



ACADEMIA NACIONAL DE ESTUDIOS POLÍTICOS Y ESTRATÉGICOS
ANEPE

REVISTA POLÍTICA Y ESTRATEGIA

ANEXO A LA EDICIÓN N° 116

SEMINARIO BICENTENARIO “CHILE DESDE LA PERSPECTIVA DE LA SEGURIDAD Y DEFENSA”

- **DISCURSO INAUGURAL DEL SEMINARIO**
- **200 AÑOS DE POLÍTICA EXTERIOR Y DE DEFENSA EN CHILE**
- **LA CONDUCCIÓN MILITAR DE LA DEFENSA: LA EVOLUCIÓN HISTÓRICA Y PERSPECTIVAS**
- **DESARROLLO DE LA RELACIÓN CIVIL-MILITAR EN EL BICENTENARIO**
- **DISCURSO CLAUSURA DEL SEMINARIO**



POLÍTICA Y ESTRATEGIA

ANEXO A LA EDICIÓN N° 116

SEMINARIO BICENTENARIO “CHILE DESDE LA PERSPECTIVA DE LA SEGURIDAD Y DEFENSA”

La revista “Política y Estrategia”, es el órgano oficial de difusión de la Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos y se publica semestralmente. Es una instancia de reflexión académica, que ofrece sus páginas a profesionales, al mundo de la academia, estudiantes, investigadores, docentes y, en general, a todos los lectores y personas tanto chilenas como extranjeras, estudiosas de las materias relacionadas con la seguridad y la defensa nacional y con los altos niveles de la política y la estrategia, invitándolos a colaborar en su difusión, en un marco de pluralismo y diversidad de opiniones, con el solo espíritu de conocer los distintos pensamientos académicos sobre estos temas de interés.

La revista se encuentra disponible en el sistema de información en línea para revistas científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal, Latindex (<http://www.latindex.org>), así como en el sistema de información electrónica “CLASE” (Base de datos bibliográfica de revistas de ciencias sociales y humanidades), dependiente de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), sus contenidos se divulgan en línea a través de internet y está disponible de manera gratuita en la página <http://www.clase.unam.mx>

La Revista Política y Estrategia se publica semestralmente y está registrada bajo el ISSN 0716-7415, en su actual versión.

Dirección Postal: Avda. Eliodoro Yáñez 2760, Providencia, Santiago, Chile.
www.anepe.cl, teléfonos (562) 598 1000, fax (562) 598 1043, correo electrónico publicac@anepe.cl.

Suscripciones: publicac@anepe.cl

Todos los artículos son de responsabilidad de sus autores y no reflejan necesariamente la opinión de la Academia. Autorizada su reproducción mencionando la revista y el autor.

El Consejo Editorial se reserva el derecho de publicar o rechazar los artículos que no estén bajo la norma editorial de la revista.

IMPRESIÓN: INSTITUTO GEOGRÁFICO MILITAR

ANEXO DE LA REVISTA

POLÍTICA Y ESTRATEGIA

PUBLICACIÓN SEMESTRAL



DIRECCIÓN DE LA REVISTA

Director

Julio E. Soto Silva

Coronel de Ejército en retiro, Master of Sciences in National Security Strategy, NWC, NDU, Washington DC. Magíster en Ciencias Militares con mención en Gestión y Planificación Estratégica, Licenciado en Ciencias Militares, Especialista en Guerra Conjunta Superior, FF.AA. de Sudáfrica y Diplomado en Educación Profesional Militar en Política y Estrategia de Seguridad Nacional, CDLAMP, NDU, Washington DC.

Editor y Secretario

Iván Rojas Coromer

CONSEJO EDITORIAL

Presidente

General de Brigada Werther Araya Menghini

Director de la Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos

Vocales

Roberto Arancibia Clavel

Doctor en Historia - Universidad Católica de Chile. Magíster en Ciencias Políticas, Universidad Católica de Chile. General de División en retiro. Director Académico Magíster en Historia Militar y Pensamiento Estratégico, Academia de Guerra del Ejército. Chile.

Gustavo Basso Cancino

Brigadier de Ejército en retiro. Magíster en Ciencias Militares, mención Gestión y Planificación Estratégica. Magíster en Seguridad y Defensa, mención Inteligencia Política Estratégica en la ANEPE. Chile.

Fernando Cañas Palacios

Diplomado en Negocios Universidad Adolfo Ibáñez. Chile. Universidad del Desarrollo. Chile.

Ángel Flisfisch Fernández

Abogado. Posgrado en Ciencias Políticas en la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO). Maestría en Ciencia Política. University of Michigan (USA). Ex Subsecretario de Aviación, Marina y de Relaciones Exteriores. Chile.

Carlos Molina Johnson

General de División en retiro. Magíster Ciencia Política, mención Teoría Política, Universidad de Chile. Magíster en Ciencias Militares, mención Planificación y Gestión Estratégica, Academia de Guerra del Ejército. Doctor (C) Filosofía, Universidad Pontificia de Salamanca. Asesor del Ministro de Defensa Nacional. M.D.N. Chile.

Franklin Barrientos Ramírez

Doctor en Ciencias Políticas - Università degli Studi di Milano - Italia. Universidad de Playa Ancha. Valparaíso. Chile.

Guillermo Bravo Acevedo

Profesor de Historia y Geografía Económicas, Universidad Técnica del Estado. Chile. Licenciado en Filosofía y Letras, Historia de América, Universidad Complutense de Madrid, España; Doctor en Historia, Universidad Complutense de Madrid, España. Profesor Titular, UMCE. Chile. Profesor Programas de Magíster y Doctorado en Historia, Universidad de Chile. Chile.

Roberto Durán Sepúlveda

Drs.ès Sciences Politiques, Institut Universitaire de Hautes Études Internationales (IUHEI), Ginebra - Suiza. Instituto de Ciencia Política Universidad Católica. Chile.

Miguel Lecaros Sánchez

Doctor en Historia - Universidad del Salvador - Argentina. Decano Escuela de Aviación "Capitán Manuel AVALOS PRADO". Chile.

Walter Sánchez González

Doctor en Ciencia Política - Universidad de Notre Dame, EE.UU. Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile. Chile.

Mladen Yopo Herrera

Periodista, Universidad Católica de Chile. Magíster en Estudios Internacionales, Universidad de Chile. Doctor (C) en Ciencia Política, Universidad de Bradford. Chile.

Consejeros 2009/2010

Nacionales

Mario Arce Giuliani	Magíster en Dirección y Organización de Empresas. Universidad de Lleida. España.	Academia Politécnica Militar. Chile.
Fernando Duarte Martínez-Conde	Magíster en Ciencias Militares con mención en Planificación y Gestión Estratégica. Academia de Guerra del Ejército. Diplomado en Ciencias Políticas Aplicadas. Universidad La Frontera y Universidad de Chile. Chile.	ANEPE, Chile.
Evguenia Fediakova	Doctora en Ciencias Políticas. Instituto de Economía Mundial y Relaciones Internacionales. Academia de Ciencias de Rusia. Rusia.	Instituto de Estudios Avanzados, Universidad de Santiago de Chile. Chile.
Uldaricio Figueroa Plá	Administrador Público - Universidad de Chile.	Ex Embajador. Chile.
Juan Fuentes Vera	Doctor en Ciencia Política, mención en Procesos Políticos Contemporáneos. Universidad de Salamanca. España.	ANEPE, Chile.
Cristián Garay Vera	Doctor en Estudios Americanos - Universidad de Santiago de Chile.	Instituto de Estudios Avanzados de la USACH. Chile.
Sergio González Miranda	Doctor en Estudios Americanos - Universidad de Santiago de Chile.	Director Ejecutivo Instituto de Estudios Internacionales Universidad Arturo Prat de Iquique. Chile.
Omar Gutiérrez Valdebenito	Magíster en Ciencia Política Aplicada - Universidad Marítima de Chile.	Centro de Estudios Estratégicos de la Armada. Chile.
Jeannette Irigoien Barrenne	Doctora (C) en Derecho Internacional - Universidad Complutense de Madrid.	ANEPE. Chile.
Cristián Le Dantec Gallardo	Magíster en Gestión de Negocios Internacionales - Universidad Gabriela Mistral. Magíster en Ciencias Militares, mención Planificación y Gestión Estratégica, Academia de Guerra del Ejército.	General de Ejército – Jefe del Estado Mayor Conjunto. Chile.
Olga Lepijina	Doctora en Estudios Americanos. Instituto de Estudios Avanzados - Universidad de Santiago de Chile. Chile.	Instituto de Estudios Avanzados, Universidad de Santiago de Chile. Chile.
Cristián Leyton Salas	Master of Arts Relaciones Internacionales. Université du Québec á Montreal. Canadá.	Universidad Bernardo O'Higgins. Chile.
José Morandé Lavín	Doctor (C) en Estudios Internacionales - Universidad de Denver. EE.UU.	Director del Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile. Chile.
Miguel Navarro Meza	Magíster en Derecho con mención en Derecho Público de la Universidad de Chile. Chile. Master in Philosophy in War Studies King's College, University London. Inglaterra.	ANEPE, Fuerza Aérea de Chile, Academia Diplomática y Universidad de Viña del Mar. Chile.

José Piuzzi Cabrera	Doctor en Sociología, de la Universidad Pontificia de Salamanca (España). Magíster en Ciencias Militares Academia de Guerra del Ejército. Egresado del Programa de Magíster en Ciencia Política, Pontificia Universidad Católica de Chile.	General de Ejército en retiro. Chile.
César Ross Orellana	Doctor en Estudios Americanos mención Relaciones Internacionales y Magíster en Historia. Universidad de Santiago de Chile. Chile.	Instituto de Estudios Avanzados, Universidad de Santiago de Chile. Chile.
Christian Schmidt Montes	Doctor of Philosophy del Massachussets Institute of Technology (MIT). USA.	ANEPE, Pontificia Universidad Católica, Universidad de Los Andes, Academia Politécnica Aeronáutica. Chile.
Daniel Soto Muñoz	Magíster en Ciencias Militares. Academia de Guerra del Ejército. Chile.	Academia de Ciencias Policiales de Carabineros. Chile.
Adolfo Vera Nova	Master of Science. Cranfield University. Inglaterra. Magíster en Administración. Universidad de Chile. Chile.	ANEPE y Academia Politécnica Militar. Chile.
Héctor Villagra Massera	Magíster en Política de Defensa. Academia de Guerra del Ejército. Chile.	ANEPE, Chile.
Iván Witker Barra	Doctor en Comunicaciones - Universidad Carlos IV de Praga. República Checa	ANEPE, Chile

Internacionales

Miguel Á. Barrios	Doctor en Ciencias de la Educación. Universidad Tecnológica Intercontinental. Paraguay. Doctor en Ciencia Política. Universidad Del Salvador. Argentina.	Director Académico Escuela de Políticas Públicas Fundación Democracia del Círculo de Legisladores del Congreso de la Nación Argentino. Argentina.
Mariano C. Bartolomé	Doctor en Relaciones Internacionales - Universidad del Salvador - Argentina.	Escuela Superior de Guerra, Escuela de Defensa Nacional - Universidades Nacional de La Plata y Universidad de Palermo. Argentina.
Félix Besio Echeverría	Licenciado en Ciencia Política. Universidad de la República. Uruguay.	Ministerio de Defensa Nacional. Uruguay.
Gabriel De Paula	Licenciado en Relaciones Internacionales. Universidad del Salvador. Argentina.	Centro Argentino de Estudios Internacionales (CAEI) y Fuerza Aérea Argentina. Argentina.
Manuel Mejido Costoya	Doctor en Ciencias Sociales. Universidad Emory. USA.	Universidad de Ginebra. Suiza.
Alfonso Merlos García	Doctor en Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales. Universidad Complutense de Madrid. España.	IE University (IE Scholl of Communication). España.
Valentín Molina Moreno	Doctor en Ciencias Empresariales. Universidad de Castilla-La Mancha. España.	Universidad de Granada. España.

David Mora Cortés	Maestro en Gobierno y Administración Pública Municipal y Estatal. Colegio de Jalisco. México.	Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco. México.
José A. Peña Ramos	Licenciado en Ciencias Políticas y de la Administración y en Sociología. Universidad de Granada. España.	Universidad de Granada. España.
Silvia A. Perazzo	Profesora Nacional Superior de Historia. Instituto Nacional Superior del Profesorado Dr. Joaquín V. González. Argentina.	Asociación para las Naciones Unidas de la República Argentina (ANU-AR) - Universidad de Palermo. Argentina.
Luis V. Pérez Gil	Doctor en Derecho con Premio Extraordinario. Universidad de La Laguna. España.	Universidad de La Laguna. España.
Pablo Rey García	Doctor en Comunicación. Universidad Pontificia de Salamanca. España.	Universidad Pontificia de Salamanca. España.
Pedro Rivas Nieto	Doctor en Ciencias de la Información. Universidad Pontificia de Salamanca. España.	Facultad de Comunicación, Universidad Pontificia de Salamanca. España.
Boris O. Saavedra	Maestría en Seguridad y Defensa Nacional. Instituto de Altos Estudios de la Defensa Nacional. Venezuela. Maestría en Política Internacional. George Washington University. EE.UU.	Universidad Nacional de la Defensa. EE.UU.
Carolina Sampó	Licenciada en Ciencia Política. Universidad de Buenos Aires. Argentina. Master en Estudios Internacionales. Universidad Torcuato Di Tella. Argentina.	Universidad de Buenos Aires y Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET). Argentina.
Gema Sánchez Medero	Doctora en Ciencias Políticas. Universidad Complutense de Madrid. España.	Universidad Complutense de Madrid. España.
José Vargas Hernández	Doctor en Economía. Keele University. Inglaterra. Doctor en Administración Pública. Columbia States University. EE.UU.	Universidad de Guadalajara. México.

SUMARIO

	Página
★ Discurso inaugural _____ Señor Jaime Ravinet de la Fuente Ministro de Defensa Nacional	9
★ Panel N° 1: 200 años de la Política Exterior y Defensa de Chile _____	17
Expositores:	
Embajador Alberto van Klaveren Stork _____	19
Señor Gonzalo García Pino _____	35
Comentarios:	
General de División Roberto Arancibia Clavel _____	53
Profesor Miguel Navarro Meza _____	49
★ Panel N° 2: La Conducción Militar de la Defensa: la evolución histórica y perspectivas _____	55
Expositor:	
General de División Cristián Le Dantec Gallardo – Jefe del Estado Mayor Conjunto ____	57
Comentarios:	
Almirante Miguel Á. Vergara Villalobos _____	67
General del Aire Osvaldo Sarabia Vilches _____	77
General de División Carlos Molina Johnson _____	82
★ Panel N° 3: Desarrollo de la relación civil-militar en el Bicentenario _____	89
Expositor:	
Señor Gabriel Gaspar Tapia _____	91
Comentarios:	
Señor Jaime Gazmuri Mujica _____	104
General de División Juan C. Salgado Brocal _____	109
★ Discurso de clausura _____ General de Brigada Werther Araya Menghini Director de la Anepe	115



DISCURSO INAUGURAL

DISCURSO INAUGURAL

SEMINARIO BICENTENARIO

“CHILE DESDE LA PERSPECTIVA DE LA SEGURIDAD Y LA DEFENSA”

JAIME RAVINET DE LA FUENTE
MINISTRO DE DEFENSA NACIONAL

Es para mí un verdadero honor estar con ustedes en la ANEPE para la inauguración de este seminario que tratará aspectos sustanciales de la defensa en el año del Bicentenario y que tiene por objetivo analizar y describir las distintas dimensiones de la seguridad internacional y la defensa nacional.

Por lo mismo, quisiera felicitar a los organizadores de este evento porque el momento en el que se realiza es muy apropiado, no solamente porque conmemoramos el segundo centenario de nuestra historia republicana, sino porque estamos viviendo momentos intensos en que los países de la región nos encontramos debatiendo sobre nuevos procesos de cooperación que son esenciales para nuestra seguridad y para nuestra defensa.

Del mismo modo este seminario es también una buena oportunidad para ponernos al día en una mirada estratégica de lo que nos corresponde conocer en nuestro sector: aquello que hemos hecho bien y de lo que nos falta por hacer.

En nuestra opinión hay un permanente hilo conductor entre lo que ha pasado en la defensa nacional en estos doscientos años y cómo debemos mirar el futuro.

En su célebre libro *Ensayo histórico sobre la noción de Estado en Chile...* el insigne historiador Mario Góngora nos explica que la construcción de la nación chilena se cristaliza a través del Estado y que este se asentó por medio de los triunfos de las armas fundamentalmente en las guerras del siglo XIX. La presencia de “lo militar” es parte de la identidad primaria de nuestro país y en el continuo de nuestra historia esto se ha hecho palmario.

No hay, por cierto, recetas perfectas, al contrario, lo que hay son experiencias propias de cada país que pueden servirnos como referente; pero así como el pasado lo hemos hechos nosotros y nuestros antecesores, el futuro también es de nuestra exclusiva responsabilidad.

Sin duda, ha habido mucho avance desde que nuestros padres fundadores diseñaron las primeras políticas referentes a la seguridad de nuestra novel república. Ellos se impusieron ver más allá del horizonte y echaron las bases de lo que somos.

Mucho ha pasado desde que se creara el primer plan de defensa en nuestras tierras surgido de la mente del insigne irlandés Juan Mackenna; desde que se organizara el Ejército de los Andes y la Escuadra Libertadora por el ministro Zenteno; que se enfrentara la amenaza exterior en las guerras contra la Confederación y España o que el genio organizador de Rafael Sotomayor ayudara decisivamente a dar la victoria a las fuerzas chilenas en la Guerra del Pacífico.

Pero además no solo con hechos militares hemos logrado convertirnos en una república digna. El establecimiento del servicio militar obligatorio en el año 1900 es, podría decirse, un epítome de la política de defensa de Chile pues fue diseñado como una política de largo plazo, de Estado y que involucró además a políticos tan distintos como Malaquías Concha o Arturo Alessandri, pero que tenían un objetivo común, asegurar la paz; o la creación del propio Ministerio de Defensa, con esa denominación definitiva en 1932; o el surgimiento del actual Estado Mayor Conjunto o hace poco la creación del Centro Conjunto para las Operaciones de Paz de Chile, porque se estimó que era necesaria una presencia mayor del país para ayudar a las naciones que los necesitasen a encontrar la paz. Sin ir más lejos, esta propia academia es parte de la idea de generar capacidades que den respuestas a las problemáticas más complejas de nuestro trabajo. Vinculando al mundo militar con el civil y a las academias con el sector de la defensa.

En fin, en estos años hemos desarrollado una institucionalidad que se ha venido perfeccionando y nos ha permitido enfrentar los problemas de la seguridad y de la defensa.

Por cierto, en todos estos ámbitos debemos mejorar. Estoy seguro de que algunos de los puntos que he mencionado serán parte esencial de la reflexión de este seminario y los podrán abordar con la profundidad que se requiere.

Con sinceridad creo que hemos intentado desarrollar un proyecto, un proyecto de Estado en nuestro sector, que se ha construido con las distintas miradas sobre la defensa que nos hemos dotado como república en estos doscientos años.

Sin embargo, lo que la historia de nuestro sector nos muestra es que a pesar de que ha habido una prolífica actividad en la defensa desde los albores de la

república, con una presencia ministerial definida, solo hace algunas pocas décadas hemos venido desarrollando una política de defensa integradora, no excluyente y con un fuerte énfasis en el paradigma de la cooperación entre las naciones en busca de asegurar la paz y que, junto a una serie de incertidumbres en el ámbito internacional, es el principal legado que el período de la Posguerra Fría nos ha dejado.

Asimismo, creo que no puedo evitar referirme a lo que los chilenos nos ha tocado vivir a partir del terremoto del 27 de febrero. Especialmente a las instituciones de la defensa.

Chile, como todos saben, nunca había vivido un evento sísmico de tan grandes proporciones en su extensión y magnitud. La tarea del manejo de la emergencia, más allá de las deficiencias por todos ampliamente conocidas, nos ha permitido obtener un cúmulo de experiencia y valiosas lecciones que nos permitirán enfrentar este tipo de catástrofes mejor preparados.

En este sentido las Fuerzas Armadas tienen un papel fundamental que representar y, al menos en nuestro país, ellas son imprescindibles para enfrentar la emergencia y canalizar la ayuda en la mitigación posterior.

Es por eso que entre las medidas anunciadas por el Presidente Sebastián Piñera en mayo, se han establecido algunas para nuestro sector: en primer lugar, la confección de un Mapa Nacional de Riesgos, esfuerzo en que se está trabajando en coordinación con los servicios y reparticiones del Estado relevantes en un esfuerzo inédito en nuestro país. En segundo lugar, se está en la fase de desarrollo de un cuerpo militar de emergencias, una *task force*, que nos permita tener en el corto plazo una mejor información y entregar seguridad a las personas en un momento de incertidumbre y, del mismo modo, poder dimensionar la gravedad de la emergencia y la canalización de la respuesta a través de una coordinada acción de ayuda humanitaria.

Es por eso que nuestro sector aportará a la nueva forma de enfrentar las emergencias que se encuentra en elaboración y que simplemente viene a reforzar aquello que ha realizado desde siempre como el terremoto de Valparaíso, Chillán o Valdivia durante el siglo XX.

Pero el grueso de las tareas en las que debemos centrarnos tiene un cariz diferente. Es por eso que ahora quisiera decirles, lo que ya seguramente en más de una ocasión he mencionado y muchos de ustedes ya habrán escuchado, los principales temas de la agenda de defensa del gobierno del Presidente Sebastián Piñera.

Algunos de los principales aspectos de nuestro trabajo en el Ministerio de Defensa Nacional tienen como objetivo ser capaces de emprender nuevas y permanentes tareas que son parte de nuestras prioridades.

La primera de ellas, implementar la nueva ley del Ministerio de Defensa, que tuvo una larga gestación: más de diez años de estudios y de propuestas, más de cuatro años de tramitación en el Congreso Nacional, pero que finalmente mediante la creación de la Subsecretaría de Defensa, el establecimiento de la Subsecretaría para las Fuerzas Armadas, y la reconversión del Estado Mayor de la Defensa Nacional en el Estado Mayor Conjunto, crean las condiciones legales e institucionales para tener un ministerio y una política de defensa del siglo XXI, con aportes multidisciplinarios y que integran y constituyen una verdadera política de Estado, transversal y comprehensiva.

Una segunda gran tarea es continuar el proceso de modernización de nuestras Fuerzas Armadas en su estructura, en su despliegue, en su renovación de equipos. Debemos continuar avanzando en los programas de reemplazo del material obsoleto. Debemos continuar progresando en la implementación de una fuerza flexible, capaz de adaptarse a la diversidad de las misiones asignadas por el Estado. Debemos continuar fortaleciendo y armonizando la educación militar, para que en su conjunto genere capacidades profesionales acordes a las necesidades del nuevo modelo de conducción estratégica de la defensa nacional.

Una tercera tarea es modernizar y reformar la carrera militar. Esta ha sido extraordinariamente valiosa. Su concepción, con pocos ajustes, viene desde principios del siglo XX, cuando la edad promedio de vida superaba apenas los 50 años. Esa situación ha cambiado debido a los cambios que ha experimentado la sociedad chilena, donde la esperanza de vida al nacer supera los setenta y cinco años. Por lo que debemos hacernos cargo de esta evolución.

Manteniendo la verticalidad y lo piramidal del mando, es necesario, como lo han hecho otros países, hacer los ajustes necesarios a la carrera militar para mantener ese capital humano experimentado al servicio de nuestra política de defensa. Los escalafones complementarios, vigentes en muchos países, tendrán que ser fortalecidos en el nuestro. Se deberán crear carreras cortas para especialidades, abiertas para civiles sin previa instrucción militar, que pueden cumplir funciones por tiempos determinados en nuestras Fuerzas Armadas. Generar normas de permanencia para funciones críticas. Establecer reservas entrenadas en cada una de las ramas, siguiendo ejemplos exitosos en otras partes del mundo y, por qué no, tener una Guardia Nacional como Estados Unidos.

En síntesis, una nueva carrera basada en el objetivo de hacerla realmente moderna bajos los principios efectividad, flexibilidad y protección.

Una cuarta gran tarea es modificar el sistema de financiamiento de las adquisiciones de las Fuerzas Armadas. En una economía como la nuestra, esta premisa debe asegurar un financiamiento sustentable, adecuado, y plurianual para nuestras Fuerza Armadas, con el fin cierto de mantener su grado de eficiencia y efectividad.

Una quinta gran tarea es hacer de la política de defensa una herramienta de la política exterior de Chile, que genere confianza mutua con nuestros vecinos y en nuestra región, para asegurar la cooperación internacional y por medio de ella trabajar por la paz.

Es por ello que el gobierno se hace un deber profundizar la presencia de nuestras Fuerzas Armadas en misiones humanitarias en el exterior, pensando que la cooperación ante desastres naturales o antrópicos puede, como parte de una amplia estrategia, contribuir positivamente a mejorar las relaciones con países en nuestra región latinoamericana.

Una sexta gran tarea es modificar la justicia militar, tarea en que nos encontramos trabajando junto con el Ministerio de Justicia y que básicamente apunta a modificar el ámbito de aplicación y las competencias de los tribunales militares, como asimismo adaptar sus procedimientos al nuevo sistema procesal penal vigente en Chile.

Una séptima tarea es modernizar las industrias de la defensa. El concepto es ciertamente mantener los servicios estratégicos de reparación y mantención de nuestros equipamientos en cada una de las ramas; sin embargo, el emprender otros negocios debe ser evaluado como tal, es decir, como una oportunidad de hacer negocios e incorporar las ciencias, tecnologías e innovación en nuestro sector y abrir nuevos mercados para nuestras capacidades en esta materia. A la vez mejorar su gestión corporativa. Debemos abrirnos a asociaciones con el sector privado, sea nacional o extranjero.

Señoras y señores, estimados amigos:

Las necesidades de la defensa son un patrimonio y una responsabilidad de todos. Su futuro está ligado indisolublemente al pasado de Chile como república. Es nuestro deber conocerlo, analizarlo, reflexionar sobre él y darle la impronta que

merece para enfrentar el siglo XXI con ese rol histórico y Bicentenario ya cumplido para proyectarnos como nación integradora, potente, desarrollada y justa para el Tricentenario. Nuestros padres fundadores con su legado nos lo demandan y las generaciones presentes y futuras nos lo exigen.

Muchas gracias.



PANEL 1

**200 AÑOS DE LA POLÍTICA
EXTERIOR Y DEFENSA DE CHILE**

200 AÑOS DE POLÍTICA EXTERIOR DE CHILE: DE HOBBS A GROCIO

ALBERTO VAN KLAVEREN STORK¹

EL LEGADO HISTÓRICO

A lo largo de sus cerca de 200 años de vida, la política exterior de Chile ha incluido elementos constantes y de cambio. Los elementos de permanencia se relacionan con la consolidación del territorio nacional. En gran medida, este proceso estuvo marcado por las indefiniciones típicas del período colonial, dificultades posteriores de demarcación que incluso se han mantenido hasta tiempos muy recientes, los resultados de la Guerra del Pacífico y consideraciones de equilibrio de poder que predominaron en el siglo XIX. El legado incluye una historia de relaciones vecinales intensas y complejas, en que se fueron alternando episodios de cooperación e incluso de solidaridad regional con episodios de competencia y, en casos extremos, de conflicto diplomático y militar. Ocasionalmente, algunos de estos problemas se proyectaron en las políticas chilenas frente a las grandes potencias que, en el pasado, generalmente estuvieron subordinadas a su política sudamericana. Como la mayoría de las naciones latinoamericanas de la época, Chile operó durante el siglo XIX dentro de un sistema de equilibrio de poder regional que giró en torno a cuestiones territoriales, económicas, estratégicas y políticas. Particularmente relevante fue la evolución de sus relaciones con Argentina, Bolivia y Perú, y la interacción que se estableció entre ellas.

La política exterior también fue condicionada por el proceso de construcción del Estado durante el siglo XIX. El hecho de que este proceso haya sido más temprano y más exitoso que en otros países de la región le otorgó una base más sólida a la inserción internacional política y le permitió desarrollar de mejor manera las potencialidades del país.

1 Graduado en Derecho de la Universidad de Chile, Relaciones Internacionales en la Universidad de Denver en Estados Unidos y Ciencia Política en la Universidad de Leiden de Holanda. Ocupó el cargo de Subsecretario de Relaciones Exteriores, entre marzo de 2006 y noviembre del 2009. Se mantiene en el servicio exterior como Embajador y Agente del Estado de Chile en el caso radicado en la Corte Internacional de Justicia de La Haya. Desde 1985 es Profesor titular de Relaciones Internacionales en el Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile, ocupando la Dirección de este Centro, entre los años 95 y 96. Se desempeñó como Profesor en el Instituto Universitario Ortega y Gasset en Madrid, Director Académico de la Asociación sobre temas iberoamericanos de España, Investigador asociado del Instituto de Ciencia Política de la Universidad de Heidelberg en Alemania y Asesor principal de un Proyecto de asesoría política exterior del Programa de Naciones Unidas para el desarrollo PNUD. En 1998 y hasta la actualidad se desempeña como profesor titular de la Facultad de Derecho, Universidad de Chile. Chile. avanklaveren@minrel.gov.cl
Las opiniones expresadas en este artículo se emiten a título personal y no comprometen a las instituciones a las que pertenece el autor.

El siglo XIX, en que se construyó el Estado, se forjó la identidad nacional y se consolidó el territorio nacional, estuvo marcado por las reglas del sistema internacional de la época. Se trató de un período que podría identificarse como *hobbesiano*, en que los grupos gobernantes concebían la escena internacional como un espacio de competencia y de lucha por la sobrevivencia, en que la ganancia de un Estado era vista como la pérdida de otro, en que los conflictos podían incluir el uso de la fuerza como *ultima ratio* para dirimirlos, en que las guerras estaban permitidas, en que los Estados luchaban por la hegemonía en los ámbitos que creían corresponderle, en que las relaciones entre los Estados eran vista en términos de alianzas y contraalianzas, de rivales y de aliados, en un juego suma cero.

Chile fue, junto a Perú, Bolivia y en menor medida Ecuador, parte directa del subsistema del Pacífico Sur latinoamericano y a su vez se relacionó activamente con Argentina, que por otra parte participó en su propio subsistema con Brasil, Uruguay y Paraguay. Fue una experiencia que incluyó relaciones de conflicto, pero también de cooperación con los países vecinos, relaciones de enfrentamiento, como fue la Guerra del Pacífico o la anterior guerra contra la Confederación entre Bolivia y Perú, en que Chile contó con el apoyo de sectores peruanos, pero también comprendió episodios de solidaridad como fue la alianza con el Perú y con otros países para enfrentar la agresión que venía de España.

El legado histórico que recibió la política exterior no es muy distinto al legado de países próximos y tampoco a aquel de las políticas exteriores de países de otros continentes, sobre todo el caso europeo. El siglo XIX y los que lo precedieron fueron parte de un período *hobbesiano* en todo el mundo. La diferencia que hay en la experiencia de América Latina y de los subsistemas en que la región puede descomponerse es que ese legado sigue presente en las políticas exteriores, mientras que en Europa Occidental, por ejemplo, ha logrado ser superado y reemplazado por una relación de integración creciente.

En el caso de Europa una historia de conflicto y de rivalidad actúa como uno de los principales impulsores del proceso de integración más avanzado que conoce el sistema internacional, mientras que en América del Sur los temas del siglo XIX siguen atizando viejas rivalidades y conflictos pretéritos, con grados variables de intensidad. Un destacado diplomático peruano, Carlos García-Bedoya, padre intelectual de parte de la generación actual de diplomáticos de su país, hablaba en este contexto de la fuerza de las “hipotecas históricas” en la política exterior peruana. Las secuelas de la Guerra del Pacífico, ocurrida hace más de 130 años, siguen presentes en las relaciones con Bolivia y Perú,

representando una pesada carga para la política exterior de Chile. Pero, como lo indica la experiencia europea y también la latinoamericana, los legados históricos no son estáticos, y el determinismo histórico no es una constante en las relaciones internacionales.

En Chile, el debate político sobre las cuestiones territoriales suele ser intenso, pero precisamente en esa área es donde se observa un mayor consenso en la política exterior. Los principios básicos que explican las definiciones territoriales siguen suscitando el consenso general. Hay una constante en las definiciones territoriales y una política de Estado, compartida por sectores muy diversos. Así, las actitudes de los gobiernos de la Concertación frente a los temas limítrofes no han sido sustancialmente diferentes a las que se manifestaron durante el régimen militar o incluso el gobierno de la Unidad Popular. Existe continuidad en el manejo de la reivindicación boliviana, que se remonta mucho más atrás. Todos los gobiernos recientes de Chile han dialogado con Bolivia sobre el tema marítimo, si bien solo los últimos han decidido sincerar ese diálogo e incorporarlo formalmente en la agenda bilateral. Cabe advertir también que fue el régimen militar el que llegó más lejos en una negociación para un acceso soberano de Bolivia al mar, si bien ella se frustró. Las negociaciones para cumplir con las cláusulas pendientes del Tratado suscrito entre Chile y Perú en 1929 tienen un antecedente directo en un proceso similar que se inició en 1985 bajo el régimen militar, se renovaron en 1992 y concluyeron en 1999. Y el proceso de paz, cooperación e integración con Argentina, plasmado en el Tratado de Maipú de 2009, sería impensable sin el marco del Tratado de Paz y Amistad firmado entre ambas naciones en 1984.

LOS CAMBIOS POLÍTICOS

Los 200 años de la política exterior chilena no se explican solamente por el legado histórico. Especialmente durante el siglo XX la política exterior estuvo también muy marcada por el contexto político del país, por los regímenes políticos que prevalecieron, parlamentarista o presidencialista durante las primeras décadas, democrático o autoritario durante las siguientes, y por las orientaciones ideológicas de los gobiernos.

El contexto político se hizo especialmente relevante para la política exterior a partir de la década de 1960. Los procesos políticos que experimentó Chile, primero bajo el gobierno del Presidente Frei Montalva, luego en la época de la Unidad Popular, más tarde el Gobierno Militar y posteriormente con la transición a la democracia y la consolidación que vivimos, tuvieron fuertes repercusiones internacionales y condicionaron a la política exterior.

Pese a su tamaño relativamente reducido dentro del sistema internacional, Chile fue visto en el extranjero como un laboratorio político y esa misma percepción de los actores externos tuvo un impacto en la política exterior. El proceso de reforma política emprendido por el Presidente Frei Montalva en la década de 1960 atrajo la atención de círculos reformistas de Europa y de Estados Unidos que buscaban una alternativa a la Revolución Cubana y suscitó la solidaridad de fuerzas políticas afines en Europa y América. A su vez, el experimento revolucionario de la Unidad Popular suscitó el interés y la simpatía de vastos sectores de izquierda en todo el mundo, que se identificaron con su suerte y que manifestaron su activa solidaridad y apoyo a los sectores políticos derrotados y perseguidos por el régimen que le sucedió. El golpe de 1973 y las políticas aplicadas por el régimen autoritario que se impuso en el país marcaron un profundo quiebre en su inserción internacional. El régimen sufrió un fuerte aislamiento político. Si en el pasado la democracia había constituido un recurso que potenciaba la acción internacional, durante los años 70 y 80 su ausencia la limitó seriamente. Sin embargo, con el correr del tiempo, el profundo proceso de liberalización y de apertura que impulsó el nuevo régimen en el ámbito económico permitió contrarrestar parte de los efectos del aislamiento político. Chile cambió su inserción en la economía mundial. El mercado se abrió al exterior, los aranceles se redujeron unilateralmente, se adoptó un estatuto mucho más favorable para las inversiones extranjeras y un amplio proceso de privatizaciones atrajo el interés internacional.

No obstante el éxito que, después de profundas crisis iniciales, empezó a exhibir el modelo económico adoptado en Chile durante los años 80, fue necesario el retorno a la democracia para poder capitalizarlo adecuadamente, sobre todo en las relaciones económicas internacionales del país. Todo el gran proceso de negociaciones económicas internacionales que desarrolló Chile a partir de 1990 hubiera sido inconcebible bajo un gobierno que no hubiera tenido un signo democrático. Y ese proceso fue el complemento normal de una apertura unilateral, que obviamente se había registrado mucho antes.

Así, la naturaleza del sistema político chileno no solo tuvo un impacto obvio en las áreas más políticas de sus relaciones internacionales, sino que también se hizo presente con fuerza en su reinserción económica internacional. Esta reinserción no significó, sin embargo, el retorno a las posiciones que habían caracterizado el período democrático anterior. Los gobiernos de la Concertación no adhirieron nuevamente a los primeros modelos de integración que se habían adoptado en la región, no se plegaron a los movimientos tercermundistas que se habían apoyado anteriormente y que habían entrado en franca declinación ni desarrollaron un regionalismo tradicional y cerrado que no podía dar cuenta de la considerable diversificación que estaban mostrando las relaciones económicas internacionales del

país. De este modo, el concepto de la reinserción no se limitó a la normalización de las relaciones exteriores, sino que incluía la adopción de una estrategia activa de revisión y potenciación de los principales vínculos del país. Se trató de adecuarse a los profundos cambios que se habían producido en los ámbitos global, regional e interno. Asimismo, el mantenimiento de la apertura de la economía obligaba a concebir la inserción internacional de una manera más activa, complementando la aproximación unilateral que había caracterizado al régimen anterior con una política de negociaciones comerciales.

LOS PRINCIPIOS BÁSICOS

Cada país se otorga a sí mismo unos principios básicos que rigen su política exterior. Estos resultan de su experiencia histórica, de las decisiones de sus gobernantes, de la realidad de su sistema político y de una particular lectura del orden internacional. Son los lineamientos fundamentales que sustentan y dan coherencia a las decisiones que adopta Chile en sus relaciones exteriores. Son las orientaciones de mayor jerarquía que deben ser consideradas al momento de establecer definiciones y objetivos específicos en materia internacional.

La primera de estas orientaciones consiste en la preservación de la integridad territorial del país. Las características del territorio chileno, que incluye espacios terrestres y marítimos, continentales e insulares, sudamericanos y antárticos, conllevan importantes exigencias y responsabilidades.

El segundo principio que inspira a nuestra política exterior es el respeto al derecho internacional. El recurso más legítimo y efectivo con que cuenta Chile para hacer valer sus derechos en el ámbito internacional es el respeto al orden jurídico internacional. Dentro de las normas fundamentales que definen y estructuran este orden, Chile asigna una importancia especial a la vigencia y respeto de los tratados. La estabilidad internacional y la coexistencia pacífica entre los Estados se basan en esta máxima. En la misma categoría se sitúa la solución pacífica de las controversias, que implica el rechazo al uso de la fuerza o su amenaza, como lo establece la Carta de Naciones Unidas, así como el convencimiento de que la diplomacia y el derecho internacional constituyen en el siglo XXI los únicos medios legítimos para lograr el reconocimiento de los derechos de los Estados. Asimismo, Chile asigna relevancia al principio de la igualdad soberana de los Estados y es contrario a la intervención de uno o más Estados en los asuntos internos de otros y cree que este principio solo puede ser limitado por los instrumentos que contempla el derecho internacional, como sucede en el caso de los derechos humanos o los acuerdos adoptados para proteger la democracia.

El respeto a los derechos humanos y la democracia representan un tercer principio. La democracia es el sistema político que constituye el marco apropiado para el pleno respeto de los derechos esenciales de todo ser humano. Los valores de la tolerancia, el diálogo, la igualdad de oportunidades, la inclusión y cohesión social, así como el ejercicio pleno de las libertades fundamentales se encuentran mejor garantizados en un contexto donde impere el estado de derecho y exista una cultura democrática. Los derechos de las personas, en cuanto atributo inalienable de todo ser humano, deben ser observados en toda circunstancia, tiempo y lugar. De allí nuestra adhesión a los instrumentos y mecanismos internacionales de protección a los derechos humanos, los que deben ser complementarios a los sistemas nacionales y ejercerse cuando los recursos locales no existan o, existiendo, no son observados o son ineficaces. La jerarquía de estos instrumentos es tal, que no permite que se invoque en su contra el principio de no intervención.

Chile es un país abierto a la economía mundial, a la inversión extranjera y al comercio internacional. Un país que a estas alturas ha logrado negociar 26 acuerdos comerciales, la inmensa mayoría de ellos, acuerdos plenos de libre comercio, que nos unen a 61 países y que reflejan más del 95% de nuestro comercio exterior. De esta realidad surge un cuarto principio de política exterior, referido a la libertad económica.

Finalmente, la responsabilidad internacional representa un quinto principio de política exterior. Los actores estatales y no estatales interactúan en la realidad internacional con una intensidad hasta ahora desconocida. Este cuadro genera oportunidades y obligaciones para los Estados que, junto a otros sujetos internacionales, encaran mancomunadamente los nuevos desafíos y amenazas del orden internacional. Así, la proscripción de las armas de destrucción masiva, el terrorismo, el cambio climático, la degradación del medioambiente, los conflictos que persisten en otras áreas del mundo, las epidemias, las crisis humanitarias, el crimen transnacional organizado, el narcotráfico, entre otras graves situaciones que se producen en el mundo actual, exigen una acción conjunta, una aproximación cooperativa para abordar la nueva agenda internacional.

Estos principios los vamos proyectando en las diferentes áreas en las cuales actúa nuestra política exterior.

LA POLÍTICA VECINAL Y REGIONAL

La primera área está obviamente representada por las relaciones vecinales y regionales. Una política exterior exitosa requiere de relaciones estables y satis-

factorias con los países vecinos. Para ello, es muy importante despejar los remanentes del pasado y desarrollar una relación de confianza mutua y cooperación con nuestros vecinos.

Eso no siempre resulta automático ni fácil, básicamente porque nuestra agenda vecinal ha estado marcada por la coexistencia de dos ejes, un eje de corte histórico, que refleja precisamente un legado complejo heredado del siglo XIX y que pone el acento en temas de carácter limítrofe o territorial, y una agenda de futuro, marcada por la cooperación, por relaciones económicas crecientes, por relaciones políticas más estrechas, por relaciones sociales, por flujos migratorios, etc.

Una mirada realista permite concluir que en nuestras relaciones vecinales siempre están presentes estos dos ejes, pero que la relación que se va produciendo entre estos ejes, el peso relativo que asume uno en relación al otro, se va modificando de manera muy clara. No hay duda que esta ha sido la experiencia de nuestra relación con Argentina, una relación que en el pasado estuvo marcada por la rivalidad y conflictos ocasionales, aunque siempre se logró evitar la guerra, pero que ha venido avanzando hacia niveles inéditos de cooperación, que han sido visibles tanto en el ámbito de la política exterior como también en el área de la defensa y la seguridad internacional. Esta nueva perspectiva ha dado lugar al crecimiento sustancial de los intercambios, a un flujo sostenido de inversiones, a la concreción de varias obras que facilitan la integración física, a un sostenido intercambio turístico, entre otros elementos. Nunca como hoy el nivel de interdependencia de ambos países había sido tan elevado. Esa interdependencia ofrece grandes ventajas, pero también puede tener costos y puede generar vulnerabilidades, como lo demuestra la situación del abastecimiento energético, en que finalmente los problemas internos de abastecimiento en Argentina llevaron al corte de los suministros de gas a Chile. Este problema no puede ser visto como la expresión de una rivalidad tradicional, sino que como un costo que genera la interdependencia y que hoy está superado. En materia de defensa, la Brigada conjunta y combinada Cruz del Sur, integrada por fuerzas de ambos países para participar en fuerzas de paz de Naciones Unidas y que dispone de su propio Estado Mayor, es un excelente ejemplo del salto cualitativo que se ha producido en la relación con Argentina. En la misma línea se inscriben el desarrollo de las medidas de confianza mutua y el mecanismo de homologación mutua de los gastos de defensa, que ha sido pionero en la región.

En el caso de los otros dos vecinos de Chile, no hay duda que la agenda histórica sigue presente con mayor intensidad. Sin embargo, hay avances muy sustanciales en las relaciones con Bolivia, en que ha logrado establecerse una agenda común y, sobre todo, un nivel de confianza mutua inédita gracias a los encuentros

presidenciales, que ya abarcan a dos administraciones de orientación ideológica distinta en Chile, los gestos mutuos y la voluntad de establecer un diálogo abierto, sin exclusiones y sin condicionamientos. En cuanto a Perú, el tercer vecino, se puede afirmar que en ninguna otra relación de Chile han convivido de manera tan central y tan cruda las dos agendas de sus relaciones vecinales: la agenda histórica, centrada en temas territoriales, conflictos pretéritos, antiguos resquemores y consideraciones de balanza del poder, y la agenda positiva, centrada en una interdependencia económica creciente en una perspectiva de futuro. El equilibrio entre ambas agendas ha sido especialmente frágil durante las últimas décadas, sucediéndose permanentemente ciclos de acercamiento y distanciamiento. En el ámbito de los temas más históricos, se logró resolver en 1999 los puntos pendientes en el Tratado de 1929 entre Chile y Perú y su Protocolo Complementario, consistente en la construcción en la bahía de Arica, para el servicio del Perú, de un malecón de atraque, una oficina para la aduana peruana y una estación para el ferrocarril a Tacna. Aunque este logro fue presentado en ambos países como el último tema pendiente en el ámbito territorial y como una especie de cierre histórico de las tensiones que habían existido entre ambos países desde la época de la Guerra del Pacífico en el siglo XIX, el año 2008 Perú presentó una demanda contra Chile ante la Corte Internacional de Justicia reclamando una delimitación marítima que Chile consideraba plenamente establecida desde comienzos de los años 50, cuando ambos países, junto a Ecuador, proclamaron su soberanía y jurisdicción sobre sendas zonas marítimas de 200 millas marinas. Aunque Perú recalcó la necesidad de mantener este caso judicial en una cuerda separada respecto de la relación bilateral general, a Chile no le fue indiferente haber sido llevado por primera vez en su historia a la Corte de La Haya para redefinir un límite que estimaba y sigue estimando plenamente establecido. Pese a ello, la relación económica entre ambos países se potenció significativamente durante las últimas décadas. La recuperación de la economía peruana generó nuevas oportunidades para los vínculos económicos bilaterales. El comercio entre los dos países creció considerablemente. También se observó un creciente flujo migratorio desde Perú hacia Chile, el que fue acogido muy razonablemente por la sociedad chilena y cuyo sector informal se vio beneficiado por sucesivas regularizaciones. El país vecino se convirtió igualmente en un destino muy importante de las inversiones chilenas en el extranjero. Las frecuencias aéreas y el turismo entre ambos países se intensificaron. Chile y Perú suscribieron en 1998 un acuerdo de libre comercio, que recientemente fue profundizado.

Chile ha combinado sus relaciones vecinales con una activa política regional que ha incluido el aumento de sus vínculos económicos y políticos con la región y la profundización de sus relaciones con socios tradicionales como Brasil, Colombia, Ecuador, México, Paraguay, Uruguay, Venezuela, Centroamérica y Cuba, con

todos los cuales se mantienen acuerdos comerciales preferentes. Asimismo, Chile ha desarrollado nuevas relaciones de cooperación con América Central, la República Dominicana, Haití, el Caribe anglófono y los países de menor desarrollo relativo de Sudamérica a través de la Agencia de Cooperación Internacional (AGCI).

El país ha buscado hacer compatible su política comercial, propia de una economía más bien pequeña y muy orientada hacia el comercio exterior, con una asociación a los principales esquemas de integración en su entorno. La vinculación de Chile con el MERCOSUR sigue teniendo un fuerte sentido estratégico, considerando la relevancia de sus integrantes y sus estrechos vínculos con Chile. También se ha asociado a la Comunidad Andina, el otro esquema subregional sudamericano y en el cual Chile incluso participó como miembro fundador. De esta manera, Chile está vinculado simultáneamente a la vertiente atlántica y pacífica de Sudamérica, sin perder su singularidad y su autonomía en materia de política comercial.

Del mismo modo hemos participado activamente en UNASUR, que se consolida como el espacio de concertación política más relevante en América del Sur. Chile ejerció la Secretaría Pro-tempore de UNASUR durante el período de negociación de su acuerdo constitutivo y el gobierno de la Presidenta Bachelet desempeñó un papel de liderazgo en la mediación de UNASUR solicitada por el gobierno de Bolivia para hacer frente a una profunda crisis que afectaba a ese país. Por su parte, el Presidente Piñera participó en un esfuerzo similar para hacer frente a una grave crisis institucional en Ecuador el año 2010.

Chile también ha participado activamente en el Grupo de Río, principal mecanismo de concertación política que se ha dado la región y que hoy está convergiendo con el proyecto para construir una Comunidad de América Latina y el Caribe.

REGIONALISMO ABIERTO

Chile ha buscado desarrollar una política vecinal sin detrimento de sus restantes relaciones exteriores. Ello, porque Chile es un país globalizado, en una medida mayor que otras naciones de la región latinoamericana. Si se revisan dos índices usuales en materias de globalización, uno que produce el Instituto Tecnológico de Zurich y el otro que normalmente difunde la Revista *Foreign Policy*, se observa que Chile está dentro de los países más globalizados dentro de América Latina. Incluso, en el área exclusivamente económica, Chile se empuja hacia la categoría de país altamente globalizado. De ahí que resultara de toda lógica desarrollar esta muy activa política de negociaciones económicas internacionales, que ha llevado

a un grado muy significativo de consolidación de las relaciones de Chile con sus principales socios extrarregionales. Ello ha implicado mantener una presencia equilibrada y significativa, más allá de América Latina, en todas aquellas regiones del mundo en que existen intereses relevantes: Estados Unidos y Canadá, Asia-Pacífico y Europa. En todos estos casos se han establecido marcos sólidos que regulan las relaciones económicas y, en el caso de la UE, adicionalmente las relaciones políticas y de cooperación. La idea ha sido adoptar reglas y compromisos estables y disciplinas comunes para los intercambios mutuos, para facilitar el acceso de los productos y establecer resguardos para evitar los efectos de eventuales rebrotes proteccionistas en los principales mercados mundiales.

Este esfuerzo ha tenido una dimensión económica, pero también política. Chile negoció un Tratado de Libre Comercio (TLC) con Estados Unidos, pero también buscó un diálogo maduro que permitiera superar episodios anteriores de intervencionismo, diálogo que fue sometido a prueba el año 2003 cuando desde el Consejo de Seguridad de la ONU Chile no apoyó a Estados Unidos en la búsqueda de una legitimación para su guerra en Irak. El incordio se produjo poco antes de la conclusión de la negociación del ansiado TLC y al final solo se tradujo en una ceremonia de firma menos solemne. Este episodio comprobó la madurez que había alcanzado la relación bilateral chileno-estadounidense. En los últimos años, esta se ha orientado hacia la búsqueda de alianzas para la innovación y el desarrollo del capital humano, centradas no solo a nivel federal en Estados Unidos sino que también en estados como California.

En el caso de Canadá, el primer país desarrollado con el que Chile negoció un acuerdo de libre comercio, se ha establecido una importante coincidencia en materia de políticas públicas y política exterior, que se ha resumido en el concepto de *like-minded*, esto es de una particular sintonía política que ha permitido desarrollar iniciativas conjuntas tanto bilaterales como multilaterales. El mismo concepto se ha aplicado a Australia y Nueva Zelandia, considerados como vecinos lejanos por su proyección al Pacífico Sur, y con varios países europeos, tanto de la UE como asociados a esta.

Un acervo histórico particularmente rico, una intensa corriente de afinidad política y la persistencia de considerables intereses económicos hicieron que Europa Occidental y, en especial, los países que integran la Unión Europea (UE) se mantuvieran durante las últimas décadas como uno de los ejes principales de las relaciones internacionales de Chile. Desde la perspectiva chilena, Europa siempre había ejercido una atracción especial sobre un amplio espectro de los círculos políticos e intelectuales del país. Los modelos y doctrinas europeas sir-

vieron como fuente de inspiración de numerosos partidos y corrientes políticas nacionales y los desarrollos institucionales del Viejo Continente invariablemente han despertado el interés de políticos y académicos. El hecho de que el espectro político chileno tuviera tradicionalmente una configuración cercana a la europea condujo al establecimiento de vínculos significativos entre los partidos y las principales corrientes políticas europeas. Básicamente, la estrategia chilena apuntó a aprovechar el activo común de las relaciones mutuas de una mejor manera, transformando la afinidad que existía especialmente en el ámbito político en un vínculo más estrecho y mejorado cualitativa y cuantitativamente. En una etapa en que la UE se profundizaba y reconsideraba sus vínculos con los países que formaban su entorno más cercano, Chile logró negociar un Acuerdo de Asociación con la UE que descansa en un pilar económico, que comprende un TLC, un pilar de diálogo político y otro de cooperación. El acuerdo fue firmado el año 2002, proporcionando un marco sólido y estable para el desarrollo de las relaciones con esa agrupación. Esta experiencia fue complementada mediante iniciativas bilaterales con países como Alemania, Francia, España, Italia y otros. El acuerdo con la UE sirvió también de referente para posteriores negociaciones con los países de la Asociación de Libre Comercio Europea (EFTA, en inglés) y Turquía. En la actualidad, los esfuerzos respecto de la UE apuntan a ampliar las bases de cooperación hacia materias como la innovación, la ciencia y tecnología, el capital humano y las energías renovables, bajo el concepto de una “Asociación para el Desarrollo y la Innovación”.

Aunque hay antecedentes históricos que demuestran la existencia de un interés precoz de Chile en la Cuenca del Pacífico, históricamente Chile tendió a mirar más hacia el resto de América Latina, América del Norte y Europa. Pero a partir de los años 70 se empezó a perfilar un esfuerzo para relacionar al país más estrechamente con la Cuenca del Pacífico, apoyado en una realidad geográfica indesmentible, la ubicación estratégica del país en el Pacífico Sudeste, la proyección que daba la Isla de Pascua y la existencia de vínculos comerciales de larga data con Japón y crecientemente, la República Popular China. Asia se convirtió en el principal mercado para las exportaciones chilenas, superando a Estados Unidos, la UE y América Latina y las representaciones diplomáticas y comerciales chilenas en ese continente se expandieron. En consonancia con ese interés, Chile desplegó una ofensiva diplomática para obtener su incorporación al prestigioso foro APEC, entidad gubernamental del más alto nivel considerada como el núcleo de la organización regional más importante del área. Pero la política hacia el Asia-Pacífico no se limitó al ámbito multilateral y económico. También se desarrolló un esfuerzo importante para consolidar los vínculos bilaterales. Para ello, había que tomar en cuenta que el Asia-Pacífico escondía una fuerte diversidad económica, política y

cultural, incluyendo países altamente desarrollados y países en desarrollo; democracias avanzadas, regímenes autoritarios y sistemas de partido único; antiguas civilizaciones y culturas de raíces claramente occidentales. De esta manera se mantuvo un enfoque diferenciado hacia el área, que implicó consolidar las relaciones tradicionales que mantenía el país con potencias como Japón, aprovechar el potencial de la vinculación con la República Popular China, que se convirtió en el primer mercado para las exportaciones chilenas, desarrollar fuertemente las relaciones con una potencia emergente como Corea, que se había transformado en unos pocos años en un relevante socio comercial de Chile. Con estos tres países Chile logró negociar tratados de libre comercio. El mismo objetivo fue planteado respecto de India, otro gran socio asiático, habiéndose negociado un acuerdo de alcance parcial a la espera de nuevas definiciones de política comercial en Delhi. Por otra parte, el progreso de las economías de ASEAN, unido al avance de esta entidad regional, hizo que se prestara atención especial a las relaciones con sus integrantes, destacándose especialmente el caso de Singapur, país asociado a Chile mediante un TLC, y las crecientes relaciones con Indonesia, Malasia, Tailandia y Vietnam. También se potenciaron las relaciones con Australia y Nueva Zelandia en el marco de sendos acuerdos de libre comercio.

El buen estado de las relaciones de Chile con el mundo desarrollado facilitó también su incorporación, a partir del año 2010, a la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OECD), luego de una serie de negociaciones y exigentes exámenes de políticas públicas.

RESPONSABILIDAD INTERNACIONAL

La participación en el sistema multilateral siempre representó un aspecto fundamental de la política exterior y de la inserción de Chile en el mundo. Asumiendo que el país no podía pretender modificar por sí solo una situación regional o global desfavorable para sus intereses nacionales, la política exterior privilegió la acción de las organizaciones internacionales y los mecanismos colectivos para resolver los problemas regionales o globales que interesaban a Chile. En su calidad de país dotado de una economía relativamente pequeña y en desarrollo, Chile había depositado grandes expectativas en la política multilateral, transformándose en un miembro particularmente activo de diversas organizaciones regionales y globales, aportando una visión propia e ideas creativas. El hecho de que esta tradición haya contenido visiones un tanto utópicas no impidió alcanzar objetivos de gran utilidad para el país, incluyendo la extensión de su frontera marítima, la protección de sus intereses antárticos o un flujo de recursos de cooperación técnica que, en su día, asumió mucha relevancia.

Una serie de asuntos que han preocupado tradicionalmente a Chile necesitan de tratamiento multilateral, tanto más en una etapa en que se modifican los regímenes internacionales en áreas tan cruciales como la paz y la seguridad, la defensa de la democracia y de los derechos humanos, el comercio, la protección del medioambiente, el cambio climático, la lucha contra el narcotráfico, el terrorismo, la cooperación para el desarrollo económico y social y la contención de las grandes crisis financieras. En varios casos, el multilateralismo se ha visto reforzado por la participación directa de la sociedad civil chilena en los foros internacionales, que constituye una expresión poco reconocida de la propia globalización, que dista mucho de ser un fenómeno meramente económico.

Es cierto que las expectativas que se depositaron inicialmente en la emergencia de un nuevo multilateralismo no se vieron cumplidas en toda su extensión. Pero también es cierto que se inició un importante proceso de reformas y renovación en esta área, en el que Chile pudo participar. Chile apoyó el papel que asumió Naciones Unidas en materia de prevención y contención de conflictos internacionales, participando en las operaciones de paz de Naciones Unidas en Irak-Kuwait, El Salvador, Camboya, Bosnia-Herzegovina (luego traspasada a la UE), Timor Oriental, Chipre y, en lo que representó un salto cualitativo en consideración al esfuerzo involucrado, Haití, en este último caso en una acción conjunta con un número creciente de países latinoamericanos. En un marco distinto, Chile también participó en la Misión de Observados Militares Ecuador-Perú, que contribuyó a resolver un conflicto bélico ocurrido en los años 90 entre ambos países.

La política exterior también ha puesto gran énfasis en la incorporación del país en los regímenes internacionales vigentes o en proceso de negociación en materia de desarme y proscripción de armas de destrucción en masa. Chile participó activamente en el establecimiento de la Organización Internacional para la Prohibición de las Armas Químicas (OPAQ), adoptando las medidas internas necesarias para dar cumplimiento a los exigentes compromisos contenidos en la convención que le dio origen. En 1995 el país adhirió finalmente al Tratado de No Proliferación Nuclear, poniendo fin a una postura doctrinaria que rechazaba este acuerdo debido a que sus efectos no eran aplicables a las potencias nucleares. Esta reticencia fue observada inicialmente por varios países de la región y del resto del mundo, pero con el tiempo se fue haciendo más excepcional y contradictoria, ya que Chile compartía fuertemente el interés de evitar la emergencia de nuevas potencias nucleares en el mundo. Asimismo, en 1996 Chile se convirtió en uno de los primeros firmantes del Tratado de Proscripción Total de los Ensayos Nucleares. Ese mismo año, Chile ingresó, junto a otras naciones, a la Conferencia de Desarme. En 1997, el país fue uno de los firmantes originarios de la Convención para

la Proscripción de las Minas Antipersonales, uno de los instrumentos de desarme más innovadores y publicitados de los últimos años. Esta decisión implicó asumir el compromiso de remover estas armas de regiones fronterizas, con todos los costos que ello implicaba. Igualmente, Chile respaldó las iniciativas para perfeccionar los regímenes de salvaguardias contemplados en los acuerdos relacionados con la no proliferación y el desarme nuclear, firmando, por ejemplo, el Protocolo Adicional al Régimen de Salvaguardias de la Organización Internacional de Energía Atómica (OIEA). En suma, en unos pocos años Chile no solo dejó de ser un país díscolo en materia de regímenes globales de desarme y desnuclearización, sino que se ubicó entre los países de vanguardia en este ámbito.

La política multilateral de Chile siguió orientándose hacia su territorio antártico y los espacios marítimos y aéreos en que ejerce soberanía o cuya adecuada protección le ha afectado directamente. En el caso del sistema del Tratado Antártico, cabe hacer especial mención al Protocolo de Madrid, firmado en octubre de 1991, que constituye una importante fuente de compromisos, ya que su normativa estipula que toda actividad en el continente blanco deberá someterse a una evaluación de impacto ambiental, lo que ha determinado un costo adicional en el accionar en el continente helado.

En materia marítima, Chile ratificó en 1997 la Convención de Naciones Unidas sobre Derecho del Mar, culminando así un esfuerzo diplomático que se había iniciado en 1947 y en el que habían participado todos los gobiernos que tuvo el país. El instrumento representó uno de los ejemplos más claros de la emergencia de un nuevo régimen internacional en el que Chile y otros países medianos y pequeños pudieron hacer un aporte decisivo. Pero el instrumento tuvo también sus limitaciones. Una de ellas se refiere a la regulación de las especies transzonales y altamente migratorias que se hallan más allá de las 200 millas marinas y que no están debidamente cauteladas en la normativa internacional. Este problema ha requerido de una atención especial, en consideración a la importancia económica que asume la pesca en el país. De allí que Chile haya negociado activamente la constitución de una organización regional de pesca en el Pacífico Sur y haya buscado, con éxito limitado, la adopción de medidas interinas para controlar la sobreexplotación de varias especies en el área, especialmente por los pesqueros de aguas distantes. Asimismo, ha intentado buscar acuerdos concretos con otros países en esta materia, principalmente en el marco de la Comisión Permanente del Pacífico Sur, los que lamentablemente no han prosperado.

La política multilateral debió enfrentar un nuevo desafío en el ámbito de la protección del medioambiente, tema que ha entrado de lleno en la agenda

internacional. Las cuestiones medioambientales cubren un espectro amplísimo de nuestra proyección internacional, que incluye el cambio climático, las políticas marítima y antártica, las negociaciones económicas internacionales, las exportaciones de *commodities*, el transporte de sustancias tóxicas y potencialmente peligrosas y de cargas nucleares, el depósito de desechos, las inversiones extranjeras, las obras públicas y la política forestal. Ella también está muy ligada a la defensa de los pueblos indígenas, tema extraordinariamente complejo que también se ha empezado a plantear de manera incipiente en las relaciones exteriores de Chile.

Chile participó con intensidad en los principales foros medioambientales, como lo fue la histórica Conferencia Cumbre sobre Medioambiente y Desarrollo, celebrada en Río de Janeiro en 1992, o las Cumbres sobre Cambio Climático, celebradas en Kioto en 1998 o en Copenhague el 2009. No fue fácil conciliar en estos foros la legítima preocupación y la urgente búsqueda de medidas para enfrentar estos desafíos con las necesidades del crecimiento económico y energía y la asunción y distribución de los enormes costos involucrados en estos esfuerzos.

CONCLUSIONES

La política exterior proyecta valores y es, en buena medida, un reflejo de las realidades políticas y económicas internas. Pero ella también cumple una función esencial de adaptación a las cambiantes condiciones que caracterizan al sistema internacional. El balance que aporta la política exterior chilena en sus dos siglos de existencia comprueba que el país logró adaptarse a su contexto externo. En una perspectiva histórica es claro que ese contexto se ha venido modificando y que las reglas del juego vigentes han venido evolucionando desde el mundo inspirado en las concepciones de Thomas Hobbes que predominó hasta el siglo XIX hasta un orden más inspirado en los padres fundadores del derecho internacional, como Hugo Grocio, Francisco de Vitoria y Francisco Suárez, que impera en el siglo XXI.

La visión de Hugo Grocio de las relaciones internacionales representó un camino medio entre un juridicismo idealista radical y la pura política de poder que inspira la visión realista de las relaciones internacionales y que se entronca en la tradición de Thomas Hobbes. Se trata de una visión que parte del realismo político y que tiene en cuenta las limitaciones impuestas por el poder y su distribución global. Esta visión, sin embargo, no impide buscar la construcción de una sociedad internacional basada en un conjunto mínimo de normas e instituciones internacionales que puede poner límites a los conflictos entre los Estados.

Es claro que en estos dos siglos Chile ha evolucionado hacia una visión más *grociana* del mundo. No se trata de un caso excepcional; más bien es parte de una tendencia hacia la adopción de nuevos regímenes internacionales que nos afectan directamente. Frente a esa tendencia, la opción lógica es participar más todavía cuando en nuestra historia reciente hemos logrado proteger o potenciar intereses nacionales muy relevantes. Ello fue así en el sistema antártico. Es altamente probable que sin un Tratado Antártico y sus acuerdos complementarios el continente ya hubiera sido apropiado por los principales actores del sistema internacional. Otro ejemplo está representado por la Zona Económica Exclusiva de 200 millas marinas que fue establecida por la Convención de Naciones Unidas sobre Derecho del Mar, y que consagró una pretensión inicial planteada especialmente por Chile, Ecuador y Perú hacia fines de la década de 1940.

En suma, Chile ha transitado desde una concepción internacional tradicional, marcada por las realidades del poder, hacia una política exterior más activa, más regional y más multilateral. Creemos que ese logro también se ha reflejado en una política de Estado, en una política que suscita un consenso de carácter general. Hay muchos más elementos de continuidad que de diferencia en estas últimas décadas y en ese sentido creemos que hay una coincidencia importante entre la política exterior y una política de defensa, que también ha cambiado sus supuestos y se ha venido renovando.

La historia enseña que los países pequeños o medianos que cuentan con mayor aceptación internacional, también disponen de una mayor cantidad de aliados en la arena política y diplomática. Un país, sobre todo cuando no tiene una población muy numerosa, es más fuerte, más seguro y defiende mejor sus intereses, en la medida que se adapta a las reglas del juego internacionales y goza de múltiples y sólidas alianzas en el campo diplomático. En definitiva, una diplomacia activa y una inserción internacional exitosa han fortalecido la política exterior y han contribuido también a la política de defensa y seguridad del país.

Muchas gracias.

200 AÑOS DE LA POLÍTICA EXTERIOR Y DEFENSA DE CHILE

GONZALO GARCÍA PINO¹

Primero saludar al Subsecretario de Defensa, Oscar Izurieta, al Director de la ANEPE, Werther Araya y en general a todos los asistentes a este seminario, amigos y amigas.

Desde que Jeannette Irigoin me llamó hace un tiempo atrás, para plantearme la posibilidad de participar en este seminario en torno al Bicentenario, fue una enorme dificultad saber qué me estaba pidiendo exponer hoy día: Doscientos años de política exterior y política de defensa en 30 minutos.

Y le pido las excusas a Roberto Arancibia, porque tan solo hoy en la mañana le entregué algunas divagaciones para este comentario. El primer ejercicio supone partir por las excusas y de verdad creo que es un enorme acierto la posibilidad de poner esta temática así. Sería fácil decir que desde una perspectiva histórica la confluencia entre política exterior y política de defensa es una anécdota. Son puntos donde a veces se tocan unas con otras, en la historia. Y creo que no es, y puedo defraudar a algunos, no va a ser mi papel hacer esa descripción de los puntos de desencuentro porque sería largo, tedioso y carente de sentido.

Más interesante me parece sería mirar cuándo se produjeron estos fenómenos de contacto intensos entre política de defensa y política exterior, porque ahí está la fecundidad de la línea de trabajo, ya que estamos todos de acuerdo de que hoy día se abre una nueva oportunidad estructural, institucional para hablar sobre esto. Por lo tanto, hay que mirar cuáles fueron esos ejemplos fecundos.

Y aquí mi primera observación. Este no es un dilema de las disciplinas específicas para mirar el problema de la relación entre defensa y política exterior. No es el dilema de cómo un diplomático mira la relación de política exterior ni un militar o un hombre de la defensa mira la política de defensa. Esto se da en ciertos contextos y la clave no está en la política, sino que la clave está en el contexto, en el desafío estratégico general que hay que enfrentar.

1 Abogado de la Universidad Católica, Magíster en Derecho Constitucional de la misma Universidad y Doctorado en Derecho en la Universidad Tercero de Madrid, España. Ha trabajado en el Ministerio del Interior y en el Ministerio de Defensa, donde fue Asesor del Ministerio, Subsecretario de Marina, Subsecretario de Guerra, entre el 2006 y el 2010 y actualmente se desempeña como investigador en el Centro de Estudios del Desarrollo. Además es profesor en Escuelas de Derecho de la Universidad Católica, de la Adolfo Ibáñez y de la Andrés Bello. Chile. garcia.pino.gonzalo@gmail.com

Y ahí yo quiero plantear que de verdad las cuestiones más esenciales están en aquello que Jon Elster llama “El cemento de la sociedad”, aquello que permite unir cosas y darle un sentido y el cemento de la sociedad, ya que son 200 años, fue en un momento un tipo específico de patriotismo.

Yo aquí quiero exponer dos fotografías, lo que puedo denominar patriotismo liberador, que fue la fotografía inicial y yo creo el desafío que hoy día tenemos que le denomino patriotismo estratégico. Ahí confluyen las dos dimensiones bajo esta mirada que pretendo ofrecer.

En segundo lugar, es extraordinariamente difícil lo que pidió Jeannette Irigoien, porque, busquen buenos tratados de relaciones internacionales y van a encontrar una línea unidimensional en un determinado sentido, con mucha profundidad, densidad y complejidad. Sin embargo, buenos textos de política internacional, y en esto cito al maestro Ángelo Pannebianco, dicen que uno de los principales déficit teóricos son las explicaciones relativas a la confluencia entre la política exterior y las políticas de defensa. Entonces me pidió un imposible, con bases teóricas débiles y con estructuras de análisis aislados. Pero quiero hacer ese esfuerzo, entre otras cosas, porque aquí hay gente sentada en esta exposición, que tiene por deber articular estas tareas para reconstruir el desafío estratégico del tercer centenario.

Entonces vamos por parte, hice esa introducción.

Como lo sostiene Michael Mann en su monumental estudio acerca de la fuente del poder, la mayor parte de las teorías del Estado han descuidado el estudio de los poderes diplomáticos y militares. Todo Estado habita en un mundo de Estados, donde oscila entre la paz y la guerra. Sin embargo, los Estados agrarios destinaban a la guerra como mínimo las tres cuartas partes de sus recursos y el personal militar superaba con creces al civil. Esto obviamente son períodos previos a la revolución militar y que fue la base esencial de los Estados nuevos.

Mas, recuerdo que tras ella y antes de Napoleón, que masificó la guerra hasta límites increíbles por allá por el año 1760, las cinco grandes potencias invertían tres cuartas partes de sus ingresos en los ejércitos. Y aunque al final disminuyó la inversión no lo hizo bajo el 40%, lo que significa que el militarismo impregnaba el Estado, impregnaba la política fiscal, y no había el debate que hoy día tenemos en una estructura completamente diferente.

Y por ende ahí estaba el núcleo de la representatividad y del nivel de participación del sistema político. La moderna ampliación y concentración del poder

militar, en las monarquías absolutas de España, Inglaterra y Francia supuso un cambio geopolítico sideral. En el año 1500 en la Europa de Maquiavelo en la República de Florencia, había cerca de 200 repúblicas independientes. Después del ejercicio militar y de colosales campañas y guerras quedaron veinte naciones en la estructura de la Europa moderna hacia el 1900.

No solo eso, los Estados usaron su poder militar para conquistar América, Asia, África. Esa verdadera maquinaria de guerra debía ser conducida, unas veces poniéndola en marcha y otras veces haciéndolas parar y los que la hacían parar eran la diplomacia y lo que la ponía en marcha era la diplomacia. Por eso, nuestras constituciones decimonónicas estaban plagadas de las reglas de la guerra y la paz.

Este es el factor nuclear de la política exterior, dirigida por los estadistas de monarquías absolutas constitucionales, repúblicas democráticas o aristocráticas, autoritarismo de todas las especies, no solo dictaduras militares o gobiernos imperiales. Por cierto los costos fiscales de esta diplomacia eran bajos, pero las consecuencias de su actuar podían llevar a una nación a la guerra o a la paz, a la vida o a la muerte.

El poder militar necesita de la urgencia de defenderse y de la utilidad de conquistar. La diplomacia es parte del poder político que surge de la necesidad de vivir juntos y de la utilidad de una regulación centralizada y territorial. Los militares son la organización social de la fuerza física y los diplomáticos son el funcionario que organiza la seguridad y la paz en el orden geopolítico.

Estoy describiendo esta tarea original del siglo XIX, en una lógica más hobessiana. Esta tarea original para los diplomáticos era la lógica del hacer amigos, dividir al enemigo y aislar al adversario mortal y en caso de guerra se debía recurrir a los amigos para hacer pelear al enemigo en muchos frentes.

Para ganar esas guerras se debía contar con una sólida nación unida, económicamente poderosa, políticamente gobernada con sabiduría y militarmente imbatible.

La tarea de los militares es disuadir al enemigo, preservando la paz y rota ella ganar la guerra. Diplomacia y poder militar no han de estar disociados, pero frecuentemente lo están. ¿Por qué?, porque los diplomáticos viven en redes de poder internacional y el militar tiende a vivir la política desde la lógica de la nación. Los diplomáticos deben lograr que los intereses políticos, comercia-

les, ideológicos, religiosos y militares converjan, pero eso no es fácil y si bien la diplomacia y la guerra son actividades regladas internacionalmente sus normas no son las mismas.

La política exterior la hacen muchos actores, normalmente bastante aislados del resto de la sociedad que vive volcada en sus tareas y debates modestos, quienes salvo una ridícula minoría sigue los debates en torno a una perspectiva de una guerra nuclear en Corea, o al debate histórico sobre la crisis energética en el Medio Oriente y sus fuentes de problemática. Pocos siguen esa lógica, sin embargo, cuando ellas se desatan vemos los horrores que dichas crisis internacionales producen no solo en esos suelos sino que también en nuestros suelos. Por ello, así como la política interior está sometida a escrutinio público, la política exterior tiende a quedar en manos de los dirigentes de las clases sociales que son a veces empresarios capitalistas globales, o grupos de presión como comunidades étnicas, sindicatos, movimientos medioambientalistas.

En cambio el Ejército está en una estructura sometida en un debate al interior de una nación y en donde tarde o temprano se producen ciertas estructuras de diálogo. La posibilidad de que se disocie el poder militar del político en este caso, es lo que nos permite reflexionar. Las comunidades políticas han desarrollado otra fuente de poder distinta a la política, a la militar y a la económica y esas fuentes de poder son fuentes ideológicas y muchas veces parte de las dificultades se encuentran en esos acercamientos ideológicos.

Ese papel fue el que en algún momento jugó la religión laica del liberalismo, del socialismo o del nacionalismo, que fueron esenciales en la reconfiguración de los poderes nacionales.

Sin embargo, es claro que la capacidad para lograr objetivos estratégicos supone un mínimo de cohesión. Por eso volvamos la mirada a lo que aquí voy a llamar patriotismo liberador. Estamos a punto, a un mes, de cumplir 200 años desde que la Junta de Gobierno estableció este primer eje de la ruptura. Con Sergio Micco he estado escribiendo un trabajo, me presumo de algo que es muy complejo, que vamos a lanzar una trilogía y una trilogía de libros que tiene un libro sobre Patriotismo latinoamericano, otro sobre Patriotismo y amor a la patria por Chile y un tercero sobre Patriotismo estratégico. Cosas en las cuales están basadas estas reflexiones.

Ahora, aspiro a que haya tanta gente como la que hay en esta sala, en el momento de lanzar esos libros y que alguien lo compre, tiene una muy buena razón.

Un ensayo es tener algo que decir. En esos textos prometemos un ensayo y aquí adelanto algunas cosas. Qué es lo que tenemos que decir hoy, mirando la democracia chilena del bicentenario y volviendo a pensar en el amor por la patria y su república.

Diremos que este patriotismo republicano es indispensable al momento de conmemorarse los 200 años de la libertad chilena en Maipú y aspiramos a que esos 200 años, los del 2018, se den en un contexto radicalmente distinto, donde todos los datos indican que podríamos estar tocando las puertas del desarrollo. Diremos que ese patriotismo republicano es indispensable para una buena conmemoración, en donde nuestra república sea robusta y nuestra comunidad consolide su desarrollo. El nuestro es un patriotismo de la libertad que se fundamenta en crear y mantener sólidas instituciones republicanas. Sostenemos que en tiempos de individuación y globalización se requiere más patriotismo, sostenemos en un tono polémico en una disputa con la élite chilena que necesitamos aquí y ahora un esfuerzo de emancipación humana de dimensiones mayores.

A mediados del siglo XX, Germán Arciniegas se preguntaba qué hubiese pasado antes de Bolívar y los demás, si no hubiese existido ese conjunto de verdad y de ilusiones que constituyen la patria. Si los campesinos y el pueblo al tasar su tierra y como unidad no hubiesen sentido nada por ella.

Hubieran sido Bolívar, Artigas, San Martín, Sucre y O'Higgins algo más que criollos, sentados dedicados a sus negocios y sus amores. Ellos fueron héroes, porque llegaron cuando en el largo proceso el pueblo había elaborado la ambición de ser libres. El héroe, concluía Arciniegas, no es hijo de los dioses, es hijo de su pueblo. La palabra de Bolívar, casi puede traducirse en un "yo estoy con vosotros" y este es el secreto de su triunfo. Sería equivocado suponer que el Libertador creara el alma de la república, esa alma existía desde antes, esa alma fue la que invocó el llamar los pueblos a las armas y la que el mismo la animó.

Pero hoy en nuestras élites la palabra patria huele a muerto, partamos pues afirmando la polémica agonía del patriotismo. En tiempo de individuación y globalización el patriotismo es presentado como un cuento de románticos trasnochados o como una peligrosa idea que ha servido para aplastar el pluralismo interno de las naciones y promover la guerra entre los Estados.

Queremos demostrar lo contrario, que el amor a la patria no es un sentimiento vano ni anticuado como creen los individualistas escépticos y los amantes de todo lo nuevo. Tampoco es un sentimiento peligroso por particularista y agresivo

como creen los temerosos de toda pasión. Sabemos muy bien que el patriotismo ha sido utilizado como el último refugio del canalla. El amor a nuestra patria no puede ser usado como arrogante sentimiento de superioridad para discriminar al diferente y atacar al extranjero. Hay quienes conceden supremo valor a la unidad cultural y espiritual de la patria. Sus enemigos son la heterogeneidad social, el pluralismo político, la mezcla racial o la asimilación cultural de lo foráneo. Contra lo diferente, el otro, pero eso no es patriotismo, eso se llama patrioterismo. Ese es un patriotismo incívico que arremete con intolerancia interna y agresión externa, busca a cualquier precio la unidad y la independencia.

Y ese patriotismo incívico no estuvo presente en la hora primera de nuestro patriotismo libertador. Imágenes de aquellos. El fundador del Ejército de Chile, lo distinguía muy bien, al amigo de su padre don Juan Mackenna le había escrito un 5 de enero de 1811 lo siguiente, *“que el sentimiento que debe ser más grato a nuestro corazón, después del amor que debemos al creador, es el amor a la patria”*. Patriotismo de la libertad hispanoamericana que lo llevó a apoyar al Cabildo reunido en Santiago, que a gritos ofreció la dirección suprema de la nueva república a un argentino, llamado José de San Martín un 15 de febrero de 1817.

Patriotismo continental y no nacionalismo estrecho que lo llevó a organizar y financiar la Escuadra Libertadora, expresando a José de San Martín que ella es el único plan que solidificará la independencia, terminando felizmente una guerra que en sí misma, envuelve los principios de la disolución del Estado.

En eso pensaba al ver partir esta rara Escuadra Libertadora, dirigida por un excéntrico inglés, llamado Lord Cochrane, que exclamó lo siguiente: Tres barquichuelos dieron a los reyes de España la posesión del nuevo mundo y estos cuatro van a quitársela. Cuando el representante del Presidente Monroy en Chile fue a hablar con el Director Supremo acerca del temor que Chile se apoderase del Perú, O'Higgins tomó en sus manos el ejemplar de una proclama que había dado a Cochrane, para que repartiera en las costas del Perú y leyó estas palabras; *“No creáis que pretendemos trataros como a un pueblo conquistado, semejante designio no ha entrado jamás, sino en la cabeza de los enemigos de nuestra común felicidad. Solo aspiramos a veros libres y felices. Vosotros formaréis vuestro gobierno eligiendo la forma que más acomode a vuestras costumbres, a vuestra situación e inclinaciones, seréis vuestros propios legisladores y por consiguiente constituiréis una nación tan libre e independiente como nosotros mismos. Y entregando al cónsul la proclama, el Director Supremo agregó: estamos porque el pueblo forme gobierno y tan pronto como el Perú esté emancipado esperamos que Buenos Aires y Chile formarán con el Perú una gran confederación semejante a la de Estados Unidos.*

Jaime Eyzaguirre a quienes hemos seguido aquí en este punto, agrega que dicha confederación se registraría por el sistema republicano. Patriotismo libertario y no nacionalismo estrecho. Eso fue lo que estuvo en el origen, primera fotografía.

Dilema actual, patriotismo estratégico. Salto radicalmente en función del tiempo. ¿Cuál es el núcleo de reflexión actual? El núcleo de reflexión actual, yo diría que está entre un eje liberal y un eje antiliberal y el eje liberal podríamos denominarlo, así como el debate hoy día es Chantal Mouffé versus Carl Schmitt.

¿Qué significa esto? El núcleo liberal supone una globalización sostenida de un cierto proceso de liberación democrática, en donde la democracia deliberativa busca un estado ideal, en donde hay que buscar las reglas de discurso y del diálogo para que exista libertad e igualdad al interior del sistema político. Y esa es la pugna sistemática del liberalismo más progresista en esta dimensión. Sin embargo, por otro lado está la tensión sistemática Schmitt; este fue quien planteó una de las tesis más fuertes en la lógica antiliberal que es recordar la persistencia de la noción amigo y enemigo y es recordar que en este punto es una pauta de comportamiento realista con la cual los Estados se comportan y se siguen comportando.

Esto no es menor, porque en esta dimensión confluyen dos procesos y el proceso es muy sencillo. Por un lado, la dimensión liberal capitalista. Es el proceso de la capacidad de confluir y desatar la energía liberadora, porque esa energía liberadora lo que llama el capitalismo es la creación destructiva. Sin embargo, la pregunta es ¿frente a esa creación destructiva, donde se desatan todas las fuerzas individuales y sociales es posible tener alguna estructura de planificación, es posible plantear una gran estrategia para un país, es posible reconducir esta energía liberadora gigantesca social e individual?

Pues bien, nosotros creemos que es parte del desafío global y ese desafío global supone la confluencia de una triple condición teórica. Todas las bases de nuestra estructura de la teoría del Estado están desafiadas. La teoría del Estado, la teoría de la constitución y la teoría de las relaciones internacionales mutaron la teoría del Estado del siglo XIX.

Y voy a dar algunos índices y con ello concluyo. La teoría del Estado tenía cuatro ejes como norma. Cuatro elementos estructurales: territorio, población, poder y orden. Todos los elementos están hoy día modificados. Territorialmente lo dijo Alberto van Klaveren. Territorialmente Chile está del orden, situado estratégicamente del orden es el 35 o 36 país más grande del mundo. En términos del tamaño del territorio, pero ese tamaño está influido por dos tesis muy distintas para

construir ese territorio. Por un lado, Hobbes construyó en una dinámica muy brutal un territorio que se disputaba en guerra del hombre contra el hombre. En cambio en la lógica de Kant, logramos conquistar Antártica, derecho al mar y ojalá de derecho del espacio en una estructura diferente.

Hay tesis que hoy mismo están confluyendo para configurar órdenes distintos en materias del territorio. Pero, segunda dimensión compleja del territorio, si hay algo que hemos descubierto en la globalización, es el fin de la geografía y en la situación de poderes que saben que ya han puesto límite que la geografía no constituye problema y que podemos ser objeto de presiones sustantivas y lo somos sistemáticamente.

La población, nosotros probablemente aquí es donde tenemos un desafío estratégico gigante, porque a diferencia de todos los órdenes donde nos situamos casi siempre los estándares entre 35 y 36 lugar del mundo, en materia de población Chile está más allá del 50 y entrando entre los 60 países del mundo. Nos encontramos con una demografía cada vez menos influyente, comparativamente al interior de América Latina, Sudamérica en nuestra relación donde la confluencia va decreciendo sistemáticamente, eso significa economía y mercados cada vez más débiles.

Nuestro principal desafío es demográfico.

Poder. Cambio estructural de la fuente de poder. Hoy día el eje es ampliar y densificar las relaciones de poder y orden, estamos frente a un orden que no es la imposición de un orden liberal, sino que la imposición de un orden en donde debemos confluir en una estrategia de patriotismo amplio, el nuestro y el sudamericano, el nuestro y el latinoamericano. Eso supone también una redefinición plural, una dimensión de multilateralismo, una dimensión en donde el orden constitucional que hace la síntesis para tener ambos tipos de criterios, se da en nuestra estructura constitucional, pero abre a un orden internacional, donde hay vigencia de derechos humanos y hay un cierto criterio de universalización.

Creo que estos son parte de los desafíos, para los cuales están hechas las leyes, que se han hecho en el último tiempo. Esas leyes solo ofrecen un instrumento, el instrumento debe estar al servicio de un ejercicio, un diálogo mayor y el diálogo mayor que podemos hacer en una ceremonia que da cuenta de un bicentenario. Eso será abrir la perspectiva de lo que nos viene, mirando con particular atención aquello en lo que nos fue bien en el pasado.

Muchas gracias.

200 AÑOS DE LA POLÍTICA EXTERIOR Y DEFENSA DE CHILE

ROBERTO ARANCIBIA CLAVEL¹

Muy buenos días. Para mí es un agrado estar de nuevo en esta casa de estudios, con tan distinguidas autoridades presidiendo este seminario. Quiero saludar en forma especial a aquellos con los que tengo el honor de compartir este panel tan importante convocado con motivo del reciente aniversario de la Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos como también por el inicio de las celebraciones del Bicentenario de nuestra república.

Concuerdo con Gonzalo García de que este seminario con su importante temática ha sido un acierto de la ANEPE para celebrar un nuevo aniversario de nuestra república.

La verdad es que cumplir 200 años es bastante difícil y el desafío que nos presenta con su exposición Gonzalo García es muy interesante, porque pone de relieve un aspecto que es vital en la vida de los Estados hoy día considerando la situación en que está el mundo.

Se trata de cómo enfrentamos efectivamente este gran proceso de globalización que vivimos y cómo los factores que normalmente nosotros considerábamos en nuestra política exterior y en nuestra política de defensa han cambiado, como lo recordaba el ministro de Defensa y los expositores.

Mark Bloch un gran historiador, fundador entre otros de la Escuela de los Anales, se preguntaba para qué se estudia la historia, por qué hacemos estos recuerdos y la respuesta que se daba, es que la historia se hace para vivir mejor, se hace para la acción, o sea que no sacamos nada con recordar todo lo que ha pasado, si de allí no sacamos las enseñanzas necesarias para construir hacia el futuro.

Por eso es tan importante recordar a los que construyeron lo que somos. Me da mucho gusto entonces escuchar en varias oportunidades dentro de la exposición de Gonzalo García el recuerdo que hace de uno de nuestros padres de la patria Bernardo O'Higgins. Un adelantado a su época, ya que en esos tiempos se tuvo que empezar prácticamente de la nada a construir un país, con una visión de

1 Doctor en Historia - Universidad Católica de Chile. Magíster en Ciencias Políticas, Universidad Católica de Chile. General de División en retiro. Director Académico Magíster en Historia Militar y Pensamiento Estratégico, Academia de Guerra del Ejército. Chile. deniro@manquehue.net

política exterior muy interesante para la época y una política de defensa también. Esta no se llamaba política de defensa y al respecto estoy muy de acuerdo con Miguel Navarro de que en esa época no se hablaba en esos términos lo que no quiere decir que no existiera una visión de cómo compatibilizar ambos aspectos.

Qué bueno entonces reflexionar Chile en estos 200 años, en su política exterior como lo ha hecho Alberto van Klaveren y también sobre su política de defensa. Gonzalo García lo ha hecho en una forma bastante conceptual recordando todas las influencias de carácter filosófico, como las propias de los cambios que ha venido sufriendo la humanidad. Quisiera en mi comentario centrarme un poco más en Chile ¿Qué ha pasado en estos 200 años? Creo que si hay un tema que está pendiente es definir, o contestar la pregunta de ¿qué queremos ser?, porque sobre la base de definir qué queremos ser como país, vamos a poder construir una adecuada política exterior y una adecuada política de defensa que le sirva a esa política exterior.

Hay ejemplos de otros países que han tratado de hacer esto, por ejemplo Brasil. Este país ha generado una escuela de prospectiva, mirando hacia el futuro, haciendo concurrir voluntades, como decía Gonzalo en su discurso. No bastan las leyes, sino se requieren voluntades, no solo de una élite escondida entre cuatro paredes que diga lo que tiene que hacer el país, sino en una instancia en la que participen todos los sectores. La verdad es que hay elementos científicos o seudos científicos para poder realizar esta verdadera encuesta nacional que incorpore el sentir real de todos los sectores para construir el futuro. Lógicamente con las diferencias propias en cuanto a ideas políticas, económicas, sociales, etc., pero buscando un consenso que nos permita avanzar en esa dirección.

Eso va a ser fundamental para la política exterior, porque sabremos claramente a qué estamos aspirando y fundamental para alcanzar lo que se aspira será la definición de una política de defensa, ya que en función de lo que se aspira se va a construir el instrumento militar efectivo que necesita el país para lograrlo.

Por eso es fuerte el argumento de Gonzalo en su discurso con respecto a la necesidad de tener una identidad y de tener también un sentido de patriotismo. Es decir una noción inteligente e innovadora de patriotismo estratégico que se ha incorporado a nuestro vocabulario recientemente tan necesario para definir lo que queremos ser.

Pero ¿qué ha pasado en Chile estos 200 años para no poder lograr lo que queremos? Hemos tenido problemas y los problemas cuando estamos de cumplea-

ños no podemos dejarlos de lado. Hubo una disociación civil-militar que cooperó a no alcanzar ese consenso que es muy necesario y esa disociación se ha producido por una desconfianza cívico militar que ha sido permanente en la historia de Chile. No es un tema solo contemporáneo, sino que ha sido permanente, desde la época de Portales y desde la situación que se vivió antes de la Guerra del Pacífico. Existe al respecto un documento histórico interesantísimo del embajador de Francia o del ministro de Francia aquí en Chile, de esta última época, que comunica a sus autoridades en Europa de que la situación aquí en 1878 es muy compleja y que a ratos se torna increíble. Cuenta que los chilenos incluso clausuraron la Escuela Militar, disminuyeron su Ejército pese a que están a punto de una guerra. La razón, argüía el francés, es justamente una desconfianza que no entiendo que exista con respecto a los militares en este país.

Y por qué esa desconfianza, creo que por dos razones, entre otras muchas. La primera es la intromisión de los políticos en lo militar. Esta también ha sido muy permanente durante los distintos períodos de nuestra historia. El caso más emblemático que se recuerda es en torno a la figura de don Arturo Alessandri Palma, que usó los cuarteles, en su oportunidad, para hacer su lucha contra el Poder Legislativo en plena época parlamentaria, tratando a los senadores como viejos retrógrados en un discurso famoso en la Escuela de Caballería en esos tiempos. La segunda razón es la intromisión de los militares en la política. Esta no ha sido una constante, pero ha habido irrupciones por todos nosotros conocidas y ellas se han debido a causas muy concretas que tienen mucho que ver también con esta incomunicación cívico militar al no darle el valor real a lo que significa tener un aparato militar, que fue necesario ayer, que es muy necesario hoy y que será muy necesario mañana.

De manera que allí hay un gran desafío, en esta misma idea que planteaba Gonzalo García, de buscar cada vez más una mejor comunicación entre estos mundos. Hemos tenido situaciones muy complejas a través del tiempo, me recuerdo el año 1968, todos los Oficiales de la Academia de Guerra, en ese año, firmaron su baja del Ejército. Imagínense lo que significa para un país, que el núcleo que va a ser la masa crítica de su mando, decide irse, como una protesta, ante la absoluta falta de cuidado del nivel político con respecto a la necesidad de mantener un aparato militar como corresponde.

Pero no han sido solamente esas las causas de la falta de una coherencia adecuada de nuestra política de defensa, se pueden agregar a ellas las diferencias propias que han existido en el tiempo entre las instituciones de las Fuerzas Armadas. Siendo un país tan pequeño, hemos tenido influencias francesas, inglesas, alemanas, que afectaron más a una institución que a otra generando diferentes

perspectivas. Así, la Armada tuvo una gran influencia británica, el Ejército fundamentalmente una prusiana y la Fuerza Aérea una mezcla de varias. Lo anterior generó visiones estratégicas distintas, que se dieron y se discutieron, tanto en el siglo XIX como en el XX y se han seguido discutiendo en el siglo XXI y creo que todavía existen muchos aspectos que resolver con respecto a ese punto y que afectan la política de defensa y fundamentalmente la política militar.

Creo que se necesita un discurso coherente. Un país que está en las puertas del desarrollo, como decía Gonzalo García, requiere que no haya voces disonantes, no haya franco tiradores que destruyan una visión de cómo Chile tiene que presentarse en la comunidad exterior. La experiencia estimo no ha sido positiva en muchos casos en relación al rol diplomático o al rol en la política exterior de los militares. Los altos mandos militares normalmente con su lenguaje directo muchas veces alcanzan una excelente relación con sus pares de países vecinos logrando un alto grado de confianza mutua. Pero a veces todo lo que se construyó de confianza en un momento determinado, se destruyó con la declaración de personalidades nacionales o de un analista, con mucha fuerza en la opinión pública. No digo que haya que censurarlos, sino intentar una coherencia en los discursos. Pero lograrlo creo que hay que prepararse internamente para enfrentarnos a un concierto internacional que está cada vez más difícil y más complejo, en las variables que señalaba Gonzalo García.

Ojalá hagamos durar el Bicentenario hasta el 2018 para justamente esta fuerza de patriotismo estratégico esté presente en nosotros, no un patriotismo o un patrioterismo como se decía, sino un patriotismo profundo. Que realmente creamos en Chile. Que realmente sintamos en lo más profundo que lo que estamos haciendo, cada uno en sus distintos papeles, está permitiendo construir algo sobre la base de las historias de ayer.

Es curioso, por decir lo menos, escuchar a veces en el discurso público que las personalidades se refieren a Chile como “este país” como si fuera de otro. Este es nuestro país, y todo lo que hacemos es para construir esta comunidad que tiene un pasado común, que tiene un presente en común y que además queremos construir un futuro para todos. Entonces esto de ponerse como observador desde fuera, de no comprometerse, atenta contra el patriotismo que creo hay que ponerlo de moda de nuevo, porque pareciera a veces que somos más ciudadanos del mundo que chilenos.

Me ha tocado en la universidad, en clases, alumnos que no creen este concepto de patria, o sea no puedo estar más de acuerdo con Gonzalo García,

que es algo que ya está pasado de moda, algo que está muerto dijo y eso hay que hacerlo renacer profundamente y creo que esta es una gran oportunidad, creo que hemos pasado tantas cosas en estos 200 años que vale la pena el intento. Hemos pasado cosas muy dolorosas, en estos últimos 100 años y particularmente en los últimos 60 años, que todavía han dejado cicatrices muy profundas, pero que hay que sanarlas y hay que construir sobre esas desgracias y en ese sentido creo que esta comunidad que forman ustedes, particularmente, y que tiene que estar muy en sintonía con el resto de las actividades que se realizan en otros sectores, puede contribuir notablemente a eso.

Creo que tiene que haber coherencia, podríamos llamarla una coherencia estratégica, que no basta decirla en los discursos, sino que hay que conseguirla que se haga realmente en las bases, que esto realmente llegue a la gente, porque los discursos a veces son tremendamente distorsionadores de estas realidades.

En cuanto a la globalización, creo que si nosotros queremos tener alguna posibilidad de éxito en este mundo, necesitamos tener una identidad bien instalada, ante todas las amenazas que nos señalaba Gonzalo García. Esto significa que tenemos que subirnos a este tren, que es un tren de alta velocidad. No nos podemos quedar abajo, porque si nos quedamos abajo el sistema no va a funcionar. Tenemos que ir con el carné que nos entregaron acá, muy bien colocado, que diga Chile en letras grandes. Además que nosotros en este tren nos sentemos en el asiento en el que nos queremos sentar, que no se nos siente nadie encima o se nos siente alguien al lado que no queremos que se siente. Sino que nosotros nos coloquemos en la ubicación que creemos que nos corresponde. Para lograrlo hay que ser muy coherente, hay que hacer muchos esfuerzos, dar confianza efectiva para que realmente nos permitan sentarnos donde nos corresponde.

Los escenarios que vienen son realmente muy interesantes, y son ya también parte de una visión prospectiva. El desafío es cómo construir para el mañana, cómo alcanzar lo mejor de nuestras capacidades. Para lograrlo necesariamente tenemos que entender profundamente lo que está en nuestras manos.

Creo que la exposición que ha hecho Gonzalo García en el día de hoy ha sido muy relevante ya que no se ha ido a la coyuntura, sino que ha ido a un tema mucho más amplio, mucho más conceptual que nos permite justamente reflexionar en este momento tan importante que está viviendo Chile.

Le agradezco a Gonzalo García su exposición, hay muchos detalles más profundos que se podrían haber comentado, pero creo que en lo medular, lo más

importante es que tenemos que buscar la fórmula de hacer confluir cada vez mejor la política de defensa con la política exterior de Chile, porque eso nos va a permitir ser más grandes.

Podremos compartir una visión, lograr un prestigio de coherencia internacional real, que no sea solamente el sentir de una élite, elaborado detrás de cuatro paredes, sino que el sentir de una nación completa. Eso es el futuro que todos queremos para Chile.

Muchas gracias.

200 AÑOS DE LA POLÍTICA EXTERIOR Y DEFENSA DE CHILE

MIGUEL NAVARRO MEZA¹

Agradezco la oportunidad de comentar la exposición del embajador Alberto van Klaveren.

Comenzaré en el punto en que él terminó su intervención. Dijo el embajador que este seminario era la instancia más propicia para comenzar a desarrollar una mayor interacción entre las políticas exterior y de defensa con lo cual ha reconocido una gran falencia en el posicionamiento internacional de la república. Efectivamente, a lo largo del siglo XX es posible advertir que la relación entre la política exterior y la política de defensa ha sido débil o inexistente, que ambas políticas han seguido cursos independientes, con poca o ninguna coordinación entre ellas, con escasa atención de parte de las autoridades, y que como tal, este ha sido un eslabón débil en la forma como Chile se ha planteado frente al sistema internacional, especialmente en el campo de la seguridad externa.

Naturalmente, esto no ha sido una constante absoluta. En algunos períodos del siglo XIX y siglo XX se aprecia una coordinación adecuada entre ambas políticas, aunque da la impresión que esto ocurrió a un nivel más bien intuitivo que como producto de una acción deliberada y mancomunada de la conducción política. Sin embargo, estos momentos han sido la excepción, mientras que lo normal han sido las anotadas descoordinaciones. Tal como lo planteó el embajador Van Klaveren, durante el proceso de consolidación territorial hubo coordinación y potenciamiento mutuo entre la política exterior y la dimensión militar de la ecuación poder del país; esto fue especialmente perceptible, por ejemplo, durante la administración del Presidente Errázuriz Zañartu, cuando la clase política enfrentó un escenario internacional frío y crecientemente hostil con un empleo adecuado y coordinado de los recursos de poder nacional: no fue entonces coincidencia que en la primera sesión de gabinete del nuevo gobierno en octubre de 1871, se resolviese crear el Ministerio de Relaciones Exteriores como agencia especial de gobierno encargada de los negocios externos –hasta entonces las relaciones externas del país eran responsabilidad de la Subsecretaría de Relaciones Exteriores del Ministerio del Interior– y al mismo tiempo, se ordenase la construcción de dos buques blindados y una unidad especialmente diseñada para el “servicio

1 Abogado, Cientista Político. MA, Mphil, Diploma. Director de la Cátedra de Estudios Internacionales de la ANEPE; profesor de la Academia de Guerra Aérea de la Fuerza Aérea de Chile. Profesor de la Academia Diplomática “Andrés Bello” del Ministerio de Relaciones Exteriores. Chile. mnavarro@anepe.cl

de la Colonia de Magallanes”, en lo que fue el inicio de un amplio programa de modernización de la Armada y del Ejército.

Por cierto, es posible argumentar que esta cooperación entre lo diplomático y lo militar fue entonces más bien intuitiva y quizás poco estructurada; sin embargo, fue altamente efectiva y ese período sentó las bases para la victoria chilena en la Guerra del Pacífico. Algo similar ocurrió en el decenio de 1880, cuando el país debió asumir las responsabilidades de la victoria y se convirtió, casi sin quererlo, en el administrador de la paz en el Cono Sur. Entonces, nuevamente, la clase política, ahora en una forma más racional, integró y potenció sus instrumentos diplomático y militar. Esto le permitió a Santiago responder a su condición de árbitro de la paz regional y enfrentar con éxito el desafío geopolítico que le planteó Argentina en el último decenio del siglo XIX.

En una perspectiva teórica, sabido es que existe una vinculación directa y lineal entre la posición que un Estado ocupa en el sistema internacional, sus objetivos estratégicos y el desarrollo y la mantención de las capacidades militares necesarias para cumplir dichos objetivos. Todos estos factores están íntima e indisolublemente ligados en lo que constituye la esencia misma de la vinculación entre las políticas exterior y de defensa. Los diversos procesos decisionales propios de estas instancias corresponden a agencias gubernamentales específicas y se desarrollan en el seno de las políticas interna y externa del país. Por esta misma razón, tanto la política exterior como la política de defensa son normalmente calificadas como “altas políticas” en el sentido que constituyen ámbitos de gestión gubernamental de gran complejidad e importancia, cuyas decisiones implican elementos técnicos especializados, solo disponibles en el Ejecutivo y no susceptibles de decisión corporativa.

Sin embargo, y más allá de estas especificidades técnicas, gana terreno la tesis que sostiene que la política de defensa, aunque tiene características propias, es en sí un instrumento de la política exterior comprendida este en una perspectiva amplia, de gran política exterior. Naturalmente, esto es difícil de entender y aceptar en el seno del Ejecutivo, donde cuestiones culturales, conflictos de poder y tradiciones políticas militan contra la aceptación de esta óptica unitaria. Sin embargo, resulta mucho más fácil a nivel del Congreso o Parlamento y que esto es así, queda demostrado en que en un número creciente de asambleas legislativas se ha eliminado la existencia de comisiones de defensa y relaciones exteriores separadas, fundiéndose en una sola comisión de relaciones exteriores y defensa, encargada de analizar de consuno las iniciativas legislativas referidas a ambos temas. Cámaras tan disímiles como el Parlamento Europeo, el Congreso de Brasil y la Asamblea Nacional de Ecuador han adoptado ya este modelo.

En el caso de Chile la vinculación entre ambas políticas siempre ha sido un tema complejo, aun en los momentos en que tal coordinación sí existió. Hay varias razones para ello. Desde luego, Chile históricamente ha sido un actor relativamente pequeño en el sistema internacional y tiene aun hoy día una posición geográfica y política excéntrica a los grandes centros de decisión mundial. Además, tradicionalmente, su política exterior se ha caracterizado por un perfil comparativamente bajo en los temas de seguridad aunque, justo es reconocerlo, Chile ha hecho aportes jurídicos significativos en este campo, especialmente en la carta de la OEA.

También contribuyó a esto el Tratado de 1929 con Perú que puso fin definitivamente a la cuestión de Tacna y Arica que estaba pendiente, lo que generó una cierta estabilización estratégica de la situación vecinal. Además, todo el asunto se complicó con los procesos políticos que ocurrieron después de la caída del general Ibáñez y la restauración de la democracia, la denominada *Reacción Civilista*, y que afectó profundamente la relación político-militar mas también dificultó la coordinación defensa-relaciones exteriores, especialmente por la actitud de distancia, desinterés y aun desconfianza con que la clase política miraba a la función de defensa.

Pero me parece que todo esto está en el pasado y que ahora existen los fundamentos de una relación intensa, estrecha y potencialmente exitosa entre las políticas de defensa y exterior de Chile. Además, el país, como potencia mediana emergente y con crecientes responsabilidades en el sistema internacional, debe necesariamente potenciar sinérgicamente sus instrumentos básicos de poder, es decir, sus recursos políticos, diplomáticos y militares.

Desde ese punto de vista, el embajador Van Kleveren mencionó algunos aspectos que dicen relación con esta nueva situación, como por ejemplo, el desarrollo del multilateralismo como principio de la política exterior, lo que necesariamente implica una vinculación mucho más estrecha con la defensa. Es bien sabido que un componente fundamental del multilateralismo es la participación en la seguridad colectiva, lo que a su turno requiere de una visión única, mancomunada y sinérgica de la defensa y las relaciones exteriores.

Pero hay más. En primer lugar, la reciente promulgación de la Ley 20.424 Estatuto Orgánico del Ministerio de Defensa Nacional, ha permitido por primera vez tener un Ministerio de Defensa en forma, funcional, con todas las potestades necesarias para asumir en plenitud la conducción de la función de defensa en sede política y estratégica, y otorgándole una capacidad de gestión en su ámbito similar a la del Ministerio de Relaciones Exteriores en el suyo. En efecto, antes de la

promulgación de Ley 20.424 una de las limitaciones en este sentido la constituía la diferencia de capacidad de gestión de ambos ministerios: mientras que el Ministerio de Relaciones Exteriores, que data de 1871, tenía una plena capacidad sobre la política exterior en su diseño, implementación y control, no ocurría lo mismo con el Ministerio de Defensa Nacional, que no tenía la estructura orgánica ni las potestades equivalentes en lo suyo a las de la cancillería. Hoy día eso está superado; los dos ministerios tienen la capacidad material y jurídica de definir y administrar sus respectivas políticas con igual nivel.

En segundo término –y esto es tanto o más importante– el Estatuto Orgánico del Ministerio de Defensa contempla, por primera vez en nuestra legislación, el concepto de crisis lo que es tremendamente relevante para la coordinación de la política exterior con la de defensa. En efecto, la crisis por definición, implica una maniobra coordinada de elementos políticos, diplomáticos y militares, en la que ninguno tiene la prioridad definitiva, sino que el empleo de estos instrumentos dependerá de la manera que se va desarrollando una situación de crisis. De ello se sigue que, ante una situación de esta naturaleza, es indispensable una coordinación estrecha entre relaciones exteriores y defensa, todo lo cual debe estar previsto en las políticas respectivas. En consecuencia, en la medida que la crisis está contemplada por primera vez en nuestra legislación con efectos concretos en términos de organización de la defensa y conducción estratégica de la fuerza militar, es indispensable asumir visiones únicas entre la diplomacia y el recurso fuerza. Naturalmente, la ley no ha hecho sino reconocer una realidad política que el país ha tenido que enfrentar varias veces en su historia republicana, pero hoy día lo asume en plenitud y con plena sanción legislativa.

En tercer lugar y tal como lo mencionó el embajador Van Klaveren, en la medida que Chile ha venido desarrollando una aproximación sólida hacia el multilateralismo a nivel mundial, esto se ha reflejado en el ámbito de la defensa, en término de fortalecer la cooperación. El *Libro de la Defensa* edición 2010 reconoce la cooperación como uno de los pilares de la política de defensa. Pero, como se ha expresado ya, la cooperación en defensa implica un modelo de inserción internacional que armonice los recursos diplomáticos, políticos y militares. En consecuencia, el multilateralismo y la cooperación en el campo de la seguridad internacional son, a la vez, un estímulo y un resultado de una adecuada interacción entre defensa y relaciones exteriores.

Finalmente, pero de ninguna manera es lo menor, está el tema de la política de defensa en sí. Chile tiene hoy una política de defensa explícita pero es de tiempos comparativamente muy recientes, de hecho solo desde el año 2001. Pero no

ocurre lo mismo con la política exterior que sí existe como tal desde comienzos del siglo XIX y que se fue desarrollando y adquiriendo, progresivamente, densidad y sofisticación. En consecuencia, esta suerte de “unilateralismo administrativo” comprometió siempre la posibilidad de coordinar adecuadamente los recursos políticos y militares del país.

Pero actualmente también ese aspecto ha sido superado. Las dos políticas tienen similares niveles de desarrollo, lo que facilita su incorporación y ordenación armónica. Además, y esto es fundamental, existe una clara voluntad política en este sentido, expresada en múltiples oportunidades por el Ministro de Defensa, en diversas instancias, en términos de hacer de la coordinación entre la política exterior y la política de defensa uno de los ejes de su gestión, en lo que ha sido secundado por el ministro de Relaciones Exteriores. Deseo enfatizar este aspecto porque, sabido es que, en el fondo todo parte de aquí, cualquier tipo de coordinación entre políticas públicas requiere que exista voluntad entre los diversos actores políticos involucrados.

De manera que, resumiendo, existen ahora las condiciones adecuadas para efectivamente dar un paso decisivo y final de coordinación entre ambas políticas, idealmente bajo la forma de una política de seguridad nacional que integre el ejercicio de todas las capacidades combinadas del país en su proyección hacia el sistema internacional.

Ese es un tema pendiente pero creo que hoy día se dan todos los fundamentos legales, las capacidades intelectuales y las estructuras burocráticas para poder avanzar definitivamente en ese campo.

Muchas gracias.



PANEL 2

**LA CONDUCCIÓN MILITAR DE LA DEFENSA:
LA EVOLUCIÓN HISTÓRICA Y PERSPECTIVAS**

LA CONDUCCIÓN MILITAR DE LA DEFENSA

CRISTIÁN LE DANTEC GALLARDO¹

Buenos días, primero gusto de saludarles, nuestra presentación básicamente es descriptiva de lo que fue y lo que es hoy día la conducción de la Defensa, no voy a hacer juicios de valor respecto de los cambios que se han producido de ningún tipo, sino que eso se lo dejo a los comentaristas que podrán, a partir de los insumos que vamos a colocar sobre la mesa, hacer un análisis respecto a si estos cambios han sido buenos o han sido malos.

Yo simplemente me voy a limitar a dar a conocer cuáles han sido los cambios y qué han producido estos cambios y cuál es la situación que hoy día tenemos respecto a la conducción de la Defensa.

En primer lugar yo partiría diciendo que la Conducción Conjunta de la Defensa a la cual hemos evolucionado nosotros no es algo nuevo, el general Eisenhower al término de la Segunda Guerra Mundial, o sea, estamos hablando casi o poco más de 60 años atrás, indicaba, producto de su experiencia, que en los futuros conflictos la conducción de las fuerzas debía ser conjunta y no podía seguir siendo por servicios independientes como se denominan en Estados Unidos. A partir de esta referencia, veamos el temario de esta presentación el que consta de una breve introducción, luego vamos a hablar del sistema de la Defensa hasta el año 2010, porque como ustedes saben en febrero recién pasado fue firmada la nueva Ley del Ministerio de Defensa, que establece la estructura del sistema de defensa actual; voy a hablar más específicamente de la organización de detalle del Estado Mayor Conjunto ya que no está considerada en la ley, para terminar con algunas palabras finales.

Haciendo un poco de historia respecto a lo que ha sido la estructura de la Defensa Nacional, esta ha tenido pocos cambios importantes; el primer gran cambio

1 General de División. Especialista en Estado Mayor, realizó un Magíster en Ciencias Militares con mención en Planificación y Gestión Estratégica en la Academia de Guerra del Ejército, el DPA en la Universidad Adolfo Ibáñez, y el Magíster en Gestión de Negocios Internacionales en la Universidad Gabriela Mistral, además es Doctor en Estudios Internacionales, mención Relaciones Internacionales, del Instituto de Estudios Avanzados de la Universidad de Santiago. Entre otras actividades, en el Ejército se ha desempeñado como Profesor en la Academia de Guerra y en la Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos (ANEPE). El año 1998 fue designado como primer Agregado Militar de la Misión de Chile ante Naciones Unidas; el año 2000 fue destinado a la Comandancia en Jefe del Ejército, dirigiendo y ejecutando el proyecto del Centro de Entrenamiento Conjunto para Operaciones de Paz (CECOPAC).

Fue designado como Director de la Academia de Guerra del Ejército, Comandante de la III División de Ejército, Director de Finanzas y Comandante de Apoyo a la Fuerza, y Jefe del Estado Mayor del Ejército. Actualmente se desempeña como Jefe del Estado Mayor Conjunto, Chile. clcdantecg@hotmail.com

se produce en 1932 cuando se crea el Ministerio de Defensa Nacional porque antes funcionó con un sistema operativo bajo la responsabilidad de las instituciones y otro administrativo en el nivel de la Defensa, diferenciado para cada una de las organizaciones de las Fuerzas Armadas .

Este Ministerio de Defensa Nacional de 1932, centraliza algunas funciones sin cambiar demasiado las cosas, mantiene una estructura en que también cumple funciones básicamente de carácter administrativo, sin embargo a ese ministerio se le fueron agregando varios elementos cooperadores como fue el Consejo Superior de la Defensa Nacional o CONSUDENA y la Junta de Comandantes en Jefe, pero me atrevería a decir que con esta nueva ley que conocimos en el presente año, nos damos cuenta que no se había producido en muchos años un cambio tan importante en la estructura de la Defensa como el que estamos enfrentando hoy día, es decir, la Defensa ha sido un elemento que no ha estado, en general, en la discusión política hasta ahora y eso tiene ventajas y a su vez tiene también algunas desventajas.

¿Cuál era la organización de la defensa hasta febrero del año 2010?

La estructura de la Defensa se inicia con el Presidente de la República, quien tenía como asesores directos a dos organismos colegiados: el Consejo Superior de Seguridad Nacional (CONSUSENA) y al Consejo de Seguridad Nacional (COSENA). Por su parte, el ministro de Defensa Nacional también tenía su propia asesoría; además de la Junta de Comandantes en Jefe, contaba bajo su conducción directa con un Estado Mayor de la Defensa, las respectivas subsecretarías, incluyendo la Subsecretaría de Carabineros e Investigaciones que hasta el día de hoy están consideradas dentro de esta estructura, pero sabemos que se está en espera que se dicte una ley que las va a trasladar a un Ministerio de Seguridad. Dependían también del ministro de Defensa las instituciones y las Fuerzas Conjuntas, cuando hablo de Fuerzas Conjuntas me estoy refiriendo a los Comandos Conjuntos, como es el caso del Comando Conjunto Austral que tenía una dependencia directa del ministro de Defensa.

Además, existía una serie de organismos que funcionaban también con dependencia directa o indirecta del ministro de Defensa Nacional, lo que finalmente hacía bastante difícil la conducción de ellos debido a que tenían un trabajo bastante independiente y poco coordinado porque era muy difícil disponer una estructura de esas características.

Desde la perspectiva de la conducción, este sistema tenía al Presidente de la República como cabeza, de él dependían los ministerios y básicamente estaban

lo que nosotros denominábamos los “Campos de Acción”, en que algunos ministerios tenían alguna relevancia especial para la Defensa, como era el caso de Interior, Relaciones Exteriores y el de Hacienda y Economía. Por su parte, el Ministerio de Defensa tenía a través del CONSUSENA una relación con estos ministerios que eran los que consideraban los Campos de Acción para la Defensa Nacional. Tal como lo explicaba, el Presidente tenía en el Consejo de Seguridad Nacional su asesoría del más alto nivel; en el CONSUSENA los cuatro campos de acción: interno, diplomático, defensa y el económico, representados por sus respectivos ministros y a partir del Ministerio de Defensa dependían las fuerzas militares que actuaban conforme a la planificación secundaria que se elaboraba a ese nivel.

Visto desde la perspectiva de los niveles de la conducción, había un nivel político en el cual encontrábamos al Presidente de la República y al ministro de Defensa Nacional básicamente a lo que refería al campo de acción de la defensa; un nivel estratégico en el que encontrábamos a la Junta de Comandantes en Jefe o la autoridad designada para conducir las fuerzas. En esto me detengo un momento porque todos los que alguna vez estudiamos en una Academia de Guerra discutimos horas y horas al respecto, yo también fui Director de la Academia de Guerra y me percaté que los profesores de estrategia destinaban mucho tiempo tratando de clarificar esta situación, dilucidando qué era mejor, si la conducción de la fuerza iba ser unipersonal con una autoridad designada por el Presidente de la República o por un mando colegiado como sería el caso de la Junta de Comandantes en Jefe. Se han escrito muchas páginas respecto a las ventajas y desventajas a cualquiera de ambos sistemas; una de las ventajas, y me adelantó un poco, que tiene esta nueva ley es que resolvió el problema que debieron enfrentar todas las anteriores generaciones las que discutieron largamente y se emplearon profusamente fundamentos para establecer las ventajas que tenía un mando colegiado o un mando unipersonal. La verdad que hasta febrero de este año esa duda, esa pregunta siempre seguía y era un resolución que tenía que adoptar el Presidente de la República cuando se presentara una crisis.

Esta situación tenía también la desventaja que al no estar tomada esta resolución con anterioridad, es decir, la persona que fuese designada conductor estratégico o se asumiera un mando colegiado, lo asumía en el momento que se le designaba y se le imponía como tal en el momento de la crisis, lo que impedía una preparación previa o tener organismos que sirvieran de apoyo preparados con anterioridad para la gestión que debía cumplir. Bajo este mando, como decía unipersonal o colegiado, se encontraban las instituciones de la Defensa, Ejército, Armada y Fuerza Aérea y los órganos de maniobra conjuntos que se crearon para el efecto; en el nivel operacional ya estaban las fuerzas militares, aéreas, navales correspondientes bajo los mandos militares.

Desde la perspectiva del proceso de planificación lo primero que se hace es la Apreciación Global Político Estratégica. Ahora ¿quién hacía esta Apreciación Global Político Estratégica? el Estado Mayor de la Defensa Nacional, organismo asesor del ministro de la Defensa. Esta es una apreciación que obviamente debe cubrir todo los frentes o campos de acción que tiene la Defensa que explicamos anteriormente, pero era elaborada por un organismo militar dependiente del Ministerio de Defensa Nacional. A partir de esa apreciación se definían la amenazas, y en base de esas amenazas se elaboraba un plan de guerra nacional. Este plan tenía misiones para los distintos campos de acción, ya antes enunciados y en el campo de acción de la Defensa, en particular, se hacía una apreciación de la situación estratégica en el mismo Estado Mayor de la Defensa Nacional, o sea, todo este proceso lo estamos viendo en una misma organización, estructura que por lo demás está compuesta en un 99% por militares en el sentido amplio de la palabra: marinos, aviadores, militares, es decir, los integrantes de las Fuerzas Armadas manejábamos esta perspectiva global de la defensa, con una visión bastante unilateral.

A partir de esta apreciación de situación estratégica nacía el plan de guerra para las Fuerzas Armadas, también elaborado por el Estado Mayor de la Defensa Nacional, donde recién aparecían las misiones a las Fuerzas Armadas y para los órganos de maniobra conjuntos que se establecieran en la planificación.

¿Qué es lo que pasa con la implementación de la ley N° 20.424 que produce este cambio tan importante del que estoy hablando? Vamos a verlo y analizar esta ley desde cinco perspectivas, que son las que afectan directamente a la conducción de la Defensa. En primer lugar modifica la estructura superior de la Defensa. ¿Cómo lo modifica?, a partir de la dictación de la ley, deja a nivel del Presidente de la República solo como organismo asesor el Consejo de Seguridad Nacional, que es un organismo netamente político y un sistema de defensa que se crea donde están todos los ministerios y organismos, más el Ministerio de Defensa Nacional.

Establece lo que es la política de defensa, que tal como lo indica su definición, señala que son los principios y criterios con que el Estado orienta a su función de defensa con vista de preservar la soberanía e integridad de nuestro territorio y contribuir al logro de los demás objetivos nacionales y al Ministerio de Defensa Nacional le deja exclusivamente la política militar, debido a que su función básica es traducir la política de defensa en orientaciones para las Fuerzas Armadas, definiendo criterios y estándares para materiales y equipos de uso común en las tres instituciones, define materias logísticas y permite optimizar el cumplimiento de tareas comunes y conjuntas de acuerdo a los recursos asignados por el Estado, es decir, establece una política de defensa que considera a todos los ministerios y organismos del Estado, es decir,

a todo el Estado y establece que la política militar está radicada solo en el Ministerio de Defensa Nacional.

¿Cuál es la estructura que establece esta nueva ley para tiempos de paz?

Tal como decía, tiene el Presidente de la República, el COSENA como organismo asesor; el ministro de Defensa tiene a la Junta de Comandantes en Jefe como asesor directo en el nivel estratégico, estableciéndose una estructura permanente del ministerio con la Subsecretaría de Defensa, Subsecretaría para las Fuerzas Armadas, el Estado Mayor Conjunto y las tres instituciones armadas.

En el caso de crisis o guerra aquí se produce una diferencia porque aparece un elemento que, como lo expliqué anteriormente, estaba en la discusión que era quién conduce a las fuerzas, surge la figura ya definida del conductor estratégico quien recibe en la ley, la delegación del Presidente de la República cuyo mandato como Jefe Supremo de las Fuerzas, está en la Constitución. Esta autoridad delega el mando de las fuerzas directamente en el Jefe del Estado Mayor Conjunto, quien es designado por él, como conductor estratégico, es decir, este conductor estratégico en caso de crisis o guerra queda dependiendo del Presidente de la República a través del Ministro, quien mantiene la organización permanente del Ministerio de Defensa con la asesoría de la Junta de Comandantes en Jefe.

Aquí nos aparecen dos cosas interesantes, ya que el Estado Mayor Conjunto debe ser capaz de desdoblarse para cumplir dos funciones, por una parte, convertirse en el organismo asesor del conductor estratégico y, por otra, debe continuar con su función de asesoría al ministro de Defensa Nacional en lo que ahí le corresponde. Del conductor estratégico pasan a depender todos los medios asignados a las operaciones, sean estos órganos de maniobra conjuntos como no conjuntos, siendo estos últimos aquellos que son integrados por fuerzas de una sola institución; un ejemplo concreto, la Escuadra Nacional es un órgano de maniobra no conjunto que también pasa a depender directamente del conductor estratégico. En esta perspectiva la función de las instituciones es la de asignar las fuerzas que sean requeridas para la maniobra que ha establecido el conductor estratégico. Esto es un cambio fundamental de lo que se ha producido en la conducción de la Defensa. De esta manera lo que no estaba definido se definió, no voy a dar ninguna opinión si se definió para bien o para mal, eso lo dejo para los comentaristas, pero se produjo una definición respecto a una situación de mando de fuerzas que estaba indefinida.

Respecto a los niveles de la conducción, también establece claramente los niveles político, estratégico, operacional y táctico. El nivel político estratégico que

habíamos visto que funcionaba antes de la dictación de esta ley en la práctica desaparece como nivel y se transforma en un campo de trabajo, porque siempre existe una interrelación o interpenetración entre uno y otro nivel, lo que hace que lo político-estratégico siga siendo un campo de trabajo y no necesariamente sea un nivel de la conducción. En el nivel político encontramos al Presidente de la República y al ministro de Defensa Nacional con la asesoría de la Junta de Comandantes en Jefe, en el nivel estratégico las instituciones y el conductor estratégico o Jefe del Estado Mayor Conjunto que cuenta con la asesoría de su propio Estado Mayor. Para el nivel Operacional, donde se desarrollan efectivamente las campañas, están los órganos de maniobras conjuntos y no conjuntos, quedando en el nivel táctico las unidades de operaciones terrestres, navales, aéreas o conjuntos si es del caso.

Esta ley también modifica la Subsecretaría y reordena los organismos vinculados al Ministerio de Defensa Nacional.

¿Qué es lo que hacen las subsecretarías del Ministerio de Defensa?

Establece dos subsecretarías, el subsecretario de Defensa y el Subsecretario para las Fuerzas, es decir, la Subsecretaría de Defensa asume lo que hablamos anteriormente que hacía el Estado Mayor de la Defensa respecto a la llamada planificación primaria, la coordinación de todo el resto de los ministerios y la gran coordinación de la defensa; la coordinación política la cumple el Subsecretario de Defensa, quien propone al ministro las políticas sectoriales, por su parte el subsecretario para las Fuerzas Armadas cumple la mayor parte de las funciones administrativas que tiene el ministerio como tal.

Es decir, la Subsecretaría de la Defensa es el gran gestor político de la Defensa; la Subsecretaría para las Fuerzas Armadas es el gran gestor administrativo para la defensa y, finalmente, el Estado Mayor Conjunto es el gran gestor estratégico de la Defensa. En consecuencia, esta ley permite definir claramente las funciones que tienen los organismos que dependen directamente del ministro de Defensa.

Los organismos vinculados que vimos anteriormente dependían en forma directa del ministro, ahora se les da una organización bastante más lógica, ya que estas organizaciones están agrupadas funcionalmente en la estructura del ministerio teniendo una dependencia más clara. Solo quisiera resaltar en el caso del Estado Mayor Conjunto que los órganos de maniobra conjunto de carácter permanente, es decir, el Comando Conjunto Austral, y el Comando Conjunto Norte que ya se creó, pasan a depender directamente del Jefe de Estado Mayor Conjunto desde

tiempos de paz, lo cual sin duda alguna facilita la preparación y la coordinación de todas las actividades estratégicas y operativas que deben cumplir estas organizaciones, su dependencia anterior era directamente del ministro.

¿Cuál es el proceso de planificación ahora, con estos cambios?

La misma apreciación Global Político Estratégica hoy día la desarrolla la Subsecretaría de Defensa que como vimos es una organización que está en el nivel netamente político y sin duda alguna, le es mucho más fácil coordinar con los otros Ministerios; lo que no podía hacer un Estado Mayor de la Defensa Nacional que estaba solamente tripulado por militares y que tenían que tratar de coordinar esta función con el resto de los ministerios. Hoy día es una autoridad política que debe coordinar con las autoridades políticas. El subsecretario de Defensa es ahora quien define las amenazas y elabora el Plan de Guerra Nacional, donde viene, igual que en el caso anterior, las misiones a los campos de acción, y dentro de las misiones que entrega están también para la Defensa Nacional, pero ahora viene el cambio: ¿quién hace la apreciación de situación estratégica?, el Estado Mayor Conjunto, es decir, este organismo está en lo que debe estar, en la conducción estratégica de las fuerzas. A partir de eso, elabora el Plan de Guerra de las Fuerzas Armadas, o como le llamemos. En ese plan o en ese documento nacen las misiones para los órganos de maniobra conjuntos y no conjuntos y aquí hay otro cambio que es muy importante, ya que las misiones que aquí nacen no son para las instituciones, ya que el Estado Mayor Conjunto en su maniobra no le da misiones a las instituciones ni al Ejército, Armada ni Fuerza Aérea, sino que le da misiones directamente a los órganos de maniobra establecidos, sean estos conjuntos o no conjuntos.

Otro aspecto muy importante de la ley es la consolidación de la Junta de Comandantes en Jefe. Esta, como vimos, es una creación de bastantes años atrás, del año 60, pero que nunca tuvo una definición clara de cuál eran sus funciones. Hoy día esta Junta de Comandantes en Jefe que está integrada por los Comandantes en Jefe del Ejército, Armada y Fuerza Aérea, y por el Jefe Estado Mayor Conjunto, tiene funciones totalmente definidas en la ley y que básicamente apuntan a que el ministro tiene la obligación de consultarle todo lo relacionado con la conducción de las fuerzas y con el desarrollo de las Fuerzas Armadas. Esta obligación de consultar no significa una obligación de hacer lo que la Junta le diga, pero sí comporta una obligación de escuchar y dejar constancia en las respectivas actas la posición de cada uno de los Comandantes en Jefe o del Jefe Estado Mayor Conjunto a cada una de las situaciones que son planteadas para consulta obligada o no obligada de la Junta.

Finalmente, está el fortalecimiento a lo conjunto, que en la práctica lo que hace esta ley es crear dos estructuras diferentes: una orgánica donde están las tres instituciones de la Defensa y una operativa a cargo del Estado Mayor Conjunto.

Estructuras que son paralelas, que no se topan y no se tiene que topar, pero de hecho son dos estructuras distintas. ¿Qué implica eso? Implica que el Jefe Estado Mayor Conjunto es el responsable del adiestramiento conjunto, de la doctrina conjunta, de la inteligencia conjunta y de la planificación estratégica; y las instituciones de las Fuerzas Armadas son responsables de la preparación de las fuerzas, de la asignación de fuerzas, del apoyo logístico, personal y administrativo. Desde una perspectiva funcional, el Jefe Estado Mayor Conjunto debe orientar la preparación conjunta de las fuerzas. ¿Y por qué debe orientar a la preparación conjunta de las fuerzas?, porque él sabe qué maniobra va a realizar con las fuerzas, y a partir de esa maniobra que él tiene definida debe solicitar a las instituciones las fuerzas, y estas por su parte tienen la obligación de asignar esas fuerzas con el entrenamiento y con las capacidades que se requieran. Vistas también desde la perspectiva del mando operacional, cuando se produce cualquier operación nacional o internacional el Jefe de Estado Mayor Conjunto solicita capacidades a las Fuerzas Armadas, quienes transfieren esas capacidades expresadas en fuerzas al Estado Mayor Conjunto y esas fuerzas participan ya sea en un compromiso internacional, como el caso de las OPAZ, o en uno nacional, cuando corresponda, dependiendo directamente del Jefe del Estado Mayor Conjunto. Hoy día las fuerzas que se encuentran en Haití, por ejemplo, asignadas por las instituciones para cumplir esta función internacional dependen directamente del Jefe del Estado Mayor Conjunto.

Desde la perspectiva de la planificación estratégica, ¿qué es lo que hace cada una de estas estructuras? La estratégica, que es el Estado Mayor Conjunto, elabora la planificación donde fija los objetivos estratégicos, distribuye la fuerza militar, coordina los recursos, como también coordina, a través del ministro, con otros campos de acción. ¿Qué quiere decir eso?, por ejemplo, en el desarrollo de las operaciones si es necesario hacer coordinaciones con el Ministerio de Relaciones Exteriores con el campo de acción externo tiene que hacer las gestiones para mejorar o facilitar el desarrollo de su maniobra y, finalmente, lo más importante, conduce las operaciones, mientras que la estructura orgánica representada por las instituciones, tiene la responsabilidad de preparar la fuerza militar, proporcionar esta fuerza, movilizarla y brindar apoyo logístico administrativo en función de la planificación estratégica para el teatro de guerra.

Paso ahora a explicar qué se hizo, qué estructura adoptó el Estado Mayor Conjunto, especialmente considerando que su estructura no está establecida por

ley, a diferencia de la subsecretaría que sus divisiones sí lo están. El Estado Mayor Conjunto es una organización en la ley vacía. Hubo entonces que crearle una estructura, lo que a mí me parece bien porque este tipo de organizaciones son más ágiles y tienen mayores cambios que lo que pueden tener una de índole más bien administrativa.

En la estructura que se le dio al Estado Mayor Conjunto, dependen del Jefe de Estado Mayor Conjunto una secretaría general, una secretaría ejecutiva para el desminado humanitario, que no es permanente, que va a existir mientras dure el desminado, proceso que se extenderá por lo menos 10 años más. Además cuenta con una asesoría jurídica, una de finanzas y una de auditoría, con un subjefe, que por ley su función es reemplazar al Jefe de Estado Mayor Conjunto y cinco direcciones y una academia conjunta. De estas, cuatro direcciones el próximo año van a estar tripuladas por oficiales generales y almirantes, las cuatro, por razones que voy a explicar:

Existe una primera Dirección de Planificación y Conducción Estratégica cuya función principal está en la planificación secundaria para la defensa nacional y la conducción, esta organización es la que en un momento determinado debe brindar la asesoría al conductor estratégico en la conducción de las fuerzas, su estructura interna le permite hacerlo perfectamente. Una Dirección de Inteligencia que está establecida por ley como tal y que debe de acuerdo a la Ley de Seguridad debe cumplir una acción coordinadora con las direcciones de inteligencia de las instituciones. Hoy día esta dirección está a cargo de un oficial superior. Las direcciones de las instituciones están a cargo de generales, lo que hace bastante difícil la coordinación, pero ya el próximo año vamos a tener específicamente un almirante en ese puesto con lo que seguramente se le va a facilitar bastante la función que hoy día no se realiza.

Una Dirección de Desarrollo y Tecnología cuyo objetivo principal está en desarrollar, valga la redundancia, los planes de desarrollo conjunto de las fuerzas; es decir, aquí es donde deben elaborarse a partir de las capacidades que se requieren para el cumplimiento de las misiones. Esta organización es la que debe elaborar la planificación de desarrollo conjunto. Cuando hablo de desarrollo, no estoy hablando exclusivamente de adquisiciones, parte de eso puede ser adquisiciones y elementos, pero estas capacidades se desarrollan mediante cambios de organización, entrenamientos, entre otras actividades, hay muchas formas de desarrollar las capacidades para poder cumplir con lo que se prevé en la planificación.

Una Dirección de Operaciones Internacionales cuya función básica es conducir y manejar; conducir las fuerzas que están cumpliendo misiones fuera del país

y manejar las relaciones internacionales a nivel del Estado Mayor Conjunto. Una Dirección Administrativa a cargo de un oficial superior y, finalmente, una Academia Conjunta que por el momento es una organización virtual, porque lo primero que tiene que hacer es crear la doctrina conjunta que en la práctica no la tenemos, porque aunque hay muchos documentos de doctrina conjunta, lamentablemente esta fue creada bajo una metodología “bottom up”, es decir, de abajo hacia arriba. Como era una doctrina consensuada entre las instituciones era mucho más fácil partir por aquellos aspectos técnicos, o sea, por ejemplo *“pongámonos de acuerdo cómo se va a comunicar el avión con el buque”*, pero nunca se llegó a lo medular de esta doctrina, es decir, cómo vamos a conducir las instituciones en forma conjunta. Estamos cambiando ahora a una metodología “top down”, de arriba hacia abajo y esperamos sacar antes de fin de año el primer documento de doctrina conjunta en el que se va a definir qué es lo institucional y qué es lo conjunto creando a partir de ahí una base para poder ir desmembrando el resto de la doctrina; esto no significa que la Academia entre en el campo de la ANEPE, que está en el campo político, ni en el campo de las academias que tienen las instituciones, que es el operativo y el táctico, simplemente crea algo que hoy día no tenemos.

Finalmente, en la línea de mando, que tiene el Jefe de Estado Mayor Conjunto, es decir aquellas organizaciones que dependen no como asesoría, como estructura superior, sino como mando, está el Comando Conjunto Norte que el próximo año también va a estar tripulado por un oficial general, de categoría general de división o su equivalente con la otras instituciones para que efectivamente puedan coordinar el entrenamiento con las fuerzas que están bajo su mando; el Comando Conjunto Austral, el Centro de Entrenamiento OPAZ (CECOPAC), la Fuerza Conjunta Combinada Cruz del Sur, que es una organización que a fin de año estará terminada y que el próximo año tiene que empezar con sus procesos de entrenamientos, tanto en Chile como combinado con Argentina, y las Fuerzas de Paz que se encuentran en estos momentos desplegadas y otras fuerzas que sean asignadas de acuerdo a las necesidades.

Quisiera terminar señalándoles que el nuevo escudo del Estado Mayor Conjunto en su centro tiene una coraza que representa a la Defensa que es la misma que está en nuestro escudo nacional, estará rodeada por los laureles que representan al Estado Mayor y tiene cruzada 3 espadas: la naval, la de O’Higgins y la aérea con la frase “Unidos para la Victoria” en latín.

Muchas gracias.

LA CONDUCCIÓN MILITAR DE LA DEFENSA: LA EVOLUCIÓN HISTÓRICA Y PERSPECTIVAS

MIGUEL Á. VERGARA VILLALOBOS¹

Muy buenos días, me voy a saltar los saludos y los agradecimientos de modo de aprovechar los 15 minutos que tengo asignados. Me corresponde, como dijo el general Le Dantec, la ingrata misión de poner los juicios de valor, y es lo que voy a hacer.

Antes que todo debo decir que creo necesaria la modificación que se hizo al Ministerio de Defensa. Desde ya no contaba con una Ley Orgánica y, curiosamente, era el único ministerio que no tenía una ley de ese tipo. Lo obrado me parece que, en general, es mejor de lo que teníamos. Pero dicho esto, quiero recoger algunas de las experiencias de la antigua organización que creo merecen atención. No quisiera que se pensara que esa organización –como se ha repetido hasta el cansancio– estaba pensada para la Guerra Fría y ya totalmente obsoleta. En mi opinión, contiene aspectos rescatables que deberían ser considerados en la reglamentación subsidiaria que se está elaborando, en el marco de la nueva ley. Entre estos es bueno recordar, por ejemplo, que la antigua organización, con todos las deficiencias que puede haber tenido, permitió superar con éxito las crisis del río Lauca en 1962, de Laguna del Desierto en 1965, la crisis parcial que tuvimos con Perú entre los años 1974 y 1975, y con Argentina en 1978. Por lo tanto, debemos aceptar que aquella organización, después de todo, no era tan mala.

Dejando establecida esta posición, desearía sugerir algunos aspectos que podrían incluirse en la reglamentación subsidiaria de la ley, que entiendo está actualmente en proceso.

A. ASPECTOS POR CONSIDERAR EN REGLAMENTOS SUBSIDIARIOS

1. Documentos primarios y secundarios de la planificación

En primer lugar es rescatable el Decreto Supremo N° 37 de 1950, donde se dispone la planificación primaria y secundaria con que debe con-

1 Almirante en retiro. Ex Comandante en Jefe de la Armada, Oficial de Estado Mayor, Ingeniero Naval Electrónico, profesor de Academia en la asignatura de Estrategia, Master of Arts en Filosofía (The Catholic University of America), y Doctor (C) en Filosofía (U. de Navarra). Investigador asociado del Centro de Estudios Estratégicos de la Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos. vergara441@tie.cl

tar el país. Sería conveniente que ese decreto siguiera vigente. En la redacción de los reglamentos subsidiarios de la nueva ley se debería especificar cuáles son los documentos primarios y secundarios de la planificación nacional, indicando responsabilidades y forma general de elaborarlos; incluyendo, por supuesto, la *Apreciación Global Político Estratégica*, a la que hizo referencia el expositor anterior.

2. Funciones conjuntas, comunes y específicas de las FF.AA.

En segundo lugar, también es rescatable la parte del Decreto Supremo N° 272 de 1985, que define las funciones de las Fuerzas Armadas, que son: funciones conjuntas, funciones comunes y funciones específicas. Nadie está en desacuerdo con que tenemos que avanzar hacia lo conjunto, porque probablemente la guerra y las crisis, finalmente, serán conjuntas. Pero no es deseable que eso derive en una “conjuntivitis”, que pudiera afectar la visión general del conflicto. Si bien es cierto que es importante acentuar lo conjunto, no debemos olvidar que también hay funciones que son propias de cada una de las instituciones de la defensa, y otras funciones que son comunes. Lo que verdaderamente importa es que haya un objetivo común y adecuadas coordinaciones, de modo de evitar interferencias. Me preocupa el énfasis, quizás exagerado, en que todo tiene que ser conjunto. Lamentablemente no tengo el tiempo para extenderme, pero en aquel Decreto Supremo N° 272, están definidas claramente cuáles son las funciones conjuntas, cuáles las específicas y cuáles las comunes. Confío en que estas funciones se mantendrán y no caigamos en una excesiva y unilateral “conjuntivitis”.

3. Junta de Comandantes en Jefe

En tercer lugar aprecio que sería conveniente revisar el rol de la Junta de Comandantes en Jefe, creada por Decreto Fuerza de Ley N° 181 de 1960. Me parece una ironía que en la tercera versión del *Libro de la Defensa*, recientemente publicado, se diga que la Junta de Comandantes en Jefe se ha potenciado en la nueva organización del ministerio. Estimo que no es así porque, nos guste o no, el total del poder se mantiene siempre invariable; es como la energía que no aumenta ni disminuye, sino que solo se transforma. En tal sentido, si el Jefe del Estado Mayor Conjunto (JEMC) tiene más poder ahora que antes –no entro a discutir si debe tenerlo o no– ese poder no se ha generado de la nada, sino que le ha sido arrebatado a los Comandantes en Jefe.

La Junta de Comandantes en Jefe es el organismo colegiado del más alto nivel, conformada por los oficiales de mayor experiencia de las ramas de la defensa, por lo que merecería tener un papel más relevante que el asignado en la nueva ley. En los hechos, es un organismo meramente asesor, que solo puede “opinar” cuando así lo requiere el ministro; no tiene ninguna capacidad resolutoria, ni rol activo en la planificación, o en la adquisición de material bélico. Con todo, creo que aún es tiempo para dar una mayor relevancia al papel de la Junta de Comandantes en Jefe, en el marco de la nueva ley. En efecto, el artículo N° 10 de la ley estipula que el ministro de Defensa, que integra y preside la junta, deberá pedir la opinión a la Junta de Comandantes en Jefe en determinadas materias que se detallan expresamente. Mi sugerencia es dejar debidamente normado que esa opinión se deberá solicitar formalmente, y sus acuerdos registrados en un acta. Los asuntos de la defensa nacional son muy delicados y sensibles, y sus efectos se aprecian usualmente en el largo plazo. Por lo mismo, es de toda conveniencia que el ministro pida la opinión a los Comandantes en Jefe, en las materias que indica la ley, mediante una reunión formal de la junta, que se citará anticipadamente y por escrito, indicando las materias por analizar y registrando en un acta las distintas opiniones.

Naturalmente, la decisión última corresponderá al nivel político, y será el ministro quien resuelva las discrepancias. Lo importante es que quede constancia respecto de los argumentos que se tuvieron en cuenta para tomar esa decisión. No debería ocurrir –como ha pasado– que el ministro solicite la opinión de los Comandantes en Jefe alrededor de una taza de café, o en un almuerzo, o en un encuentro informal en un pasillo, y asuma que eso vale como una consulta a la Junta de Comandantes en Jefe. Ese no debería ser ese el procedimiento. La reunión debe ser formal, informando con suficiente anticipación los tópicos por tratar, y elaborando un acta, de modo que haya un registro, debidamente clasificado y custodiado, de las materias que se discutieron y las opiniones de cada Comandante en Jefe. Este es uno de los aspectos que deberían considerarse en la reglamentación subsidiaria.

4. Consejo Superior de Seguridad Nacional

El cuarto y último aspecto que creo rescatable de la antigua organización del Ministerio de Defensa, es el Consejo Superior de Seguridad Nacional (CONSUSENA), cuya organización y funciones estaban esti-

puladas en el Decreto con Fuerza de Ley N° 181 de 1960. A este sensible asunto me voy a referir un poco más adelante.

B. ASPECTOS QUE TIENDEN A UNA MAYOR SUBORDINACIÓN

Desde mi perspectiva, la nueva ley –y aquí entro a juicios de valor– sin duda que fue pensada buscando una mayor eficacia y eficiencia de las Fuerzas Armadas, en lo referido a la defensa externa del país. Pero, junto con eso, no puedo dejar de pensar que detrás de tan noble fin, como producto subsidiario, aunque no menos importante, también se quería lograr una mayor subordinación de los militares al nivel político. De acuerdo con mi lectura, la nueva ley es muy efectiva en materia de subordinación. Se refleja en lo que creo que, a su vez, son sus principales debilidades. Identifico al menos tres aspectos que tienden a la subordinación militar, y que no aportan mayor eficiencia a la defensa:

1. Nivel Político-Estratégico

Primero, se elimina el nivel político estratégico. Según algunos documentos que he leído, y por algunas opiniones que he escuchado, este nivel molestaba a muchos, porque ponía en situación de paridad a militares y civiles, al nivel político y al nivel militar, pues los acuerdos debían adoptarse por mayoría absoluta. Al hilo de estas opiniones, que por lo demás están escritas en alguna parte, esto constituiría una grave anomalía, ya que los militares siempre debieran estar plenamente subordinados al nivel político. En este contexto asumo que, independientemente de los argumentos que se han esgrimido para justificar la eliminación del nivel político estratégico, en el fondo lo que se persigue es erradicar cualquier asomo de paridad que exista o pudiera existir entre el componente militar y el componente político.

En razón de ello, creo que el nivel político-estratégico sigue siendo necesario y muy vigente. Por ejemplo, me parece que en las operaciones de paz (OPAZ), el jefe militar a cargo de las fuerzas, supongamos en Haití, evidentemente que está en un nivel político-estratégico, porque no está en un plano político ni puramente militar. Lo mismo sucede en el caso de un oficial que esté en la escena de crisis, en el área geográfica donde se está desarrollando la maniobra de crisis; sin duda que está en un nivel político-estratégico, que no es plenamente político ni estratégico. Lo mismo ocurre con el Consejo de Seguridad Superior Nacional (CONSUSENA), que manifiestamente está, o debería estar, en un nivel

político-estratégico. Como conclusión, no puedo sino lamentar que se hubiera eliminado este nivel.

2. Roles de las FF.AA.

Mi segunda inquietud en cuanto a la intención de “subordinación” que busca la nueva ley, es la tajante y reiterativa insistencia en que las Fuerzas Armadas están destinadas solamente a la defensa territorial, para neutralizar amenazas externas; repetidamente se insiste en un rol limitado a lo exterior. Creo que esto, en parte, es producto de una cierta desconfianza todavía no superada, entre el mundo político y el mundo militar. A mi entender, el intento por restringir el papel de las Fuerzas Armadas exclusivamente al entorno externo, es un reflejo de esta desconfianza. Así, se desconocen olímpicamente los roles que las FF.AA. cumplen en el ámbito interno. Por ejemplo, en los “estados de excepción constitucional”; en el resguardo al orden público durante los períodos de elecciones; en la contribución al desarrollo socioeconómico del país; en la vigilancia marítima que ejerce la Marina, incluyendo el control de drogas; en el desarrollo de las fronteras interiores por parte del Ejército, en el control del espacio aéreo nacional por la Fuerza Aérea; etc.

En definitiva, el papel que cumplen las Fuerzas Armadas en el ámbito interno, además de importante, es múltiple. Si bien una ley no es el lugar para detallar tales funciones, no deja de ser extraño que no haya ni una mención, aunque sea genérica, sobre las responsabilidades internas de las Fuerzas Armadas. En honor a la verdad, sí hay una tarea interna que se le asigna al Jefe del Estado Mayor Conjunto, referida a sus responsabilidades en los estados de excepción; pero eso aparece como un injerto de última hora, ya que no se desprende del contexto general de la ley. Por su parte, el *Libro de la Defensa 2010* insiste casi únicamente en el papel exterior de las FF.AA.

Desde otra perspectiva, a mi juicio, la desconfianza hacia el mundo militar se refleja también en el intento por separar la seguridad nacional de la defensa, lo que no es posible. Por el contrario, la evidencia indica que en un mundo globalizado como el que estamos viviendo, la seguridad y la defensa no son separables. Sin duda que se trata de ámbitos distintos, que operan con categorías diferentes. Desde ya, la seguridad tiene un campo de acción más amplio y está radicada en un nivel esencialmente político. Sin embargo, con todas las diferencias que ustedes

quieran, la seguridad y la defensa deben estar íntimamente entrelazadas. Quien deba elaborar la *Apreciación Global Político Estratégica* no podría desconocer esa relación. Podríamos hacer un paralelo con lo que sucede entre la política de defensa y la política exterior que, a pesar de ser distintas, nadie duda de que deben estar en estrecha coordinación, como quedó en evidencia en los seminarios de preparación del *Libro de la Defensa 2010*. Con la seguridad y la defensa ocurre exactamente lo mismo; pese a que se manejan con categorías distintas, deben estar en íntima relación. Así, por ejemplo, las nuevas amenazas: el narcotráfico, el terrorismo, la inmigración ilegal, etc., son claramente problemas internos, pero eventualmente podrían derivar en situaciones en que deban intervenir las Fuerzas Armadas, por lo tanto, no pueden estar ajenas a conocer la génesis y evolución de esos problemas.

3. Eliminación del CONSUSENA

El tercer punto, el que más me preocupa, es la eliminación del Consejo Superior de Seguridad Nacional (CONSUSENA). Abogo porque sea restablecido a la brevedad. Por lo demás, no debería ser un proceso complejo, porque no es materia de una ley que deba discutirse en el Congreso. En su oportunidad este organismo fue establecido por el DFL 181 de 1960, y su reglamento subsidiario; allí se definían claramente sus tareas. Me parece que es un eufemismo –como se dice y se insiste– equiparar sus funciones con las del Consejo de Seguridad Nacional (COSENA). Como lo mostraremos enseguida, no es propio haber reemplazado el CONSUSENA por el COSENA, porque fuera de que sus siglas son parecidas, tienen organizaciones y fines que no son comparables. Opino que ha sido eliminado un organismo que es necesario, porque el país requiere una entidad capaz de coordinar a los cuatro campos de acción (interior, RR.EE., economía y defensa), de manera de estar en condiciones de prever y enfrentar los problemas que pudieran presentarse en los ámbitos de seguridad y defensa. Eso es, precisamente, lo que hacía el CONSUSENA: coordinar los cuatro campos de acción. Lamentablemente la nueva ley lo ha eliminado.

C. COSENA VERSUS CONSUSENA

No puedo extenderme más sobre este asunto, porque se me van a pasar los 15 minutos asignados. Pero permítanme decirles al menos que el COSENA

nació recién con la Constitución del 80, con una finalidad esencialmente política, que en cierto modo todavía la mantiene, que es preocuparse del orden institucional y la paz interna del país; subsidiariamente puede interesarse por la seguridad externa. Desde ya, su composición es totalmente distinta a la del CONSUSENA. En efecto, el COSENA lo integran el Presidente de la República, que lo preside, los presidentes del Senado, de la Cámara de Diputados y de la Corte Suprema, los Comandantes en Jefe de las Fuerzas Armadas, el Director General de Carabineros y el Contralor General de la República; es decir, es una organización pensada para la estabilidad interna. En cambio el CONSUSENA, aparte del Presidente de la República, estaba conformado por los ministros del Interior, de Relaciones Exteriores, de Defensa, de Hacienda, y de Economía –que representan a los cuatro campos de acción– a eso se sumaban los Comandantes en Jefe de las tres ramas de la defensa, el Director de Fronteras y Límites, y el Jefe del Estado Mayor de la Defensa. Con otras palabras, estaban todos quienes tienen incumbencia directa en prever y neutralizar una situación de conflicto o de crisis internacional. Mi clamor es que el CONSUSENA sea restituido prontamente. Para afianzar este clamor, quiero indicar resumidamente algunas de las funciones que el DFL 181 del año 1960, le asignaba al CONSUSENA, las que fueron eliminadas de un plumazo:

- Aprobar las necesidades de la seguridad nacional.
- Apreciar y tomar medidas destinadas a incrementar el potencial económico defensivo del país.
- Definir la forma cómo serán empleados, en caso de emergencia, los recursos de la nación que afecte a la seguridad o a la integridad territorial.
- Tomar medidas para coordinar la labor de los distintos ministerios.
- Apreciar las necesidades de la defensa y solicitar a quienes corresponda los recursos económicos necesarios para crear y mantener el potencial indispensable para la defensa.
- Estudiar y aprobar la planificación primaria.

Ante esto, me pregunto qué tienen que ver estas importantes tareas relacionadas con la seguridad y la defensa con la organización y funciones del COSENA. He escuchado que para justificar la eliminación del CONSUSENA, se dice que no

se reunía nunca. Pero eso no significa que su función sea innecesaria, sino que muestra, nada más y nada menos, el desinterés que tiene o tenía el mundo político por los asuntos de la defensa. No es válido argumentar que porque se reunía poco había que eliminarlo. Lo que importa es si sus funciones son o no necesarias; y de su lectura se desprende que sí lo son.

Para terminar con este punto quiero proponer una comparación. Así como se ha puesto un marcado énfasis, lógico y natural, en lo conjunto a nivel de las FF.AA., me parece un contrasentido que no se haga similar esfuerzo en el más alto nivel de la conducción del país. Estamos viviendo en un mundo globalizado, donde no se puede separar lo interno de lo externo, ni la defensa de las RR.EE, ni la economía de la seguridad, etc. Sin embargo, por lo que se ve, todo se orienta a que la Armada, el Ejército y la Fuerza Aérea operen en conjunto. Me pregunto si no es tanto o más importante, en un mundo globalizado, que esa voluntad conjunta se produzca en el más alto nivel de la conducción del país. Me pregunto si no es imperativa la coordinación entre los ministerios que tienen responsabilidades en la seguridad y defensa; es decir, los ministerios relacionados con los cuatro campos de acción. Pues bien, eso es lo que hacía el CONSUSENA; pero ha sido eliminado.

D. JEFE DEL ESTADO MAYOR CONJUNTO

Respecto al Jefe del Estado Mayor Conjunto (JEMC), como ya lo dije, aprecio que de alguna forma parte del poder de la Junta de Comandantes en Jefe fue transferido al JEMC. Tal vez era necesario que así fuese pero, insisto, creo que habría que darle mayor dignidad a las opiniones de la junta, mediante una formalización de sus reuniones, incluyendo la elaboración del acta correspondiente.

Por otra parte, sugiero revisar la asignación que se hace al JEMC de todos los medios, sean conjuntos o no. Volvemos a lo que ya he dicho. Es probable que, en caso de conflicto, el peso de la conducción estratégica sea conjunta, y está muy bien que esa responsabilidad la asuma el JEMC. Sin embargo, hay actividades que es innecesario que sean conjuntas, porque pueden ser realizadas más eficientemente por las propias instituciones. Pongo como ejemplo el caso de los submarinos; no me imagino qué podría aportar a su conducción el JEMC, que no está en el escenario y que tiene otras tareas más urgentes e inmediatas de que preocuparse. Lo mismo es válido para un grupo de comandos que deba cumplir una operación específica; no entiendo por qué debería depender del JEMC. En estos casos, bastaría con asignar objetivos claros y normas para evitar interferencias; el resto es burocratizar la conducción estratégica.

A mayor abundamiento, aprecio poco eficiente que se asuma a priori, por ley, que todas las fuerzas estarán comprometidas en operaciones conjuntas, tanto en caso de guerra como de crisis internacionales. En particular, el manejo de una crisis es muy complejo, por lo que se requiere un estrecho control político. En tal contexto, el jefe militar que está en la escena donde se está incubando el conflicto, debería tener una relación de mando ojalá directa con el nivel político; ni siquiera es conveniente que sea a través de su institución. Me cuesta entender un manejo de crisis con fuerzas asignadas a priori al JEMC. Según la situación que se viva, el jefe militar que está en la escena debería tener enlace directo con el Presidente de la República, ni siquiera a través del ministro de Defensa, mucho menos a través del JEMC.

Siguiendo con el tema del JEMC, reitero lo que comentaba anteriormente, en cuanto al esfuerzo que detecto en la ley por excluir a las Fuerzas Armadas de todo lo que no sea el ámbito externo. Creo que la realidad es más fuerte que cualquier voluntarismo, y se cuela por los intersticios que abre la experiencia del día a día. En el caso de la ley que nos ocupa, como se dijo, le asigna al JEMC, con toda razón, la responsabilidad de enfrentar los “estados de excepción constitucional”, lo que evidentemente lo involucra en los aspectos internos. Esta responsabilidad necesariamente conlleva que el JEMC deba elaborar apreciaciones permanentes de la situación interna del país, de manera de prever los escenarios en los que podría corresponderle participar.

En la misma línea, la nueva ley dispone que la planificación primaria sea elaborada por la Subsecretaría de Defensa. Pero resulta que para eso, la subsecretaría se debe apoyar en la información que, en parte importante, le proporcionará el Estado Mayor Conjunto, organismo que deberá estar al tanto de la situación interna del país, o en coordinación con los entes que lo hagan. O sea, la realidad deja en evidencia las contradicciones de la ley en su afán por encasillar a las Fuerzas Armadas solamente en ámbito exterior.

Por otra parte, me parece inadecuado que la planificación primaria, que es de nivel país y no de las Fuerzas Armadas, quede en el nivel de la Subsecretaría de Defensa. Aunque hemos mejorado, porque antes esa planificación estaba radicada en el Jefe del Estado Mayor de la Defensa y ahora subió a una subsecretaría, todavía está en un nivel muy bajo. La planificación primaria no puede estar en una subsecretaría, porque es de nivel nacional. Como en el cuento de los fenicios, vuelvo a lo mismo, el lugar propio para planificación primaria debería ser el CONSUSENA donde están representados los ministros de los cuatro campos de acción que van a intervenir en el conflicto. Con la nueva ley subimos un nivel, pero falta todavía dos niveles más, hasta llegar al CONSUSENA.

Es todo lo que quería contarles. Espero haber ofrecido un panorama global de las aprensiones que me despierta la nueva ley del Ministerio de Defensa. No obstante, reitero que aún se puede mejorar en la elaboración de los reglamentos subsidiarios; por sobre todo, haciendo renacer un CONSUSENA remozado.

Muchas gracias.

LA CONDUCCIÓN MILITAR DE LA DEFENSA: LA EVOLUCIÓN HISTÓRICA Y PERSPECTIVAS

OSVALDO SARABIA VILCHES¹

En primer lugar quiero agradecer la invitación que de una u otra manera me permitirá reencontrarme con temas que, en un pasado cercano, tuve la ocasión de participar, además son asuntos que siempre y por razones obvias han despertado gran interés en mí y, finalmente, porque son relevantes no solo para el país sino que también para la defensa nacional.

Quisiera comenzar mi comentario sobre la conducción y empleo conjunto de la fuerza diciendo que es un tema que en lo particular siempre me ha sido fácil de asimilar, de comprender, y también de impulsar y cuando preparaba estas notas me preguntaba a qué se debía y creo que hay varias razones y solo voy a nombrar dos de ellas, en esta introducción:

La primera, es que tuve el privilegio de ser Jefe del Estado Mayor de la Defensa Nacional hace poco tiempo atrás y luego como ustedes saben Comandante en Jefe, pero en el primero de esos cargos me correspondió trabajar mucho los temas de conducción conjunta, de planificación conjunta, en una época en que estaba todo centrado en el Estado Mayor de la Defensa, esto es, la planificación primaria, secundaria, la apreciación global político estratégica. Además, se sentaron las bases para lo que al año siguiente se comenzara a consolidar en el Estado Mayor de la Defensa Nacional también la conducción de las operaciones. En efecto, a partir del año 2003 se le entregó al EMDN la responsabilidad de planificar y conducir los ejercicios anuales de las FF.AA., actividad que hasta esa fecha se realizaba en el seno de las instituciones.

Cuál es el comentario respecto a la conducción conjunta, me parece acertado haber posicionado la AGPE en un nivel superior, de manera de dar la oportunidad a más actores relevantes del quehacer nacional de entregar sus ideas respecto de este importante documento.

1 General del Aire en retiro. Ex Comandante en Jefe de la Fuerza Aérea de Chile. Magíster en Ciencias de la Administración Militar. Graduado Magna cum Laude en Gestión de Recursos Humanos por la Universidad Gabriela Mistral. Actualmente se desempeña como Director de la Academia de Ciencias Aeronáuticas de la Universidad Federico Santa María, Campus Santiago, Chile. osvaldo.sarabia@usm.cl

Quiero recordarles que anteriormente se intentaba con mucho esfuerzo integrar a otros campos de acción en ese nivel de la defensa, no siempre con la convocatoria que se hubiese deseado.

Lo que hoy no veo con claridad es el rol de la Junta de Comandantes en Jefe en la elaboración y/o aprobación final de este importante documento de la planificación primaria.

Como Jefe del EMDN me correspondió someter ante la Junta de CC.JJ. para conocimiento y aprobación, prácticamente toda la planificación primaria y secundaria en una instancia donde se unía lo político y lo estratégico, con la experiencia de quienes tenían la responsabilidad superior de la defensa.

El Jefe del Estado Mayor se los presentaba al ministro quien presidía la Junta de Comandantes en Jefe, se discutían, se volvían a hacer, se perfeccionaban, todo ello, elaborado como se ha dicho, por este grupo de gran experiencia donde se radican los mandos superiores de las instituciones, los que a su vez no trabajaban solos, trabajaban con sus estados mayores, produciéndose una sinergia importante en la producción de asesoría para el ministro en el seno de la Junta de Comandantes en Jefe.

Entonces, vaya mi primera observación en el sentido de cautelar la participación de la Junta de Comandantes en Jefe, en todo este proceso, desde la planificación primaria, la apreciación global político estratégica hacia abajo.

Bueno, la otra razón por la cual no me costó ser parte de lo conjunto e impulsar lo conjunto, debe ser porque cuando nace el poder aéreo como tal en la Primera Guerra Mundial este nace conjunto, nace, de los servicios del Ejército y de la Marina de la época y empieza a interactuar desde el primer minuto con la maniobra terrestre y naval, comienza con operaciones de observación adelantada, luego como relaje de artillería y luego va evolucionando hasta lo que hoy día nosotros entendemos como poder aéreo, por lo tanto, a los aviadores en general nos cuesta poco, no nos hacemos cuestión por el tema de lo conjunto, porque nacimos interactuando con los teatros navales y terrestres.

Hoy día yo me desempeño en el área académica, en una universidad, y trato de explicarme porqué lo conjunto es parte de la naturaleza de los aviadores y por ello no ven cuál es la dificultad para actuar conjuntamente. Entonces busco un símil, y el que se me ocurre, dice relación con que las Fuerzas Armadas nacieron ISO, hoy día donde uno va tiene que tener una norma ISO, y qué es la ISO, "dígame

lo que hace, escríbalo y hágalo” y cuando se observa en un avión comercial a un copiloto leyéndole la cartilla de chequeo al piloto o a un mecánico, haciendo mantenimiento, siguiendo una orden técnica, somos ISO, entonces cuando viene el mundo externo a las instituciones de la defensa a entregarnos estos conocimientos ISO, al principio uno dice de qué estamos hablando, me cuesta entenderlo porque es parte de mi razón de ser, siempre lo he hecho así y uno dice, donde está lo nuevo.

Bueno, entrando un poco más en materia, yo diría que la aprobación del proyecto de ley que moderniza al Ministerio de Defensa crea un nuevo escenario jurídico político, creo que todos los cambios son buenos, este en particular tiene algunos matices, yo creo que el almirante Vergara los ha centrado perfectamente bien, yo tiendo a coincidir prácticamente con su posición íntegramente, en los términos de que aquí se ha hecho una redistribución de las atribuciones y responsabilidades, incluyendo otros actores en el núcleo de decisiones.

Cuáles son los cambios que vienen, la integración de las 3 subsecretarías en una Subsecretaría de Fuerzas Armadas, trabajo complejo; he tenido contacto con el Ministerio de Defensa, y he visto los esfuerzos que están haciendo para unificar las subsecretaría institucionales, centrarlas en una sola y que sigan funcionando con eficiencia.

La puesta en marcha y creación de la Subsecretaría de Defensa es un gran desafío, hoy día el poder que tiene esta es enorme y tiene que estar ojalá dotada con las mejores personas, con un buen presupuesto de manera que pueda hacer ese trabajo que la ley le obliga.

Finalmente, el Estado Mayor Conjunto que es donde voy a centrar un poco más mi reflexión. Leyendo algunos apuntes para esta exposición, me encontré con un artículo escrito por un profesor de esta academia, y en un pie de nota decía lo siguiente, como una observación que va en la ley y que quizás esté muy definida y dice:

“La conducción de la defensa dispone que el Presidente de la República asuma la Jefatura Suprema de las Fuerzas Armadas en caso de guerra”, Art. 22 N° 20 de la Constitución Política de la República.

Entonces lo primero que hay que hacer hoy es definir qué se entiende por Jefatura Suprema de las Fuerzas Armadas, asunto que no está establecido en ningún reglamento y en ninguna disposición: luego el Art. 21 de la Constitución Política habilita al Jefe del Estado, al Presidente de la República, para declarar la guerra previa autorización por ley, no obstante, la ONU por el año 45 aproximadamente

proscribe las guerras, por lo tanto todos los conflictos que han ocurrido con posterioridad a esto nunca se han llamado guerras sino que crisis internacionales, ante esto qué es lo que nos queda, cualquier situación de confrontación internacional que afecte gravemente la seguridad de la república y que implique el uso de la fuerza será probablemente catalogada como crisis internacional, en ese caso entonces va a quedar el Jefe del Estado Mayor Conjunto en condiciones de asumir el mando de las fuerzas asignadas para eso. Se debiera entonces revisar lo planteado en la ley para ajustarlo a la realidad actual.

Quiero hablar un poco de planificación, con el cambio de la ley se obtiene un nivel superior de conducción que debe ser capaz de diseñar una maniobra conjunta que esté coordinada en tiempo y espacio. La forma de hacerlo es integrando estados mayores compuestos por especialistas de Estado Mayor que posean experiencia institucional y, por sobre todo, un entrenamiento, cultura, experiencia y voluntad conjunta; si falla algunos de estos calificativos creo que tenemos que perfeccionarlos.

En algunas Fuerzas Armadas para llegar a ciertos grados superiores se requiere, como requisito, haber estado trabajando tiempos determinados en estados mayores conjuntos. Este requisito está hoy siendo emulado por varias FF.AA. lo que nos indica que no es una mala idea que la ley haya mantenido la planificación conjunta y generado una instancia superior de conducción conjunta. Solo insisto en este punto, en el rol que debe tener la Junta de Comandantes en Jefe en todo este proceso.

Otro aspecto positivo de la planificación conjunta es que es la orientación más clara para la formulación de los planes de desarrollo, imagino el plan como un rompecabezas y lo que van requiriendo las fuerzas son las piezas que van a ir completando este rompecabezas y que cuando esté lleno se supone que el plan está bien vestido, bien cubierto con los desarrollos que requieren, entonces lo que se tiene en este minuto es un plan de desarrollo que ha nacido de la planificación conjunta y que sirve a la planificación que le dio origen.

De esta forma, la asignación de recursos para desarrollo de la fuerza, van a ir en proporción al aporte que cada una de estas fuerzas entregue al esfuerzo de la maniobra o al esfuerzo del plan o al esfuerzo del conflicto o de la guerra, entonces se va a simplificar de alguna manera la asignación de recursos.

En cuanto a la planificación a nivel teatro de operaciones, es la mejor forma para analizar las tareas del nivel superior y para conducir las operaciones, es allí

donde se tiene que coordinar la maniobra de manera muy precisa, todos sabemos o debiéramos saber que en el momento que un conflicto parte no hay un enemigo cooperador y todo comienza a cambiar y por lo tanto se requiere de un mando único.

En conflictos cortos, donde la velocidad de las operaciones implica también velocidad en las decisiones, se requiere tener un sistema que conecte rápidamente a los mandos. Por lo tanto, es deseable tener una estructura con pocos niveles de conducción entre las acciones en el campo táctico y las decisiones superiores, sean estas estratégicas o políticas.

Si se planifica bien, si lo hacemos en conjunto, con un buen entrenamiento conjunto, si tenemos la cultura y voluntad conjunta, se va a tener la posibilidad de diseñar una fuerza con verdadera capacidad de disuasión muy eficiente en la crisis y cuando tenga que emplearse, se va a emplear sin duda con éxito.

Finalmente, quiero terminar insistiendo que me gustaría un rol más activo de la Junta de Comandantes en Jefe, yo creo que este es un organismo que a través de su historia ha demostrado que ha sido exitoso en su accionar, allí encontramos la experiencia militar de las instituciones sintetizadas en una estructura formal donde se reúne lo estratégico con lo político, y que no es bueno perderlas.

Les agradezco la invitación y muchísimas gracias.

CONDUCCIÓN MILITAR EN LA DEFENSA NACIONAL

CARLOS MOLINA JOHNSON¹

En primer término, quisiera advertir que mi comentario sobre la descripción efectuada por el Jefe de Estado Mayor Conjunto se centrará en el tema de fondo de este panel; es decir, la conducción estratégica que, en casos de crisis internacional o guerra exterior, esa autoridad ejerce sobre el total de las fuerzas asignadas a las operaciones y, segundo, que lo haré desde una perspectiva histórica sobre este nivel de la conducción, básicamente en Chile.

Consecuente con ello, es importante señalar que esa modalidad, propuesta por el Ejecutivo con el apoyo de los mandos de las Fuerzas Armadas y aprobada unánimemente por el Congreso Nacional, no es nueva en nuestra historia.

Lo que ha sucedido, a partir de la promulgación de la ley del ministerio, es que se ha legitimado expresamente la existencia de una figura institucional para esa función, superando así un déficit presente en la organización político y estratégica de nuestra defensa, dentro de un ordenamiento institucional de singulares características, ya que, a excepción de lo establecido en la Constitución Provisoria de 1818, el mando de las Fuerzas Armadas por parte del Presidente de la República siempre ha tenido limitaciones de orden político.

En efecto, solo en la Constitución Provisoria de 1818, bajo la influencia de la Constitución de la monarquía española de 1812, conocida como *de Cádiz o La Pepa*, se facultó al Supremo Director para “*ejercer el mando y organización de los ejércitos, armada y milicias*”.

Más adelante, a partir de la Constitución Política del Estado de Chile del 23 de octubre de 1822, si bien se estableció que pertenecía “*al Director el mando supremo y dirección de los Ejércitos, Armada y Milicias*”, se agregó la expresión “*pero no podrá mandarlos en persona, sin el consentimiento del Poder Legislativo*”, condición que se mantuvo hasta el imperio de la Constitución de 1925.

1 General de División en retiro. Magíster Ciencia Política, mención Teoría Política, Universidad de Chile. Magíster en Ciencias Militares, mención Planificación y Gestión Estratégica, Academia de Guerra del Ejército. Doctor (C) Filosofía, Universidad Pontificia de Salamanca. Asesor del Ministro de Defensa Nacional M.D.N. Chile. cmolina@defensa.cl

Además, con respecto a esa misma materia, recordemos que Chile es el único país occidental en que el Presidente de la República no se encuentra investido institucionalmente como Comandante en Jefe de las Fuerzas Armadas.

Frente a este vacío, durante el siglo XX se adquirió, incluso, la costumbre protocolar de tratar al Presidente de la República como “generalísimo”, tratamiento que, aun cuando ha perdido presencia, se encuentra establecido en la ley N° 18.002.

En ese escenario, el general Ramón Freire fue el único Presidente que, en tiempo de guerra, aplicó directamente la facultad de mandar personalmente a las fuerzas militares durante las campañas de Chiloé que culminaron en 1826. No sucedió así con los presidentes Prieto, durante la guerra contra la Confederación, y Pinto, en la Guerra del Pacífico, quienes designaron generales en Jefe y comandantes de la Escuadra, sobre la base de lo establecido en las ordenanzas militares del período, normas que, al ser derogadas, fueron asimiladas en el Código de Justicia Militar de 1925, en cuyo texto se mantuvo la figura del general en Jefe con relación a la jurisdicción militar en tiempo de guerra.

Frente a estas circunstancias, loable y respetable fue el esfuerzo de quienes dieron lugar a la promulgación del DFL-181 de 1960 que estableció el Consejo Superior de Seguridad Nacional y la Junta de Comandantes en Jefe como organismos asesores del Presidente de la República y el Ministro de Defensa Nacional, respectivamente. Sin embargo, por tratarse de un símil del modelo de Estados Unidos, su aplicación práctica adolecía de falencias estructurales derivadas de un punto esencial: en ese país no hay varios Comandantes en Jefe, hay uno solo.

Es más, las decisiones y su ejecución tienen una autoridad clara en lo político (el Presidente) y autoridades permanentes en lo estratégico (Comandantes de Comandos Unificados de Combate). Actualmente esa cadena de mando se encuentra definida por el Acta Goldwater-Nichols de 1986. En ella, en cualquier tiempo, los jefes superiores institucionales (Jefes de Estado Mayor del Ejército y de la Fuerza Aérea, y el Comandante de Operaciones Navales) dependen de los subsecretarios de las respectivas ramas y no tienen autoridad para mandar unidades de combate.

Si bien Chile, durante el transcurso del siglo XX, no vivió situaciones de guerra; sí experimentó tensiones vecinales que pusieron a prueba la organización de la defensa. Distingo allí, por ejemplo, las denominadas crisis del islote Snipe, de Laguna del Desierto y del canal Beagle.

Acerca de aquellas, actores y analistas han dejado precisa constancia de que el país no disponía de un sistema capaz de conducir el esfuerzo común del Estado para superar esas situaciones, vulnerabilidad que pudo producir lamentables consecuencias para los intereses nacionales.

Así, en 1958 (Snipe) y en 1965 (Laguna del Desierto), los distintos sectores del Estado actuaron independientemente sin una conducción central clara. Es más, en el caso de Laguna del Desierto los campos de acción de la época actuaron absolutamente separados y, en el caso del campo de acción bélico, no operó ninguno de los organismos asesores establecidos para el efecto, como existe constancia en los archivos respectivos y en las opiniones públicas al respecto.

En 1978, la crisis del Beagle tampoco se enfrentó bajo una concepción orgánica de carácter centralizado y conjunto por dos razones:

Los mandos superiores de las Fuerzas Armadas formaban parte del poder político (Ejecutivo y Legislativo), y

No existían normas claras sobre la conducción estratégica, ya que el DFL-181 de 1960, si bien establecía funciones para el CONSUSENA y para la Junta de Comandantes en Jefe, estas no eran explícitas, impidiendo la conducción de las fuerzas militares empleadas en los diversos teatros de operaciones.

Prueba de ello es el zarpe de la Escuadra desde sus fondeaderos de guerra el martes 19 de diciembre de 1978, siguiendo instrucciones del almirante Merino, primero, de *“Prepararse para iniciar acciones de guerra al amanecer, agresión inminente. Buena suerte”* y, más adelante, de *“Atacar y destruir cualquier buque enemigo que se encuentre en aguas territoriales chilenas”*.

No olvidemos, además que, en ese mismo período, se designó al general Matthei, Comandante en Jefe de la Fuerza Aérea, a cargo de un comité político-estratégico, también por falta de una organización de la defensa eficiente.

Más adelante, la Constitución Política de 1980, además de establecer una clara separación entre la seguridad y la defensa nacional, como también definir claramente las expresiones interna y externa de la primera, junto al papel de las fuerzas encargadas de enfrentarlas, alteró la tradición en cuanto a la conducción militar del Presidente de la República, modificando la facultad de mandar personalmente las fuerzas de mar y tierra con acuerdo del Senado por la de asumir, en caso de guerra, la jefatura suprema de las Fuerzas Armadas sin necesidad de acuerdo del Senado.

A juicio del ex Presidente Patricio Aylwin, *“la historia de ese precepto demuestra que las expresiones jefatura suprema que emplea, se refieren a la atribución que las constituciones anteriores –desde los orígenes de la república– reconocían al Jefe de Estado para mandar personalmente a las Fuerzas Armadas en tiempos de guerra (...) fue consecuencia de la situación de guerra en que el país vivía cuando se dictaron, del hecho que los primeros mandatarios de nuestra patria fueran militares y de la circunstancia que nunca un Presidente había ejercido esa facultad de mandar personalmente a las fuerzas”*.²

Por consiguiente, en caso de guerra, las responsabilidades del Presidente de la República se intensifican ya que, por un lado, mantiene todas aquellas propias de Jefe de Estado en lo nacional e internacional y, por otro, asume las correspondientes a la conducción de la totalidad de las fuerzas militares, incluidas las asignadas a las operaciones.

Frente a esa situación, con posterioridad a la promulgación de la Constitución de 1980 se buscaron alternativas a fin de disponer de un mando militar específico para estas últimas fuerzas.

Uno de esos intentos, tal como lo señalara el almirante Vergara, se encuentra incorporado al D/S N° 272 de 26 de marzo de 1985 donde se estableció que *“durante la guerra, el Presidente de la República, en su calidad de Jefe Supremo de las Fuerzas Armadas, podrá asumir la conducción estratégica de ellas, o disponer que sea ejercida por la Junta de Comandantes en Jefe, o por otra autoridad, en carácter de Comandante en Jefe de las Fuerzas Armadas”*.

Más tarde, asociado a la elaboración del *Libro de la Defensa Nacional* de 1997, se inició un proceso de análisis político-militar para definir un sistema de defensa concordante con las necesidades del país, proceso que culminó con el ingreso de un proyecto de ley en septiembre de 2005 que, en lo que nos interesa en este panel –la conducción militar en la defensa–, consideraba, con la opinión favorable de la Junta de Comandantes en Jefe, dos de ellos aquí presentes, un párrafo especial en un título especial relacionado con la conducción estratégica.

En este se establecía que *“para el caso de guerra externa, y sin perjuicio de lo dispuesto en el número 20 del artículo 32 de la Constitución, el Presidente de*

2 AYLWIN AZÓCAR, Patricio, *Consideraciones al proyecto de ley sobre modificaciones a las leyes orgánicas de las FF.AA. y Carabineros*, FASOC Vol. VIII, N° 1, 1993. Disponible en <http://www.fasoc.cl/files/ART41265fa-de261.pdf>

la República designará a uno de los Comandantes en Jefe de las instituciones armadas para que asuma la conducción estratégica de los medios terrestres, navales y aéreos que sean asignados a las operaciones, designación que podrá hacerse, asimismo, para aquellos casos graves de daño o peligro para la seguridad nacional por causas de origen externo” (Artículo 9°).

Este fue el punto de partida de la intención formal respecto a un conductor estratégico debidamente institucionalizado que ejerciera el mando de las fuerzas asignadas a las operaciones.

Sin embargo, durante la discusión legislativa del proyecto de ley, esa opción fue modificada, dando lugar a la actual solución de que la conducción estratégica fuera asumida por el Jefe de Estado Mayor Conjunto, autoridad militar que, durante la paz, debe participar activamente en la concepción de empleo y entrenamiento conjunto de las fuerzas asignadas a las operaciones y, durante situaciones de crisis internacional o guerra externa, tiene la responsabilidad de conducir las estratégicamente. Los diversos argumentos que dieron lugar al cambio se encuentran en el acto de la sesión del 19 de marzo de 2008 de la Cámara de Diputados (sesión ordinaria de las 10.38 a 13.59 horas).

En ese contexto, bueno es reiterar que la conducción integral de la defensa es de exclusiva responsabilidad del conductor político. En consecuencia, la decisión de emplear la fuerza es de carácter político. Importante sí es señalar que, a diferencia del pasado reciente, esas funciones las cumple formalmente con la colaboración directa del ministro de Defensa Nacional (Art.5° de la ley).

En consecuencia, las innovaciones producidas por la ley N° 20.424 dejaron atrás las debilidades experimentadas en los ambientes de tensión internacional del siglo XX y buscan garantizar el empleo eficiente de la fuerza militar dentro del sistema de defensa.

En cuanto al Jefe de Estado Mayor Conjunto, es importante aclarar que no se trata de un cuarto Comandante en Jefe, ni menos constituye un mando superior de aquellos en la paz o en la guerra.

En cualquiera de esas condiciones, los comandantes en Jefe, que no han perdido atribución alguna por efectos de la nueva ley, siguen ejerciendo el mando permanente de sus respectivas instituciones con el objeto de mantener operacionales los medios terrestres, navales y aéreos que requiere la defensa del país, dentro de estos aquellos que se asignen a las operaciones.

Esa modalidad, como ya decíamos, no es nueva en Chile. Lo que sucede, como ya lo había señalado, es que no se había sancionado formalmente el modelo nacional de la conducción estratégica.

Prueba de ello son los circunstanciales generales en Jefe y comandantes en Jefe de la Escuadra nombrados en las confrontaciones bélicas del siglo XIX o la posibilidad de que esa función la asumiera colegiadamente la Junta de Comandantes en Jefe o en persona otra autoridad militar designada por el Presidente de la República.

Tampoco lo ha sido a nivel mundial. En efecto, los ejemplos de designación de mandos militares para conducir estratégicamente fuerzas asignadas a las operaciones abundan. Dentro de un número apreciable de comandantes que cumplieron esas funciones, fueron nombrados, entre otros, Joffre, Von Hindenburg, Badoglio, Eisenhower, Zhukov, Yamamoto, MacArthur y, recientemente el general Odierno, comandante de las tropas de Estados Unidos empleadas en Irak.

Por consiguiente, la actualización, de manera realista y racional, de la estructura para la defensa del país ha considerado –en el campo de lo estratégico– una solución asociada a nuestra particular realidad, mediante la puesta en vigencia de un modelo de conducción estratégica eminentemente chileno, definido luego de un prolongado proceso de discusión que contó con el importante aporte de los mandos de las Fuerzas Armadas.

Con ello, más allá de superar una necesidad específica, esta medida se asocia al imperativo de que nuestra sociedad disponga de un sistema que garantice efectivamente los requerimientos de su seguridad externa.

Finalmente, creo importante hacer un llamado en el sentido que los chilenos, atentando contra nuestra cultura de quedarnos solo con los datos provistos por los titulares de los diarios en los quioscos sin analizar los de la noticia, admitamos que nuestro sistema de defensa, recién puesto en vigencia, se instale y funcione un tiempo adecuado para comprobar sus bondades y defectos. A partir de allí, podremos, como toda obra humana, perfeccionarlo, tantas veces como sea necesario, a fin de que cumpla eficientemente las funciones que le competen en tanto factor de garantía insustituible para la seguridad externa del país.

Muchas gracias.



PANEL 3

**DESARROLLO DE LA RELACIÓN
CIVIL-MILITAR EN EL BICENTENARIO**

DESARROLLO DE LA RELACIÓN CIVIL-MILITAR EN EL BICENTENARIO

GABRIEL GASPAR TAPIA¹

Muy buenos días, quisiera en primer lugar agradecer a la ANEPE la posibilidad de poder participar en este encuentro. Cuando me lo plantearon, me hice una pregunta similar a la que formuló Gonzalo García ayer: si estamos hablando de la historia de las relaciones civiles militares, al momento del Bicentenario, o nuestra reflexión es respecto a la relación civil-militar atendiendo a su pasado reciente. Dado que ha sido un tema de fuerte desarrollo en la coyuntura histórica precedente, lo primero que quiero es delimitarlo conceptualmente.

La presentación que voy a hacer se refiere fundamentalmente a la relación entre el poder civil y las Fuerzas Armadas. Por tanto, analizo la relación entre las Fuerzas Armadas y la sociedad, que es un tema muy amplio y que en los últimos años ha estado marcado por la resonancias políticas e históricas que dejó el gobierno del general Pinochet. No me referiré a esa relación, salvo un punto que señalaré a continuación, advirtiendo que supera al ámbito de las Fuerzas Armadas, e involucra a todo el Estado.

Pero antes que todo, permítanme decirles que en lo personal me siento muy satisfecho del país que entre todos hemos construido en estos años. A mí me da mucho orgullo poder describir los principales rasgos de la sociedad chilena contemporánea, y los logros que hemos alcanzado en los últimos años, que los considero logros de todos los chilenos. Como ustedes saben, me ha correspondido desempeñar diversas misiones en el exterior recientemente y me complace reseñar nuestra realidad cuando me piden de a conocer cómo es el Chile de hoy.

Junto con reconocer nuestros logros, tenemos que admitir nuestras debilidades como Estado. Una de ellas es la situación de los pueblos originarios. En este punto considero que todas las instituciones del Estado, incluidas las Fuerzas Armadas, tenemos que hacer un esfuerzo para incorporar plenamente a nuestra historia, a nuestra cultura y a la proyección del país, a los pueblos originarios, particularmen-

1 Estudió Derecho en la Universidad de Chile. Maestría en Ciencias Sociales en la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. Doctorado en Estudios Latinoamericanos en la Universidad Autónoma de México. Fue Subsecretario de Guerra entre los años 2000 - 2006. Embajador en Colombia y en Cuba. Asesor en asuntos internacionales, profesor en diversas universidades y autor de numerosos trabajos de su especialidad. Actualmente se desempeña en el Programa de Coyuntura de la Fundación Chile 21. Chile. ggaspar@chile21.cl

te al pueblo mapuche. Señalé que no iba a referirme a los temas de las relaciones entre las FF.AA. y la sociedad, salvo este tema, que en mi opinión constituye uno de los principales desafíos que tenemos por delante.

Dicho lo anterior voy a mi tema central. Lo primero que uno escucha cuando nos adentramos a esta relación es que en democracia las Fuerzas Armadas están subordinadas al poder político. Permítanme comentarles que para mí es una tautología o una suerte de discriminación, ¿por qué? me preguntarán ustedes, porque en democracia todos estamos subordinados al poder político. Todos los ciudadanos, todas las instituciones estatales tienen como norma acatar las instituciones vigentes y las autoridades legítimamente emanadas por el soberano, que es la ciudadanía, la que se expresa a través de los consultas electorales. Por tanto, el énfasis en esta referida “subordinación al poder político”, muchas veces creo está marcado por la historia reciente y por ello se tiende a enfatizar. Esto pareciera tener que ver más con el clima que se heredó o que quedó de la desconfianza que imperó entre civiles y militares en los años recientes. En la mañana lo planteaba el almirante Vergara, si no me equivoco pero en realidad, no hace a la doctrina del Estado de una sociedad democrática, es una tautología, es como decir, que los embajadores no podemos hablar mientras estamos en ejercicio de nuestro cargo, porque no somos comentaristas de prensa salvo que la autoridad nos dé una instrucción al respecto, porque así como las Fuerzas Armadas son verticales y jerárquicas, el servicio exterior también lo es y en particular tiene que tener un cierto fanatismo por el anonimato.

Pero este concepto, de la subordinación de todos al poder político, tiene una contraparte. Y esta no es otra que la responsabilidad que tiene ese poder político, responsable de la conducción estatal, de liderar la defensa, de conducir la política de la defensa nacional. En nuestro ordenamiento institucional la conducción de los temas de Estado queda en las mismas manos que la conducción de los temas de gobierno. Es una particularidad de nuestro sistema político. Dadas las exigencias de la contingencia, muchas veces el rol de Estado queda en segundo plano respecto al rol de gobierno coyuntural.

La política de defensa y la política exterior son por esencia políticas de Estado. Se trata de políticas que persiguen objetivos a largo plazo. Aquí me voy a permitir una referencia al tema histórico reciente.

Quien les habla junto a muchos otros más, procedentes de distintos sectores de nuestra sociedad, teníamos claro que la única forma de construir una nueva relación civil-militar era recuperando la capacidad de conducción estatal de los problemas y los desafíos de la sociedad chilena. Teníamos claro los desafíos que

tendríamos que enfrentar, asumiendo las grandes mutaciones en el mundo que se venía a inicios de los años 90 del siglo pasado. Así surgieron diversos espacios de reflexión civil-militar: seminarios, eventos, talleres, en la Academia de Guerra, donde el entonces coronel Cheyre abrió esa casa al debate, lo mismo hicieron la Academia de Guerra Naval, la Academia de Guerra Aérea, la misma ANEPE, centros de estudios como el CED y FLACSO. Teníamos claro que frente al nuevo panorama que se construía, se requería dar un salto adelante para que en los 20 años venideros nosotros pudiéramos construir una nueva estatura estratégica y para eso, además de las tareas del desarrollo, de los nuevos escenarios políticos, también requeriríamos de Fuerzas Armadas muy poderosas, dotadas de modernos medios materiales y capacitados recursos humanos. Cuando con posterioridad muchos de los participantes en esas reflexiones asumimos funciones de Estado, nos preocupamos de poner en marcha estas convicciones. No solo era un tema de recursos, también existió la voluntad política para ello. Por eso hoy día tenemos lo que tenemos. Porque consideramos que los desafíos que tendríamos como sociedad en un futuro, iban a requerir de un poder estratégico a la altura del nuevo rol que queríamos que nuestro país jugara en el mundo que se venía.

La pregunta que me hago ahora es muy similar a la que nos hacíamos a inicios de los años noventa del siglo pasado.

¿Qué queremos para los 20 años que vienen? ¿Cuál es el país que queremos?

LA OPORTUNIDAD PERDIDA

Los que aquí estamos reunidos compartimos un horizonte común de amor a Chile. Como siempre, es conveniente aprender de nuestra historia. Si esta reunión la retrocediéramos 100 años en el tiempo, y nos situáramos imaginariamente en la reflexión de la sociedad chilena previa al centenario probablemente nos empaparía el entusiasmo. En esos años nadie dudaba que Chile tendría un gran destino a lo largo del siglo XX. Teníamos una economía exportadora exitosa basada en el salitre y las riquezas que ello acarreaba, manteníamos las mejores relaciones comerciales, políticas y militares con la potencia de la época que era Gran Bretaña, poseíamos una probada capacidad estratégica y, además, en algunos rubros del poder naval teníamos, por decirlo así, tecnología de punta para los estándares de la época, gozábamos de una organización institucional superior a la media regional en cuanto a la estructura del Estado y la república. Por tanto, el futuro para Chile era muy optimista a inicios del siglo pasado, la mirada de lo que iba a ser Chile en el centenario, era que íbamos para adelante. Nadie dudaba que el siglo XX seríamos un país desarrollado.

Todos sabemos que así no transcurrió la historia y eso nos habla del fracaso de una élite. La élite de la época fue incapaz de hacer un mejor uso de la riqueza salitrera, si revisamos los diarios de la época, encontraremos que predominaba un discurso en las élites dominantes económica y socialmente de que no importaba quién fuera dueño del salitre, sino cuánto era lo que cobrábamos, cuánto se pagaba por quintal, por los derechos de aduana a favor de nuestras arcas. Se tenía un concepto rentista de nuestra principal riqueza natural. Por cierto existieron otras visiones, esas controversias dieron origen a un conflicto civil que dañó la unidad nacional y en la cual incluso dañamos nuestro potencial estratégico, destruimos buques, hubo batallas cruentas. Fue la única vez si mal no recuerdo, (no soy profesor de historia militar) en la cual han fallecido generales. Nosotros hemos tenido muertos en servicio 4 generales, Barbosa y Alcerreca en brutales condiciones en Concón y Placilla y, desgraciadamente, 2 generales en accidentes aéreos en los últimos años, no hemos tenido otras bajas de general. Sin embargo, la ferocidad de la división en la Guerra Civil del 91 nos llevó a eso.

También fracasaron las élites a comienzos de siglo en conservar la sólida unidad nacional que el país había construido para la Guerra del Pacífico, porque ese fue un esfuerzo nacional, fue una guerra que –los datos ustedes los saben mejor que yo– se costó casi sin empréstitos, con puro esfuerzo y puro pulmón nacional.

Teniendo todas esas condiciones favorables, todos esas posibilidades, carecimos de líderes con visión estratégica. La dirigencia nacional de esa época no tuvo una mirada de largo plazo frente a los desafíos del Estado.

¿Qué quedó de ello?, el recuerdo del despilfarro fastuoso de la riqueza salitrera, graficado entre otros hechos en los recuerdos de familias que viajaban a Europa por meses en buques. Una agricultura basada en fundos de muy baja productividad, como muy bien nos podría hablar el ex senador Gazmuri, que generaba una gran desigualdad social.

Qué diferente con el cuadro de hoy, el atraso del latifundio de entonces con el potencial agro portador y la pujanza del empresario agrícola de nuevo tipo que hoy tenemos, capaz de competir en cualquier mercado del mundo. Qué diferencia con esa mentalidad tradicional que descansaba en el uso intensivo de fuerza de trabajo no calificada. Hoy poseemos una agricultura moderna de exportación que llega a tener entre 20.000 y 25.000 dólares de inversión por hectárea; a diferencia de lo sucedido a comienzos de siglo pasado donde tuvimos un fracaso rotundo de nuestras élite en concepción estratégica, incluidos los errores en no prever los giros y las necesidades de nuestro desarrollo económico en

apreciar el mundo. Quizás pensaron los dirigentes de esa época que la riqueza salitrera iba a ser eterna y todos sabemos lo que pasó, se inventó el salitre sintético, vinieron los conflictos mundiales, vino la gran depresión, colapsó la república de aquellos años, al ser incapaz de incorporar a nuevos sectores sociales como las emergentes capas medias urbanas y al proletariado del norte, minero, ferroviario, portuario, debido a que las luchas sociales no fueron procesadas por la élite política y el sistema.

Ante el colapso de la república conservadora, que se había apoderado del Estado luego de la Guerra Civil de 1891, emergió un movimiento de oficiales jóvenes que tomó la iniciativa estratégica de la cual carecíamos y se vino un período convulso. Después llegamos a los años 30, el país empezó a construir una nueva estabilidad, pero teníamos ya una convicción, la oportunidad del desarrollo había pasado, en el mejor caso había que tratar de recuperar la estabilidad que habíamos perdido.

También debemos de extraer otra lección para nuestro aprendizaje. Para poder entender la emergencia de la desconfianza entre civiles y militares que se instaló en años posteriores. Como siempre, muchos empujan a las Fuerzas Armadas a entrar en política, pero a la hora que los políticos recuperan el poder lo que generalmente ocurre es que castigan a las Fuerzas Armadas, en presupuesto, se forman guardias paralelas, y en reconocimiento social. Como réplica surge la desconfianza, “no sea político”, “no le crea a los políticos”, “no son derechos”, sentimientos que hemos escuchado durante tantas décadas, y no solo en nuestro país.

Por eso hace 20 años atrás, también teníamos claro –ya que aquí hay muchos de los actores de esa época– que lo que no podíamos repetir en esa oportunidad eran los errores de los años 30. Se trataba de que al reconstruir una nueva forma de convivencia entre civiles y militares, instalásemos la confianza como eje. Esto no quiere decir que lo hallamos hecho perfecto, será la historia la que lo diga. Los que aquí nos reunimos estamos demasiado involucrados, somos partícipes de este esfuerzo y por tanto no tenemos la distancia objetiva para poder medirlo. Serán nuestros hijos, los historiadores, los que podrán decir cuánto no hicimos, cuánto nos equivocamos o en qué acertamos. En lo personal me doy por satisfecho, creo que hemos construido un país mejor que el que teníamos y, más importante aún, creo que podemos construir un país mucho mejor todavía y esa, en definitiva, es la solución que me provoca esta invitación.

Porque se trata de mirar para adelante, no regocijarnos si hicimos o no hicimos lo que debíamos en el pasado reciente, en materia de relación civil militar,

sino ser capaces de mirar al futuro y proyectarnos frente a los nuevos desafíos, que son muy diferentes a los que teníamos a inicios de los años noventa del siglo pasado.

¿Cuál es la relación civil-militar que necesitamos a contar de estos 200 años en adelante?

Porque hoy, ad portas del Bicentenario, estamos en situaciones muy similares a las del centenario: tenemos una economía abierta, competitiva y exportadora, capaz de penetrar los mercados más difíciles del mundo. Tenemos las mejores relaciones con todas las potencias del mundo, gozamos de una capacidad de organización institucional muy superior a la media, tenemos un poderío estratégico que para qué explicárselos, si estamos en la casa que se dedica a esos estudios. Nuestro desarrollo alcanzado se puede medir en situaciones muy prácticas: yo estoy muy orgulloso de estar en Chile, y de los niveles de desarrollo económico, de convivencia social y de fortalecimiento institucional que hemos construido.

Entonces, si tenemos similares elementos a los de inicio del siglo XX y queremos que en el siglo XXI Chile dé un salto adelante, tenemos que plantearnos qué es lo que debemos hacer hoy para evitar repetir el mismo error de hace 100 años, para que en el tricentenario nuestros descendientes no digan *“nuestros ancestros se equivocaron dos veces, en el centenario y en el bicentenario, y no fueron capaces de llevarnos al desarrollo”*.

Hoy tenemos el desafío imperioso de diseñar una gran estrategia que proyecte nuestro potencial que queremos construir desde ahora hacia el futuro. En un horizonte de mediano plazo, debemos pensar dónde queremos que esté Chile en el 2030, fecha en la que vamos a ser para vecinos de una potencia. Porque los brasileños sí se preguntan estas cosas y han creado institucionalidad para ello, es el caso de la Secretaría de Asuntos Estratégicos, ellos están trabajando estos temas, qué tiene que hacer Brasil en infraestructura, en poder militar, en diplomacia. Han diseñado planes muy concretos con evaluaciones periódicas, es un buen ejemplo a seguir ya que en 10 años más todos nuestros vecinos van a ser colindantes de una potencia, situación que no habían tenido nunca en su historia y que les va a influir en su inserción internacional. ¿Cómo reaccionamos nosotros ante eso?

Obviamente no puede ser con las urgencias del día, esto no se resuelve con “salidas comunicacionales”, sino con una visión a largo plazo. La política exterior, una parte integrante de la gran estrategia, no puede ser medida en titulares de prensa o en imágenes, todos sabemos que se construye sobre bases más sólidas

Es en este contexto en el cual debemos preguntarnos cuál es la relación civil que debemos construir de cara a ese objetivo nacional. Enfrentemos los desafíos del Bicentenario mirando para adelante. Por cierto, no estoy diciendo que no debemos examinar nuestra historia, ni menos que lo que hicimos salió perfecto, que quedó todo arreglado, lo que no fue así, ya que hay cosas que salieron, otras que no y algunas quedaron a medio camino. Examinemos, por ejemplo, la ley que reestructura el Ministerio de Defensa. Sin lugar a dudas que es un avance, pero se puede mejorar, como todas las cosas del mundo, lo importante es que vamos avanzando.

En los últimos años los chilenos hemos creado condiciones que nos han permitido dar un salto adelante, el país ha cambiado su estatura estratégica. Nuestro modelo de desarrollo nos coloca exigencias más allá de las clásicas. Hemos construido consensos sólidos en estos años: una adhesión en torno al sistema político democrático, tenemos un modelo exportador que nos ha enseñado que para competir en el mundo necesitamos una mejor competitividad, una elevada capacitación de nuestros recursos humanos, audacia y emprendimiento.

Pero no estamos totalmente de acuerdo en el tema económico porque hay discrepancias. En opinión de muchos, está pendiente el asunto de la igualdad. Algunos se llevan la mejor parte de la torta y otros quedan postergados, es necesario avanzar en equidad, este es un tema de discusión, y se refiere a políticas de redistribución: tributación, políticas sociales, etc.; no cuestiona el eje central de una economía moderna y dinámica, pero sí demanda un modelo de desarrollo inclusivo.

Tenemos valores de convivencia que hemos venido actualizando acorde las modalidades que nos demanda el siglo XXI: los temas de derechos humanos, el reconocimiento del pluralismo, la aceptación de la tolerancia y los llamados temas de género. Todo ello repercute en la práctica cotidiana de las instituciones, sobre esa base sociológica se yergue la relación civil-militar en nuestro siglo.

Por cierto tenemos un amplio consenso en torno al régimen político, la inmensa mayoría del país entiende que las autoridades deben su legitimidad a la validación ciudadana, en procesos electorales transparentes y competitivos.

En lo que respecta al sector defensa, hemos reconstruido un consenso que siempre tuvimos y que se afectó en el período que nos dividimos y nos polarizamos. Me refiero a la reconstrucción del consenso en torno a la defensa nacional, yo diría que la discusión del primer *Libro de la Defensa* (1996) mostró claramente que, en ese campo, la mayoría de los chilenos teníamos un amplio acuerdo.

Si el objetivo nacional es el desarrollo, la pregunta es ¿cuál es la relación civil-militar del desarrollo? Aquí necesitamos que el poder político defina una política estatal a largo plazo, precise en forma suprapartidaria la estrategia nacional. Esto es particularmente válido para la política exterior y para la política de defensa, el empleo de ambos elementos involucra a las Fuerzas Armadas en distintas dimensiones. Nuestra institucionalidad surgida de la nueva ley ministerial recoge esta necesidad, se están armando los equipos para ello, pero tenemos que avanzar sustantivamente y esto requiere que así como todos estamos subordinados al poder político, este asuma a plenitud esta capacidad, su rol de liderazgo.

Si se carece de planificación estratégica, viviremos reaccionando frente a las planificaciones de otros, y esto es un desafío para el nivel político. Una cosa es el legítimo debate ciudadano donde las diversas opciones partidarias se enfrentan en el debate cotidiano, y otra es el nivel referido a las políticas de Estado donde la autoridad vigente debe procurar construir los más amplios consensos.

¿Esto es posible? ¿No estamos predicando un deber ser, bien intencionado pero alejado de nuestras prácticas?

Soy un convencido de que sí es posible, por una sencilla razón: porque lo hemos hecho en el pasado reciente. En la década anterior logramos construir consensos básicos para nuestra convivencia y, en especial, en relación al diseño y concepto de nuestras FF.AA. Asumimos como un objetivo de largo plazo, dada la estatura estratégica que queríamos alcanzar, nos propusimos junto a su reforma educativa, el efectuar un proceso de modernización que en la práctica llevase a cabo un *up grade* organizativo y tecnológico de nuestras Fuerzas Armadas. Teníamos claro que iba a costar caro, pero había que financiarlo; también asumimos que tendríamos que enfrentar críticas políticas por supuesto y hubo que asumirlas, pero el objetivo estratégico se cumplió. Así se llevaron a cabo los proyectos Caza 2000, NAC, Plan Azul, Acero, junto a una infinidad de desafíos prácticos, pero lo logramos y por eso tenemos hoy en día un dispositivo acorde a nuestras necesidades y de cara al futuro. En este proceso trabajamos muy articuladamente civiles y militares, gobierno y Parlamento, asesores y autoridades. Justo es reconocer el gran aporte de la asesoría del mando a la conducción estatal, a la autoridad política. Las instituciones tienen una gran ventaja, dado que piensan a largo plazo, o sea, su función es planificar a largo plazo, en cambio a veces el poder civil está muy demandado por la contingencia. Por ello, hay que buscar los espacios institucionales que permitan una adecuada compatibilización de los tiempos.

El empleo de las Fuerzas Armadas en el ámbito internacional es cada vez más creciente dada nuestra nueva estatura estratégica y el fenómeno de la globalización. Por ejemplo: si el 90% de nuestro comercio va por vía marítima y particularmente al Asia, no podemos asumir que la seguridad de la cuenca oceánica que compartimos los países ribereños del océano Pacífico se resuelva sin nosotros. Probablemente lo puedan hacer los australianos junto a los americanos, pero eso nos va a condicionar y después nos van a cobrar, y puede dar origen a la imposición de condiciones (como demandarnos que los acompañemos en Irak o Afganistán). Participar activamente en la globalización, que a la fecha le ha rendido buenos frutos al país, impone también asumir más responsabilidades, pero mejor es definir esas responsabilidades acorde a nuestros intereses y no en base a los intereses, por muy legítimos que sean, de otros.

Además del deseo de ser participe activo de la globalización, hay que estar en condiciones de poder contribuir. Asumir nuestra nueva estatura estratégica implica asumir mayores responsabilidades y para ello tenemos que tener unas Fuerzas Armadas con capacidad de interoperar a nivel OTAN como nos lo planteamos hace más de 10 años. Todos sabemos que eso no se consigue de un año para otro. Qué gusto escuchar a nuestro Jefe de Estado Mayor Conjunto, al general Le Dante en la mañana, cuando nos planteaba cómo estamos construyendo una nueva doctrina conjunta.

La relación civil militar que necesitamos no es tan ajena a nuestra historia. Por largos períodos los chilenos hemos logrado avanzar, aunque justo es reconocer que también hemos tenido graves y dolorosos desencuentros. La no deliberación castrense se refiere a los hechos de la coyuntura y respecto de los temas de decisión política. Esa no deliberación tiene como correlato la responsabilidad estatal de la autoridad. El Estado debe identificar las amenazas que puedan abortar nuestro objetivo nacional. En una mirada de largo plazo, por ejemplo, pensando en el Chile del 2030 ¿Cuáles son los principales desafíos?

Bajo mi exclusiva responsabilidad académica, con la experiencia de ex funcionario estatal hoy día en el mundo privado, asumo que debemos renovar nuestra visión respecto a la política exterior. 20 años atrás, asumiendo los colosales cambios globales de esa época, planificamos una estrategia de política exterior en la cual el eje era la convicción de la necesidad de “la reinserción de Chile en el mundo”, atendiendo a dos razones: Chile estaba aislado y, además, el mundo estaba cambiando con el fin de la Guerra Fría y la Revolución Científico-Técnico que trajo aparejada la globalización.

Durante 20 años nos dedicamos a insertar a Chile en el mundo, además era congruente con nuestro modelo exportador y lo logramos. Hoy en día estamos plenamente reinsertados, Chile es el país más globalizado de América Latina. Las empresas chilenas de hoy no tienen como horizonte los 17 millones de consumidores nacionales, sino 3.600 millones de posibles consumidores que pueblan los países con los cuales hemos construido acuerdos comerciales. Esto le proporciona a nuestra economía una capacidad de expansión tremenda. Por lo general, podríamos decir que las políticas buenas no se cambian y para qué vamos a modificar la política exterior si nos ha funcionado tan bien. Pero esta sí debemos actualizarla porque nosotros no podemos reinsertarnos dos veces en el mundo.

Cabe entonces preguntarse cuál es el nuevo eje de política exterior en torno al cual ordenar nuestra diplomacia por los próximos veinte años. En lo personal, pese a que me lo he preguntando muchas veces, no tengo una respuesta categórica.

Pero tengo claro un requisito indispensable de nuestra diplomacia del siglo XXI: si queremos ser un país desarrollado, tenemos que afianzar la paz en nuestro entorno, ningún país se desarrolla si hay inestabilidad a su alrededor. Esto implica que tenemos que ser, en términos diplomáticos y con su traducción militar correspondiente, un activo impulsor del multilateralismo en América Latina y particularmente en América del Sur. Obviamente nunca es conveniente aislarnos; por el contrario, nos conviene ayudar en la región. Por ejemplo, que haya paz y confianza mutua entre Ecuador y Colombia, claro que nos conviene porque, además de los méritos propios de la paz, esos países van a poder dedicar sus esfuerzos a su desarrollo interno y no van a expulsar inmigrantes, que ya empiezan a llegar por acá; si además la solución de ese diferendo cuenta con nuestra cooperación, con ello vamos a reforzar nuestras alianzas en la región y eso nos conviene a todos.

Asimismo, si podemos cooperar en que dialoguen venezolanos con colombianos, excelente, ¿en qué nos daña a nosotros eso? Cada quien tiene su ideología, su percepción ciudadana, pero en materia de políticas de Estado el norte de todos es lo que le conviene a Chile. Mientras más paz y más estabilidad haya en Sudamérica y América Latina en general, mejores condiciones tendremos los chilenos para nuestro desarrollo. Para ello debemos de vincularnos más a nivel regional, no por una visión retórica sino acorde con nuestros propios intereses, y la paz es un interés en el que coincidimos muchos en la región.

Nuestro entorno vecinal, por cierto, debe ser una de nuestras preocupaciones principales y ahí hemos tenido experiencias diversas en estos años. Con la hermana república Argentina hemos avanzado sustantivamente, desde el cuasi

conflicto de 1978, los desencuentros en la Guerra de las Malvinas, e inclusive, hemos sido capaces de superar errores garrafales como el incidente en el consulado de Punta Arenas. La confianza mutua construida laboriosamente por civiles y militares a ambos lados de la cordillera ha permitido seguir avanzando en un proceso de cooperación pocas veces visto.

Esto resalta en especial porque en el mundo que vivimos, y probablemente en el que se viene, los conflictos van a ir desgraciadamente aumentando como hemos visto en los últimos años. Por ello, mientras más zonas estables haya en el mundo mejor; en especial para países como el nuestro que tienen economías exportadoras y globalizadas. Una zona estable atrae simpatía, flujos comerciales, inversión, alianzas políticas y nosotros, en el Cono Sur, hemos construido un clima de paz, estabilidad y, además, una alianza militar que hoy día se expresa en Haití en una sólida muestra de seguridad colectiva. Haití es la primera solución de un conflicto de seguridad en América Latina sin presencia de las grandes potencias y, además, sin la oposición de estas, pero debemos advertir que no puede ser eterna y que cada vez más se requiere ir reemplazando la cooperación militar por la policial y civil.

En suma, necesitamos tener una activa política regional. Lo que no ayuda para nada es una descalificación permanente de lo que sucede en nuestra región –muchas veces basados en prejuicios y desconocimientos– junto a un afán por diferenciar a Chile de su entorno; además de un error de apreciación es una grave limitante para relacionarse.

Algunos podrían argumentar que tenemos excelentes relaciones culturales con los holandeses, que poseemos una relación económica fantástica con los australianos, que disponemos de acuerdos comerciales estupendos con los asiáticos. Todo eso es cierto y es conveniente, pero nuestras carreteras nunca se van a juntar con las holandesas, los tendidos eléctricos chilenos jamás van a entroncar con los de Australia, las decisiones en materia de seguridad que adopten los asiáticos nosotros las vamos a ver muy lejanamente. Es aquí, en la dura y fría geografía a la que pertenecemos donde tenemos los principales desafíos y eso también tiene que ver con nuestras fronteras. Tenemos que tener cooperación y disuasión en las fronteras. Chile reclama un derecho que está dispuesto a reconocerlo a cualquier otro país, que es el de la construcción de fronteras estables y seguras.

Hoy, desgraciadamente, estamos en problemas; a mí me preguntan últimamente altos funcionarios de otros países, oye Gabriel y esos temas de La Haya no se pueden arreglar de otra manera, ¿cómo lo percibes tú? Yo les respondo, mira es como si la Cámara de Representantes de Estados Unidos adoptara unilateralmente

una ley que dijera que la proyección marítima de Florida llegará a aguas de tu país, sería inaceptable me responden. Es lo mismo que pensamos nosotros, los tratados se cumplen y menos los acuerdos de los límites se deciden unilateralmente. Todos sabemos que antes de la demanda ante el tribunal de La Haya se promulgó la llamada “Ley de Base”, frente a las cuales nosotros no dijimos nada. Aquí yo me hago la autocrítica, porque la capacidad disuasiva requiere de dos elementos: capacidad y voluntad.

Planificar y mirar el futuro requiere realismo y tenemos que reconocer que tenemos un desafío para este período histórico de construir con audacia, cooperación y disuasión en las fronteras y con una equidistancia amistosa con las principales potencias. Punto de partida para ello es evitar los errores propios.

¿Cuáles son esos errores?

Primero: la politización de los temas de Estado, peor aún, transformarlo en temas de discusión doméstica, creo que en esto la autoridad estatal fija la política y uno respalda disciplinadamente. Este principio convoca la unidad nacional, hay experiencias numerosas pero para eso hay que fijar política. Junto a ello hemos construido claras definiciones institucionales que regulan la relación civil-militar, cuidémosla. Así como se les exige a los militares no intervenir en política, por ningún motivo se puede permitir la injerencia política doméstica en el quehacer de las FF.AA. Sería tan equívoco como el tener “operadores políticos” en las FF.AA. Hemos construido una relación institucional que debemos cuidar celosamente, las instituciones hablan por boca de su comandante, y la línea de mando es muy clara: Presidente, Ministro de Defensa y Comandante en Jefe. Debemos cuidar que la institucionalidad funcione rigurosamente.

Segundo: no hay que pensar que en este mundo cruel todo se arregla con soluciones económicas y comerciales, suponer que si yo invierto en un país genero empleo, aumento mi balanza comercial, produzco intercambio de riquezas, con todo ello creo una ecuación de que más comercio más inversión igual mejores relaciones políticas. No, porque desgraciadamente con nuestros hermanos peruanos hemos hecho todo eso, harta inversión, harto comercio y tenemos hoy en día una tensión porque reclaman territorio nuestro y dicen, que no ejercemos soberanía de momento y nosotros eso lo aceptamos.

Tercero: descuidar la reflexión sobre defensa en el sentido amplio. La defensa no hay que verla como un tema histórico. Por esto invito a mirar el futuro, en función a los temas Estado-sociedad que son muy importantes, porque tienen su curso político, pero los temas de defensa, de gran estrategia, ahí es donde tenemos que

poner la mira. Siempre es bueno manejar mirando para adelante. Dejemos a los historiadores que analicen qué hicimos, cómo lo hicimos, y qué no hicimos en los años recientemente pasados, concentrémonos en los desafíos que tenemos por delante.

Cuarto: no ver la realidad, y no prevenir eventuales crisis. La voluntad siempre es buena, pero no debe descuidar la realidad. Hoy, desgraciadamente se están incubando elementos para una crisis en el Pacífico Sur y ante ello tenemos que actuar y hablar con claridad.

A modo de conclusión, queridos amigos estamos ad portas del Bicentenario, mi inquietud como chileno es que no repitamos el 2010 los errores que cometimos en 1910, no creamos que porque el país va más o menos encarrerado, el curso inevitable es que nos va a ir mejor. Saquemos conclusiones y una de esas es que tenemos que mirar a largo plazo, colocar el acento en la planeación estratégica y ello involucra el ejercicio del mando y del liderazgo civil sobre las Fuerzas Armadas y sobre toda la sociedad, sobre toda la institucionalidad. Requerimos de Fuerzas Armadas disciplinadas y potenciadas en todo lo que hacemos como también de un poder político que asuma su rol de liderazgo estatal.

Los otros problemas que ustedes bien conocen, los referidos a la relación civil-militar del pasado reciente, dejaron heridas, dejaron desconfianzas, avanzamos como se dice en mi tierra, como se pudo no más, pero con mucha voluntad y esfuerzo de muchos de los que están hoy presentes. Teníamos claro, más allá si fuésemos civiles o militares, que nosotros como generación no habíamos creado los problemas que padeció Chile, pero teníamos la responsabilidad de resolverlos y no heredárselos a las nuevas generaciones, avanzamos en eso, la historia dará su juicio y no nos transformemos en nuestros propios evaluadores. Reconozcamos eso sí que junto con enfrentar los problemas de la relación civil-militar, construimos un concepto de defensa acorde a los nuevos desafíos que nos imponían los sustanciales cambios del entorno global, regional y vecinal. Para ello, dentro de otras tareas, llevamos a cabo un verdadero *up grade* a nuestras Fuerzas Armadas.

Hoy tenemos una economía pujante, instituciones de defensa y policiales de las más calificadas en nuestra región. Disponemos de una institucionalidad que nos ha permitido cambios políticos sustantivos sin ningún drama. Necesitamos mirar para adelante porque queremos llegar al 2030 como un país desarrollado, arriba de veintitantos mil dólares per cápita, con producción de tecnología. Para lograr esas metas tenemos que comenzar a trabajar hoy día.

Muchas gracias.

DESARROLLO DE LA RELACIÓN CIVIL-MILITAR EN EL BICENTENARIO

JAIME GAZMURI MUJICA¹

Muy buenos días, a todas y a todos. En primer lugar quisiera agradecer la invitación que me hace la ANEPE para comentar esta presentación de mi amigo de tantos años Gabriel Gaspar –“La relación civil militar en el Bicentenario”–, junto con el general Salgado. Para mí es un honor estar hoy día compartiendo estas reflexiones con ustedes. Estoy de acuerdo en lo fundamental del planteamiento de Gabriel Gaspar, y particularmente con su afirmación de que el Bicentenario encuentra a Chile en condiciones de plantearse el gran objetivo nacional de convertirse en un país desarrollado económicamente e integrado socialmente, en el marco político de una democracia sólida y participativa. Todo ello requiere construir una estrategia de desarrollo que incluye el esfuerzo de definir una política internacional y de defensa como una política de Estado, bajo el liderazgo del poder político y con la activa participación de las FF.AA. Tenemos, civiles y militares, una sólida agenda de futuro. Mis comentarios tienen como base el acuerdo con estas premisas compartidas.

El primero es que no es una casualidad que esta jornada de reflexión sobre los grandes temas estratégicos del país en materia de defensa y de relaciones exteriores termine con un panel con este título: la relación civil militar en el Bicentenario. No imagino un seminario con un título similar cien años atrás. El tema de la relación civil-militar como un tema específico, tanto desde el punto de vista académico como desde el político, es un tema propio de la transición a la democracia en Chile, un tema de los últimos 20 años. Ello es así porque se produjo, a partir de 1973, una fractura en la sociedad chilena, producto del golpe de Estado y del régimen militar, de una naturaleza distinta a fracturas que habíamos tenido antes en nuestra historia. No es no que hayan ocurrido antes otras fracturas, incluso dramáticas. Se refería Gabriel, por ejemplo, a la Guerra Civil de 1891, casi veinte años antes del Centenario, que fue seguramente la fractura más fuerte que ha sufrido la sociedad chilena desde las prolongadas guerras de la independencia. Sin embargo el debate posterior a ella se concentró en la necesidad de la reconciliación nacional, y la aprobación de sucesivas amnistías en el Congreso que beneficiaban a los civiles, pero principalmente a los militares que

¹ Ingeniero agrónomo por la Universidad de Chile. Consultor experto en desarrollo agrícola de FAO y PNUD. Senador en varios períodos desde el año 1989 al 2010. Fue Vicepresidente del Senado entre los años 2004 y 2005. Presidente de distintas comisiones del Senado, entre ellas de la Comisión de Defensa. Chile. jaimem@gazmuri.cl

habían combatido en el Ejército y a los miembros de la Armada que apoyaron al Presidente Balmaceda. En las otras guerras civiles del siglo XIX también siempre combatieron militares y civiles por ambos bandos. La fractura producida en 1973 es, en este sentido completamente distinta, ya que se trata de una confrontación entre la institución militar como tal –con muy contadas excepciones individuales– y una parte muy sustantiva de la sociedad chilena. No de toda la sociedad chilena, porque una parte también significativa de ella apoyó el golpe de Estado. Lo que me interesa recalcar es que el pleno restablecimiento de una relación civil-militar propia de un estado de derecho democrático fue uno de los grandes desafíos que enfrentó Chile desde 1990, que requería de un gran esfuerzo nacional, y de manera muy particular de quienes habían sido las víctimas principales de la represión de la dictadura y de las propias Fuerzas Armadas.

1. En segundo lugar quiero afirmar que ese desafío fuimos capaces de resolverlo exitosamente. Si hoy día podemos centrar nuestro debate en los temas del futuro, ello se puede hacer porque las fracturas del pasado están, a mi juicio, en lo fundamental superadas. No fue ese un proceso fácil. La mayoría de los que estamos aquí nos contamos entre sus protagonistas, ya sea desde la academia, el gobierno, el Parlamento, las FF.AA. o como simples ciudadanos. Su éxito dependió, entre otros factores, de que fuimos capaces de ir construyendo acuerdos en torno a tres cuestiones fundamentales:
2. La necesidad de formular una política de defensa que concitara el mayor acuerdo nacional posible, y en cuya elaboración hubiera una amplia participación, al menos, de la comunidad académica vinculada a los temas de seguridad, de las FF.AA., de las fuerzas políticas a través de sus parlamentarios, todos bajo la conducción del gobierno, a través del Ministerio de Defensa. Los sucesivos Libros de la Defensa constituyen el principal testimonio de ese esfuerzo, a través del cual el país se dio una política de defensa explícita, transparente y con un sólido apoyo nacional. Ello permitió una modernización sustantiva de las FF.AA. y un notable fortalecimiento de sus capacidades disuasivas.
3. La común convicción de que las Fuerzas Armadas constituyen un elemento central y permanente del Estado, al margen de las opiniones políticas y las duras críticas a la gestión del gobierno de Pinochet que manteníamos importantes sectores del país, y de manera principal sus víctimas. Quiero decir que no era fácil hacer esta distinción entre la institución militar y el gobierno de Pinochet durante casi toda la década

de los 90, cuando este era el Comandante en Jefe del Ejército. Me correspondió vivir en primera persona esas dificultades desde el Senado, pero el esfuerzo se hizo por todos los sectores.

La consideración de que la plena vigencia de los derechos humanos es un elemento central –valórico, ético y jurídico– de nuestra convivencia nacional. Y por lo tanto que la defensa y promoción de los derechos humanos comprometen al Estado de Chile y a todas sus instituciones. Tampoco fue simple llegar a esta conclusión, ni todos llegaron a ella con el mismo ritmo ni idénticas razones. Pero hoy nos parece natural que los principios de los derechos humanos y la enseñanza del derecho humanitario sea una asignatura incorporada a los currículos de nuestras escuelas y academias militares. Quiero decirles que esto parecía impensable 12 o 15 años atrás.

Respecto de los temas del futuro. Me parece muy atrayente el símil que hace el embajador Gabriel Gaspar entre las expectativas que tenía la sociedad chilena en el centenario y las que se nos abren en este Bicentenario. Tenemos muchas de las condiciones que señala Gaspar para aspirar a la ansiada meta de constituirnos en un país desarrollado. Añadiré tres comentarios.

El primero es que tenemos un debate todavía pendiente sobre qué estrategia de desarrollo nos va a conducir a ese objetivo.

No cabe duda del progreso exhibido por el país en los últimos años en todas las dimensiones de la vida nacional: económicas, sociales, políticas y culturales. El problema es que somos muchos quienes pensamos que si seguimos haciendo más de lo mismo en el futuro, es posible que el ansiado desarrollo se nos vaya de las manos. No bastan sólidos acuerdos macroeconómicos, amplia apertura a los mercados internacionales y políticas sociales que reduzcan la pobreza y amplíen la cobertura de servicios básicos en salud, educación y previsión social. Nuestro crecimiento es todavía en extremo dependiente de la explotación de nuestro privilegiado stock de recursos naturales, especialmente mineros. Es indispensable basar crecientemente el progreso económico en la capacidad de introducir innovación tecnológica y encadenamientos productivos. Ello a su vez exige una elevación sustancial de la calidad de la educación y de la fuerza de trabajo. El desafío no es solo económico: los grados extremos de desigualdad y exclusión que exhibe la sociedad chilena son incompatibles con las exigencias de una sociedad desarrollada. La desigualdad nos acompaña como una espina clavada en el corazón de Chile desde el nacimiento de la nación. Ha llegado la hora de enfrentarla como la gran tarea nacional del futuro. No existe aún un acuerdo nacional sustantivo sobre la manera de

resolver estratégicamente estos exigentes desafíos, y el papel que en ella deberán jugar el Estado, el mercado y la sociedad civil.

El segundo comentario es que si bien tenemos un debate pendiente respecto de cuestiones centrales de la estrategia de desarrollo, hemos venido construyendo acuerdos sólidos no solo en política de defensa –como señalamos anteriormente– sino también en política internacional. Esto no es obvio, no todos los países tienen políticas de Estado en materia de relaciones exteriores, sino recordemos, a título ejemplar, el intenso debate de los años sesenta en EE.UU. en torno a la guerra de Vietnam, o más recientemente cómo el cambio de gobierno en España de una administración conservadora a una socialista supuso el retiro de ese país de la guerra de Irak. Gaspar ha subrayado bien este punto. Somos un país con sólidas, buenas y equilibradas relaciones con los principales centros de poder mundiales: EE.UU., Europa y China, desarrollamos una activa relación con el resto de Asia y particularmente con Japón, India y Corea. En América Latina hemos recuperado un lugar activo en todos los escenarios y recientemente hemos formalizado nuestra plena integración a UNASUR, que está llamada a jugar un creciente rol a nivel regional, debido en buena parte al surgimiento vigoroso de Brasil como un actor global. Existe también un acuerdo creciente de que nuestros mayores desafíos los tenemos en América Latina y particularmente en nuestro entorno vecinal. El Perú ha abierto un litigio sobre la frontera marítima, que Chile había dado por zanjado; y con Bolivia, a pesar de las notorias mejorías en la relación bilateral logradas principalmente a partir del gobierno de la Presidenta Bachelet y que se ha mantenido con el nuevo Presidente, Sebastián Piñera, aún no tenemos relaciones diplomáticas formales. El escenario vecinal –con la muy importante excepción de Argentina– es más propio del siglo XIX que del XXI.

En este marco quiero añadir una reflexión sobre Bolivia. Hemos avanzado mucho con la llamada agenda de los 13 puntos. Que ella haya sido ratificada por dos gobiernos chilenos de diverso signo indica que tiene un amplio apoyo nacional. Todos sabemos que la cuestión más compleja es la demanda marítima boliviana. Es evidente que si esta cuestión no se resuelve de una manera razonable para las dos partes no habrá plena normalización de las relaciones con un país que para Chile es muy importante, así como para su política regional e incluso global. Un problema real es que no tenemos aún suficiente acuerdo en Chile para enfrentar la demanda boliviana. Se hace indispensable sincerar ese debate porque finalmente –como otras veces en su historia– Chile tendrá que abrirse a buscar una solución a la demanda de Bolivia por recuperar su cualidad marítima.

Finalmente, estimo que se ha avanzado de una manera significativa en estos años en la coordinación entre la política exterior y la de defensa, así como en la

participación de nuestras FF.AA. en su implementación. La destacada responsabilidad de Chile en operaciones de paz de gran importancia como la de Haití, la creación de la Fuerza de Paz Combinada y Conjunta, denominada Cruz del Sur, con la Argentina y nuestra activa participación en la creación del Consejo de Defensa de UNASUR, son demostraciones contundentes de ello. La dimensión de la cooperación internacional en materia de defensa adquirirá cada día mayor importancia para la proyección internacional del país.

Se abre, asimismo, un amplio campo para potenciar el aporte de las FF.AA. al desarrollo nacional en diversos planos. Las FF.AA. tienen capacidades institucionales y recursos humanos y tecnológicos de inestimable valor para aportar en aspectos claves del desarrollo del país, sin que ello signifique descuidar sus funciones esenciales: la defensa del país mediante una sólida capacidad disuasiva y la cooperación internacional para la preservación de la paz.

Termino expresando mi convicción de que la plena normalización de la relación civil-militar construida durante los últimos veinte años es un sólido activo del país para construirse como una nación plenamente desarrollada.

Muchas gracias.

DESARROLLO DE LA RELACIÓN CIVIL-MILITAR EN EL BICENTENARIO

JUAN C. SALGADO BROCAL¹

Igual que mis antecesores, agradezco al Director de la ANEPE la oportunidad de participar en un tema que, coincidiendo con el senador Gazmuri, me parece que es el más apropiado para cerrar un seminario de esta naturaleza.

El marco temporal para este análisis incluye los 20 últimos años, pero yendo inevitablemente al pasado, a nuestra historia, sin la cual es imposible entender la relación civil-militar. Pero que requeriría otro seminario si se desea profundizar en el tópico.

Volviendo a lo que nos convoca, he sido invitado para comentar la exposición del embajador Gaspar. Para ello voy a tomar el marco conceptual dado por el embajador, que, a mi parecer, más que cumplir con una mera finalidad metodológica, pedagógica o didáctica, contiene un importante asunto de fondo.

Cuando se habla de relaciones civiles-militares hay diversas interpretaciones de lo que puede entenderse por tales. Algunos han intentado clarificar el concepto separando, por una parte, lo que se refiere a las relaciones entre las instituciones del Estado y la forma en que han funcionado; si ha habido o no entendimiento entre el poder político y las instituciones armadas; así como los períodos de quiebre de la institucionalidad. Y, por otra parte, a las relaciones entre la sociedad civil y las Fuerzas Armadas. Sin embargo, yo creo que no resulta conducente hacer este esfuerzo, porque en la práctica no se pueden separar ambos enfoques.

Así es que yo voy a usar como marco de referencia lo ocurrido en los últimos 20 años, que es una situación concreta y un ámbito definido. Me refiero a la interpretación que prevaleció a partir de los años 90, y que diría que obedece al criterio con el cual se pactó la transición política. Se trata del entendimiento, que no fue una imposición –y esta es una de las singularidades del proceso chileno– de la

1 General de División en retiro. Se desempeñó como Jefe del Estado Mayor de la Defensa Nacional, Director del CESIM, Agregado de Defensa y Jefe de la Misión de Chile en Washington entre otros cargos de gran relevancia. Es Magíster en Ciencia Política por la Pontificia Universidad Católica de Chile, Licenciado y Magíster en Ciencias Militares en Planificación y Gestión Estratégica de la Academia de Guerra del Ejército. Profesor en escuelas y academias del Ejército, en el Instituto de Ciencia Política de la Universidad Católica de Chile y en la Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos. Actualmente es Presidente del Consejo Académico Consultivo de Estudios e Investigaciones Militares del Ejército, Chile. juasal@gmail.com

necesidad que el poder político debía recuperar todas sus funciones, que, por otra parte, la misma Constitución del 80 había especificado.

Un aspecto casi anecdótico se da en el caso del seminario del año 92, que citó el senador Gazmuri, convocado por quien fuera el Presidente de la República hasta el año 89. Este es solo un ejemplo de la serie de iniciativas que se desarrollaron y que permitieron que la transición se hiciera en forma pactada y consensuada.

Me parece que la evolución posterior de las relaciones civiles-militares, hasta la discusión sobre la modernización de la defensa, que ocurrió en el Parlamento anterior, tiene que ver con un acuerdo, diría yo, global sobre los temas fundamentales de las relaciones civiles-militares. Sin ese acuerdo, sin ese consenso, sin esa voluntad, estaríamos hablando 20 años después, los mismos temas que en los años 90.

En esa oportunidad, el Presidente de la Cámara de Diputados, mencionó cuatro temas básicos en las relaciones civiles militares o políticos militares, como quiera llamárselos.

Solo los voy a mencionar, sin entrar en el fondo:

- El año 92, se nos planteaba el asunto de la responsabilidad colectiva en materia de defensa.
- El compromiso por mantener el gasto militar con los parámetros de los años 90.
- La modernización de las Fuerzas Armadas y la industria militar.
- La vinculación con la política exterior y la política de defensa.

Cabe mencionar que, pese a lo relevante de dicha temática, no hubo mención a los derechos humanos, que obviamente era uno crítico y sensible para todas las partes.

Esos eran los grandes temas que se discutieron en ese seminario, que a su vez eran una muestra de cómo se estaban dando las relaciones civiles-militares y también cómo continuaron hasta el día de hoy. Si uno revisa el avance de esos temas, y en eso coincido con los dos expositores anteriores, se puede llegar a una conclusión bastante optimista.

Seguramente hay muchos aspectos pendientes y asuntos en que todavía hay fricción y que nos tironea hacia atrás; pero así es la vida en la sociedad, parece imposible que un Estado tenga relaciones perfectas, pero lo avanzado es sobresaliente. No creo que haya que ser autoflagelante y solo detenerse en los temas pendientes.

Con respecto a la responsabilidad colectiva de la defensa, las tres ediciones del *Libro de la Defensa* dan una dimensión material del avance logrado. Y al ver al almirante Vergara, entre los asistentes, recuerdo que él presidió los límites de discusión sobre la primera versión. En los 90 los temas aparecen casi irrelevantes comparados con los que están hoy en el libro. En este aspecto ha habido un avance tremendo, hoy este texto no solamente fija una política de la defensa sino que se ha convertido en un manual de consulta. Pese a las diferencias que se pueda tener sobre el consenso en su contenido o en la oportunidad de su publicación, en que todavía no se había promulgado la nueva ley del Ministerio de Defensa, en general el avance es abismante.

Y uno de los aspectos más relevante, mencionado por el embajador Gabriel Gaspar es el compromiso de la ciudadanía con el tema de la defensa.

Hoy se discute si hay que hacer tal o cual inversión, si hay que gastar más o menos, son los procedimientos los que están en discusión, pero nadie discute si la defensa es o no necesaria. Este apoyo de la ciudadanía se ha medido los últimos años en encuestas de opinión que muestran un consenso.

Con respecto al compromiso con el gasto militar, en esa época la Ley Orgánica Constitucional de las Fuerzas Armadas fijaba un piso para el presupuesto anual, independiente de los recursos obtenidos por la Ley del Cobre que, en la perspectiva de la época, nadie imaginaba la dimensión que iba a adquirir y el impacto que iba a tener en la inversión en defensa. Hoy, la discusión está enfocada en reemplazar el sistema basado en la provisión de la Ley del Cobre por uno de planificación a largo plazo y con una mirada estratégica.

En relación al tema de la modernización de las Fuerzas Armadas y a la industria militar, diría que las instituciones armadas tuvieron mucha iniciativa. En general, los proyectos en este ámbito partieron desde el interior de las instituciones. No fue un tema impuesto o definido por la relación político-militar o civil-militar. Las instituciones partieron tempranamente con planes para modernizarse. Desde la perspectiva del diputado Viera Gallo, en los años 90, estos planes tuvieron el respaldo del poder político.

Tomando las palabras del embajador Gaspar, el conductor político asumió su responsabilidad, su liderazgo y bajo esa fórmula se asume todo el proceso en forma natural y con la confluencia de las voluntades de los actores involucrados. Se trata, entonces, de un marco de acción donde el poder militar está subordinado al poder político.

La industria militar también se modernizó en gran medida y fundamentalmente para mantener su operacionalidad. Se trata de un giro imprescindible para una industria que –para quienes conocimos a FAMA E de los años 50 o 60 cuando fabricaba palas, picotas, carretillas, munición de caza– tenía que adaptarse a los requerimientos del mercado para mantener su vigencia. Hoy FAMA E está haciendo el mantenimiento del material de primera línea del Ejército, y en terreno. Un proceso de modernización sorprendente, al igual que ha ocurrido con ASMAR y ENAER.

Otro ámbito en que hubo un cambio trascendente fue respecto de la visión sobre los temas de relaciones exteriores y su vínculo con la política de defensa. Este fue un salto tremendo y, de nuevo diría yo, en que las instituciones se adelantaron en cuanto a la cooperación internacional.

Las primeras misiones de paz no fueron iniciativas exclusivas del poder político ante la necesidad de concurrir a la convocatoria de Naciones Unidas; si no que creo que se debe más bien a un análisis conjunto que determina la participación del Estado de Chile y sus instituciones armadas. La presencia chilena va creciendo en estatura, como lo dijo el embajador Gaspar, y para ello se requiere de la participación del estamento militar. En los años 90 el compromiso internacional no pasaba más allá de la participación de observadores militares en el Medio Oriente y en la India y Pakistán. En cambio hoy el grado de involucramiento de Chile en OPAZ se puede observar muy bien en el caso de la misión en Haití, en que junto a otros países está participando en la reconstrucción y recuperación de un Estado fallido que se encuentra en nuestro continente.

Hubiese sido interesante –y a lo mejor incluso necesario– mirando retrospectivamente que se hubiera incluido en el debate público temas relacionados con la carrera militar, en especial el tema de la previsión y el rol de la justicia militar. Veo aquí a mi amigo el ex auditor de la Fuerza Aérea, con el que participamos en diversas iniciativas institucionales para planificar las reformas al régimen jurídico de las Fuerzas Armadas. Proyectos que correspondían a una necesidad de las instituciones y no a una imposición política. Al interior de las mismas, se tenía una mirada crítica y se reconocía la visión negativa que la opinión pública tenía sobre parte de la institucionalidad jurídica militar.

Tampoco se discutió, en ese momento, el rol de las Fuerzas Armadas porque había un acuerdo tácito en que estas quedaban reducidas a su rol en Defensa externa y ello quedó plasmado en el primer *Libro de la Defensa*. Esta visión se ha mantenido. Sin embargo, parte de las sensibilidades latentes sobre una ampliación de esta misión restringida surgieron con el terremoto del 27 de febrero de 2010. Hoy se discute su participación en el manejo de desastres y un rol mucho más interactivo con la sociedad para usar todo su potencial en beneficio de las necesidades internas del país, más allá de su rol externo.

En los 90, tampoco se incluyó en la agenda el tema de la modernización de la defensa.

De hecho, ni siquiera era asunto de discusión al interior de las instituciones. Sin embargo, me parece interesante la polémica a nivel nacional que surgió el año pasado a propósito de la nueva ley del Ministerio de Defensa, sobre temas que antes ni siquiera eran tema de interés público. Es el caso de la figura del Jefe de Estado Mayor Conjunto, que parecía ser solo relativo a la operacionalidad de la conducción de las fuerzas y que remeció la agenda legislativa y puso en cuestión la institucionalidad derivada de la Constitución del 80, y que seguramente todavía puede hacerlo, debido a la posibilidad de que un general de cuatro estrellas ocupe el cargo, tal como el mismo senador Gazmuri insiste.

Por lo tanto, parece un tema que está pendiente y en debate. Sin embargo, no es uno que ponga en jaque las relaciones civiles-militares, ni un tema que vaya a poner al país en crisis, ni menos, que nos vaya a llevar a todos puestos de cabeza. No, es más bien un tema que hay que atender con la misma altura de miras que se han atendido todos los problemas en los que no ha habido un consenso general y que hemos podido superar. Es solo un tema que está dando vuelta, está pendiente, así como también lo es la mayor participación del Parlamento en los proyectos de la defensa, en la solución de una fórmula para el financiamiento de las Fuerzas Armadas y en otras materias que competen a la defensa.

Asimismo, me parece que las Fuerzas Armadas han manifestado reiteradamente su interés porque el Parlamento tenga una asesoría que esté a la altura de su intención de participar en los temas relevantes de la defensa, como ocurre en los países desarrollados. Son asuntos que están en la agenda, pero sin producir conflicto, solamente están pendientes, hay que discutirlos y seguramente esto da para otro seminario.

En resumen, los temas del 90 más lo que acabo de agregar han permitido que las relaciones civiles-militares o como las queramos llamar, hayan venido

marchando en un ritmo que es el necesario, que es el adecuado. No se podría apurar seguramente en algún momento, algunas cosas, pero ha habido un consenso finalmente sobre los grandes temas y, sobre todo, una voluntad política de tomar la defensa como un asunto de Estado y de emplear el instrumento militar, no solamente en la política exterior del país sino que también en las necesidades que tiene la sociedad. Los ejes que en casi todas las instituciones y la defensa nacional también resumen el empleo de las Fuerzas Armadas, tiene que ver con la defensa en su sentido más clásico, o sea, la protección de la población, del territorio y la soberanía.

Tanto la seguridad, como la cooperación internacional y la responsabilidad social son grandes asuntos en las relaciones civiles militares que requieren ser conversados y lograr una visión común. Ellos tienen un espectro tan amplio como el rol institucional en el desarrollo de la nación; el desarrollo tecnológico en la solución de situaciones de catástrofes, la relación con otros organismos locales; en fin, muchos aspectos que hemos mencionado.

Un comentario final sobre los temas que quedan pendientes, a propósito del Bicentenario. Uno de ellos es el de los derechos humanos en el que se llegó a un consenso. En un acuerdo que primero, de alguna forma, fue tácito y después explícito, se resolvió que era un tema que quedaba en la justicia, pero cada cierto tiempo la situación se retrotrae al pasado y produce cierta efervescencia a las relaciones cívico-militares y político-militares. Yo creo que hay que cuidar la estabilidad y los acuerdos, y evitar arrastrar a las instituciones a un debate político sobre temas que son muy complejos y escapan a su ámbito de injerencia.

Para finalizar, creo que la evolución de las relaciones civiles-militares en Chile ha sido ejemplar, cualquiera sea el enfoque metodológico que queramos tomar y pese a que aún queden temas pendientes. De hecho, esto es parte del quehacer y parte de la vida. No podemos pretender solucionar todos los asuntos de una vez. Cada etapa tiene sus protagonistas y sus soluciones. Yo creo que la visión optimista que da el embajador Gaspar sobre lo que debe ser el Estado de Chile, su sociedad y las relaciones civiles-militares, es perfectamente compatible con la opinión compartida por la mayoría en este seminario del Bicentenario y que debería profundizarse en los próximos años.

Muchas gracias.



DISCURSO DE CLAUSURA DIRECTOR ANEPE

DISCURSO DE CLAUSURA

SEMINARIO BICENTENARIO

“CHILE DESDE LA PERSPECTIVA DE LA SEGURIDAD Y DEFENSA”

WERTHER ARAYA MENGHINI
General de Brigada
Director de la ANEPE

Distinguidas autoridades, civiles y militares, señores expositores y comentaristas de los paneles programados para este seminario, invitados especiales, personal de la ANEPE, amigas y amigos de la Academia:

Al terminar el Seminario “Chile desde la perspectiva de la Seguridad y Defensa”, que nos ha reunido por dos días en este auditorio, la Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos ha querido promover la reflexión en el año del Bicentenario en tres temas de verdadero interés en el ámbito de la seguridad y defensa y que están directamente relacionados con estos 200 años de nuestra vida como nación independiente, relaciones entre la política exterior y la política de defensa en el Bicentenario y la conducción militar y las relaciones civiles militares en estos 200 años; estamos así como Academia creando instancias de diálogo y discusión sobre materias de la mayor importancia para el Estado y la construcción del futuro deseado para Chile. Cumplimos de esta manera con el rol que nos compete como Instituto de Educación Superior del Estado en las materias señaladas y como órgano académico de asesoría y de trabajo del Ministerio de Defensa Nacional validando nuestra condición de un espacio reconocido para el encuentro e integración del sector público, privado y de la ciudadanía en general, para el análisis, discusión y creación de conocimientos en materias de seguridad y defensa. Quisiera agradecer efectivamente la respuesta a la invitación que le hiciéramos llegar comprobando que cada día son más los interesados en interiorizarse en estas materias, lo que nos obligará a continuar creando nuevas instancias para difundir y reflexionar al respecto.

En ese sentido, vamos a programar algunas actividades para el futuro, espero que nos acompañen tal como lo han hecho hasta el día de hoy, nada de lo anterior habría sido posible sin la desinteresada y siempre comprometida participación de los diferentes expositores y comentaristas, los que con sus consistentes presentaciones han creado un marco para la reflexión académica aportando nuevos requerimientos para un necesario e insoslayable debate que demanda la construcción de futuro. Entre los temas el desafío que representa el generar instancias para una mejor coordinación entre la política exterior y la política de defensa, tal

como lo expresara en el día de ayer el ministro de Defensa Nacional, la política de defensa debe convertirse en una herramienta coadyuvante de la política exterior. El discurso del ministro estará mañana en nuestra página Web para los que estén interesados en leerlo.

En el mismo contexto, los desafíos que demanda el multilateralismo para la conciliación de la política de defensa, interesante resultó para estos efectos escuchar el planteamiento en un marco teórico definido por Gonzalo García como patriotismo estratégico derivado de la exposición de hoy en la mañana del Jefe de Estado Mayor Conjunto sobre la evolución, desarrollo del sistema de defensa y la conducción estratégica conjunta, los esfuerzos que nos exige a toda la comunidad de defensa, a todos sus integrantes para una pronta consolidación dado el nuevo marco jurídico imperante, e impresionante ha sido escuchar el estado que han alcanzado las relaciones civiles-militares donde vemos con optimismo los avances logrados y lo que nos demanda para consolidarla en estos próximos 20 años, siguiendo el horizonte estratégico que nos expuso el embajador Gaspar, también el planteamiento del Sr. Gazmuri el debate necesario para construir una estrategia nacional en desarrollo, tema absolutamente necesario.

Anoté aquí una cosa que la quiero manifestar, rescato el consenso y la voluntad política observada en muchas instancias y en particular en los participantes en este seminario para abordar estos temas, lo que seguramente nos permitirá encontrarnos más luego de lo pensado.

Finalmente, agradezco a los estamentos de la ANEPE que tuvieron bajo su responsabilidad la ejecución del seminario, a nuestros expositores y comentaristas, a ustedes distinguidas autoridades e invitados que nos acompañaron durante estos 2 días, comprometiéndolos desde ya a seguir participando en las diversas actividades académicas de la ANEPE que se encuentran previstas para este y el próximo año.

Gracias nuevamente por haber dado vida con su presencia a este seminario que concluimos y que esperamos sinceramente haya cumplido con sus expectativas.

Muchas gracias.

ANEPE

Eliodoro Yáñez 2760 - Providencia - Santiago

Teléfono: (56-2) 5981000

Fax: (56-2) 5981043

Página Web: www.anepe.cl

Correos Electrónicos: publicac@anepe.cl

anepe@anepe.cl