

El Modelo de Disuasión – Cooperación como centro de la Política de Defensa y contribución a la Política Exterior de los Estados.

1. Introducción.-

Al disponer de la vivencia dentro del sistema de defensa nacional en Chile, se apreció como conveniente compartir esta experiencia a través de un producto, el modelo Estratégico Disuasión – Cooperación, definido por el estado como el empleado a partir de la década de los 90. En este contexto, el trabajo a ejecutar será obtener las definiciones mas relevantes, las tendencias de la política de defensa, el aparato militar nacional, la percepción de las amenazas, la actitud hacia los actores regionales y las acciones llevadas a cabo para aumentar la integración, para llegar a algunas conclusiones.

a. Establecer el objetivo del trabajo.

El presente trabajo tiene por objetivo definir e intentar demostrar que el modelo estratégico de Disuasión – Cooperación, empleado por Chile, es el más eficiente y adecuado para cumplir con su función de neutralizar las interferencias al logro de los objetivos nacionales y, al mismo tiempo, para dar respuesta al empleo de las fuerzas armadas contra las amenazas transnacionales no tradicionales, tanto en el ámbito regional como hemisférico.

b. Problema a investigar.

Lo que se prevé investigar es en qué consiste el modelo estratégico de Disuasión – Cooperación, cuál fue el escenario de su génesis, cómo ha sido aplicado en Chile y cuáles han sido las condicionantes del escenario actuales que permiten su adopción.

c. Importancia de la investigación.

Esta investigación permitirá disponer del análisis de un modelo estratégico aplicado y cuál fue la motivación de su adopción.

Esta instancia de análisis teórica, a través de un caso real práctico, permite inferir las bondades y condicionantes de un modelo, al mismo tiempo, analizar las condiciones del escenario en que se puede aplicar a fin de lograr al menos los resultados alcanzados en este caso.

d. Definición de términos.

Para la mejor comprensión del tema se estima que al menos deben definirse los siguientes términos: disuasión, cooperación, defensa, seguridad nacional, fuerzas armadas, medidas de confianza mutua y crisis. En Anexo A, se adjuntan las definiciones de ellos, aceptada como política de estado en Chile.

e. Estructura del trabajo con una breve síntesis del contenido de cada una de las partes.

El trabajo se estructuró ordenando el tema de lo general a lo particular, partiendo por cuál es el escenario de la defensa nacional, considerando en éste cuales son los objetivos nacionales, qué tarea debe cumplir la defensa y como contribuye al resto de las funciones del estado, cómo se ha interpretado la política de defensa, su elaboración y su permanencia en el tiempo. Luego, se van a mencionar cómo se emplearán las fuerzas armadas, lo que deben tener como centro de su preparación, equipamiento, adoctrinamiento y entrenamiento, para luego revisar cómo se estructuran las fuerzas y con qué recursos se han equipado y desarrollado. Finalmente, se revisarán las relaciones con sus vecinos y amigos en la región, visualizando dónde se ha aplicado pragmáticamente la cooperación.

f. Una breve síntesis de las conclusiones y recomendaciones de la investigación.

Conclusiones:

- 1) El explicitar y hacer pública la Política de defensa Nacional en Chile le da legitimidad a la función de defensa y contribuye a la transparencia, tanto nacional como internacional.

- 2) El establecer un modelo estratégico ha permitido dar sustento a la Política de Defensa.
- 3) La estructura de las fuerzas iniciada en las Instituciones les da flexibilidad en su diseño.
- 4) La elaboración de Libro de defensa Nacional ha dado legitimidad a la función defensa y confianza en el sector y ha logrado establecer confianza con los vecinos con rivalidades históricas.
- 5) La existencia de fuerzas disuasivas ha permitido disminuir la probabilidad de conflicto de amenazas convencionales.
- 6) La existencia de una norma legal que permite disponer de recursos financieros en un marco plurianual.

Recomendaciones:

- 1) Intensificar las medidas de confianza mutua, incluyendo las áreas de desarrollo tecnológico y seguridad.
- 2) Profundizar las medidas de cooperación ante catástrofes y desastres naturales
- 3) Difundir los logros en transparencia del gasto militar.

2. Descripción del problema.-

Analizando el caso de Chile, arribar a definiciones y características del modelo estratégico aplicado, definir la política de defensa y, consecuentemente, cuáles son las medidas que se han empleado, dentro del espectro de alternativas del uso de la fuerza, para lograr cumplir con la misión propia tradicional de la defensa nacional y cuáles se han aplicado para cumplir con la cooperación regional.

3. Objetivo de la investigación.-

Disponer de un análisis objetivo del Modelo Estratégico Disuasión – Cooperación, a través de la aplicación en el caso de Chile, que permita a otros actores internacionales analizar la validez del modelo y al mismo tiempo tener a su alcance qué respuestas se han dado desde el estado chileno en términos de

cooperación regional, para ser replicada y adoptada, con la adaptación que sea necesaria, como núcleo central de la Política de Defensa Nacional en el escenario de defensa regional.

4. Justificación de la investigación.-

Existiendo el caso chileno de la adopción y aplicación de un modelo estratégico, se aprecia de toda conveniencia estudiar sus fundamentos, características y condicionantes del escenario político-estratégico, permitiendo su conocimiento cabal, poder analizarlo, ver su factibilidad de ser replicado, y así disponer explícitamente de un ejemplo a imitar en la región.

Lo anterior, considerando que en la región ya se ha empezado actuar en forma conjunta y combinada, al menos en un escenario de una fuerza multinacional bajo el control operacional de la ONU en Haití.

5. Marco teórico.-

A través de las versiones del Libro de Defensa Nacional de Chile y de las aproximaciones estratégicas adoptadas en Chile, definir las características del modelo estratégico actualmente adoptado y su coherencia con el logro de los objetivos políticos.

Para esto se analizará el escenario de la defensa nacional, considerando en éste cuales son los objetivos nacionales, qué tarea debe cumplir la defensa y como contribuye al resto de las funciones del estado, cómo se ha interpretado la política de defensa, su elaboración y su permanencia en el tiempo. Luego el modelo de empleo, la estructuración y las capacidades de las fuerzas armadas. Finalmente, se revisarán las relaciones con los estados vecinos y amigos en la región, para arribar a conclusiones respecto de cómo se ha implementado el modelo y en qué ha contribuido a la política exterior.

a. Escenario de la Defensa en Chile.

Chile, como estado, esta desarrollando su vida republicana para alcanzar fines generales que están expresados en la Constitución, la que, a su vez, es la

resultante de, por una parte, la experiencia histórica y, por otra; el acervo político-cultural heredado generación tras generación por la personas que integran el pueblo chileno.

En este sentido, *“en Chile existe un amplio reconocimiento de la persona humana, su dignidad y derechos, así como de las comunidades en que aquélla se desarrolla, partiendo por la familia. El pleno respeto de los derechos de las personas impone al Estado las siguientes finalidades:*

- *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.*
- *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*

De los fines enunciados precedentemente, *“se desprenden metas que, por lo mismo, se pueden considerar fundadamente como aspiraciones de las grandes mayorías nacionales. Estas metas orientan y dan coherencia a la actividad global del Estado, incluida la defensa. En este ámbito específico,*

¹ Libro de la Defensa Nacional, 2002, Parte I, Capítulo 1., párrafo 1.1, pág.21.

donde se las conoce como *objetivos nacionales permanentes*”², los que se enumeran a continuación:

- *“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.*³

Por su parte, Defensa tiene funciones exclusivas, donde la necesidad de contar con medios para cumplirlas es solo una facultad de este ministerio. *“La Defensa es un bien que alcanza a todos los miembros de la comunidad; una vez producido, nadie lo obtiene en desmedro de otro. Para garantizar este efecto, es necesario que se satisfagan las siguientes condiciones:*

² *Ibíd.* Parte I, Capítulo 1., párrafo 1.2, pág.22.

³ *Ibíd.* Pág.23.

- a) *Que el monopolio de la fuerza legítima pertenezca al Estado.*
- b) *Que el Estado organice, la dote de medios y 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.”⁴*

“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”.⁵, sin embargo, pueden contribuir a las funciones de otros ministerios, como por ejemplo: al del Interior, apoyando a las fuerzas públicas durante catástrofes o situaciones de emergencias creadas por el hombre (por ejemplo: combatir incendios forestales).

En cuanto a la política exterior, se ha explicitado que *“en sus relaciones exteriores, Chile adhiere íntegramente a los principios de solución pacífica de controversias, de no intervención en los asuntos internos de otros estados y del respeto al derecho internacional.”⁶*

Por su parte, la Cancillería mantiene como marco de su accionar en las relaciones internacionales los siguientes valores y tradiciones:

- Respeto absoluto de la Ley Internacional
- Intangibilidad de los tratados
- Resolución jurídica y pacífica de las controversias
- No injerencia en asuntos internos de otros estados

⁴ *Ibíd.* Párrafo 2.1 La Función de Defensa, pág 23 y 24.

⁵ *Ibíd.* Sexto párrafo, 2.2 Defensa, Seguridad y Desarrollo, pág 24.

⁶⁶ *Ibíd.* Primer párrafo, Pág. 22

- Búsqueda de la paz y seguridad internacionales

Los que consecuentemente y con el propósito de permitir que Chile alcance el pleno desarrollo, en un ambiente de mayor integración política, económica y comercial, tiene los siguientes objetivos

- Avanzar en la continuación de la internacionalización de la economía chilena a través de la ampliación de su red de acuerdos y alianzas
- La promoción de las relaciones basadas en la cooperación y confianza mutuas, contribución a la paz internacional, protección de los Derechos Humanos y estabilidad democrática
- Activa participación en la escena internacional, para contribuir a la construcción de la llamada agenda para el nuevo siglo.

De los objetivos enunciados, en cada esfera de acción de las políticas nacionales, tanto en las de Política Exterior y de Defensa, se puede deducir que hay áreas que son comunes en las que el accionar de cada ministerio tiene sectores en que se superponen. De esta superposición de los objetivos se puede apreciar la necesidad de cooperación entre estos ministerios. De ahí que Defensa contribuye a Exterior en su consecución de los objetivos propios de esta cartera.

b. Interpretación de la Política de Defensa.

A partir de la publicación de Libro de Defensa Nacional de 1997, se explicita y se le dedica un capítulo completo⁷ a su conceptualización, dejando en claro que no existe defensa sin una política de defensa.

Respecto de la Política de Defensa, entendida como “*el conjunto de principios y criterios con que el Estado orienta su función de Defensa con vistas a preservar la soberanía e integridad de nuestro territorio y contribuir al logro de los demás objetivos nacionales*”⁸, el Estado chileno ha publicado a partir de 1997, dos versiones del Libro de Defensa Nacional, en los cuales ha

7 Libro de Defensa Nacional, 1997. Parte III, Capítulo 3, pág.85 a 90.

8 LDN 2002. Último párrafo, 2. Características de la Política de Defensa Nacional, pág 77.

delineado y publicado antecedentes de su política de defensa y al mismo tiempo las grandes líneas estratégicas del empleo de sus capacidades militares, sus estructuras orgánicas, sus fuentes de ingresos y en forma sucesiva las reformas en el sector. En este sentido, *“como toda actividad estatal, la Política de Defensa esta sujeta al dualismo de continuidad y cambio”*, toda vez que siendo herederos de tradiciones deben ser sus guardianes y practicantes, pero *“necesita tener suficiente dinamismo, de manera que pueda adaptarse a los cambios que ocurran en la situación internacional y que afecten a la seguridad de la nación. Además, 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.”*⁹.

El proceso conducente a la elaboración de estos libros de la defensa y su necesaria discusión y consenso, han sido útiles para la reconciliación interna del país, de todos los sectores. Durante este proceso se han desarrollado vínculos de confianza entre los participantes, que ha redundado en su visión de la política de estado, mas que en la política pública de una determinada administración, ya que se ha dimensionado su vigencia de largo plazo y tras el logro de objetivos nacionales permanentes.

Se ha logrado un amplio consenso de que la transparencia es un bien universal. Contribuye a la confianza mutua y le da legitimidad y pluralismo al tema.

c. Hacia un Modelo de Empleo de las Fuerzas.

Considerando que en cada momento de una país, hay una condición presente, en Chile cuando se explicita la Política de defensa y se empieza sistemáticamente a pensar en el modelo de empleo de las Fuerzas Armadas, a mediados de los años 90, estas ya tenían una estructura y una concepción de empleo, que obedecía a una visión política y estratégica, propia de la época de la Guerra Fría y que a partir de la definición explicita de la política en el Libro

⁹ *Ibíd.* Segundo párrafo, 2. Características de la Política de Defensa Nacional, pág 78.

de la Defensa Nacional de 1997, se revisa este modelo y más aún, a partir de la caída del Muro de Berlín, se vuelve a revisar este análisis que se estaba reformando. Este análisis se denomina *Apreciación Global Político Estratégico*¹⁰(AGPE). De él se derivan las políticas de Seguridad y Defensa, que permitirán aprovechar las oportunidades y disminuir los riesgos.

Del permanente proceso de la AGPE, se actualizan los planes de empleo y de desarrollo de las fuerzas, que permitirán su empleo cuando se prevé que será crítica una amenaza o riesgo. En este sentido, la determinación de oportunidades de cooperación, que permitan aumentar la confianza mutua y que den mayor transparencia a la función de Defensa Nacional es fundamental para permitir el empleo adecuado uso de los recursos monetarios y humanos de la nación en contribución al desarrollo nacional. De aquí que en un ambiente de cooperación la obtención de los objetivos políticos cada vez se tiende mas a alcanzarse por medios no bélicos y visualizando la integración, ya que los problemas casi siempre son muy similares y comunes, mas que la autarquía.

Dentro de la conceptualización político estratégica nacional se ha aceptado la disuasión con la orientación dada en Francia por el General Andre Beaufre, su acepción es tan amplia que abarca la disuasión nuclear, sin que Chile tenga esta capacidad. Desde esta perspectiva, la estrategia total como concepto se define *“como la elección de los medios tendientes a alcanzar los objetivos de la política”*¹¹. De ella se deduce que en un sentido positivo es la estrategia de la acción y en uno negativo es la estrategia de la disuasión¹². Se acepta que *“la disuasión es tan antigua como la guerra. Su fin consiste en evitar que el enemigo inicie una agresión o acción. Se paraliza la iniciativa dversaria por la amenaza de desencadenar represalias hipotéticamente más perjudiciales que los posibles beneficios a lograr o, también, hacerle perder su fe ne la victoria”*¹³.

10 LDN 1997. Parte VII, pág. 213

11 Estrategia de la Acción. General Beaufre, 1973. Pág. 41.

12 *Ibidem*. Introducción, segundo párrafo, pág. 27.

13 Manual de Estrategia. Tomo I, Capítulo VII, Párrafo 8.6.1., pág. 106.

Habiendo hecho una definición de las hipótesis de conflicto¹⁴, se debe considerar que en el escenario regional, aunque tienen bajo índice de probabilidad, en sí son un riesgo latente y no pueden descartarse¹⁵. De aquí que el modelo de empleo de las fuerzas sigue siendo tras el logro de los objetivos de defensa y secundariamente de desarrollo y política exterior.

- 1) Empleo en Operaciones de Combate: esta es la condición extrema del empleo de los medios militares, en la guerra. Ir a la guerra, lo que significa el más extremo de los conflictos, implica para el país el compromiso de todo el potencial nacional, ya que se están viendo amenazados los intereses vitales de la nación¹⁶. Este tipo de operaciones impone a las Fuerzas Armadas la misión de *“quebrantar la voluntad de lucha de las fuerzas adversarias, lo que puede lograrse por su derrota total o por colocarlas a una condición tal que torne inútil para ellas proseguir la lucha.”*¹⁷
- 2) Empleo en operaciones de No Combate: subsidiariamente y considerando que las capacidades logradas y desarrolladas con el propósito de llegar al esfuerzo máximo, participar en las operaciones de combate y, finalmente, ganar la guerra, son también aprovechables para otras actividades, no sólo el combate, se enumeran las actividades en las que las fuerzas Armadas pueden y deben ser aprovechadas en caso necesario. Todo esto, enmarcado en el ordenamiento institucional, dentro de lo denominado las Amenazas Internas¹⁸, riesgos y amenazas no convencionales¹⁹ y el apoyo internacional²⁰. Estas operaciones se pueden agrupar en las siguientes:
 - a) Desarrollo, ayuda a zonas extremas y aisladas
 - b) Cumplir compromisos internacionales (Operaciones de Paz)
 - c) Neutralizar amenazas no tradicionales

14 LDN 1997. Parte I, Capítulo 2, pág. 37.

15 LDN 2002. Parte II, Capítulo 3, Párrafo 2.1, pág. 65.

16 LDN 2002. Parte III, Capítulo 3, Párrafo 3.2, pág. 68.

17 *Ibíd.* Último subpárrafo, pág. 68.

18 *Ibíd.* Parte II, Capítulo 1, Párrafo 1.1, letra a), pág. 63.

19 *Ibíd.* Capítulo 2, Párrafo 2.2, letra b), pág. 50.

20 *Ibíd.* Parte III, Capítulo 3., Párrafo 1, pág. 93 a 97

d) Ayuda en catástrofes naturales o producidas por el hombre.

d.- Estructura de sus fuerzas. Capacidades.

Chile ha estado mucho tiempo sin tener un conflicto bélico, el último fue en 1879 y posteriormente tuvo crisis vecinales con Perú y Argentina, que se manejaron con la adecuada gestión de la Política Exterior.

Esto significa largo tiempo de paz, lo que en la práctica hace que las FFAA adquieran estructuras burocráticas y cultura organizacional de tiempo de paz, que en definitiva se traducen en exceso de puestos administrativos y pocos en lo operativo.

Al mismo tiempo, los esfuerzos logísticos y de recursos humanos empiezan a pasar de lo operativo a lo administrativo y al bienestar no operacional, que redundan en fuerzas más pesadas y poco eficaces en su rol de combate.

Durante los últimos 50 años, el país ha estado sometido a tensiones vecinales y un período de gobierno militar. Estos hechos han generado, en las Instituciones y en sus fuerzas, pseudo conflictos, que les han obligado a revisar constantemente sus roles y funciones, lo que se ha traducido en una primera fase en modernización y luego en la transformación de sus fuerzas.

Dada las diferencias de potenciales con sus eventuales adversarios, la modernización implicó dar mayor potencia a sus fuerzas, partiendo de la base de que numéricamente no podían crecer. Al mismo tiempo, al operar en forma conjunta, sus capacidades se podían ver potenciadas y otras apoyadas y reforzadas por otra Institución.

Finalmente, el modelo económico adoptado por el país durante la década del 80, prácticamente hace que sus Fuerzas Armadas queden congeladas en sus presupuestos y dotaciones, lo que obligó a una revisión más profunda de los roles y capacidades. De aquí que se estructuran fuerzas con nuevas funciones y nuevas capacidades, en esta etapa se aprecia la transformación de las Fuerzas Armadas, partiendo de su visión y generación desde la perspectiva institucional y luego conjunta. En esta etapa, la revisión del Servicio Militar

fue un objetivo importante.

En el ámbito de la defensa, sus Fuerzas Armadas deben estar listas para enfrentar una crisis y eventualmente soportar el conflicto bélico, para lo cual deben estar adecuadamente identificadas las amenazas, los riesgos y preparados los medios. Así mismo, prefijadas las medidas para manejar la intensidad de la crisis, de acuerdo al logro de los objetivos políticos impuestos por el conductor político. En estas situaciones, lo urgente elimina lo importante, por lo que deben estar adecuadamente organizadas, equipadas y entrenadas, con la anticipación requerida, de ahí que su alistamiento es una actividad permanente de ellas. Los planes tanto de despliegue como de movilización, en caso de llegar al conflicto bélico, deben estar hechos y probados. De otra forma, ya no habrá tiempo ni medios para enfrentar el esfuerzo máximo.

Un aspecto importante considerado en la transformación ha sido que todos los sistemas han sido demandante de tecnología y como regla general, a mayor tecnología se ha dispuesto de menos personal. Por supuesto que como toda regla tiene su excepción, esta disminución de personal dependerá del sistema, tal es así que en el caso de los medios Infantería, que son los que ocupan físicamente el territorio, no podrá hacerse economía, ya que esa tarea debe ser ejecutada con personal. Podrán aparecer y adquirirse armas mas precisas con control de radar y tiro automático, por lo que las dotaciones de las baterías de artillería o misiles, van a tener menos personal, o el avión, ahora mas eficiente y mas potente puede usarse un piloto, o ninguno y ser manejado desde retaguardia (UAV); por lo que efectivamente, en el total de las fuerzas, sus dotaciones pueden ser menos numerosas, pero con mayor capacitación y conocimientos tecnológicos.

Durante este proceso, con un sistema de gobierno democrático, la autoridad definió que se hiciera un debate interno, a fin de lograr la necesaria legitimidad de la defensa, para lo cual se trabajó en la elaboración del Libro

de la Defensa Nacional. De este libro ya se han publicado dos ediciones²¹ y actualmente se trabaja en la tercera. Durante su elaboración, se han convocado políticos, académicos y militares, quienes han discutido y finalmente definido conceptos y términos, para lograr una adecuada integración de las ideas y orientaciones dadas por la autoridad para llegar a la definición de las políticas y sus normas para implementarlas.

Chile, como estado (unidad política básica de las relaciones internacionales), acepta que debe interactuar en un sistema internacional donde las regulaciones están dadas y han avanzado paulatinamente. *“Sin embargo, en este ambiente los estados no están exentos de amenazas que a veces pueden interferir su normal desenvolvimiento. Esto insinúa que el conflicto sigue siendo un de los elementos que tensionan el ambiente mundial.”*²²

Amenazas entendidas como las acciones reales o percibidas, provocadas consciente o inconscientemente por un eventual adversario a quien se le supone la intención y capacidad para afectar negativamente intereses propios, siempre se las ha considerado como el eje de la estructuración de la Defensa de un país. En efecto, la Defensa comienza a establecer qué es lo que se quiere proteger, cuáles son los riesgos o amenazas que gravitan o pueden afectar al objeto por defender, cuál es el período en el que hay que realizar esta acción y, acto seguido, definir los medios con los que ella se materializará.

El concepto de amenaza puede llevar a una distorsión de si misma, ya que siendo de importancia capital para la planificación de la Defensa, no abarca ámbitos de acción que hoy si debieran ser considerados, como los de la cooperación y los compromisos internacionales que un Estado debe asumir, donde producto del proceso de globalización en que esta inmerso, le imponen conductas cooperativas. *“De aquí la importancia de detectar las*

21 Los Libros de la Defensa Nacional de 1997 y 2002.

22 *Ibíd.* Párrafo único, 3. El Conflicto Internacional, pág 61.

oportunidades donde poder actuar cooperativamente en busca de la paz”.²³

Los estados a fin de enfrentar las diferentes amenazas, adoptan medidas de precaución y reacción²⁴, los después de una adecuada apreciación establecerán las políticas públicas pertinentes destinadas a prevenir o a combatir cada una de esas situaciones detectadas.

Hipótesis de Conflicto se denominan aquellas “*situaciones eventuales en que las amenazas convencionales podrían materializarse*”²⁵. Estas hipótesis aunque tengan bajo índice de probabilidad de ocurrencia en la región, siguen siendo situaciones eventuales posibles y por lo tanto, entrañan un riesgo latente.²⁶

Por otra parte, al disponer de una definición de objetivos nacionales permanentes y de objetivos actuales (políticos) del gobierno, esto ha facilitado que se explicite “*que los objetivos nacionales de Chile excluyen reivindicaciones territoriales en el entorno vecinal y se subrayó la clara vocación pacífica de nuestro país. Coherentemente con ello, Chile respalda sus objetivos nacionales con una Política de Defensa cuyo propósito es cautelar los intereses nacionales mediante una actitud defensiva, aunque en el plano político-estratégico opte, sin contradecirse, por una modalidad disuasiva.*”²⁷

Consecuente con que la guerra, extremo máximo del conflicto, exigirá del esfuerzo de todo el potencial nacional, Chile tiene como una de sus herramientas la Movilización Nacional²⁸ y de esta el Servicio Militar Obligatorio, es la base para la movilización del potencial humano.

En este último tema, a partir de abril de 2006, se ha establecido una nueva modalidad, la que propende a satisfacer las necesidades de soldados

23 *Ibíd.* Tercer párrafo, 1. Riesgos y Amenazas, pág 62.

24 *Ibíd.* Párrafo 2. Prevención y Reacción, pág. 65.

25 *Ibíd.* Tercer párrafo, 2.1 Ante Amenazas Convencionales, pág 65.

26 *Ibíd.* Para el estado de Chile estas situaciones, en el caso de las naciones hispanoamericanas, subsisten ya sea como problemas de delimitación limítrofe pendiente – derivada de la estructura administrativa heredadas del imperio español -, 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. Pág. 65 penúltimo párrafo.

27 *Ibíd.* Segundo párrafo, 1.1 Objetivos Nacionales, pág. 83.

28 Para mayor detalle ver LDN 2002, Parte IV, Capítulo 3, págs. 144 a 146.

conscriptos con voluntarios y de no lograrse se completan con jóvenes no voluntarios²⁹.

Dada la característica de la estructuración de las fuerzas y lo complejo de adquisición de las capacidades, en términos de equipamiento, personal, doctrina y conducción táctica u operativa, el tiempo de obtención tanto de los medios, como llegar a tener una determinada capacidad, son normalmente superiores a un año, por lo el financiamiento de esto obedece a un proyecto o programa, en el cual el tiempo y la decisión normalmente van mas allá de un período de gobierno o la permanencia de una determinada autoridad en su puesto. Por esta razón en Chile, desde los años 50, se ha financiado gran parte del desarrollo de la defensa mediante los fondos de una cuenta que se generan con recursos de la exportación del cobre y su inversión es plurianual, aprobada por el Ejecutivo, a proposición del órgano técnico institucional o ministerial, la denominada Ley Reservada del Cobre.³⁰

Estos fondos son empleados para desarrollo, es decir para comprar bienes de capital que renuevan inventario o para adquirir capacidades perdidas o insatisfechas, dentro de este concepto se considera también la nueva capacitación y entrenamiento que deban adquirir las dotaciones. No esta considerado usar estos recursos para operación, mantenimiento de primer y segundo nivel o remuneraciones, esto debe ser financiado con el presupuesto fiscal anual.

Todos estos Presupuesto plurianual obedecen a Programas y proyectos los que deben ser aprobados por el Ministerio de Defensa para su inversión.

Esta modalidad de inversión tiene la ventaja de quedar radicada en un ente netamente técnico y la decisión en lo político en una equipo que adopta decisiones de estado, mas allá de la contingencia político partidistas, teniendo

29 Para mayor comprensión de la voluntariedad en principio y obligatoriedad en subsidio, ver tema del Servicio Militar en sitio web <http://www.admisionarmada.cl/>.

30 Se refiere a la Ley N° 13.196 "Reservada del Cobre" de 1958. Para más detalles ver LDN 2002, Tercer párrafo, Parte VI, Capítulo 3, El Sistema de Adquisiciones de Defensa, pág. 221.

a la vista objetivos de mediano y largo plazo³¹.)

g.- Relaciones con sus vecinos y amigos en la región.

Conscientes de que las hipótesis de conflicto no se eliminan unilateralmente y de ellas solo se puede tratar de disminuir su probabilidad de ocurrencia, se ha hecho centro de gravedad en mejorar las relaciones con los vecinos y avanzar en la confianza.

Para el estado de Chile estas situaciones, *“en el caso de las naciones hispanoamericanas, subsisten ya sea como problemas de delimitación limítrofe pendiente – derivada de la estructura administrativa heredadas del imperio español -, 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.”*³²

*“El proceso de integración y cooperación en distintas áreas del continente americano, iniciadas 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. El proceso, que podría conducir a despejar tales hipótesis, es de ritmo variable y depende de que exista voluntad política de las partes para impulsarlo.”*³³

Con ese lineamiento general, la primera empresa fue buscar una Metodología estandarizada común para medición de gasto en defensa con la República Argentina, la que después de iniciar los trabajos en 1998, se llegó a un “New Paper” en noviembre de 1999, el que fue presentado para la aprobación de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), dependiente de la ONU, la que lo aprobó.

Esta metodología fue presentada, por un equipo combinado de Argentina

31 *Ibíd.* Párrafo 3., pág.223.

32 *Ibíd.* Parte II, Capítulo3, Penúltimo párrafo, pág. 65

33 *Ibíd.* Párrafo 3.2, pág. 65.

y Chile, en público en noviembre de 2001. Es el método de presentación actual de los gastos que ejecutan ambas naciones y es de acceso público, con lo que se ha logrado dar mayor transparencia al sistema de defensa, al mismo tiempo que se ha ganado en confianza mutua.

Este procedimiento se ha estado conversando en las reuniones bilaterales técnicas con Perú, pero su avance ha sido escaso.

En el campo de las medidas de Confianza mutua, se ha estado trabajando y con avances significativos en los acuerdos de cooperación en Seguridad y Defensa³⁴, los que se han materializado en la conformación de comités de Seguridad y reuniones de los ministerios de Relaciones Exteriores y de Defensa, los que a su vez han generado reuniones de los estados mayores de las fuerzas armadas de los respectivos países con Chile, logrando un canal de comunicación y cooperación, que ha generado confianza y mejor entendimiento.

Con ambos países anualmente se realizan ejercicios combinados, de diferente complejidad, los que junto con permitir estandarizar algunos procedimientos, da la oportunidad del conocimiento mutuo desde los más bajos niveles.

En el ámbito regional, se puede destacar el trabajo con fuerzas en la Operación de Paz en Haití, donde los tres países tienen fuerzas en presencia y durante los años de ejecución, han participado en diferentes grados de compromiso en forma combinada.

Particularmente, con Argentina, se está participando con una Pequeña unidad conjunta dentro de la Fuerza de Tarea Argentina en la Misión de Paz en Chipre (UNFICYP), lo que ha contribuido a aumentar el trabajo combinado y la confianza mutua.

Adicionalmente y producto de la adhesión de Chile a la Convención de Ottawa³⁵, se ha adoptado una política sobre desminado humanitario, la que ha

34 *Ibíd.* Parte III, Capítulo III, Párrafo 3. Págs. 110 a 103.

35 *Ibíd.* Parte II, Capítulo 3, Párrafo 4, pág. 102 a 105.

es parte de “*los principios internacionales según los cuales el derecho de las partes, en un conflicto armada, 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 sufrimiento innecesarios; así como el principio de que debe hacer distinción entre la población civil y las fuerzas armadas*”³⁶.

Adicionalmente, en las relaciones con Argentina, en 2006 se acordó la creación de la Fuerza de Paz Combinada Conjunta “Cruz del Sur”. Esta fuerza esta integrada por miembros de las fuerzas armadas de ambos países, lo que constituye una importante medida de cooperación e integración. Su organización ha evolucionado y se tiene previsto a fines de 2009 presentarla como una iniciativa bilateral para entregarla a la Organización de Naciones Unidas (ONU) como una fuerza de reserva a disposición de ella. El Sistema de acuerdos de fuerzas de reserva fue suscrito por ambos países con anterioridad. “*Según estos acuerdos, son las capacidades que los Estados han puesto a disposición de la ONU, ya sean formaciones militares, policía civil, personal especializado (civil y militar), servicios o equipo especializado*”³⁷.

Chile ha intensificado su interés en mejorar sus relaciones en el ámbito de defensa con países de la región y del resto del mundo, con los que ha firmado a partir de 1997, sendos acuerdos de cooperación y memorandos de entendimiento con Alemania, Brasil, Ecuador, Estados Unidos, El Salvador, España, Francia, Gran Bretaña, Guatemala, Holanda, Honduras, Italia, Jordania, Nicaragua, Portugal, Rusia y Suecia³⁸.

Actualmente, y en forma adicional a los ejercicios con Argentina y Perú, cada año participa en operaciones de entrenamiento con Estados Unidos (naval y aéreo), con Francia (conjunto), con Brasil (naval y aéreo) y con Panamá (conjunto), donde se ha integrado la planificación y procedimientos

36 *Ibíd.* Párrafo 4., segundo subpárrafo, pág 102.

37 De acuerdo a glosario en página web en sitio <http://www.un.org/spanish/peace/dpko/glossary/s.html>

38 *Ibíd.* Para mas detalles ver cuadro en pág. 103.

de la OTAN. En este aspecto la interoperación con otros países se ha incrementado y mejorado.

6. Conclusiones y recomendaciones.-

Conclusiones:

El hacer explícita y pública la Política de defensa Nacional en Chile le da legitimidad a la función de defensa y contribuye a la transparencia, tanto nacional como internacional, de esta función monopólica del Estado.

La definición política de establecer un modelo estratégico, para orientar la estructuración de fuerzas, ha permitido dar sustento a la Política de Defensa.

La definición de la estructura de las fuerzas iniciada en las Instituciones proveedoras de las fuerzas y más tarde validada a nivel ministerial, les ha dado flexibilidad en su diseño.

La apertura política y académica en la elaboración de Libro de defensa Nacional ha dado legitimidad a la función defensa y confianza en el sector. Al mismo tiempo, se ha logrado establecer confianza con los vecinos con rivalidades históricas, lo que ha permitido la estandarización de la medición del gasto en defensa y desarrollar medidas de confianza mutua, lo que ha redundado en la cooperación en tareas de defensa, tanto en sus respectivas áreas geográficas como en operaciones internacionales.

La existencia de fuerzas disuasivas ha permitido disminuir la probabilidad de conflicto, por aquellas amenazas convencionales con riesgo latente.

La existencia de una norma legal que permite disponer de recursos financieros en un marco plurianual, con un flujo anual mínimo asegurado, permite la inversión en defensa con una visión de mediano y largo plazo, con visión de estado, que trasciende a los gobiernos.

Recomendaciones:

Intensificar las medidas de confianza mutua, incluyendo decididamente aspectos de las áreas de desarrollo tecnológico y seguridad.

Profundizar las medidas de cooperación ante catástrofes y desastres

naturales, a fin de usar capacidades existentes y aumentar el clima de confianza en la región.

Difundir los logros en transparencia del gasto militar para generar el clima de confianza regional y percibir mutuamente las capacidades para integrarse antes que enfrentarse.

ANEXOS:

A.- Definición de términos.

B.- Bibliografía.

Viña del Mar, 12 de abril de 2009.

Arturo Fuenzalida Prado
Contraalmirante IM

ANEXO “A”
DEFINICIÓN DE TÉRMINOS.-

Disuasión.-

Este término conceptual está asimilado a la estrategia nacional y “es una modalidad político-estratégica 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 determinación de la población por apoyar los objetivos de la Defensa. Es decir, no se puede disuadir sin la existencia de la fuerza militar, pero, en última instancia, se disuade en función de la estatura político-estratégica que el país haya alcanzado.”³⁹

Cooperación⁴⁰:

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 manutención y construcción de la paz y estabilidad internacionales, y en su imposición, bajo ciertas circunstancias.”⁴¹

“En el ámbito de la agenda inter-estatal de seguridad, los principios crecientemente compartidos que anima la evolución de las relaciones de cooperación son al menos dos: la voluntad de hacer transparente las intenciones y las capacidades, y la voluntad de reducir las percepciones de amenaza mutua mediante iniciativas de facilitación del desarrollo de zonas fronterizas, medidas de confianza mutua y acuerdos de control de armamentos.”⁴²

Globalización:

Integración

³⁹ Libro de la Defensa Nacional, 2002, Parte III, párrafo 3. Modalidades de empleo de los medios de defensa, subpárrafo 3.1 Disuasión, pág 85.

⁴⁰ Ibídem. Los postulados son Transparencia, Medidas de Confianza Mutua y Control de Armamentos. Para ver el detalle, consultar recuadro 5, Postulados de la Cooperación Internacional, pág. 53

⁴¹ Ibídem, subpárrafo 3.2, Cooperación, pág. 85

⁴² Ibídem, segundo subpárrafo, acápite B9 Regímenes Cooperativos de Seguridad, pág 52

Defensa: “el propósito de la función 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.”⁴³

“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”.⁴⁴

Seguridad Nacional: “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 nacional y económico.”⁴⁵

Fuerzas Armadas: “Para brindar protección a la población, al territorio y a los bienes y actividades que se desarrollan dentro de las fronteras, y concurrir a apoyar la Política Exterior del país, el Estado cuenta con los medios de la Defensa Nacional. Entre ellos, las Fuerzas Armadas son su único componente militar y constituyen el soporte del poder defensivo de Chile.”⁴⁶

Las Fuerzas Armadas en Chile “están integradas sólo por el Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea”. Su existencia como cuerpos armados es “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.”⁴⁷

“En el plano de la defensa o seguridad exterior, la misión general de las

⁴³ Ibídem. Primer párrafo, 2. Características: Estado y Defensa, pág 23.

⁴⁴ Ibídem. Sexto párrafo, 2.2 Defensa, Seguridad y Desarrollo, pág 24.

⁴⁵ Ibídem. Tercer párrafo, 2.2 Defensa, Seguridad y Desarrollo, pág 24.

⁴⁶ Ibídem. Único párrafo, 4. Las Fuerzas Armadas, pág 147.

⁴⁷ Ibídem. Segundo párrafo, 2. Misión de las Fuerzas Armadas, pág 148.

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.”⁴⁸

Medidas de Confianza Mutua: “instrumento de acuerdo entre dos o mas estados”, que tienen por objeto, actuar sobre los riesgos y las amenazas anticipadamente, “lo que les otorga un valor preventivo posibilitando la comunicación y dando eficacia a los mecanismos de información.”⁴⁹

Crisis: “es un conflicto de intensidad limitada, que involucra a actores del sistema internacional, en el que se trata de lograr objetivos mediante presiones o negociaciones sin llegar al enfrentamiento o uso generalizado de la fuerza.”⁵⁰

⁴⁸ Ibídem. Tercer párrafo, 2. Misión de las Fuerzas Armadas, pág 148.

⁴⁹ Medidas de Confianza Mutua. Primer párrafo, pág 21.

⁵⁰ Ibídem. Segundo párrafo, 3.1 La Crisis, pág 67.

ANEXO "B"
BIBLIOGRAFIA.

- Estrategia de la Acción. General Beaufre. Editorial Pleamar, Buenos Aires, Argentina, abril de 1973.
- Libro de la Defensa Nacional de Chile 1997. Ministerio de Defensa Nacional de Chile. Edición de trabajo Armada de Chile, Santiago, 1997.
- Libro de la Defensa Nacional de Chile 2002. Ministerio de Defensa Nacional de Chile, Santiago, mayo de 2003.
- Manual de Estrategia. CA Sr. Eri Solis Oyarzun. Academia de Guerra Naval, Valparaíso, 1997.
- Medidas de Confianza Mutua. Casos de América Latina y el Mediterráneo. Juan Emilio Cheyre Espinoza. Centro de Estudios e Investigaciones Militares, Santiago, junio de 2000.
- Sitio web de la Armada de Chile en http://www.armada.cl/p4_armada/site/edic/2004_08_09_1/port/portada1.html y <http://www.admisionarmada.cl/>
- Sitio web de la ONU en <http://www.un.org/spanish/peace/index.shtml>.