantes en este campo se han producido como resultado de singulares procesos bilaterales de distensión. Sin duda, esto ha provocado una transformación histórica en la relación estratégica del cono sur americano.*

10) *En el ámbito bilateral, Bolivia y Chile se encuentran avanzando en el análisis de diversos temas de interés recíproco. Se han dado pasos importantes para, en primer término, restaurar las confianzas y, a partir de ello, desarrollar diversas iniciativas que permitan potenciar mutuas y convenientes posibilidades de desarrollo.*

11) *Constatamos que nuestros países presentan hoy un conjunto de vinculaciones políticas, económicas, fronterizas y culturales que implican un trabajo sostenido en diversas instancias bilaterales, dentro de ellas la de defensa. Un aspecto destacable es la participación de medios de las Fuerzas Armadas bolivianas y chilenas en la misión de paz en Haití, cuyas actividades profesionales frente a un objetivo compartido producirán, a no dudarlo, relaciones directas beneficiosas para el conocimiento mutuo<sup>375</sup>.*

---

<sup>375</sup> Conferencia del Ministro de Defensa Nacional de Chile, José Goñi Carrasco, La Agenda de la Política de Defensa de Chile, Quito, 7 de Septiembre de 2007.

## 9.- Conclusiones al capítulo V

La construcción de una política de defensa fue el resultado de un largo proceso iniciado con la construcción de una relación civil-militar no confrontacional donde jugaría un papel fundamental la delimitación de un "*Referente*" que se manifestó en la forma del paradigma "*del interés nacional*" como núcleo intelectual de la política pública. La iniciativa para aunar voluntades y despejar obstáculos en su camino formó parte de la primera etapa acaecida entre 1990 y 1997 que fue la más compleja por las condiciones de la coyuntura. Este proceso interno coincidió con la consolidación de las transformaciones a nivel mundial post-guerra fría y los avances de la globalización que impulsaron una reformulación del contexto hemisférico. Los cambios mundiales ejercieron gran influencia en las políticas de defensa de la región y en el surgimiento de una agenda de seguridad hemisférica nueva de la cual son parte integral y sustantiva las Cumbres de Las Américas y las Conferencias de Ministros de Defensa. Las ideas vertidas en ellas y los acuerdos alcanzados constituyeron un factor de contexto relevante para la reorientación de la defensa regional y un elemento constitutivo en la propia política nacional que estaría dejando paso a un paradigma emergente que por el momento podría llamarse "*Del interés nacional globalizado*".

Este último proceso ha sido largo y difícil, requiriendo ese verdadero despertar latinoamericano iniciado con el conflicto de Centroamérica que luego recibió el impulso de la renovación generada por la administración norteamericana del Presidente Clinton que tuvo como hito la Conferencia de Williamsburg. Los principios allí declarados van a convertirse en la fuente de inspiración de las políticas de defensa regionales y serán ampliados y desarrollados en todas las instancias posteriores como Cumbres Presidenciales y Conferencias de Ministros

de Defensa como se mostró en el capítulo precedente. Estos principios significaban el término de una etapa caracterizada por la Guerra Fría y el comienzo de otra de cooperación para la paz y seguridad del hemisferio.

Los principios enunciados en las cuatro Cumbres de Las Américas y las siete Conferencias de Ministros de Defensa, han constituido un completo programa que sumado al bajísimo nivel de conflictos en la región, sirven de respaldo a la consideración de zona de paz que se ha buscado otorgar al hemisferio. Sobre la base de la democracia como sistema político, la que no ha vuelto a romperse a pesar de las dificultades regionales, se han ido fortaleciendo paulatinamente algunos valores centrales como la protección de los derechos humanos y otros conexos relativos a la sociedad y la cultura, y en el plano específico de la defensa, la promoción de la paz y el fomento de la confianza mutua han tenido notables progresos. También han surgido amenazas nuevas, como el narcotráfico, el terrorismo, o el crimen organizado transnacional, que difuminan en algunos aspectos las diferencias entre las funciones policiales y las militares, lo que ha sido y continuará siendo materia de discusión y análisis en las reuniones futuras.

Un aspecto destacable es la construcción de una nueva arquitectura de seguridad regional, que hasta el momento ha adquirido un carácter flexible integrando los regímenes existentes, pero incorporando nuevas modalidades de prevención de conflictos respetando la soberanía y singularidades de los países.

Un concepto de gran interés que se ha ido configurando es el de "Seguridad Cooperativa", que supone la predictibilidad de las acciones, la restricción de la capacidad militar, la aproximación y posterior integración gradual de mecanismos de defensa y el emprendimiento de acciones conjuntas.

Sin perjuicio de lo anterior, uno de los mayores logros de las reuniones de alto nivel efectuadas en los últimos años, ha sido establecer la estrecha relación existente entre la seguridad y el desarrollo socioeconómico, porque permite dejar

atrás las concepciones de seguridad que llevaron en el pasado a las intervenciones militares y a las graves violaciones cometidas contra los derechos de las personas, incorporando lo que ha sido la mayor fuente de inestabilidad y conflictos civiles en América Latina .

La importancia adquirida por las medidas de confianza mutua puestas en prácticas por los diferentes estados miembros de la OEA es otro factor en el que Chile ha destacado junto a sus vecinos, del mismo modo que en la participación en operaciones de paz de Naciones Unidas. En este aspecto han tenido una notable participación algunas instituciones y especialistas que estuvieron presentes en la elaboración de los Libros de la Defensa nacionales y les permitieron cumplir su función de instrumentos de diplomacia pública armonizando el contexto interno con el externo.

Al comenzar este trabajo se señalaba a manera de hipótesis el papel jugado por los Libros de la Defensa Nacional como instrumentos de política pública, llegándose hoy día desde este poco claro y algo lejano momento de partida, a un acuerdo general en el ámbito hemisférico en orden a recomendar a los países de la región la elaboración de estos libros como instrumento para la paz. En este sentido, Chile ha podido colaborar con otros estados ofreciendo sus conocimientos al respecto, transformándose de esta manera de una experiencia netamente interna en otra con proyección fuera de nuestras fronteras, de modo que la capacidad creadora demostrada por la "Red" de políticas públicas ha resultado en una labor pionera en la región.



## Capítulo VI. Conclusiones Generales

A través del análisis del proceso de elaboración de los dos Libros de la Defensa Nacional de Chile publicados en los años 1997 y 2002 respectivamente, hemos tratado de dar cuenta del carácter de instrumento que tuvieron estos documentos dentro de un proceso de reorientación política destinado a enfrentar las dificultades que la herencia del pasado presentaba a la restablecida democracia en el ámbito de la Defensa Nacional, especialmente bajo la forma de una relación civil-militar polarizada.

Esta situación impedía el ejercicio del liderazgo civil y el correspondiente desarrollo de una política sectorial con posibilidades de configurar un horizonte de la defensa conforme a las características que ya se apreciaban al comienzo de los años 90', donde la participación y apertura de la temática a la sociedad civil y la consideración de las transformaciones del escenario mundial, hemisférico y vecinal eran aspectos que sustentaban una conceptualización diferente a la tradicional.

El estudio del proceso de elaboración de estos Libros presentado en el trabajo que concluye aquí, fue concebido entonces como un problema propio de un período en que la discusión política sobre la transición se mantenía aún vigente en el país, resultando necesario para las autoridades del segundo gobierno democrático superar esta etapa normalizando la relación con las Fuerzas Armadas como un aspecto integral de su programa de modernización general. En consecuencia, resultaba indispensable encontrar caminos que permitieran resolver la herencia autoritaria pues ella constituía una pesada inercia que impedía avanzar en la consolidación de la democracia.

Fue así como la elaboración de un informe o libro, que contuviera las principales orientaciones de la Defensa Nacional, elaborado por un conjunto de personalidades representativas en el marco de una instancia de diálogo civil-

militar, fue la solución escogida dentro de la estrategia general de reorientación política asumida durante el gobierno de Eduardo Frei Ruiz-Tagle. La idea sin embargo no estaba exenta de dificultades políticas y metodológicas.

El tema de la política de defensa no era nuevo puesto que ya había comenzado a discutirse en los centros académicos independientes, donde se fueron perfilando los primeros actores civiles, los temas específicos de interés y las conceptualizaciones preliminares que serán recogidas en la discusión posterior.

A partir de este interés civil por la defensa cuyo origen se insertaba claramente en la historia reciente, el inminente retorno a la democracia llevó al mando militar a preocuparse del tema y en ese contexto tomó la iniciativa de plantear directamente la interrogante acerca de si existía o no una política de defensa, de manera que la forma cómo se respondió esa pregunta marcó tanto las características del proceso como los liderazgos al respecto. El gobierno de la época dio como respuesta que dicha política sí existía, pero se encontraba implícita en las acciones de las administraciones anteriores. A contar de este punto, la tarea de explicitar la política de defensa se convirtió en un aspecto clave, de donde derivaría el inicio del liderazgo gubernamental.

Esto fue el prelude de las dificultades políticas, puesto que hasta ese momento las decisiones fundamentales en defensa se tomaban a nivel de los altos mandos de las Fuerzas Armadas y del Presidente de la República, de manera que la intervención de otros actores si bien resultaba deseable para todos, las razones eran profundamente divergentes. Para el gobierno, se trataba de democratizar un proceso cerrado, donde la discusión previa demostraba que existían aportes civiles de gran valor que incorporar como parte de la política, del mismo modo que resultaba propio de un régimen democrático considerar el sentir de la opinión pública. Para los mandos militares de la época en cambio, comprometidos con la gestión pasada, el interés civil por la defensa resultaba útil

para lograr la comprensión y apoyo a las necesidades del sector lo que contribuía a su fortalecimiento, pero no se aceptaba el cuestionamiento a la visión tradicional. Por esta razón, y dada la coyuntura del cambio de régimen con las características que ya han sido descritas, el problema de la defensa adquirió la forma de una lucha por el liderazgo.

Por otra parte, el Ministerio de Defensa era hasta ese momento un organismo estatal con responsabilidades de tipo administrativo al que en el pasado se le habían agregado instancias consultivas o asesoras a propósito de determinadas crisis vecinales, pero carecía de la estructura capaz de generar política.

Tampoco el mando militar entendió el sentido de lo que parecía ser un libro blanco de la defensa. Explicitar la política de defensa cuando todavía estaban en su memoria los conflictos vecinales o discutir con amplitud una temática compleja que pudiera tener consecuencias posteriores sobre las que no tenían control, les llevó a no apoyar la iniciativa en una primera instancia.

El acercamiento teórico-metodológico seleccionado aquí para el estudio de los Libros, surgió de la propia forma escogida por el gobierno como medio para explicitar la política de defensa. En efecto, una publicación, llámese informe, libro blanco o libro de la defensa, elaborado a través de la discusión de un conjunto de temas seleccionados por una comisión y realizada por un grupo de expertos civiles provenientes tanto de las instituciones del Estado como de la sociedad civil, alude inmediatamente a la configuración de una comunidad, denominada genéricamente como "*Issue Network*" en la literatura de habla inglesa, traducida comúnmente como "*Red de Cuestiones*" o "*Comunidad de Políticas*", las que han sido estudiadas profusamente en los últimos años tratando de delimitar su influencia en la elaboración de las políticas públicas.

En este acercamiento descubrimos además que tanto en los Libros como en las actividades académicas anteriores y en el mismo discurso político, se revelaba la

existencia de grandes lineamientos o ideas orientadoras de la política denominados "*Referentes de la acción pública*". Este concepto denominado en inglés "*Policy Frame*" y en la literatura francesa "*Referenciel*", permite verificar lo que puede considerarse el estado ideológico de la cuestión en un momento dado, siendo indispensable para entender desde qué marco conceptual y con qué actores se formula una política determinada.

Los referentes académicos o epistemológicos pudieron conocerse a través de aquéllas instancias de expresión de ideas llamadas "*foros*" que en esta ocasión estuvieron constituidas primero por los distintos seminarios efectuados en los centros académicos y castrenses y luego en los talleres preparatorios y de discusión de ambos Libros de la Defensa Nacional. Los referentes de la retórica política en cambio, estaban presentes en las ideas- fuerza que inspiraban el accionar del gobierno que implicaban en resumen pasar de la "*Transición*" a la "*Modernización*".

El estudio de estos elementos considerados como aspectos integrales de las políticas públicas hizo posible realizar los análisis pertinentes y llegar a una conclusión general del proceso en estudio.

La elaboración del primer Libro de la Defensa puso a prueba desde su convocatoria el liderazgo gubernamental, pero la insistencia ministerial basada en sus atribuciones constitucionales permitió darle inicio. El problema metodológico en cambio, se resolvió usando otros libros como modelo y estableciendo claramente los temas en función de su importancia como elementos de la política de defensa y un número limitado pero representativo de actores expertos que los discutieran, así como un procedimiento de trabajo suficientemente expedito. Sobre la base de los expertos aportados por las instituciones de la defensa y los civiles provenientes principalmente de los centros académicos independientes más algunos representantes políticos, se

configuró la nómina de participantes. La coordinación ejecutiva estuvo en manos de un pequeño círculo de autoridades institucionales y asesores ministeriales civiles y militares en calidad de Secretaría Ejecutiva, Comité Preparatorio y Comité de Redacción. Esta instancia de dirección y la manera cómo organizó el trabajo constituyó la parte medular del arreglo institucional que permitió remontar la dificultad planteada por la añeja estructura del Ministerio de Defensa.

Los Talleres de Discusión dieron cuenta del pensamiento de los actores sobre los temas seleccionados y constituyeron el material que conformó los contenidos del primer Libro. Ellos fueron las principales "*arenas*" donde se debatieron las ideas que le dieron forma.

Los contenidos del Libro de la Defensa Nacional de 1997 reflejaron la existencia de referentes que se nutrían del paradigma teórico tradicional o "*realista*", que guardaba estrecha relación con las circunstancias en que se desarrollaban las relaciones entre los estados desde hacía mucho tiempo, pero también dieron cabida aunque parcialmente, a los referentes surgidos del nuevo panorama internacional que comenzaba a abrirse paso desde fines de la década anterior. Fue entonces un punto de partida para el trabajo posterior que logró su finalidad principal porque desde su elaboración comenzó a distenderse la relación civil-militar y se estructuró un marco normal de discusión gracias al logro de parámetros conceptuales comunes. No es sorprendente por esta razón que el primer Libro tenga una naturaleza más conceptual y apegada a las visiones tradicionales. Esto es un aspecto propio de la secuencialidad asumida para superar las inercias.

A contar del Libro de la Defensa de 1997, los aspectos más conflictivos de la transición comenzaron a abordarse sobre la base de dos elementos directamente relacionados con la elaboración del Libro: la separación de los temas específicos

de la defensa de aquéllos relativos a las atribuciones de las FFAA y de derechos humanos y la instauración de un diálogo cara a cara entre civiles y militares que no solamente se limitó a lo sectorial, sino también abarcó seguidamente a los otros temas de la relación civil-militar. Sin perjuicio de la profundidad de los avances obtenidos, se produjo en este sentido una mejora desde una perspectiva eminentemente política.

A pesar de que se encontraba considerada la realización de un segundo Libro de la Defensa, un episodio incidental lo retrasó dejando en evidencia que la polarización del país se encontraba aún viva y lo estaría por algún tiempo más, de manera que reafirmar lo que se había logrado hasta ese momento evitando sino una involución al menos un estancamiento, apareció como una necesidad para las autoridades del siguiente gobierno. Fue así como sobre la base del primer Libro se enfrentó la tarea de realizar el siguiente paso que no sólo debería consolidar los avances sino ir más lejos, abordando el complejo problema de la renovación del universo simbólico preexistente.

La segunda publicación dio cuenta por ejemplo de las transformaciones internacionales, del mejoramiento en las relaciones bilaterales, de la inserción de Chile en la región y en el mundo a través de medidas de confianza mutua y su participación en operaciones de paz sirviendo a la política internacional del país. Resolvió también los dualismos, dejando sentado el carácter de Política de Estado y Pública de la Política de Defensa y delimitando los aspectos políticos, técnicos y militares.

Las temáticas abordadas en el Libro del 2002 muestran que los actores participantes en su confección se habían hecho cargo de las transformaciones producidas en los últimos años no predominando una sola visión sino manifestándose un cambio importante que recogió las nuevas realidades. Al respecto conviene hacer notar que el proceso de confección de los libros a partir

de talleres de discusión no fue solamente una instancia de acercamiento civil-militar, sino que la conceptualización compartida fue y es un elemento propio del diseño de toda política pública como elemento integrador lo que no excluye desde luego que perduren algunas diferencias.

La variable crucial en el cambio de política estuvo dada entonces por la forma en que el referente de la política sectorial interpretara la relación entre ella y la sociedad en su conjunto. Así, el referente de naturaleza político-discursiva, entendido como "*La defensa es tarea de todos*", o en su formulación paradigmática, del "*Interés Nacional*", se correspondía estrechamente con el de la "*Modernización*", contribuyendo a superar el referente anterior de la "*Transición a la Democracia*" que permitió en su momento impulsar el cambio político. Este fue el orientador político-intelectual para que las visiones epistemológicas de los expertos civiles y militares provenientes principalmente de dos corrientes (sin excluir otras), el "*realismo*" y la "*interdependencia compleja*", pudieran lograr una sintonía conformando una "*coalición discursiva*" como expresión final de la llamada "*Comunidad de Defensa*".

Respecto al problema de la agenda de gobierno para la defensa, esta se fue configurando a contar del primer programa o plataforma electoral de la coalición que asumiría el gobierno en 1990, donde se interrelacionaron aspectos relativos al orden constitucional dejado por el gobierno militar, atribuciones de las FFAA en dicho orden, derechos humanos, seguridad en el Estado democrático, relaciones entre civiles y militares, política exterior y defensa y modernización de la defensa. Para enfrentar estos temas, sin duda que era un requisito inicial lograr una normalización de las relaciones civil-militares, de modo que la política de defensa se fue configurando como un proceso cuyas etapas ya fueron descritas y que aportaron en resumen:

- Despolarización de la relación civil militar

- Definición de liderazgos y actores
- Cambios temáticos y conceptuales; introducción de nuevos conceptos
- Cambios en la organización y relevancia de las materias abordadas
- Adecuación de los contenidos y de los participantes al concepto de política pública
- Inserción internacional

Entre los aspectos deficitarios, al decir de algunos críticos, habría vacíos en la política que significarían ausencia de lo que se llama una "*Policy*", es decir, no se habría configurado un planteamiento técnico en torno a la defensa en términos de especificaciones y definición de cursos de acción sobre cómo resolver los principales planteamientos de la defensa nacional como definiciones sobre compras de material bélico por ejemplo. Los niveles de estudio, análisis, evaluación y decisión estarían dispersos en la estructura del sector defensa y se carecería de los instrumentos, organización y definición de objetivos que permitan señalar la existencia de una "*Política*". Es decir, no habría una "*Policy*" que respalde el consenso logrado en torno a la "*Politics*".

Al respecto es importante señalar que el Libro de la Defensa Nacional del año 2002 por lo completo de su estructura, detalle de contenidos y carácter consensuado, permite el establecimiento de la indispensable relación entre "*la política*" y las "*políticas*", las que se encuentran en plena implementación, como se expresa en la actual agenda gubernamental. Tampoco parece que puedan explicarse las posibles deficiencias como resultado de una debilidad del liderazgo civil frente a una llamada "*Corporación Militar*". Al contrario, no hay que olvidar aspectos como los patrones de "*aceptabilidad y atendibilidad*" y de "*plausibilidad político-administrativa*" de las cuestiones públicas que son concomitantes con el liderazgo civil. Esto requiere una interpretación apegada a la conceptualización de las políticas públicas recordando que ellas constituyen



lineamientos generales que van orientando las políticas específicas y que no suelen ser productos totalmente acabados sino procesos dinámicos de formulación e implementación. Tampoco puede descartarse el hecho de que considerar a la defensa como una política pública no excluye que ciertos aspectos de ella necesariamente deben seguir siendo secretos o reservados como la política militar por ejemplo, de modo que no se cuenta con todos los elementos de juicio necesarios. En todo caso, al concluir estas páginas se han realizado la renovación completa de los sistemas de armas de las tres ramas de las Fuerzas Armadas, se ha modernizado el Servicio Militar e inicia su trámite legislativo el proyecto de ley que reestructura el Ministerio de Defensa Nacional incluyendo el complejo tema de la conducción estratégica.

Puede afirmarse entonces en lo positivo que ha sido mérito de la política mover el horizonte estratégico en la dimensión fundamental de otorgar la orientación y conducción que requiere una Política de Defensa Nacional, lo que se observa en el paso de un paradigma a otro; de *"La relación civil-militar"* al *"Interés Nacional"*. Sin embargo, el *"Interés Nacional"* traducido en forma de *"Objetivos Nacionales"* en lo que respecta a la defensa, al pasar en la práctica de los enunciados generales que consignan los Libros, a la fase de implementación, continúa teniendo presente el problema de una institucionalidad inadecuada, de manera que las críticas pueden tener sustento. ¿Cómo interactúa el concepto de *"Interés Nacional"* con las dimensiones vecinales, regionales y mundiales que permiten trasladar el concepto a una política (Policy) específica como la Política Militar por ejemplo? Desde el punto de vista de la ciencia política, cabe realizar a modo de conclusión general algunas reflexiones sobre el instrumental teórico-metodológico adoptado.

En primer lugar, para este caso es posible afirmar que el concepto de red tiene un uso que va más allá de una metáfora para señalar que en cada área de políticas

existe o está presente un conjunto de actores interrelacionados, pero la utilidad explicativa depende de la naturaleza y las funciones de la red. En cada red, los actores pertenecen a un determinado sector de la comunidad relacionado con asuntos específicos que definen los intereses y recursos que poseen los actores que la integran. En este caso particular todos los actores tenían una vinculación directa o indirecta con la defensa, cuando no eran claramente expertos en la materia, de modo que sus recursos estaban constituidos por las ideas que tenían al respecto y la estrategia de negociación la constituía la discusión misma de ideas y conceptos.

La función de la red es otro asunto a considerar donde lo relevante es la relación con la institucionalidad estatal, porque es el Estado a través de sus agencias quién entra en contacto, reconoce y de algún modo orienta el trabajo que realiza la red y de esta forma influye, aunque no determina sus resultados. La red que participó en la elaboración de los Libros de la Defensa Nacional fue convocada por el Ministro y su grupo de asesores para cumplir determinados objetivos. En consecuencia, el valor explicativo del papel que cumple la red en la política resultante esta dado por su naturaleza, combinada con el tipo de relación con la institucionalidad estatal, sin la cual parece difícil establecer una vinculación sistemática entre la naturaleza de un "*policy network*" y el carácter y resultado del proceso político.

La relación entre el contexto y el proceso se encontraba condicionada así por las necesidades del gobierno que para enfrentar el problema de la "*Dependencia de la Senda*" reorientó el proceso en la forma descrita. En la primera etapa concluida con la publicación del Libro de 1997, se había logrado despolarizar la relación civil-militar a través de un diálogo profundo configurando una comunidad amplia y representativa que llegó a un consenso satisfactorio. En la segunda, se profundizó en la nueva senda que ya se había abierto. Si se presta atención a

cada momento del proceso, el primero coincide con los inicios de un segundo gobierno democrático que hereda tanto inercias autoritarias como dificultades para seguir sosteniendo un discurso transicional. Es aquí donde la inflexión es marcada a nivel de los referentes de la retórica política; de la "*transición*" a la "*democratización*" o "*modernización*". Cambian la terminología y los énfasis. En el tercer gobierno democrático, los avances son más notables y la agenda cobra mayor impulso. La gradualidad ha surtido efecto y la defensa ha podido despojarse de buena parte de la carga del pasado. En el contexto de un conflicto por el liderazgo, el juego del poder entre los actores se verificó entonces en las pacíficas arenas de discusión de las ideas.

En el plano externo, también el contexto se ha modificado apoyando con decisión las transformaciones internas produciéndose la coincidencia entre ambas dimensiones de la política.

Finalmente, a propósito del tema de un tercer Libro con ocasión del Bicentenario de la Independencia Nacional, es pertinente decir que el instrumento creado para enfrentar el problema de las inercias del pasado ha sido provechoso, pero al darle un fin al problema que motivó la publicación de los Libros ha quedado claramente en evidencia lo que constituye la principal limitante contextual para la modernización o profundización democrática, que es la mantención de la antigua estructura ministerial hasta que no se apruebe la respectiva ley que crea un Ministerio de Defensa Nacional con facultades para formular, implementar y evaluar la Política de Defensa Nacional. Una democracia carente de la institucionalidad adecuada tiene tal vez la más seria limitante contextual, de manera que no existiendo otro instrumento del valor de un Libro de la Defensa Nacional, el (¿o los próximos?) tendrá un valor más que testimonial.

## Bibliografía

### Libros

- AGÜERO, Felipe, *Brechas en la Democratización: las visiones de la elite política sobre las Fuerzas Armadas*, Santiago, FLACSO, 1998.
- AGÜERO, Felipe, *Militares, Civiles y Democracia*, Madrid, Alianza Editorial, 1995.
- ÁGUILA, Ernesto y MALDONADO Prieto, Carlos, *Dos Siglos de Relaciones Cívico-militares en Chile*. Papeles de trabajo. Chile, 1994, Mimeo.
- AGUILAR, Villanueva, Luis (Editor), *El Estudio de las Políticas Públicas*, Editorial Miguel Angel Porrúa, México, 1994.
- AGUILAR, Villanueva, Luis, (Editor), *Problemas Públicos y Agenda de Gobierno*, Editorial Miguel Angel Porrúa, México, 1993.
- ALAMINOS Chica, Antonio, *Chile: Transición Política y Sociedad*, CIS, Madrid, 1990.
- ALCANTARA, Sáez, Manuel y RUIZ, Rodríguez, Leticia, *Chile, Política y Modernización Democrática*, Ed. Bellaterra, Barcelona, 2006.
- ALCANTARA, Sáez, Manuel, *Gobernabilidad, Crisis y Cambio*, Ed. FCE, México, 1995.
- ALDUNATE A; FLISFISCH A; MOULIÁN TOMÁS, *Estudios sobre Sistema de Partidos en Chile*, FLACSO, Santiago, 1985.
- ALLISON, Graham T., *La Esencia de la Decisión*. GEL. Buenos Aires, 1988.
- ANEPE, *Historia de la Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos*, ANEPE, Santiago, 2005.
- ARANCIBIA Clavel, Patricia y BULNES Serrano, Francisco, *La Escuadra en Acción. 1978: el conflicto chile-argentina visto a través de sus protagonistas*, Ed. Grijalbo, Santiago, 2004.
- ARANCIBIA Clavel, Patricia, *Cita con la Historia*, Editorial Biblioteca Americana, Santiago, 2002.
- ARANCIBIA Reyes, Fernando. *Los militares y la Democracia*. Santiago, S/n., abril 1996.
- ARENAL, Celestino del, *Introducción a las Relaciones Internacionales*, Ed. Tecnos, México, 1993.
- ARON, Raymond, *Paz y Guerra entre las Naciones*, Alianza Editorial, Madrid, 1985.
- ARRIAGADA, Genaro, *10 años, Visión Crítica*, Santiago, 1983.
- ATRIA, R., MUÑOZ, O., STEFONI, C., (Coordinadores), *El Período del Presidente Frei Ruiz-Tagle: reflexiones sobre el segundo gobierno concertacionista*, FLACSO-Chile/Universitaria, Santiago, 2003.
- AYLWIN, M., Bascuñan, C., Correa, S., Gazmuri, C., Serrano, S., Tagle, M, *Chile en el Siglo XX*, Ed. Emisión, Santiago, 1985.
- BAÑÓN, Rafael y OLMEDA, José Antonio, *La Institución Militar en el Estado Contemporáneo*, Alianza Editorial, Madrid, 1985.
- BEYME, Klaus Von, *Teorías Políticas Contemporáneas*, Madrid, 1977.

- BRAUN, Dietmar, *¿Interests or Ideas: An Overview of Ideational Concepts in Public Policy Research*, Paris, 1999.
- BRAUN, Dietmar, BUSCH, Andreas, *A Reassessment of Public Policy and Political Ideas*, Paris, 1999.
- BRUGUÉ, Q. y GOMÀ, R., *Gobiernos Locales y Políticas Públicas*, Ed. Ariel, Barcelona, 1998.
- BRUNNER, José Joaquín y SUNKEL, Osvaldo, *Conocimiento, Sociedad y Política*, Santiago, FLACSO, 1993.
- BULNES, Gonzalo, *Guerra del Pacífico*, Ed. Sudamericana, 3 Vols., Santiago, 1955-1956.
- CERRILLO i Martínez, Agustí, *La Gobernanza Hoy: 10 textos de referencia*, MAP, Madrid, 2005.
- CASTEDO, Leopoldo, *Historia de Chile, 1891-1925*, 4 Vols., Santiago, 1982.
- CASTELLS, Manuel, *La Era de la Información; la sociedad en Red*, Alianza Editorial, Madrid, 1997.
- CASTILLO, Francisco, *La Fuerza del Diálogo*, Centro de Estudios del Desarrollo, CED, Santiago, 1991.
- CASTRO Sauritain, Carlos, *Las relaciones vecinales de Chile y la guerra del atlántico sur*, Editorial Mare Nostrum, Santiago, 2006.
- CAVAROZZI, Marcelo y GARRETÓN, Manuel Antonio, (Eds.), *Muerte y Resurrección: Los Partidos Políticos en el Autoritarismo y las Transiciones en el Cono Sur*, Santiago, FLACSO, 1989.
- CAWSON, A., *Corporatism in Political Theory*, Basil Blackwell, London, 1986.
- CENTRO DE ESTUDIOS DEL DESARROLLO, Fuerzas Armadas Estado y Sociedad, el papel de las Fuerzas Armadas en la futura democracia chilena, Hachette/CED, Santiago, 1989.
- COBB, R. y ELDER, Ch., *Participación en Política Americana: La Dinámica de la Estructuración de la Agenda*, Noema, México, 1986.
- COBB, R., ELDER, CH., Kingdom, J.W., *Agendas, Alternatives and Public Policies*, Little Brown, Boston, 1984.
- CORREA Sofía, Figueroa Consuelo, Rolle Claudio, Vicuña Manuel, Jocelyn-Holt Alfredo, *Historia del Siglo XX Chileno*, Ed. Sudamericana, Santiago, 2001.
- COTARELO, Ramón, (Comp.), *Transición Política y Consolidación Democrática en España*, CIS, Madrid, 1992
- CRUZ Johnson, Rigoberto V.A. y Varas Fernández, Augusto, Editores, *Percepciones de Amenazas y Políticas de Defensa en América Latina*, FLACSO-CEEA, Santiago, 1993.
- DAHL, Robert, *La Poliarquía*, Madrid, 1989.
- DIAMINT, Rut, *Democracia y Seguridad en América Latina*, GEL, Buenos Aires, 2001.
- DRUCKER, Peter, *La Sociedad Poscapitalista*. Editorial Sudamericana, Buenos Aires, 1993.
- EDWARDS III, G. y WAYNE, S., *Presidential Leadership: Politics and Policy Making*, St. Martin Press, Chicago, 1990.
- EYESTONE, R. Editor, *Public Policy Formation*, Jai Press, Greenwich Co., 1984.
- FERNÁNDEZ, Mario, *Más Allá de la Transición*, ICHEH, Santiago 1986.

- FLACSO-Chile, *Entre la II Cumbre y la Detención de Pinochet, Chile 1998*, Santiago, 1999.
- FOXLEY, A., et. al., *Democracia en Chile, Doce conferencias*, Cieplán, Santiago, 1986.
- FRIEDRICH, Karl, *Teoría de la Constitución*, Editorial Ariel, Madrid, 1986.
- FUENTES, Claudio y ROJAS, Francisco, *Transición, Coaliciones y Gran Estrategia*, Flacso-Chile, Santiago, 1997.
- FUENTES, Claudio, *El Discurso Militar en la Transición Chilena*, Chile, FLACSO, 1996.
- GARRETÓN, Manuel Antonio, *La Posibilidad Democrática en Chile: dilemas de transición y consolidación*, CIEPLAN, Documento de trabajo, Santiago, Diciembre, 1988.
- GIDDENS, Anthony, *The Constitution of the Society*, Berkeley University of California Press, 1984.
- GOLDSMITH, Stephen; EGGERS, William, *Gobernando en Red*, Cedice, Venezuela, 2006.
- GOMÁ, R. y SUBIRATS, J., *Políticas Públicas en España*, Ed. Ariel, Barcelona, 1999.
- GUTIERREZ Valdebenito, Omar, *Sociología Militar, la profesión militar en la sociedad democrática*, Editorial Universitaria, Santiago, 2002.
- HECLO, Hugh, *Issue Networks and the Executive Establishment*, en: *The New American Political System*, A. King (Editor) American Enterprise Institute, Washington, 1978.
- HOGWOOD, B.N. y GUNN, L.A., *Policy Analysis for the Real World*, Oxford, University Press, 1984.
- HUNTER, Wendy, *State and Soldier in America Latina*, United States Institute of Peace, Washington, 1996.
- HUNTINGTON, Samuel P., *La Tercera Ola: la democratización a finales del siglo XX*, Barcelona, Paidós, 1994.
- HUNTINGTON, Samuel, *The Soldier and the State: The Theory and Politics of Civil-Military Relations*, Harvard University Press, 1957.
- JANOWICZ, Morris, *The Professional Soldier*, New York. Free Press, 1960.
- JOBERT, Bruno, *Estado, Sociedad, Políticas Públicas*, LOM, INAP, Santiago, 2004.
- JOBERT, Bruno et MULLER, Pierre, *L'Etat en Action: politiques publiques et corporatismes*, París, Presses Universitaires de France, 1987.
- JOBERT, Bruno, *Le Tournant Néolibéral*, L'Harmattan, Paris, 1994.
- JOBERT, Bruno, *L'Europe et la Recomposition des Forum Nationaux. Le cas français*", Contribution au Colloque: "Ideas, Discourse and European Integration", European Union Center, Harvard University, May, 10-11th, 2001.
- JOBERT, Bruno, *Estado, Sociedad, Políticas Públicas*, Lom-Inap, Santiago, 2004.
- JOHN, Peter, *Analysing Public Policy*, Continuum, London, 2005.
- KEOHANE, R. y NYE, J., *Poder e Interdependencia, La Política Mundial en Transición*, GEL, Buenos Aires, 1988.
- KUHN, Thomas S., *La Estructura de las Revoluciones Científicas*, México, 1971.

- LEHMBRUCH, G. y SCHMITTER, C., (Eds.), *Patterns of Corporatism Policy Making*, Sage, London, 1982.
- LIJPHART, Arendt, *Democracias Contemporáneas*, Ariel, Barcelona, 1991.
- LINDBLOOM, Charles, *El proceso de Elaboración de las Políticas Públicas*, Ministerio para las Administraciones Públicas, Madrid, 1991.
- LIRA, Elizabeth y LOVEMAN, Brian, *El Espejismo de la Reconciliación Política*, Lom-Dibam, Santiago, 2002.
- LLADSER, María Teresa, *Centros Privados de Investigación en Ciencias Sociales en Chile*, Cesoc, FLACSO, AHC, Santiago, 1986.
- LOEWENSTEIN, Karl, *Teoría de la Constitución*, Ed. Ariel, Barcelona, 1970.
- MALAMUD, Carlos (Comp.), *Anuario Elcano. América Latina 2002-03*, Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos, Madrid, 2003.
- MARSH, D. y STOCKER, G., *Teoría y Métodos de la Ciencia Política*, Alianza Editorial, Madrid, 1997.
- MARSH, D. y RHODES, R., *Policy Network un British Government*, Clarendon Press, Oxford, 1992.
- MELLER, Patricio, *Un Siglo de Economía Política Chilena*, Editorial Andrés Bello, Santiago, 1998.
- MENY, Y, MULLER, P. y QUERMONNE, J.L., *Politiques Publiques en Europe*, Ed. L'Harmattan, Paris, 1995.
- MENY, Yves y THOENIG Jean Claude, *Las Políticas Públicas*, Ed. Ariel, Barcelona, 1992.
- MILLET, Paz, (Compiladora), *Crisis y Organización de la Política*, FLACSO-Chile, Santiago, 2001.
- MILLET, Paz, Editora, *Miradas a la Agenda Latinoamericana*, FLACSO-Chile, Santiago, 1999.
- MILWARD, H.B., WAMSLEY, G.H., *Policy Subsystems, Networks and Tools of Public Management*, En: Eyestone R. (Editor) *Public Policy Formation*, Jai Press, Greenwich Co.1984.
- MONTES, Juan Esteban y GARCÍA Pino, Gonzalo, *¿Y qué Pasó con los Militares?*, Ediciones del Segundo Centenario, CED, Santiago, 2003.
- MORGENTHAU, Hans J., *Política entre las Naciones*, Gel, Buenos Aires, 1986.
- MOSKOS, Charles C., WILLIAMS John Allen y SEGAL David R., *The Post-modern Military*, New York, Oxford Univ. Press, 2000.
- MULLER, Pierre, *Les Politiques Publiques*, Presses Universitaires de France, Paris, 1990.
- MUÑOZ, Heraldo, *Las Relaciones Exteriores del Gobierno Militar Chileno*, Ediciones Ornitorrinco, Santiago, 1986.
- O'DONNELL, G., SCHMITTER, P., *Transiciones Desde un Gobierno Autoritario. Conclusiones Tentativas Sobre Democracias Inciertas*, Buenos Aires, 1988.
- OLMEDA, José A. (Comp.) *Democracias Frágiles, las relaciones civiles-militares en el mundo iberoamericano*, Tirant Lo Blanch-Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado, Valencia, 2005.
- ORTEGA F. Eugenio, *Historia de una Alianza*, CESOC- CED, Santiago, 1992.

- OTANO, Rafael, *"Crónica de la Transición"*, Ed. Planeta, Santiago, 1996.
- PACHECO Gaitán, Guillermo, Editor, *Políticas de Defensa y Elaboración de Libros Blancos, experiencias latinoamericanas*, Centro de Estudios Hemisféricos para la Defensa, CHDS, Santiago, 2003.
- PASQUINO, Leonardo (Compilador), *Manual de Ciencia Política*, Editorial Alianza, Madrid, 1993.
- PETERS, Guy, *El Nuevo Institucionalismo*, Ed. Gedisa, Barcelona, 2003.
- PETERS, Guy, *The Politics of Bureaucracy*, Routledge, London, 2001.
- PRZEWORSKI, Adam, *Democracia y Mercado*, Cambridge, Cambridge University Press, 1995.
- QUADE, E., *Analysis for Public Decisions*, American Elsevier, New York, 1975.
- RESDAL, *Atlas Comparativo de la Defensa en América Latina*, CHDS, Santiago, 2003.
- RODRÍGUEZ Elizondo, José, *Chile-Perú, el siglo que vivimos en peligro*, La Tercera-Mondadori, Santiago, 2004.
- ROJAS, Aravena, Francisco y STEFONI, Carolina, (Eds.), *El "caso Pinochet" visiones hemisféricas de su detención en Londres*, Flacso, Santiago, 2001.
- ROJAS, Aravena, Francisco, *Multilateralismo Perspectivas Latinoamericanas*, FLACSO-Chile/ Nueva Sociedad, Venezuela, 2000.
- ROJAS, Aravena, Francisco, (Editor), *Argentina, Brasil y Chile: Integración y Seguridad*, FLACSO-Chile, 1999.
- ROJAS Aravena, Francisco, (Editor), *Balance Estratégico y Medidas de Confianza Mutua*, FLACSO-Chile, 1996.
- ROJAS Aravena, Francisco, (Editor), *Gasto Militar en América Latina, Proceso de Decisiones y Actores Clave*, Flacso-Cinde, Santiago, 1994.
- RUSSELL, Roberto (Ed.), *Política Exterior y Toma de Decisiones en América Latina*, Gel-Rial, Buenos Aires, 1990.
- SCOTT, M., O'DONNELL, G., VALENZUELA, J.S., *Issues in Democratic Consolidation*, Notre Dame University Press, 1992.
- SIMON H., *The New Science of Management Decision*, Prentice Hall, Englewood Cliffs, 1960.
- SUBIRATS, Joan, *Análisis de Políticas Públicas y Eficiencia de la Administración*, INAP, Madrid, 1991.
- TAPIA, Luis Alfonso, *Esta noche: La Guerra*, Editorial Grijalbo, Santiago, 1998.
- THOENIG, Jean Claude, *L'Analyse des Politiques Publiques, Traité de Science Politique, Vol 4, Les Politiques Publiques*, Paris, 1985.
- TOLOZA, C. y LAHERA, E., *Chile en los Noventa*, Presidencia de la República-Dolmen Ediciones, Santiago, 1998.
- TOMASSINI, Luciano, *La Reforma del Estado y las Políticas Públicas*, Ed. Universidad de Chile, Centro de Análisis de Políticas Públicas, Santiago, 1994.
- TOMASSINI, Luciano, *Orientaciones para la Modernización del Estado*, En: Lahera, Eugenio, *Cómo Mejorar la Gestión Pública*, Cieplán, FLACSO, Foro 90, Santiago, 1993.



URZÚA Valenzuela, Germán, *Historia Político-Electoral de Chile*, Editorial Andrés Bello, Santiago, 1993.

VALENZUELA, J. Samuel, *Democratic Consolidation in Post-Transitional Settings: Notion, Process, and Facilitating Conditions*, En: Scott Mainwaring, Guillermo O'DONNELL and VALENZUELA, Samuel J.: *Issues in Democratic Consolidation*, Notre Dame, University of Notre Dame Press, 1992.

VALLÉS, Josep M., *Ciencia Política: una introducción*, Ed. Ariel, Barcelona, 2000.

VARAS, Augusto; AGÜERO, Felipe; BUSTAMANTE, Fernando, *Chile, Democracia, Fuerzas Armadas*, FLACSO, Santiago, 1980.

VARAS, Augusto y CARO, Isaac (Eds.), *Medidas de Confianza Mutua en América Latina*, FLACSO, 1994.

VARAS, Augusto y FUENTES, Claudio, *Defensa Nacional, Chile 1990-1994, Modernización y desarrollo*, Libros FLACSO, Santiago, 1994

VARAS, Augusto, (Editor), *Transición a la Democracia*. ACHIP, Santiago, 1984.

VARAS, Augusto, *Chile: Política de Defensa y Gran Estrategia*, FLACSO, Chile, 1994.

VARAS, Augusto, *Hacia el Siglo XXI, La Proyección Estratégica de Chile*, Flacso, Santiago, 1989.

VARAS, Augusto, *Los Militares en el Poder*, Pehuén/FLACSO, 1987.

VIAL Correa, Gonzalo (editor), *Análisis crítico del Régimen Militar*, Universidad Finis Terræ, Santiago, 1998.

ZALDIVAR, Andrés, *La Transición Inconclusa*, Ed. Los Andes, Santiago, 1995.

#### **Documentos:**

ARRIAGADA, Genaro: *Discurso del Ministro Secretario General de Gobierno en la Inauguración del Congreso Nacional de Ciencia Política en la Escuela de Administración Pública de la Universidad de Chile*, 6 al 8 de julio, 1994, Mimeo.

AYLWIN Azócar, Patricio: *Mensajes Presidenciales*.

BACHELET, Michelle, *Programa de Gobierno*

BLANLOT Soza, Vivianne, *Discurso de la Ministra de Defensa Nacional Vivianne Blanlot Soza, en la Inauguración del año lectivo de las academias de las FF.AA*, Jueves, 16 de marzo de 2006.

CEPAL, *Metodología Estandarizada Común para la Medición de los Gastos de Defensa*, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, CEPAL, Seminarios y Conferencias 14, Santiago de Chile, Noviembre de 2001.

CONCERTACIÓN DE PARTIDOS POR LA DEMOCRACIA, Aylwin Azócar, Patricio, *Programa de Gobierno*, Santiago, 1989.

CONCERTACIÓN DE PARTIDOS POR LA DEMOCRACIA, *Programa para los Nuevos Tiempos: Bases Programáticas del Segundo Gobierno de la Concertación*, Santiago, 1993.

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA REPÚBLICA DE CHILE, 1980.

DAMMAME, Dominique y JOBERT, Bruno, *Pluralidad de Repertorios y Génesis de un Referente*, Actas del VI Congreso de la Asociación Francesa de Ciencia Política, Rennes, 28 Sept.-1 Oct. 1999, Mesa Redonda N° 4.

ESTADO MAYOR DE LA DEFENSA NACIONAL, *Reseña Histórica del Estado Mayor General del Ejército*, Colección Biblioteca Militar, Santiago, 1985.

FLACSO: *Documentos V Conferencia Ministerial de Defensa de las Américas*, Santiago, 17-18 de Junio de 2002.

FREI Ruiz-Tagle, Eduardo: *Mensajes Presidenciales*.

HUNEEUS, Carlos y OLAVE, Jorge, *Autoritarismo, Militares y Transición a la Democracia en Perspectiva Comparada*, Centro de Estudios de la Realidad Contemporánea, CERC, Trabajo para ser presentado en el Primer Congreso de Ciencia Política, Santiago, 8-9 de Septiembre de 1986.

IZURIETA Ferrer, Oscar, (Gral.), Seminario: "Chile-Perú. Una historia de encuentros y desencuentros". Universidad Finis Terræ, CIDOC, Santiago, 31 de octubre de 2002.

LAGOS Escobar, Ricardo: *Mensajes Presidenciales*.

LECHNER, Norbert, *El Proyecto Neo-conservador y la Democracia*, FLACSO, Materiales de Discusión N° 10, Marzo de 1981.

MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL, *Memoria del Ministerio de Defensa 1994-2000*.

MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL, *Bachelet, Michelle, Discursos y Conferencias*.

MINISTERIO SECRETARÍA GENERAL DE GOBIERNO, Secretaría de Comunicación y Cultura, *Grandes Temas de la Transición*, Volumen 3, La Relación Civil-Militar, Santiago, 1994.

OEA, *Conferencia de Ministros de Defensa de Las Américas, Williamsburg, EEUU*, 24-26 de Julio de 1995.

OEA, *Declaración de Santiago sobre Medidas de Fomento de la Confianza y la Seguridad*, Conferencia de la OEA sobre Medidas de Fomento de la Confianza y la Seguridad.

OEA, *Sistema de Información sobre Cumbres de las Américas*.

OEA: Consejo Permanente de la OEA/Secr. Gral., Comisión de Seguridad Hemisférica, *Directrices para la preparación de "White papers"*, CP/CSH-492/0, 8 Octubre 2002.

SALGADO, Juan e IZURIETA, Oscar, *Las relaciones bilaterales chileno-peruanas contemporáneas: un enfoque realista*, Biblioteca Militar, Comandancia en Jefe del Ejército, Departamento Comunicacional, Santiago, 1992.

UNED-INSTITUTO UNIVERSITARIO GENERAL GUTIERREZ MELLADO: *Guía de Recursos para el Estudio de la Paz, la Seguridad y la Defensa*, Madrid, 2003.

#### **Artículos de Revistas y Publicaciones Electrónicas:**

- BAUMGARTER, F.R. Y JONES, B.D., "Agenda Dynamics and Policy Subsystems", *Journal of Politics*, N° 4, Págs. 1044-1074.
- BENADAVA, Santiago, "La Mediación de la Santa Sede en el Diferendo Chileno-Argentino sobre la Zona Austral", *Revista Diplomacia* N° 49, Santiago, 1989, Págs. 3-14.
- BERMEO, Nancy, "Democracy and the Lessons of Dictatorship", *Comparative Politics*, Vol. 24, N° 3, April, 1992, Págs. 273-291.
- BÖRZEL, Tanja, "¿Qué tienen de especial los Policy Networks? Explorando el Concepto y su utilidad para la Gobernación Europea", *Revista Redes Electrónica* 2002, ([WWW.revistaredes.rediris.es/webredes/textos/policynet.doc](http://WWW.revistaredes.rediris.es/webredes/textos/policynet.doc))
- BRAGAGNOLO, Jorgelina, "La Transición Democrática en Chile: la política exterior de las administraciones Pinochet y Aylwin", *Geopolítica*, Buenos Aires, Septiembre - Noviembre 1996.
- DURÁN, Roberto; VALDÉS Puga, Enrique; NAVARRO, Miguel, "Bases Teóricas de una Política de Defensa para Chile", *Política y Estrategia*, Anepe, Marzo, 1995.
- EJÉRCITO DE CHILE, "Seminario Política de Defensa", *Memorial del Ejército de Chile*, N° 438, 1991.
- FERNÁNDEZ Baeza, Mario, "Clase magistral del Ministro de Defensa Mario Fernández Baeza en la inauguración del año lectivo de las Academias de Guerra y Politécnicas de las Fuerzas Armadas, Santiago, 14 de marzo del 2001", *Fasoc*, Año 16, N° 1, Enero-Marzo, 2001.
- FERNÁNDEZ Baeza, Mario, "Intervención del Ministro de Defensa Sr. Mario Fernández Baeza en la Inauguración del Año Académico de las Academias de Las Fuerzas Armadas, Santiago, 24 Marzo de 2000", *Política y Estrategia* N° 80, Anepe, Enero-Abril 2000.
- FERNÁNDEZ, Mario, "La Política de Defensa como Política de Estado", *Política y Estrategia* N° 72, Anepe, Mayo-Agosto 1997.
- FROHMANN, Alicia, "De contadora al Grupo de los Ocho: el reaprendizaje de la concertación política regional," *Estudios Internacionales*, Año XXII, Julio-Septiembre de 1989, N° 87.
- GARCÍA C., Jaime, "El Futuro de la Conducción del Sector Defensa en América Latina", *Fasoc*, Año 18, N° 1-2, 2004, Págs. 183-199.
- GARCIA SANCHEZ, Ester, "Un Concepto de Actor para la Ciencia Política", *Política y Gestión*, Documento N° 7, Universidad Carlos III, Madrid, 2002.
- GARRETÓN, Manuel Antonio, "La Redemocratización Política de Chile: Transición, Inauguración y Evolución", *Estudios Públicos* N° 42, otoño, Santiago, 1991.
- GAVIRIA, César, "Conferencia Regional sobre Medidas de Fomento de la Confianza y de la Seguridad", *Fasoc*, Vol. X, N1 4, Santiago, 1995.
- GODOY, Oscar, (Editor): "Dossier: ¿Terminó ya el Proceso de Transición?", *Revista de Ciencia Política*, Pontificia Universidad Católica de Chile, Santiago, 1994.
- HUNTINGTON, Samuel, "Condiciones para una Democracia Estable", *Estudios Públicos* N° 22, Santiago, 1986.
- KOHN, Richard H., SCHIFF, L. Rebecca, "How Democracies Control the Military", *Journal of Democracy*, Vol. 8, n. 4, 1997.
- LINZ, Juan, "Del Autoritarismo a la Democracia", *Estudios Públicos* N° 23, Santiago, 1986.

LOWI, Theodore, "American Business, Public Policy, Case-Studies and Political Theory", *World Politics* N°16, 1964, Págs. 677-715.

MENESES, Emilio, "Ayuda Económica, Política Exterior y Política de Defensa de Chile, 1943-1973", *Estudios Públicos* N° 35, Invierno 1989.

NAVARRO Meza, Miguel, "Política de Defensa: los parámetros de la decisión", *Política y Estrategia* N° 67, Anepe, Septiembre-Diciembre 1995.

NUNN, Frederick, "Liderazgo político y militar: desafíos y oportunidades de un nuevo paradigma", [www.cdaacd.forces.gc.ca/bolivia/engraph/publications/initiative/challenges/papers/Nunn\\_2002\\_s.pdf](http://www.cdaacd.forces.gc.ca/bolivia/engraph/publications/initiative/challenges/papers/Nunn_2002_s.pdf) -.

ORTIZ, D., Román, "Ampliación del Horizonte Estratégico y Reforma Militar en América Latina", *Fasoc*, Año 15, N° 1, Enero-Marzo, 2000, Págs. 1-6.

PÉREZ Yoma, Edmundo, "Exposición del Sr. Ministro de la Defensa Nacional", *Política y Estrategia* N° 78, ANEPE, Mayo-Agosto 1999.

PÉREZ Yoma, Edmundo, "Conferencia del Ministro de Defensa Edmundo Pérez Yoma, Planteamientos Programáticos del Gobierno en el Área de la Defensa Nacional, dictada el 12 de Mayo de 1994 en la Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos, ANEPE", *Política y Estrategia*, N° 63, Mayo-Agosto de 1994.

PÉREZ Yoma, Edmundo, "El Libro de la Defensa Nacional de Chile", *Fasoc*, Año 12, N° 1 4, Octubre-Diciembre, 1997.

PERRY, William J., "Los Buenos Puentes Engendran Buenos Vecinos", *Air & Space Power Journal – Español*, Invierno 1996.

PIERSON, Paul, "Increasing Returns, Path Dependence and the Study of Politics," *American Political Science Review*, Vol. 94 (2), June 2000, Págs. 251-267.

PORTALES, Carlos, "Los Factores Externos y el Régimen Autoritario: evolución e impacto de las relaciones internacionales de Chile en el proceso de transición a la democracia", *Estudios Internacionales*, Santiago, Julio - Septiembre 1989, Págs. 308-341.

ROBLES Montoya, José, "De la disuasión a la cooperación: dos siglos en la relación Chile-Perú", *Fasoc*, Año 20, N° 1, Págs. 31-50, 2006.

ROJAS Aravena, Francisco, "Las Medidas de Confianza Mutua y de Seguridad: perspectivas desde Chile", *Fasoc*, Año 17, N° 1 - N° 2, Enero-Junio, 2002.

ROJAS, Aravena, Francisco, "La Construcción de una Alianza Estratégica. El caso de Chile y Argentina", *Fasoc*, 2001.

ROJAS Aravena, Francisco, "Williamsburg: ¿un giro definitivo en las relaciones hemisféricas de seguridad?", *Revista SER en el 2000*, N° 9, Buenos Aires, Junio de 1996.

ROJAS, Patricio, "Discurso del Ministro de Defensa Nacional Sr. Patricio Rojas", *Fasoc*, Año 5(4): 12-14, 1990.

ROJAS, Patricio, "Balance del Sector Defensa 1990-1994", *Fasoc*, Vol.9, N° 1, Enero-Marzo, 1994.

ROJAS, Patricio, "El Funcionamiento de las Fuerzas Armadas y el Ministerio de Defensa en un Régimen Plenamente democrático", *Fasoc*, N° 2, 1990.

RUSTOW, Dankwart, "Transitions Democracy: Towards a Dynamic Model", *Comparative Politics*, Vol.2 N° 3, April, 1970.

SABATIER, Paul A., "The Advocacy Coalition Framework: revisions and relevance for Europe", *Journal of European Public Policy* 5:1, Paris, 1998.

SERRA, S. Narcis, "El Control de las Fuerzas Armadas en la Transición Democrática", en: Nuevos Temas de Seguridad en América Latina, Fundación CIDOB, Barcelona, 2002.

SCHIFF, Rebecca, "Civil Military Relations Reconsidered A Theory of Concordance", *Armed Forces and Society*, 22, 1995.

SULBRANDT, José, "Presidencia y Gobernabilidad en América Latina", *Revista del CLAD*, N° 2, Caracas, Julio 1994, Págs 8-66.

TIBILETTI, Luis, "El Devenir de la Seguridad Regional: hacia la Conferencia Especial de Seguridad- México Oct. 2003. Ponencia presentada para el VI Encuentro Nacional de Estudios Estratégicos", *Revista SER en el 2000*, Buenos Aires 3/5 Noviembre 2003.

VALDÉS Puga, Enrique, "Sistema de Defensa Nacional, una Teoría General", *Política y Estrategia*, Anepe, Mayo-Agosto 1993.

VALENZUELA A. y Valenzuela S., "Los orígenes de la Democracia. Reflexiones teóricas sobre el caso de Chile", *Estudios Públicos* N° 12, Santiago, Primavera, 1983.

VARAS, Augusto, "Chile-Perú ¿Limitación de Armamentos o Medidas de Confianza Mutua?", *Fasoc*, Año 1, N° 2, 1986, Págs. 3-6.

VARAS, Augusto, "De la Coerción a la Asociación, ¿Hacia un nuevo paradigma de cooperación hemisférica?", *Cono Sur*, FLACSO-Chile, Vol. IX, N° 4, Julio-Agosto 1990.

ZURBRIGGEN, Cristina, "El institucionalismo Centrado en los Actores: una perspectiva analítica en el estudio de las políticas públicas", *Revista de Ciencia Política*, PUC., Vol. 20, N° 1, Año 2006, Págs. 67-83.

#### **Diarios:**

El Mercurio

La Nación

La Tercera

#### **Tesis Universitarias:**

FUENTES, Oscar, *La crisis con Perú, 1973-1975. La situación de las Fuerzas Armadas de Chile y el rol del Ejército*, tesis del Diplomado en Historia Militar de la Escuela Militar, Santiago, 2006.

ROSSO Streeter, Juan Pablo, *El rearme del Ejército de Chile entre 1974-1984*, Tesis para optar al grado de Licenciado en Historia, Pontificia Universidad Católica de Chile, Instituto de Historia, Santiago, 1996.

**ABREVIATURAS:**

AGPE: Apreciación Global Político-Estratégica.  
ALCA: Área de Libre Comercio de las Américas.  
ANEPE: Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos.  
FACH: Fuerza Aérea de Chile.  
MERCOSUR: Mercado Común del Sur.  
CEADE: Centro de Estudios Aeronáuticos y del Espacio.  
CED: Centro de Estudios del Desarrollo.  
CEDESTRA: Centro de Estudios Estratégicos de la Armada.  
CEES: Corporación de Estudios Estratégicos.  
CEPAL: Comisión Económica para América Latina.  
CESIM: Centro de Estudios Sociológicos y Militares.  
CESOC: Centro de Estudios Sociales.  
COMEP: Comité Preparatorio del LDN 2002.  
COMPERSEG: Comité Permanente de Seguridad  
CONCERTACION: Concertación de Partidos por la Democracia.  
DFL: Decreto con Fuerza de Ley.  
DS: Decreto Supremo.  
EMDN: Estado Mayor de la Defensa Nacional.  
FASOC: Fuerzas Armadas y Sociedad  
FLACSO: Fundación Latinoamericana de Ciencias Sociales.  
LDN 1997: Libro de la Defensa Nacional de 1997.  
LDN 2002: Libro de la Defensa Nacional de 2002.  
OEA: Organización de Estados Americanos.  
OTAN: Organización del Tratado del Atlántico Norte.  
TIAR: Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca.

**Anexos:**

**Anexo N° 1:** Cronología de las Reformas Constitucionales.

**Anexo N° 2:** Discursos Relativos a la Política de Defensa Nacional

**Anexo N° 3:** Directrices OEA para la Elaboración de Libros Blancos de Defensa.

## Anexo N° 1.-

### Cronología de las Reformas Constitucionales:

#### Año 1989

- *Ley N° 18.825*, producto de un plebiscito realizado el 30 de julio de 1989 se realizan 54 reformas, tuvo por objetivo: reemplazar el procedimiento de reforma de la Constitución, afirmar el pluralismo político, fortalecer los derechos constitucionales, morigerar los estados de excepción y robustecer el principio democrático y participativo del sistema.

#### Año 1991

- *Ley N° 19.055*, de 1 de abril de 1991, modificó algunos preceptos relativos a las conductas terroristas.
- *Ley N° 19.097*, de 12 de noviembre de 1991, introdujo cambios sobre el gobierno y administración regional y provincial y a la administración comunal.

#### Año 1994

- *Ley N° 19.295*, de 4 de marzo de 1994, redujo el mandato presidencial original de 8 a 6 años.

#### Año 1997

- *Ley N° 19.519*, de 16 de septiembre de 1997, incorporó el capítulo VI-A sobre el Ministerio Público y otras modificaciones relativas a la reforma procesal penal.
- *Ley N° 19.526*, de 17 de noviembre de 1997, modificó algunas normas sobre organización y atribuciones de las municipalidades.
- *Ley N° 19.541*, de 22 de diciembre de 1997, introdujo cambios en el número y forma de nombramiento de los ministros de la Corte Suprema y otros miembros del Poder Judicial.

#### Año 1999

- *Ley N° 19.597*, de 14 de enero de 1999, estableció como trámite obligado, para la modificación de la ley orgánica



constitucional sobre organización y atribuciones de los tribunales, el oír previamente a la Corte Suprema.

- *Ley N° 19.611*, de 16 de junio de 1999, modificó el artículo 1° y 19, en el sentido de sustituir la expresión "los hombres" por "las personas", con el objetivo de reforzar el principio de igualdad ante la ley de hombres y mujeres.
- *Ley N° 19.634*, de 2 de octubre de 1999, incorporó la obligación del Estado de promover la educación parvularia.
- *Ley N° 19.643*, de 5 de noviembre de 1999, modificó las disposiciones sobre la elección presidencial (segunda vuelta) y la integración del Tribunal Calificador de Elecciones.

#### **Año 2000**

- *Ley N° 19.671*, de 29 de abril de 2000, reformó una norma sobre el mecanismo de reforma constitucional.
- *Ley N° 19.672*, de 28 de abril de 2000, creó el estatuto de "Ex Presidente de la República".

#### **Año 2001**

- *Ley N° 19.742*, de 25 de agosto de 2001, reemplazó el sistema de censura por uno de calificación cinematográfica e incorporó la libertad de crear y difundir las artes en la disposición sobre el derecho de autor.

#### **Año 2003**

- *Ley N° 19.876*, de 22 de mayo de 2003, estableció la obligatoriedad de la educación media y el deber del Estado de proporcionar un sistema gratuito con tal objeto.

#### **Año 2005**

- *Ley N° 20.050*, de 26 de agosto de 2005, se realizan 54 modificaciones, las principales y más significativas son las siguientes:
- **Facultad de remoción de los Comandantes en Jefe:** El Presidente de la República recupera su atribución de remover a los Comandantes en Jefe de las Fuerzas

Armadas y al General Director de Carabineros, debiendo sólo informar de su decisión al Congreso.

- **Modificación del Consejo de Seguridad Nacional:** El COSENA será desde ahora un organismo asesor del Presidente de la República y sólo podrá ser convocado por éste.
- **Eliminación de los senadores designados y vitalicios:** A los 38 miembros elegidos se agregaban 9 senadores designados, correspondientes a representantes de cada una de las 3 ramas de las Fuerzas Armadas y Carabineros de Chile. Además, se establecía la existencia de senadores vitalicios, correspondientes a los ex Presidentes de la República.
- **Reducción del mandato presidencial:** Se reduce de 6 a 4 años el período presidencial.

Fuente: Biblioteca del Congreso Nacional

**Anexo N° 2.-****Discursos Relativos a la Política de Defensa Nacional****Documento N° 1:**

Eduardo Frei Ruiz-Tagle, Mensaje Presidencial del 21 de Mayo de 1994 (extracto)

Ministerio de Defensa Nacional

I. Metas Ministeriales

(...)

8. Promover la paz en un marco de seguridad subregional en América del Sur, propendiendo a la implementación de iniciativas que tiendan a fortalecer la confianza mutua y que favorezcan los acuerdos de verificación, control limitación y/o prohibición de armamentos y los acuerdos conjuntos interministeriales e interfuerzas con distintos países de América.

9. Consolidar la presencia internacional de Chile en los organismos de seguridad regional y multilateral así como en algunas de las operaciones de paz desarrolladas por las Naciones Unidas y/o en aquéllas propias de su función de garante de la paz en el ámbito subregional.

10. Promover un conocimiento de los temas de defensa al alcance del común de los ciudadanos. En tal sentido, el Ministerio editará, de manera experimental, un Informe de Defensa, sobre la organización y distribución de nuestras FF.AA., así como los objetivos de Chile en esta materia y las principales orientaciones de nuestra Política de Defensa Nacional.

11. Desarrollar procedimientos que permitan hacer lo más explícita posible nuestra Política de Defensa, con participación de los actores claves en el proceso de toma de decisiones del Estado.

## Documento N° 2

Ricardo Lagos Escobar, Mensaje Presidencial del 21 de Mayo del 2001 (extracto).

“...Y por eso me gustaría, entonces que nuestros profesores de Derecho Constitucional, reconocidos entre los más brillantes del continente, nos indiquen en qué medida necesitaremos incorporar estas nuevas dimensiones a nuestro ordenamiento jurídico fundamental, para tener en Chile LA PRIMERA DEMOCRACIA CON EL SELLO DEL SIGLO 21 Y QUE EL DEBATE DE ESTOS TEMAS LOS HICIERAMOS A LA ALTURA DEL DAFÍO QUE TENEMOS COMO PAÍS Y NO QUEDAR SIMPLEMENTE EN EL DEBATE DE AQUELLOS TEMAS QUE TIENEN QUE VER CON LO QUE OCURRIÓ AYER Y NO CON EL DESAFÍO DE LO QUE QUEREMOS CONSTRUIR PARA MAÑANA.

Los chilenos somos el 0.3 por ciento de la población mundial. Somos un pequeño país, pero este pequeño país está profundamente implicado con lo que ocurre en la aldea global. El 50 por ciento de nuestra producción está vinculado con lo que ocurre en los mercados mundiales. Hay pocos países más integrados al mundo. Pero esta incorporación no puede ser sólo económica, y ella debe efectuarse a partir de nuestra propia identidad.

Esta nueva época requiere una inserción integral de nuestro país en un planeta cada vez más pequeño e interconectado. Nuestra política exterior y nuestra política de defensa deben orientarse a este objetivo. Chile ha definido una forma de integrarse al mundo. Estos dos elementos, la política externa y de defensa son herramientas esenciales para la forma en que lo haremos.

Históricamente hemos tenido una política exterior sustentada en ciertos principios permanentes: el apego al Derecho Internacional, la intangibilidad de los Tratados, solución pacífica de las controversias, respeto a la autodeterminación de los pueblos.

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

Sin embargo, al definir nuestra política exterior para el siglo XXI, cómo incorporamos el hecho que por primera vez desde que somos país independiente, hay una sola gran potencia política y militar. Cómo incorporamos el hecho de que hay tres grandes bloques económicos y que si el 50% de nuestro producto depende de lo que ocurra fuera de nuestras fronteras, tenemos un orden internacional que está en proceso de rearticularse completamente. Por eso hemos dado prioridad a nuestras relaciones con América Latina y en especial a los países del MERCOSUR. Porque me parece esencial la política exterior, una vez que los países nacen a partir de su realidad regional.

En este mundo que se está articulando si no hablamos con una sola voz, no seremos oídos. Para hablar en este mundo y resolver donde se discuten las nuevas normas, quién las discute, cómo las discute, de qué carácter son en el

orden económico y regulatorio internacional, en esta aldea global, quién va a fijar las normas, cómo nos incorporamos en ese debate, como el pequeño país que somos.

Este es un profundo desafío desde el punto de vista de nuestras relaciones internacionales y de nuestra política exterior. Está en la esencia de nuestro país, no es indiferente que otros nos digan cómo deben ser las normas medioambientales, los flujos internacionales de capital que van y vienen que pueden generar crisis como las que acabamos de superar, los acuerdos de Bretton Woods después de la Segunda Guerra, son ya historia.

Hoy día hay un nuevo debate, tenemos capacidad para participar en él o seremos simplemente meros espectadores.

Todos somos capaces de incorporarnos a esta realidad global ampliando nuestras políticas hacia América, hacia el Asia Pacífico y Europa avanzando en acuerdos de libre comercio y en ciertos ideales comunes.

Queremos sentarnos en la primera fila en el mundo que nace. Esto significa estar dispuestos a asumir responsabilidades en la construcción del orden mundial y regional.

Por ello, profundizaremos nuestra participación en las tareas de seguridad globales, a través de la presencia en las Misiones de Paz que bajo el alero de Naciones Unidas actúan en diferentes regiones.

Mi gobierno continuará decididamente con la modernización de la Defensa Nacional, tras el permanente propósito de preservar la capacidad disuasiva del país.

Formularemos un proyecto de Ley Orgánica del Ministerio de la Defensa Nacional que proporcione un marco jurídico acorde con los cambios de la defensa propios del siglo que iniciamos.

Creo que debe ser a través del Presupuesto de la Nación que se regulen y asignen los recursos para nuestra defensa, sin perjuicio de contemplar partidas en el mediano y largo plazo para asegurar adquisiciones mayores y planes estratégicos que mantengan la excelencia operativa de nuestras Fuerzas Armadas.

Nos proponemos realizar una exhaustiva revisión del sistema de Servicio Militar Obligatorio, que recoja las expectativas de nuestra juventud y las necesidades de la

Defensa Nacional, ambas cosas tienen que ser compatibles.

Es preservando y modernizando la capacidad disuasiva de Chile y realizando una política exterior activa y basada en principios, como nuestro país puede ser un actor relevante en este mundo que nace. Eso me parece que es esencial para las tareas que tenemos.

En el pasado nuestras instituciones armadas surgieron como un elemento consustancial al esfuerzo que se hacía para expandirnos y adentrarnos en un mundo como nación independiente, allá en la primera mitad del siglo XIX. Después, como lo dije en el Parlamento argentino, fue la búsqueda de nuestros países, del asentamiento territorial lo que llevó afirmar con tanta fuerza la defensa de nuestro territorio aquí y al otro lado de Los Andes

Nuestras Fuerzas Armadas se prepararon para las hipótesis de conflicto, nuestras Fuerzas Armadas velaron por la defensa de nuestro territorio. Este Parlamento, el otro Parlamento más allá de Los Andes resolvieron las veinticuatro cuestiones pendientes de límites, a partir del Tratado de Paz y Amistad de 1984.

Hoy entonces, nuestras Fuerzas Armadas más que operar con la hipótesis de conflicto, operan a partir de un país que quiere adentrarse en un mundo que se hace complejo y difícil para nosotros. Como dijo uno de los señores comandantes en jefe, en una clase magistral los días pasados, si el Canal de Panamá por algún conflicto bélico se cerrara, el 40% las exportaciones de Chile no tendrían como llegar a destino.

Cómo preservamos en ese nivel, cómo actuamos en ese nivel. Aquí hay un desafío muy grande que tenemos que abordar desde el punto de vista de la política exterior y de nuestra política de defensa en función del interés superior del país, a través de sus empresarios, de sus trabajadores para ser capaces de competir en este mundo global.

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

ESE ES EL DESAFÍO Y A ESO LOS QUIERO INVITAR”.

### **Documento N° 3**

Prólogo del Libro de la Defensa Nacional del 2002, Ministra de Defensa Nacional Michelle Bachelet Jeria.

#### ***Prólogo de la Ministra de Defensa Nacional***

La publicación de un Libro de la Defensa Nacional a cinco años de haber aparecido por primera vez en Chile un texto de similares características responde, en primer lugar, al cumplimiento de un compromiso adquirido entonces por el Estado de Chile. Tras ese compromiso formal se encuentra la voluntad política del Gobierno de evaluar el ambiente internacional para hacerse cargo de las continuidades y cambios que se hayan producido, recoger los compromisos internacionales que en materia de Defensa haya adquirido el país en ese lapso y examinar contenidos conforme a todo ello.

Refleja también la voluntad del Gobierno de dar transparencia a las materias de Defensa, de manera que tanto la ciudadanía chilena como la comunidad de naciones puedan evaluar los actos del Estado de Chile en este ámbito según las intenciones, los objetivos y las capacidades que públicamente declaramos.

Respecto de nuestra sociedad, el texto procura ofrecer una oportunidad de mayor conocimiento y compenetración de los chilenos y chilenas con las tareas de la Defensa. Persigue demostrar que los temas de este sector no son ajenos a la vida diaria de todos nosotros y pretende ser un vehículo más por medio del cual la ciudadanía otorgue su respaldo a la Política de Defensa Nacional y a los hombres y mujeres encuadrados en las distintas instituciones del sector que la ejecutan. Para estos chilenos en específico, civiles y militares, el Libro constituye una herramienta de trabajo y un instrumento de orientación general para las actividades que tienen que desempeñar.

Junto a estos objetivos, el Libro expresa el compromiso de transparencia de Chile hacia la comunidad internacional. La expresión de intenciones, objetivos y capacidades ante los demás países contribuye a generar confianza en su seno y abrir nuevas posibilidades de cooperación estratégica.

La publicación de un Libro de la Defensa ofrece también a la comunidad de naciones la posibilidad de exigir el cumplimiento de las intenciones declaradas y observar el nivel de las capacidades expuestas; es decir, tiene a su disposición una herramienta para medir la responsabilidad con que un Estado actúa en la escena mundial y constatar el cumplimiento de sus compromisos internacionales. Este nuevo Libro de la Defensa Nacional expresa, asimismo, la voluntad del Gobierno por mantener activo el amplio espacio de diálogo y trabajo entre representantes del Estado, incluidas las Fuerzas Armadas, y actores académicos, políticos y económicos relacionados o relevantes para la Defensa. El proceso de

elaboración de este texto significó una reflexión colectiva de todos ellos sobre distintos aspectos de nuestra Defensa.

Se trató, en definitiva, de un ejercicio integrador de perspectivas legítimamente distintas: las propiamente militares (en sus dimensiones terrestre, naval, aérea y conjunta) y las vertientes académicas, políticas y técnicas de otros sectores del Estado y de la sociedad. Y todas ellas enmarcadas en las orientaciones políticas que el Presidente de la República, dentro del ordenamiento que rige conforme a la Constitución, impartió para el sector Defensa.

Un esfuerzo de esta magnitud es imprescindible desde el punto de vista de la contribución ciudadana a la formulación de una política pública, pero también para la renovación de las ideas, los conceptos y los enfoques.

Esta labor requirió luego de un esfuerzo de sistematización del debate y la documentación producida y, finalmente, de redacción de sucesivos borradores hasta lograr el texto final que usted, estimado lector, tiene en sus manos.

En síntesis, transparencia, confiabilidad y participación son, a mi juicio, tres importantes motivaciones que, más allá de un compromiso formal, impulsaron al Gobierno a realizar el esfuerzo de elaboración de una nueva versión del Libro de la Defensa Nacional.

Por su carácter fundacional, el texto de 1997 se orientó primordialmente a una explicitación de tipo más bien doctrinario de la Defensa Nacional y a la fijación de conceptos básicos, en un lenguaje común, sobre los que se estructuró gran parte del debate que durante los pasados cinco años hubo en Chile. En este nuevo Libro hemos querido incorporar una dimensión más programática de la Defensa. Si bien se mantienen en lo esencial los aspectos doctrinarios, con el nuevo texto creemos haber logrado un producto más sistemático, claro y completo; en este sentido, es un Libro con los rasgos propios de una política pública. En sus líneas gruesas, este Libro de la Defensa Nacional expone la Política de Defensa de Chile.

Complementariamente, este Libro adopta una perspectiva dinámica para abordar los distintos aspectos de la Defensa. Allí donde se abordaban conceptos desde el punto de vista de su inserción en una teoría, ahora se los trata en el marco de un análisis; allí donde se describían estáticamente los elementos de una estructura, ahora se los aborda dinámicamente en la relación que ellos tienen en esa estructura. Hay, por lo tanto, un énfasis en la descripción de procesos más que en la explicación de paradigmas y organigramas.

Este Libro pretende también emplear un lenguaje actualizado en los análisis que incorpora y en las referencias a conceptos que hace. Creemos que al actualizar formas expresivas para referirse a temas de la Defensa que pudieran parecer ligadas a marcos conceptuales superados, se les da un tratamiento más moderno, coincidente con el que se emplea en círculos internacionales y en otros sectores del propio Estado chileno.



Desde el punto de vista de sus contenidos, el nuevo Libro aborda los cambios que se advierten en el escenario internacional, y a los que nuestra Política de Defensa debe responder. Se renuevan los compromisos internacionales de Chile en materias de seguridad y expone sus avances en estas materias. Particularmente, en lo que se refiere a la participación en Operaciones de Paz, donde se da cuenta de la evolución que han experimentado las definiciones al respecto del Estado chileno en estos cinco años; a las obligaciones de desminado contraídas con la firma y ratificación de la Convención de Ottawa, y a la estandarización con terceros países del método para medir los gastos en Defensa. Igualmente, el Libro 2002 alude a los procesos de modernización de las Fuerzas Armadas, del Servicio Militar Obligatorio, la del propio Ministerio de Defensa y de las instituciones de gestión económica y asignación de recursos para la Defensa.

Asimismo, aborda materias que son de actual aplicación o desarrollo en el ambiente de Defensa de los países más avanzados en esta área, como es el caso del empleo conjunto de los medios militares y su respectiva doctrina.

Contrariamente a la imagen convencional que existe en sectores de la sociedad, la Defensa es un campo de actividad pública dinámico y fluido.

Junto a elementos de continuidad, hay también componentes de cambio.

Varios de los temas incorporados al texto tienen dimensiones que están modificándose en el momento en que este Libro ve la luz pública, así como existen asuntos aún pendientes de elaboración o reflexión. Es propósito del Ministerio de Defensa, en la medida que estos temas vayan madurando en el debate nacional e internacional, actualizar el Libro con la publicación de anexos específicos al mismo o documentos monográficos independientes.

### **La Agenda de la Defensa**

Por cierto, esta versión del Libro es un nuevo paso en el cumplimiento de la Agenda de Defensa del Gobierno. Ésta se ha configurado en torno a tres grandes áreas interdependientes entre sí: la actualización de los contenidos en que se ha plasmado la Defensa Nacional, la modernización del sector de la Defensa y el desarrollo de la inserción internacional de la Defensa.

Parte de la primera de estas áreas es, precisamente, el texto que ahora presento a mis conciudadanos y a la comunidad internacional. Desde que Chile publicara su Libro de 1997, el debate sobre la generación de políticas de Defensa en el marco de regímenes democráticos y su expresión manifiesta en Libros de la Defensa se ha expandido notoriamente en el continente. Varios países ya han publicado documentos de esta naturaleza, mientras que otros están en vías de hacerlo y se encuentran en etapas diversas de avance. Asimismo, el tema ha sido incorporado en la agenda de la Comisión de Seguridad Hemisférica de la Organización de Estados Americanos (OEA), constituyéndose ésta en un impulsor constante de esta iniciativa. Es mi esperanza que esta nueva versión del Libro chileno sea un

aliento al esfuerzo de la región por continuar consolidando tales procesos, que tienen en este tipo de documentos una medida concreta de confianza en cuya promoción todos los países americanos están empeñados.

El segundo desafío es continuar los procesos de modernización del conjunto de las instituciones que componen el sector de la Defensa Nacional, ya aludidas en este Libro, incluida la institucionalización de los avances producidos en la relación civil-militar como parte del esfuerzo de modernización general del Estado chileno.

Finalmente, nuestra Agenda contempla un fuerte impulso a la cooperación internacional en materias de seguridad y Defensa, según los objetivos de la Política Exterior del país. Estamos ante problemas de seguridad crecientemente globales —y por lo tanto comunes—, pero también de respuestas diferenciadas que es necesario hacer confluir en el propósito compartido de cooperar al mantenimiento de las condiciones internacionales de paz y seguridad, de modo de trabajar por el bienestar de los pueblos, incluido el nuestro.

Lo anterior tiene, en el compromiso de apoyar las acciones de la Organización de Naciones Unidas y, específicamente, en la participación en Operaciones de Paz que se realizan bajo su mandato, una de sus principales manifestaciones. Chile adhiere decididamente a este particular compromiso, para lo cual ha ido ampliando en forma paulatina su colaboración con la ONU en esta materia. Por idéntica razón, hemos avanzado en dar relevancia a la dimensión humanitaria de los asuntos de la seguridad internacional, dando cumplimiento a los compromisos adquiridos con la Convención de Ottawa sobre Prohibición de las Minas Antipersonal en los plazos y formas que ella establece.

Respecto a la situación continental, Chile reconoce el surgimiento en la región de una arquitectura flexible de seguridad, conformada por antiguas instituciones de seguridad colectiva y nuevos regímenes cooperativos.

Esta nueva arquitectura ha permitido dotar a la región americana de un nivel creciente de estabilidad y gobernabilidad en el ámbito de la seguridad y de la Defensa, para encarar tanto amenazas tradicionales como también las que han emergido con el proceso de globalización.

Al fomento de las medidas de confianza mutua y el desarrollo de ejercicios y acciones combinadas con fuerzas armadas de la región, se suma el impulso a la adopción, por parte de terceros países del continente, de la Metodología Estandarizada Común para Medir los Gastos en Defensa que de pleno acuerdo con Argentina establecimos el año 2001. En este sentido, en nuestro nuevo Libro de la Defensa Nacional es posible constatar la consolidación alcanzada, durante los cinco años que cubre el texto, por el proceso de asociación estratégica que hemos impulsado con Argentina, así como la profundización de la cooperación con Perú sobre la base del desarrollo de la confianza y de la transparencia mutuas.

Al concluir, deseo agradecer a las autoridades políticas del sector defensa durante el período en que el Libro de la Defensa Nacional 2002 se elaboró. En especial, a mi antecesor, el Ministro Mario Fernández Baeza, quien inició el proyecto y lo condujo en las primeras fases de su ejecución.

Durante toda esta etapa, que ha culminado con la aparición pública del presente texto, tanto él como yo fuimos apoyados eficazmente por los Subsecretarios del Ministerio de Defensa Nacional. En particular, menciono al Subsecretario de Guerra, Gabriel Gaspar Tapia, a quien correspondió presidir los trabajos de elaboración del Libro. Asimismo, agradezco a las autoridades militares, en especial a los Jefes y Subjefes que el Estado Mayor de la Defensa Nacional tuvo en el período indicado, por el destacado papel que desempeñaron en esta iniciativa. Finalizo agradeciendo y felicitando a los equipos que trabajaron en la formulación y ejecución de este proyecto ministerial, y en la redacción, diseño y edición del texto final.

## Documento N° 4

Michelle Bachelet J. Mensaje Presidencial del 21 de Mayo del 2006 (extracto).

"...Mi compromiso con los derechos humanos, con la persona, con el derecho, tiene también expresión en nuestra política internacional.

El mundo nos respeta por lo que somos: un país institucionalmente serio, democrático, que busca su camino al desarrollo. Pero también nos respeta por lo que promovemos: los valores de la democracia, la paz, el multilateralismo, el respeto del Derecho Internacional, el comercio libre pero justo, y los procesos de integración, que a veces son complejos pero imprescindibles para el desarrollo de nuestros pueblos.

Sin descuidar las tareas globales, ni la profundización de nuestros lazos económicos internacionales, mi gobierno dará prioridad a nuestra política regional y vecinal, especialmente en un período en el cual parece haberse iniciado un debate acerca del futuro de la integración regional. Chile no ha sido ni será un actor pasivo en este debate y tiene un rol importante que jugar en esta etapa.

Continuaremos promoviendo la colaboración política y el comercio intra regional y, con especial énfasis, aquellas iniciativas de integración física, energética y de conectividad que mejoren la vida de los ciudadanos latinoamericanos.

Aumentaremos nuestro esfuerzo de cooperación regional. Queremos impulsar a más profesionales y técnicos chilenos para que brinden asistencia técnica a nuestros vecinos. Queremos estrechar lazos.

Para eso ofrecemos a la región lo mejor que tenemos: nuestra gente.

Un desafío inmediato y concreto es el de aportar al éxito de la democracia en Haití, donde se encuentran en juego tanto la estabilidad de la cuenca de El Caribe, como la credibilidad de las Naciones Unidas y, por qué no decirlo, de nuestra región.

Haití es un desafío para los países latinoamericanos. Tenemos que demostrar que somos capaces de resolver nuestros problemas de desarrollo y de seguridad de manera concertada y que podemos buscar puntos de encuentro con la comunidad internacional, Europa y Estados Unidos.

Hemos tenido éxito. Haití ha realizado las mejores elecciones democráticas de su historia y quiero agradecer muy sinceramente a este Congreso por haber aprobado la mantención de nuestras tropas en Haití. Me siento orgullosa como chilena, porque estamos construyendo la paz.

Y la estamos construyendo con unas Fuerzas Armadas y de Orden que son de todos los chilenos.

Fuerzas Armadas para la paz, modernas y profesionalizadas. Avanzaremos hacia un servicio militar voluntario, más soldados profesionales y por cierto más

mujeres. Tendremos una política de Defensa coherente con la estrategia de desarrollo del país, la que se manifiesta en nuestros Libros de la Defensa que están allí, a disposición de todos los chilenos, pero también de la comunidad internacional...”

**Anexo N° 3.-****Directrices OEA para la Elaboración de Libros Blancos de Defensa**

CONSEJO PERMANENTE DE LA  
ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS  
COMISIÓN DE SEGURIDAD HEMISFÉRICA  
2000

OEA/Ser.G  
CP/CSH-496/02  
18 octubre  
Original: inglés

**DIRECTRICES SOBRE LIBROS BLANCOS DE DEFENSA**

(Presentadas por Canadá)

**Introducción**

Los países de las Américas han identificado la elaboración y el intercambio de Libros Blancos de Defensa como útil mecanismo de fomento de la confianza y de la seguridad para la promoción de la seguridad en el Hemisferio. El presente estudio está destinado a reseñar brevemente características esenciales de esos documentos y explicar sus fundamentos y su proceso de elaboración. También se incluye un listado de los componentes que habitualmente contienen.

Es importante señalar que en las Américas no existe un formato estándar establecido de común acuerdo para los Libros Blancos, lo que es quizá una consecuencia lógica de los diversos contextos históricos, geográficos, culturales, políticos y fiscales en que los países de las Américas definen los peligros para su seguridad y sus objetivos, capacidades y restricciones en materia de defensa. No obstante, hay elementos comunes a muchos Libros Blancos. En el presente documento se consideran los principios básicos y se plantean problemas que podría ser conveniente que los gobiernos consideraran para la elaboración de sus propios Libros Blancos, basados en la experiencia de los Estados miembros de la OEA que ya han emprendido ese proceso.

**El Libro Blanco de Defensa: Características esenciales**

Un Libro Blanco de Defensa es un documento de política clave en que se expone el concepto de defensa del Gobierno. Se trata de un documento público en que se presenta el amplio marco de política estratégica para la planificación de la defensa, con una perspectiva de mediano plazo. No se prevé que sea reelaborado cada uno o dos años, sino que brinde una perspectiva suficiente para la presupuestación y planificación plurianual. Su diseño debe ser suficientemente flexible como para dar cabida a pequeños cambios del entorno de seguridad. Normalmente se prepara un nuevo Libro Blanco cuando se producen cambios importantes en el entorno estratégico o las prioridades públicas varían sustancialmente.

Los Libros Blancos de Defensa se producen luego de amplias consultas dentro y fuera del Gobierno. Esos documentos están destinados a reflejar un consenso de amplia base con respecto al papel que deben cumplir las fuerzas de defensa en el país, en el contexto de las prioridades nacionales y del marco jurídico y los recursos del país.

En los Libros Blancos se deja constancia de los análisis realizados por el Gobierno con respecto al entorno de seguridad del país, tanto en la esfera interna como en la internacional. Esta labor puede incluir una evaluación de los riesgos y factores tradicionales y no tradicionales que afectan a la seguridad del país. En el documento se destacan cuestiones de máxima prioridad para el país de que se trata y se reseña la manera de aplicar la política de defensa de modo de atender esos problemas de seguridad. También se describen en términos amplios las capacidades y funciones, corrientes y programadas, de las fuerzas de defensa.

Los Libros Blancos son, además, instrumentos tendientes a hacer efectiva la responsabilidad. Es esencial que las políticas y los objetivos que en ellos se enuncian hagan referencia a los niveles de recursos que el Gobierno pondrá a disposición de las fuerzas de defensa, y que sean congruentes con los mismos. Pueden contener criterios de desempeño mensurables (por ejemplo fechas-objetivo para la reestructuración de las Fuerzas Armadas o marcos cronológicos máximos para el despliegue de determinado activo militar). Esto permite hacer responsables al Ministerio de Defensa y a las Fuerzas Armadas de los objetivos estipulados, y además permite a esos organismos justificar las solicitudes de recursos presupuestarios que necesitan para alcanzar ese nivel de desempeño a los efectos del cumplimiento de la política de defensa del Gobierno.

### **Beneficios y ventajas de la preparación de un Libro Blanco de Defensa**

La preparación de un Libro Blanco de Defensa constituye de por sí una labor fundamental en la democracia. Este proceso requiere amplia colaboración entre civiles y militares. El proceso de consulta entre dos o más autoridades políticas, ministerios de Gobierno, las Fuerzas Armadas y el público da lugar a un amplio conocimiento de las funciones y el valor de las Fuerzas Armadas. Por lo tanto el producto final de este proceso confiere a la política de defensa nacional mayor legitimidad democrática que si se creara sin debates ni consultas.

Por tratarse de un documento público, el Libro Blanco explica qué funciones cumplen las Fuerzas Armadas y por qué esas funciones revisten importancia para los ciudadanos. Ayuda a crear un sostén público que respaldará el continuo financiamiento del presupuesto de defensa en un contexto de presiones de intereses de política nacional contrapuestos.

Como instrumento de política pública, el Libro Blanco brinda orientación al Ministerio de Defensa y a las Fuerzas Armadas con respecto a las expectativas del Gobierno acerca de sus funciones. También ofrece el fundamento y las facultades necesarias para la asignación de los recursos a las fuerzas de defensa y legitima el gasto de fondos públicos a esos efectos.

En virtud de su perspectiva estratégica, un Libro Blanco es un importante instrumento para la justificación de recursos presupuestarios a lo largo de un marco cronológico plurianual. En consecuencia, la certeza de disponer de financiamiento previsible constituye un auxiliar importante a los efectos de los procesos continuos de planificación de la defensa.

También se ha comprobado que los Libros Blancos de Defensa constituyen importantes medidas de fomento de la confianza y de la seguridad. Su preparación y distribución aumenta la transparencia, no sólo en el contexto interno, sino también a escala internacional. La consulta con aliados, vecinos y otros asociados regionales e internacionales que puedan verse afectados por la política de Libros Blancos es especialmente importante a los efectos de evitar interpretaciones erróneas de las intenciones de un país. El intercambio de Libros Blancos promueve también un diálogo de políticas constructivo sobre la variación del entorno de seguridad y la evaluación de peligros tradicionales y no tradicionales, y asimismo sobre tendencias en evolución en materia de política de defensa y planificación entre las autoridades militares y los funcionarios de defensa de diferentes países.

### **El proceso**

#### **Contexto de políticas:**

Los Libros Blancos de Defensa son una expresión fundamental de la política nacional. El producto final es un enunciado de la política pública, y no simplemente de la política del Ministerio de Defensa o de las Fuerzas Armadas. La política expresada en el Libro Blanco debe ser congruente con los propósitos, prioridades y objetivos del Gobierno, incluida la política exterior. Evidentemente el Libro Blanco debe respetar también la Constitución y el marco legal del país.

Las cuestiones presupuestarias representan una parte esencial del debate de política interna. El Libro Blanco debe abordar cuestiones referentes a recursos, ya que la disponibilidad de financiamiento para gastos de capital, operacionales y de personal determinará que las fuerzas de defensa estén o no en condiciones de cumplir los objetivos enunciados a su respecto.

Con respecto al contexto de política internacional, un Libro Blanco confirma las obligaciones y compromisos bilaterales, regionales y multilaterales del país. También en este caso esas funciones suscitan consecuencias, en cuanto a recursos, que deben tenerse en cuenta en el proceso de planificación presupuestaria.

#### **Consulta con protagonistas clave:**

La elaboración de un Libro Blanco representa un proceso de consultas orientadas por el Gobierno a los más altos niveles. El Gobierno –el ejecutivo político electo- es la autoridad con competencia suprema para el establecimiento de orientaciones con respecto a la política nacional. Es por lo tanto el Gobierno el que aporta la guía política a la elaboración del Libro Blanco y tamiza los intereses, exigencias y presiones de todos los interesados a los efectos de adoptar decisiones sobre su prioridad relativa en el contexto de los más amplios propósitos del Gobierno.

A los efectos de adoptar decisiones informadas, el Gobierno puede basarse en las recomendaciones y aportes de los ministerios pertinentes, así como en el asesoramiento de las comisiones parlamentarias o congresionales. Las opiniones del público en general, de organizaciones no gubernamentales, de las empresas privadas, de las entidades académicas, de los grupos de estudio y de los asociados internacionales también revisten importancia a los



efectos del proceso, y el Gobierno y el Ministerio de Defensa pueden tomar la iniciativa de hacer participar a esos grupos en diferentes etapas de elaboración del Libro Blanco.

El Ministro de Defensa cumple un papel cardinal en la elaboración de la concepción y el temario de defensa. La jerarquía superior del Ministerio y de las Fuerzas Armadas proporciona al Ministro análisis de políticas y asesoramiento militar. Sus recomendaciones deben tener en cuenta la evaluación realizada por el Gobierno sobre el entorno estratégico, las necesidades de defensa del país, las finalidades y prioridades del Gobierno y los recursos disponibles. Este aporte se basa en evaluaciones internas y consultas con autoridades de otros ministerios del Gobierno y de expertos externos. La moderna tecnología de las comunicaciones crea posibilidades de consultas muy abiertas a través de la creación, por ejemplo, de sitios en Internet en que integrantes del público pueden dar a conocer sus opiniones.

El Ministerio de Relaciones Exteriores es consultado continuamente a lo largo del proceso de elaboración del Libro Blanco, ya que la política de defensa debe ser compatible con los objetivos de política exterior del país, y servirles de respaldo. El Ministerio de Relaciones Exteriores suele actuar también como vehículo de transmisión de las opiniones de los asociados internacionales.

Varios otros ministerios o jurisdicciones subnacionales (estados, provincias) pueden tener también interés directo en las consultas, especialmente en casos en que las Fuerzas Armadas les prestan importantes servicios, con frecuencia en ámbitos no tradicionales. Puede ser necesario recurrir, por ejemplo, a la capacidad de vigilancia marítima de las Fuerzas Armadas para que otros ministerios puedan cumplir sus cometidos en materia de protección de la pesca, interdicción del narcotráfico, asistencia humanitaria o protección del medio ambiente.

Es esencial realizar consultas con los organismos centrales encargados del presupuesto y el gasto nacionales (por ejemplo la Oficina del Consejo Privado o el Ministerio de la Presidencia, el Ministerio de Finanzas, la Tesorería, etc.) para definir las restricciones de recursos en cuyo contexto deba llevarse a cabo la defensa nacional. En este orden de ideas, casi todos los ministerios tendrán un interés directo en el Libro Blanco, en la medida en que los recursos a disposición del presupuesto de defensa afecten al volumen de recursos que subsistan para financiar a otros Ministerios.

En general, los miembros del Parlamento o del Congreso cumplen un papel importante en la elaboración de los Libros Blancos. Pueden realizarse reuniones de comisiones para escuchar a las autoridades militares y funcionarios públicos de diferentes ministerios, así como a especialistas no gubernamentales en política de defensa y seguridad, académicos y miembros del público. Además los miembros de las comisiones pueden viajar a diferentes partes del país o al exterior para realizar consultas y celebrar audiencias públicas o reuniones municipales. Estos mecanismos no sólo promueven un amplio debate público, sino que en ellos participan también autoridades políticas que no pertenecen al partido de Gobierno, a fin de que participen en la formulación de la política nacional. Además, este proceso suele dar lugar a una amplia cobertura en los medios de difusión, con lo cual se logra una mayor atención nacional con respecto al análisis de la política pública.

Además de participar en consultas promovidas por el Gobierno o su Ministerio de Defensa, representantes del sector privado pueden cumplir también un papel muy proactivo incorporando sus opiniones al debate público y al proceso de políticas a través de otros canales.

Grupos de estudio, académicos, representantes de las empresas privadas, organizaciones no gubernamentales y otras entidades pueden organizar conferencias, ofrecer entrevistas, publicar artículos en los medios de difusión o en la prensa especializada, escribir a autoridades electas y abogar, por otras vías, por intereses especiales a los efectos de la elaboración del Libro Blanco.

También deben tenerse en cuenta los temas que preocupan a los asociados internacionales interesados en el Libro Blanco, o que puedan verse afectado por el mismo. Pueden realizarse consultas con aliados o vecinos con los que el Estado mantenga tratados o acuerdos bilaterales o regionales. Además, si el Libro Blanco implica apoyo para la consecución de objetivos referentes a la paz y la seguridad internacionales de organismos multilaterales como las Naciones Unidas, esas entidades también deben tomar parte en el proceso de consultas.

Los mecanismos específicos de consultas varían de un país a otro en función de las estructuras, políticas y prácticas nacionales. Compete al Gobierno determinar la manera de organizar y coordinar los procesos globales de consulta para formular un Libro Blanco de Defensa coherente, que permita atender adecuadamente los intereses de seguridad internos e internacionales del país.

### **El contenido: Componentes habituales de los Libros Blancos**

La siguiente es una recopilación de componentes habituales de los Libros Blancos; además se presentan sugerencias para la organización de esos componentes.

#### **I. Política y doctrina de defensa**

##### **A. Evaluación del entorno de seguridad y del contexto interno:**

Comprende la descripción del entorno de seguridad mundial, regional y nacional. La evaluación se basa, cada vez con mayor frecuencia, en un concepto multidisciplinario de la seguridad, y comprende la consideración de peligros y factores tradicionales y no tradicionales que afectan a la seguridad del país y de sus habitantes.

Debe incluirse una descripción del contexto interno (prioridades globales del Gobierno, problemas presupuestarios), que es el marco en que han de adoptarse decisiones con respecto a la política de defensa y su ejecución.

##### **B. Estrategia de reacción frente a peligros percibidos, y de cumplimiento de compromisos internacionales**

En esta sección se expone el amplio enfoque de políticas que el Gobierno adoptará, a través de su Ministerio de Defensa y sus Fuerzas Armadas, para responder a los peligros y problemas de seguridad enunciados en su evaluación del entorno de seguridad.

##### **C. Funciones y misiones de las Fuerzas Armadas**

Si bien las funciones y misiones de las Fuerzas Armadas tradicionalmente han consistido en la protección del Estado, su territorio y sus habitantes frente a agresiones externas, actualmente se tiende a incluir también funciones no tradicionales, como la de brindar asistencia a otros ministerios de Gobierno. Por ejemplo, las capacidades de vigilancia aérea y marítima pueden representar un importante apoyo para que los ministerios con competencia en materia de pesca, medio ambiente, inmigración, aduanas, interdicción del narcotráfico, búsqueda y rescate, puedan cumplir sus cometidos.

Otra consideración clave consiste en establecer si el Gobierno desea usar las capacidades de las Fuerzas Armadas para reforzar la paz y la seguridad internacionales. Un respaldo de este género puede abarcar una amplia gama de funciones, como la de suministrar tropas para planes de mantenimiento o logro de la paz, dar respaldo operacional para asistencia humanitaria o en situaciones de posguerra o de desastres naturales, o brindar asesoramiento y experiencia técnica militares de respaldo para regímenes o acuerdos internacionales de control de armas.

Esos papeles varían de un país a otro en función de la evaluación estratégica, el marco jurídico, la historia, la geografía y el consenso nacional del país acerca del papel que deben cumplir las Fuerzas Armadas.

## **II. Capacidades**

En esta sección se ofrece una descripción de las capacidades corrientes y programadas de las Fuerzas Armadas. Como ya se señaló, es útil incluir normas de desempeño en el enunciado de las capacidades, ya que esos criterios facilitan la responsabilización.

## **III. Problemas presupuestarios y de recursos**

Las consideraciones sobre recursos financieros y humanos son esenciales para que el Ministerio de Defensa y las Fuerzas Armadas puedan alcanzar los objetivos del Gobierno. Por esa razón es importante que el compromiso de suministrar las capacidades enunciadas cuente con el respaldo de un sólido plan financiero y de personal.

## **IV. Orientación futura: Modernización de las fuerzas de defensa, adquisición de armas en gran escala, etc.**

En el Libro Blanco de Defensa deben destacarse todas las modificaciones de gran envergadura programada, tales como reestructuración de las fuerzas de defensa, considerable incremento o disminución del personal, adquisiciones de armas en gran escala u otras decisiones que influyan de manera importante sobre las políticas o capacidades de las Fuerzas Armadas. Es extremadamente útil que esas decisiones se adopten en forma transparente, de modo de fomentar la confianza y la seguridad.

**V. Estructura militar de la defensa**

Desde el punto de vista de la transparencia también es útil describir la estructura militar de la defensa.

Fuente: Documentos OEA.-