

La política de defensa y el rol de las Fuerzas Armadas en el marco de la proyección internacional de Chile



Eduardo Carreño Lara*
Jorge Riquelme Rivera**

Introducción

Luego del fin de la Guerra Fría, el escenario mundial ha sido objeto de una serie de transformaciones, las que han dado lugar a un contexto bastante diverso al sistema y el orden internacional que se había desarrollado desde mediados del siglo XX hasta 1989.

Desde fines de la década de los ochenta, estos cambios tendieron a incidir de manera gravitante en la realidad de Chile. El fin del enfrentamiento bipolar tendió a matizar los conflictos que en el ámbito doméstico se desarrollaban en el país. Así, la transición hacia la democracia se dio en un contexto político que apuntaba a moderar las divergencias en función del acuerdo y el consenso en la sociedad chilena, lo que se expresó en diversos cambios institucionales que tendían a fortalecer el gobierno democrático sin generar tensiones con las estructuras heredadas del régimen anterior. Ello también se manifestó en el despliegue de su política exterior, la que por definición también sería consensual en el marco de lo que se dio en llamar la «democracia de los acuerdos» (véase Fermandois, 1999).

En tal contexto, a partir del retorno de la democracia en Chile, uno de los principales desafíos que debió enfrentar la nueva administración fue el de reinsertar al país en el escenario global,

* Licenciado en Gobierno y Gestión Pública y Administrador Público, Universidad de Chile. Magíster en Estudios Internacionales, Universidad de Chile. Diploma en Estudios Regionales, Universidad de Santiago de Chile. Diploma en Integración y Cooperación Internacionales, Universidad de Chile. Investigador del Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile y Profesor Ayudante de la Escuela de Gobierno de la misma Universidad. (ecarreño@uchile.cl)

** Licenciado y Profesor de Estado en Historia y Geografía, Universidad de Santiago de Chile. Licenciado en Ciencia Política, Pontificia Universidad Católica de Chile. Diploma en Estudios de Seguridad y Defensa, Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos (ANEPE). Magíster en Estudios Internacionales, Universidad de Chile. Se ha desempeñado como profesor e investigador en diversas instituciones académicas, siendo sus trabajos publicados en distintas revistas especializadas. Entre otras actividades, actualmente se desempeña como docente en la Universidad Bolivariana de Chile. (jriquel@uc.cl)

El proceso de reinserción de Chile ha incidido en su política de defensa, la que de manera paulatina se ha tendido a armonizar con la política exterior, y donde han cobrado relevancia las cuestiones de la agenda internacional, además de los temas tradicionales del ámbito vecinal. Es decir, el elegir el camino del involucramiento en las corrientes globales ha implicado una serie de nuevos desafíos y ha exigido una mayor presencia en las instituciones internacionales encargadas de la paz y la seguridad, convirtiéndose de este modo los cuerpos armados en activos agentes de la política exterior del país.



luego de años de aislamiento como efecto del rechazo internacional del régimen militar.

En base a lo anterior, el presente trabajo pretende analizar los efectos de la reinserción internacional de Chile en su política de defensa, así como reflexionar en torno a los desafíos que deben enfrentar las Fuerzas Armadas y los nuevos roles que deben asumir en el marco de la proyección exterior del país.

En este sentido, se sostiene que el proceso de reinserción de Chile ha incidido en su política de defensa, la que de manera paulatina se ha tendido a armonizar con la política exterior, y donde han cobrado relevancia las cuestiones de la agenda internacional, además de los temas tradicionales del ámbito vecinal. Es decir, el elegir el camino del involucramiento en las corrientes globales ha implica-

do una serie de nuevos desafíos y ha exigido una mayor presencia en las instituciones internacionales encargadas de la paz y la seguridad, convirtiéndose de este modo los cuerpos armados en activos agentes de la política exterior del país.

Los antecedentes: las relaciones exteriores del régimen militar

A lo largo del siglo XX, Chile ocupó un lugar destacado en los asuntos regionales y mundiales, lo que se manifestó en el desarrollo de una importante capacidad de adaptación y participación en un contexto internacional dinámico y crecientemente complejo. Así, el país proyectaba una imagen de civilidad y estabilidad democrática que contribuiría a dar prestigio y a reforzar notablemente su política exterior (Lagos; *et. al.*, 1989:21-22).

Sin embargo, para Heraldo Muñoz (1986), los sucesos del 11 de septiembre de 1973 marcaron una profunda transformación económica y política en Chile que se manifestó de manera considerable en su despliegue internacional. En el terreno económico, el

modelo de sustitución de importaciones quedó descartado a favor de la radical apertura del país a las corrientes de la economía mundial. La política exterior chilena que se edificaba sobre la base del fortalecimiento de los lazos internacionales sustentados en el desarrollo del sistema democrático interno, fue reemplazada por una política que se subordinaba estrechamente a los requerimientos del nuevo proyecto de transformación interna.

Las consecuencias generadas a partir de la práctica del nuevo y dual régimen autoritario-neoliberal, minaron las bases tradicionales de la política exterior chilena, llevando al país a crecientes niveles de vulnerabilidad externa y a una situación de aislamiento político del régimen de Augusto Pinochet.

La deslegitimación política del régimen militar se reforzó, además, como consecuencia del atentado contra el ex Ministro de Defensa Nacional y ex Canciller Orlando Letelier y su asistente Ronni Moffit en Washington DC, en septiembre de 1976. El hecho afectó radicalmente las relaciones con los Estados Unidos, en especial durante la Administración Carter, que puso de relieve en su política exterior el tema de la defensa y promoción de los derechos humanos y de la democracia, lo que enfrió considerablemente las vinculaciones entre ambos países.

Por otro lado, la política exterior del régimen militar tuvo implicancias tanto en el estilo de conducción de las relaciones exteriores de Chile, como en las funciones propias de su Cancillería. La cooperación y la integración regional entonces se consideraron instancias que giraban al tenor de opciones ideológicas, casi todas contrapuestas con los principios de la política externa del régimen. Para el gobierno de Pinochet el multilateralismo trasuntaba una visión izquierdista de las relaciones internacionales, característica que convertía a los organismos multilaterales en instancias sensibles a ideologías, muchas veces del todo incompatibles con la opción *occidentalista* del nuevo régimen chileno (Wilhelmy y Durán, 2003: 276).

Heraldo Muñoz (1986: 35-36), al respecto, señala que si el estilo diplomático predominante hasta 1973 se caracterizaba por el énfasis en el derecho internacional y la preponderancia de los diplomáticos de carrera en el manejo de la política exterior (*civil-pragmático*), a partir de la llegada de las Fuerzas Armadas al poder se alteró dicho estilo, imprimiendo a la política exterior chilena un sello técnico y anticomunista (*pretoriano-ideológico*) y recayendo la conducción de ésta en manos de personal castrense antes que en diplomáticos de carrera.

Todo lo anterior redundó en el aislamiento político y diplomático del régimen, lo que se manifestó en la inestabilidad de las relaciones vecinales y en un intenso deterioro de la seguridad

nacional. En efecto, la indefensión política de Chile durante ese período pudo traer más de alguna grave consecuencia para los intereses nacionales (véase Fernandois, 1991: 445). Hacia mediados de la década de los setenta, por ejemplo, destaca la tensión con Perú debido a la presión ejercida por ciertos grupos nacionalistas cercanos al gobierno limeño de entonces y que se orientaban a la reivindicación de territorios peruanos perdidos a raíz de la Guerra del Pacífico; el importante apoyo dado a Bolivia en 1979 en la Organización de Estados Americanos (OEA) a su demanda por obtener una salida al Océano Pacífico por territorio chileno; y

el hondo conflicto con Argentina en torno al Canal del Beagle - que incluso amenazó con convertirse en enfrentamiento bélico-, que finalmente no se materializó por la acción de Estados Unidos y, principalmente, del Vaticano.

En el ámbito de la defensa, si bien durante la primera etapa del régimen militar se produce un acercamiento con Estados Unidos en materia de transferencia de sistemas de armas, y en específico la venta de aviones F 5-E, el Congreso norteamericano comenzaría a limitar tales vínculos, logrando en 1974 el Senador Edward Kennedy establecer un límite de 25 millones de dólares a la venta de armas a Chile dentro de la Ley de Ayuda Exterior, cifra que se reduciría a cero en 1976 (Portales, 1987).

Las relaciones económicas también se vieron afectadas por el Golpe de Estado debido a la interrupción de importantes flujos de cooperación y la reticencia de algunos inversionistas, principalmente europeos, a concretar negocios en la conflictiva realidad política y económica chilena.

En este marco, si hasta 1973 los esfuerzos diplomáticos chilenos se orientaron hacia la cooperación económica e integración regional, en el año 1976 Chile optó por retirarse del Pacto Andino como consecuencia de la asociación que se mantenía por entonces entre este esquema de integración y las doctrinas económicas proteccionistas, sumado esto a una muy escasa participación en organismos regionales como la ALADI y el SELA.

Con el correr del tiempo, el profundo proceso de liberalización y apertura que impulsó el régimen en el ámbito económico per-

Para el gobierno de Pinochet el multilateralismo trasuntaba una visión izquierdista de las relaciones internacionales, característica que convertía a los organismos multilaterales en instancias sensibles a ideologías, muchas veces del todo incompatibles con la opción occidentalista del nuevo régimen chileno



mitió contrarrestar en parte los efectos del aislamiento político. Chile se abrió hacia el exterior, los aranceles se redujeron unilateralmente, se creó un clima más favorable para las inversiones extranjeras y un amplio proceso de privatizaciones atrajo el interés internacional (Van Klaveren, 1998; también véase Morandé 2003). Sin embargo, todo ello no bastó para revertir la situación de aislamiento del país, toda vez que el ámbito político seguía siendo la principal debilidad de un régimen con una escasa legitimidad y aceptación internacional.

Las características de la reinserción internacional de Chile

Junto con el proceso de transición a la democracia en el país - con la llegada de Patricio Aylwin al gobierno- desde los inicios de la década de los noventa, la estrategia de reinserción de Chile consistió en la recuperación de las tradiciones democráticas y el comienzo de la espinosa labor de enfrentar las consecuencias sociales, políticas, jurídicas y humanitarias del período autoritario.

Teniendo como base lo anterior, los principios fundamentales de la política exterior de la transición fueron la democracia como factor de relevancia en el fortalecimiento de las relaciones con los países del entorno regional; el incremento de las instancias de cooperación regional y una activa participación en el terreno multilateral.

Asimismo, en el terreno económico la estrategia chilena se basó fuertemente en la expansión del comercio exterior del país, cuyo modelo exportador pretendió presentarse como ejemplo de éxito económico. De este modo, en 1992 se estableció un Tratado de Libre Comercio con México y más tarde, en 1995, otro similar con Canadá en el marco del denominado *regionalismo abierto*. Este último ha constituido la impronta de la diplomacia chilena durante los años noventa y ha seguido siendo la tónica de la estrategia multilateral durante la década actual (véase Wilhelmy y Durán, 2003: 280-281).

Con la llegada al poder de Eduardo Frei Ruiz-Tagle, la política exterior puso énfasis en torno a los intereses económico-comerciales, por cuanto la eco-

Con la llegada de Patricio Aylwin al gobierno los principios fundamentales de la política exterior de la transición fueron la democracia como factor de relevancia en el fortalecimiento de las relaciones con los países del entorno regional; el incremento de las instancias de cooperación regional y una activa participación en el terreno multilateral



nomía chilena se ubicaba crecientemente en un contexto de interdependencia regional y global. En este sentido, el gobierno procuró llevar a efecto diversas iniciativas, buscando alcanzar la diversificación comercial a través de variadas asociaciones con regiones y subregiones en América Latina, Norteamérica, la Unión Europea y el Asia-Pacífico.

Esta tendencia fue seguida en líneas generales durante la presidencia de Ricardo Lagos, la que estuvo marcada por la firma de acuerdos comerciales con Estados Unidos y la Unión Europea. A inicios de su gobierno, Ricardo Lagos expresaba estas ideas de la siguiente manera:

Con la llegada de Eduardo Frei Ruiz-Tagle, la política exterior puso énfasis en torno a los intereses económico-comerciales, por cuanto la economía chilena se ubicaba crecientemente en un contexto de interdependencia regional y global. En este sentido, el gobierno procuró llevar a efecto diversas iniciativas, buscando alcanzar la diversificación comercial a través de variadas asociaciones con regiones y subregiones en América Latina, Norteamérica, la Unión Europea y el



«Chile está abierto al mundo. Nuestras exportaciones han crecido sostenidamente durante más de una década. Nuestro comercio exterior representa ahora alrededor de 50% de nuestro PIB. Estamos convencidos de que las mejores posibilidades de desarrollo para una economía como la chilena radican precisamente en su expansión hacia los mercados externos» (Lagos, 2001).

De esta manera, la reinserción internacional de Chile implicó un importante trabajo en el ámbito económico-comercial, lo cual, sin embargo, no significó el marginar elementos políticos de este proceso, los que necesariamente tendieron a incidir en el ámbito de la seguridad y la defensa.

En efecto, a partir de la transición a la democracia y de manera persistente durante toda la década de los noventa y más adelante, el proceso de reinserción del país involucró, entre otros aspectos, la participación chilena por primera vez en muchos años en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas; la promoción en el ámbito regional de la Conferencia de Medidas de Confianza Mutua; el incremento de la participación chilena en Operaciones de Paz de Naciones Unidas; el carácter de garante asumido en el conflicto entre Perú y Ecuador en 1995; la participación y puesta en marcha de una serie de ejercicios combinados con las fuerzas armadas de otros países de la región; y la adhesión a un conjunto

de instrumentos internacionales de limitación de armamento nuclear y de armas químicas (véase Insulza, 1997).

El nuevo rol de las Fuerzas Armadas y su efecto en la política exterior y de defensa

Como se aprecia, el inicio de la década de los noventa no sólo significó cambios gravitantes en el sistema internacional, sino que también implicó para América Latina en general, y para Chile en particular, el restablecimiento de los regímenes democráticos y el desafío de reestructurar el rol de sus respectivas instituciones políticas.

Las Fuerzas Armadas, en este sentido, no quedaron ajenas a este proceso, debiendo concentrarse en tareas institucionales propias, como la creación de las condiciones de seguridad necesarias que todo Estado y Gobierno requiere para la consecución de sus fines y objetivos (Holzmann, 1995), dejando de lado el rol asumido desde los años sesenta que permitía su actuar directamente sobre el aparato estatal, o bien, como *grupo de veto* frente a determinadas fórmulas políticas.

Para Chile, el transitar este camino no fue fácil debido fundamentalmente al desarrollo de una transición política pactada con el régimen anterior, ocupando los miembros de este último -aun en democracia- un rol político que iba más allá de las funciones propias en un Estado de Derecho. En ese entonces, desde la óptica militar se sostenía que en el pasado habían sido los mismos políticos quienes reconocieron esas funciones y acudieron a "los cuarteles a solicitar desesperados la intervención de las Fuerzas Armadas" (Paúl, 1999). Así, durante los años del gobierno de Patricio Aylwin, acontecieron variadas situaciones que pusieron en peligro la continuidad del régimen democrático y tensionaron sobremanera las relaciones cívico-militares.

Con la llegada al poder de Eduardo Frei Ruiz-Tagle en 1994 y, en específico, de Edmundo Pérez Yoma al Ministerio de Defensa Nacional, el escenario comienza a cambiar. Los cuerpos armados -incluso el Ejército con el General Pinochet a la cabeza- avanzaron en la puesta en marcha de procesos modernizadores que se habían iniciado en el gobierno de Patricio Aylwin. Esta dinámica llevó al

Como se aprecia, el inicio de la década de los noventa no sólo significó cambios gravitantes en el sistema internacional, sino que también implicó para América Latina en general, y para Chile en particular, el restablecimiento de los regímenes democráticos y el desafío de reestructurar el rol de sus respectivas instituciones políticas.



Con la llegada al poder de Eduardo Frei Ruiz-Tagle en 1994 y, en específico, de Edmundo Pérez Yoma al Ministerio de Defensa Nacional, el escenario comienza a cambiar. Los cuerpos armados -incluso el Ejército con el General Pinochet a la cabeza- avanzaron en la puesta en marcha de procesos modernizadores que se habían iniciado en el gobierno de Patrio Aylwin. Esta dinámica llevó al estamento militar a una paulatina sujeción al poder civil; a adquirir los rasgos propios de estas instituciones en una democracia -apolíticas, no deliberantes y subordinadas y obedientes-; y a participar exclusivamente en tareas vinculadas a la seguridad y defensa nacional 

estamento militar a una paulatina sujeción al poder civil; a adquirir los rasgos propios de estas instituciones en una democracia -apolíticas, no deliberantes y subordinadas y obedientes-; y a participar exclusivamente en tareas vinculadas a la seguridad y defensa nacional.

Es decir, como sostiene Lucía Dammert (2008), luego de la participación directa de las Fuerzas Armadas en la conducción política del país durante el régimen anterior, a partir de la vuelta de la democracia al país se observa una tendencia permanente hacia la redefinición de los espacios profesionales y la limitación del involucramiento de este sector en temas relativos a la contingencia política.

Asimismo, la Defensa Nacional requirió de una redefinición en sus aspectos relativos a la estructura, estrategia y cultura organizacional, plasmándose esto en el establecimiento de un nuevo *modelo político-estratégico* en los

Libros de la Defensa Nacional, los cuales intentaron precisamente recoger los planteamientos del sector defensa, las orientaciones para su funcionamiento, las definiciones conceptuales, los organigramas de las Fuerzas Armadas y los aspectos relativos al gasto en defensa, entre otras medidas (García, 2004).

Además, la gestión del Presidente Aylwin implicó el inicio de una etapa de *Apertura Militar Internacional* (Rojas, 1994), debido a las limitaciones y prohibiciones vividas en materia de cooperación, adquisiciones y transferencia de tecnología militar durante el régimen dictatorial; lográndose revertir esta situación y restablecer los lazos con los Estados Unidos, Reino Unido, Francia, España y Alemania.

En este sentido, se favoreció ampliamente a la industria militar nacional (ENAER, ASMAR y FAMAE), la cual intentó, en un marco internacional de creciente competencia en el mercado de las armas y de asimetrías abismantes en el desarrollo tecnológico mili-

tar, primero, satisfacer las necesidades de la demanda nacional; segundo, llegar a ser capaces de exportar bienes de uso militar; y tercero, consolidar acuerdos de coproducción con importantes empresas del primer mundo, favoreciéndose así la concreción de proyectos rentables y traspasar a Chile niveles aceptables de tecnología (Fuentes, 1993).

También, destaca la creación de un programa de cooperación militar internacional que funcionaría bajo el Estado Mayor de la Defensa Nacional y que complementaría los programas institucionales de entrenamiento militar en el exterior, visitas especializadas, conferencias de líderes militares y una amplia variedad de oportunidades de entrenamiento e intercambio académico militar.

En Chile, además de ser considerada como un bien público puro y absoluto, la Defensa Nacional alcanzó el carácter de actividad integral del Estado, disuasiva y fundamentalmente defensiva; considerándose que la disuasión es un efecto que se logra crear en la percepción adversaria acerca de la fortalezas de las capacidades que se poseen y de la voluntad de las autoridades nacionales de emplear la fuerza militar si fuera necesario, implicando esto también cuerpos militares convenientemente organizados, equipados y entrenados (Ríos, 1998).

El proceso de reinserción internacional implicó la apreciación de una serie de nuevas amenazas que vinieron a sumarse a los tradicionales desafíos de corte interestatal. Por este motivo, el país se incorporó a una reconceptualización del tradicional concepto de *seguridad* que se llevó a cabo desde las Naciones Unidas y en el contexto hemisférico en el marco de la OEA, proceso que tuvo su origen en los trascendentales cambios y reconfiguraciones que acontecieron en el escenario internacional a partir del fin de la Guerra Fría y de la acentuación de la globalización.

En este sentido, la interrogante básica que surge se refiere a la definición de cuáles son las amenazas a la seguridad e integridad del Estado chileno en el contexto de la reinserción internacional. Al respecto, Miguel Ortiz (2006) sostiene que los gobiernos de los Presidentes Aylwin y Frei se desarrollaron en una década que comienza con la ilusión de una paz mundial democrática y que termina con el predominio de las antiguas reglas de las relaciones internacionales basadas en una jerarquía determinada por el poder de los Estados, razón por la cual comienzan a replantearse las hipótesis de conflicto tradicionales que veían como enemigos a los países vecinos, y comenzándose a asumir la cooperación como un elemento fundamental de la defensa¹.

1 Tradicionalmente, la política de defensa chilena se ha construido sobre la base de cuatro hipótesis vecinales de conflicto: con Argentina en el Teatro de Operaciones Sur y Austral; con Perú en el norte del país; con Argentina, Bolivia y Perú a la vez; y aquella que consideraba un enfrentamiento con una potencia como Francia por la Isla de Pascua. Al respecto, véase Meneses (1993).

De este modo, se incorporaron en el análisis político-estratégico las denominadas "nuevas amenazas" relativas al terrorismo internacional, los daños al medioambiente, el narcotráfico y las migraciones ilegales, entre otras. Si bien estas amenazas transnacionales no son en sí mismas novedosas, por cuanto han existido desde hace tiempo, lo novedoso es su jerarquización dentro de la agenda de seguridad.

En el año 1997 el primer Libro de la Defensa Nacional de Chile expresaba el cambio de paradigma que se ha venido comentando, por cuanto este percibía que los desafíos a la seguridad de los Estados no se refieren solamente a la posibilidad de conflictos tradicionales militares (véase Ministerio de Defensa Nacional de Chile, 1997). En tal condición, los cambios acontecidos en el escenario internacional influyeron de manera determinante el concepto de seguridad que hasta ese momento predominaba en el país.

*E*n el año 1997 el primer Libro de la Defensa Nacional de Chile expresaba el cambio de paradigma que se ha venido comentando, por cuanto este percibía que los desafíos a la seguridad de los Estados no se refieren solamente a la posibilidad de conflictos tradicionales militares (véase Ministerio de Defensa Nacional de Chile, 1997). En tal condición, los cambios acontecidos en el escenario internacional influyeron de manera determinante el concepto de seguridad que hasta ese momento predominaba en el país.



La interdependencia global implica la complejización de los desafíos y amenazas que en el presente deben enfrentar los Estados. El efecto de este proceso ha sido la relativa distancia que últimamente se ha puesto entre la posesión de territorios y los intereses nacionales. En consecuencia, las nociones tradicionales de la soberanía han relativizado sus connotaciones territoriales y el efecto de la interdependencia ha profundizado esta erosión.

Desde el punto de vista político-estratégico, esta situación resulta especialmente importante, por cuanto la manera en que los países perciben sus amenazas, riesgos y vulnerabilidades, determina el modo en que estos planifican y elaboran sus políticas de seguridad y defensa. La interdependencia presiona sobre el tradicional concepto de soberanía,

con las consecuencias que esto conlleva para la definición y práctica de la seguridad nacional. La política de defensa, como cualquier otra, evoluciona y, en ese tránsito, algunos elementos son susceptibles de modificarse en función de la manera en que varíen

las condiciones que motivaron su elaboración, cuestión que ha sido especialmente notable para Chile a partir de la elaboración del primer Libro de la Defensa Nacional.

Este nuevo estadio en el desarrollo del modelo político- estratégico chileno implicó entender que el concepto de disuasión luego de la caída del Muro del Berlín y del fin de la Guerra Fría, necesariamente implicaba también el establecimiento de políticas cooperativas con determinados Estados en pro de una colaboración efectiva más que efectista en el sector defensa. Las Medidas de Confianza Mutua (MCM), en este sentido, cobran mayor relevancia ya que son el punto de partida para un proceso de distensión, posibilitando el actuar sobre riesgos y amenazas de manera transparente, predecible, en reciprocidad y equivalencia y bajo canales de comunicación formales que mejoran las respectivas percepciones (Cheyre, 2000).

En consecuencia, la función militar evolucionó hacia una participación ya no sólo en el ámbito de la seguridad nacional, sino que hoy por hoy, su fin y sus medios se orientan también a, por una parte, la conservación de la paz y estabilidad del orden internacional; y por otra, a la proyección internacional de Chile y sus fuerzas armadas, transformando este proceso en nuevas oportunidades que beneficiarían también el desarrollo institucional de éstas (Cheyre, 2004), e implicarían el impulso de una modalidad efectiva, moderna e interdependiente que vinculara las tareas propias de quienes ponen en marcha la política exterior y de defensa².

En este sentido, Miguel Navarro (2004) sostiene que la relación entre política exterior y defensa nacional ha sido históricamente una cuestión crítica debido al casi permanente alejamiento de ambas, situación que encuentra su explicación en el hecho de que desde mediados del siglo XIX Chile ha tenido una política exterior formal, estructurada, con altos grados de consenso y en ciertos períodos, de alta sofisticación y sutileza. Sin embargo, desde esos mismos años no es posible apreciar el mismo fenómeno en la política de defensa, teniendo ésta más bien un carácter de facto, de ejecución restringida a las Fuerzas Armadas y con un alto grado de lejanía de la clase política chilena de sus responsabilidades con tal función.

Los actores políticos, en este sentido, han declarado en varias ocasiones la necesidad imperiosa de superar las descoordinaciones en el actuar de los sectores defensa y relaciones exteriores, dificultándose, no obstante, la tarea por la experiencia histórica

2 Al respecto, gran parte de los países de América Latina se encuentran ante esta situación, no existiendo importantes vínculos institucionales y funcionales entre las relaciones exteriores y la política de defensa de los Estados, salvo en momentos de crisis en donde se compromete directa o indirectamente la seguridad y/o integridad territorial; o bajo circunstancias políticas autoritarias como las vividas durante la segunda parte del siglo XX. Al respecto, véase Duran (1991).

de ambos sectores en cuanto a su organización y composición, haciendo que tanto las percepciones y prioridades, como los fines e intereses, sean distintos o tengan diferentes enfoques producto de la disímil formación o capacitación profesional, de la visión de los problemas y el acceso a variadas fuentes de información que tiene cada ámbito del quehacer nacional (Fuentes, 1995).

En este marco, el proceso de reinserción internacional de Chile implicó un paulatino proceso de actualización de la política exterior, que tendió, entre otros aspectos, a compatibilizarla con la política de defensa. De esta manera, la primera apuntaría al posicionamiento exterior de Chile en sus aspectos políticos y económicos, mientras la segunda se orientaba a los aspectos estratégicos de la reinserción; produciéndose así la confluencia y vinculación de ambas, un relevante impulso a la cooperación en el terreno de la seguridad y la defensa, y un potenciamiento de la proyección internacional del país.

Precisamente, las relaciones internacionales de las Fuerzas Armadas se ajustaron a la política exterior del país y a la propuesta modernizadora militar que buscaba, entre otros aspectos, la cooperación con ejércitos de otros países, como ocurrió, por ejemplo, en la participación en la Conferencia de Ejércitos Latinoamericanos, en el ámbito de los Comandantes en Jefe, como también en organizaciones dependientes de la OEA



La política exterior adquirió un renovado ímpetu y se comenzó a definir a la defensa como un eje fundamental de las relaciones internacionales del país, es decir, la vinculación entre la política exterior y la política de defensa ha sido fundamental para su mutua potenciación, pues las actividades que desarrollan las Fuerzas Armadas en materia de contribución a la paz y seguridad regionales e internacionales, tienen directa relación con los objetivos que plantea la política exterior en torno a la plena inserción internacional.³

Precisamente, las relaciones internacionales de las Fuerzas Armadas se ajustaron a la política exterior del país y a la propuesta

modernizadora militar que buscaba, entre otros aspectos, la cooperación con ejércitos de otros países, como ocurrió, por ejemplo, en la participación en la Conferencia de Ejércitos Latinoamericanos, en el ámbito de los Comandantes en Jefe, como también en organizaciones dependientes de la OEA (véase Álvarez, 2004: 12).

De este modo, la política de defensa se consideró un asunto

3 Un buen ejemplo de la coordinación entre política exterior y política de defensa corresponde al mecanismo 2+2 que actualmente Chile desarrolla con Argentina y Perú.

esencial de la reinserción internacional y de la consolidación democrática, siendo la publicación del Libro de la Defensa Nacional un hecho principal en materia de definiciones estatales en este terreno. En este sentido, hacer explícita la política de defensa permitía evidenciar el compromiso chileno con la paz mundial, en la solución pacífica de las controversias y en el respeto al derecho internacional (Gaspar, 1999: 188).

En el caso del despliegue de fuerzas chilenas en Operaciones de Paz, la convergencia entre política exterior y política de defensa se ha manifestado en que los procesos de toma de decisiones han permitido diseñar una estrategia de trabajo interministerial, conjunta e integradora a nivel gubernamental; y multidisciplinaria y especializada en relación al personal civil y militar disponible para este tipo de misiones, facilitándose así alistar unidades, preparar tropas, determinar estándares y, en general, tecnificar y profesionalizar el rol de los servidores que se desempeñarán en futuras misiones (Neira, 2002). Esta situación incidió en la consideración de la participación chilena en Operaciones de Paz como un instrumento relevante de política exterior y un apoyo fundamental a la inserción internacional plena e integral del país.

En este contexto, las Fuerzas Armadas iniciaron una adecuación de la capacidad defensiva-disuasiva de su poderío y el refuerzo de los trabajos conjuntos entre las distintas ramas de éstas en la planificación estratégico operacional, siguiéndose así las tendencias internacionales en la materia, y facilitándose también la coordinación con el Ministerio de Relaciones Exteriores en lo que respecta a la política con los países vecinos y las actividades protocolares con los mismos (Fuentes y Varas, 1994).

El Ejército chileno, en esta dirección y considerando las características del nuevo orden internacional, reconoció la necesidad establecer un criterio de modernización de la institución, vinculando directamente un conjunto de variables relacionadas al entorno, a las potenciales amenazas a la cuales debe enfrentarse, a las fortalezas y debilidades que le son propias y a las oportunidades

Durante la década de los noventa se consideró imperiosa la participación en la definición de la política exterior y de defensa de Chile por cuanto, si bien la definición y orientación de éstas es responsabilidad fundamental del poder Ejecutivo, el Ejército puede contribuir a la determinación de objetivos y cursos de acción desde una perspectiva geopolítica y estratégica en los procesos de toma de decisiones que incidan en aspectos de soberanía y seguridad nacional



Durante la década de los noventa se consideró imperiosa la participación en la definición de la política exterior y de defensa de Chile por cuanto, si bien la definición y orientación de éstas es responsabilidad fundamental del poder Ejecutivo, el Ejército puede contribuir a la determinación de objetivos y cursos de acción desde una perspectiva geopolítica y estratégica en los procesos de toma de decisiones que incidan en aspectos de soberanía y seguridad nacional



de llevar a cabo determinados proyectos y programas que permitan acrecentar su eficiencia ("Apreciación de la Situación") (Véase Pinochet, 1992).

Además, durante la década de los noventa se consideró imperiosa la participación en la definición de la política exterior y de defensa de Chile por cuanto, si bien la definición y orientación de éstas es responsabilidad fundamental del poder Ejecutivo, el Ejército puede contribuir a la determinación de objetivos y cursos de acción desde una perspectiva geopolítica y estratégica en los procesos de toma de decisiones que incidan en aspectos de soberanía y seguridad nacional (Pinochet, 1993).

La Armada, por su parte y casi recién instaurado el gobierno democrático, presentó los aspectos centrales de su análisis del nuevo escenario, considerándose los asuntos marítimos como el natural espacio de crecimiento y desarrollo del Estado chileno, requiriéndose una regulación jurídica nacional e internacional acorde y siempre considerando alternativas de cooperación internacional con los Estados del hemisferio austral en pro de aumentar el poder colectivo y así establecer una defensa y conservación del océano que sea realmente hemisférica (Martínez, 1990).

En cuanto a su concepción estratégica nacional, la Armada de Chile concibe ésta como el diseño de acciones que aseguren el crecimiento y desarrollo del Estado, dependiendo de esta capacidad el grado de seguridad que el Estado posee en un momento dado, debiendo reforzarse constantemente esto considerando el hecho de que Chile se encuentra inserto en un área de interés mundial, dada su condición geográfica, sus rutas de navegación y líneas de comunicación marítima (Fuentes y Varas, 1994).

Además, los cambios en la definición de los objetivos estratégicos hacía necesario incorporar nuevas prioridades (la pesca de alta mar, la minería submarina, las reservas de agua dulce y la limpieza de agua de mar) (Véase Fuentes y Varas, 1994), y asumir por parte de la Armada de Chile nuevas funciones: *la militar*, implicando ésta la proyección del poder nacional, el control del

mar y la defensa de la costa; *la diplomática*, la cual se relaciona con la presencia naval, el manejo de crisis y la disuasión; y, finalmente, la función *económica*, la que abarca la actividad marítima general y la vigilancia y control de áreas marítimas (Arancibia, 1993).

La Fuerza Aérea de Chile (FACH), en tanto, reconoce en el orden internacional que inauguraba la década de los noventa la presencia de tres macro tendencias: la extinción progresiva de los sistemas económicos centralizados, el término de regímenes bajo el control de partidos ideológicos únicos, y una estrecha interrelación de intereses comunes entre los países (Vega, 1991).

En este contexto, las medidas para obtener la disuasión son diferentes a las requeridas en escenarios de crisis, ya que si bien, por una parte, el uso de la fuerza parecía lejano; por otro, las autoridades políticas y militares del Cono Sur tienen razonables grados de comunicación, los planes de guerra no han sido cancelados, los ejercicios y entrenamiento se han desarrollado dinámicamente, y la opinión pública apoya la función defensa y se preocupa de lo que poseen los países vecinos (Meneses, 1998).

Para la FACH la importancia asumida por el poder aéreo en escenarios de conflicto implicó la obtención de las capacidades necesarias para cumplir con su misión y cooperar en el progreso del país y respaldar así la política exterior con eficiencia y efectividad, destacando en esta dirección el acercamiento a instancias de cooperación hemisférica y regional, como las Conferencias de Comandantes en Jefe de las Fuerzas Aéreas de América, la cual busca abordar de manera mancomunada materias relativas a apoyo logístico, conflictos de baja intensidad, entrenamiento, narcotráfico y formas de control del mismo, entre otras (véase Fuentes y Varas, 1994).

Los efectos de la reinserción internacional de Chile en su política de defensa

En el marco del proceso de reinserción internacional del país, a partir de la década de los noventa Chile inició un proceso de actualización de su política de defensa. Según Gabriel Gaspar (1999), esto se puede explicar por la confluencia de tres procesos que confluyeron en ese entonces:

- El cambio estratégico que desencadenó el fin de la Guerra Fría
- El proceso de transición política y el posterior retorno democrático.
- El proceso de integración regional que se desarrolló en esa década.

El reordenamiento de las hegemonías que trajo aparejado el

fin del conflicto bipolar modificó el cuadro estratégico global. Este nuevo escenario internacional implicó en el Cono Sur el considerar más lejanas las hipótesis de conflicto propias de la Guerra Fría y un distanciamiento de la antigua lógica de amigo-enemigo en pos de la cooperación y la concertación.

En este sentido, por ejemplo, destaca la labor del Ejército de Chile, el cual ha modificado los criterios de su proyección internacional mediante la formulación en 2003 de una nueva política para la participación en el mundo globalizado del siglo XXI, la cual, por una parte, armoniza el carácter subsidiario y funcional del quehacer institucional respecto a la política exterior y de defensa; y por otra, rige su accionar en virtud de los siguientes objetivos: servir a la política exterior del país en materias de seguridad y defensa; proyectar la imagen institucional en el concierto internacional en forma coherente con el concepto de un Ejército moderno, tecnificado y eficiente en el marco de la disuasión y la cooperación; aumentar el prestigio internacional de la Institución contribuyendo a la estatura estratégica del país, acrecentando con ello su capacidad de disuasión; desarrollar acciones de cooperación internacional de carácter castrense coherentes con la política exterior del Estado; incrementar la práctica de medidas de confianza mutua para minimizar las posibilidades de un conflicto internacional; promover la seguridad y la paz internacional mediante la participación en operaciones de paz, conforme a los intereses nacionales e institucionales; obtener, en el ámbito internacional, conocimientos, experiencias y transferencia tecnológica en materias de interés institucional; ofrecer e intercambiar, con países amigos experiencias, conocimientos y tecnología para satisfacer las necesidades institucionales; optimizar la condición institucional de instrumento de la política exterior del país en concordancia con las demás instituciones de la Defensa Nacional; desarrollar contactos que le permitan acceder a mercados abiertos, confiables y diversificados, para la adquisición de sistemas de armas y de tecnologías de aplicación militar (Contreras, 2005).

Por otro lado, en lo relativo al proceso de transición, debe subrayarse que los cambios acontecidos en el ámbito político nacional, impactaron de manera importante en la problemática de la defensa. Un aspecto importante fue la construcción paulatina de una nueva relación cívico-militar que se manifestó, entre otros aspectos, en que autoridades civiles asumieran la conducción del Ministerio de Defensa.

Por último, en lo relativo al proceso de integración que caracterizó la década de los noventa y más adelante, según Gabriel Gaspar esta dinámica ha provocado profundos cambios en el clásico equilibrio de poderes, favoreciendo la superación de las des-

confianzas entre los actores, principalmente entre los dos principales países del Atlántico Sur, que son Argentina y Brasil; y repercutiendo en el escenario subregional, que es uno de los escenarios geográficos prioritarios para el despliegue de las preocupaciones chilenas en el ámbito de la defensa (Gaspar, 1999: 184).

Junto a este proceso de actualización de la política de defensa de Chile, como sostienen Enzo Di Nocera y Ricardo Benavente, el proceso de inserción chilena en la economía global ha implicado, entre otros aspectos, que los productos que el país importa y exporta fluyen principalmente a través de la vía marítima, lo que hace al país vulnerable respecto de aquellas situaciones que puedan restringir este tipo de comunicaciones con el resto del mundo. En consecuencia, los efectos de una crisis internacional pueden afectar directamente el desarrollo nacional de Chile, lo que plantea compromisos activos con la seguridad de otros países y en especial con los de la región (Di Nocera y Benavente, 2005: 51-52).

De este modo, una manera coherente de reducir las incertidumbres ha sido el incrementar el nivel de participación en la política internacional, con el fin de desarrollar políticas orientadas a la obtención de un sistema internacional más estable y seguro y acorde con los intereses nacionales de Chile.

El proceso de inserción económica internacional ha transformado a Chile en una plataforma de servicios entre los países de América Latina y el Asia Pacífico, colocándose así en un primer lugar de la agenda de seguridad la relación entre integración y defensa, sobre todo en lo relacionado al impulso de los corredores bioceánicos y la denominada *integración este-oeste*.

El incremento del comercio genera oportunidades, pero también abre nuevas vulnerabilidades para el país. Gran parte del Producto Interno Bruto de Chile se vincula a su comercio exterior, por lo que los efectos de las crisis internacionales pueden hacerse sentir con fuerza en la economía nacional, dificultando las posibilidades de desarrollo del país. Por ello, contribuir a la paz y la estabilidad internacional resulta entonces un imperativo para Chile, en función de sus intereses nacionales y como parte de su estrategia de desarrollo e inserción internacional. En este sentido,

Los cambios acontecidos en el ámbito político nacional, impactaron de manera importante en la problemática de la defensa. Un aspecto importante fue la construcción paulatina de una nueva relación cívico-militar que se manifestó, entre otros aspectos, en que autoridades civiles asumieran la conducción del Ministerio de Defensa.



Francisco Rojas ha sostenido al respecto que la «respuesta a este marco de percepción de amenaza y preocupaciones, está dada por una efectiva política exterior y una política de defensa basada en el binomio defensivo-disuasivo» (Rojas, 1996: 19-20).

Lo anterior ha implicado estructurar una defensa que permita al país colaborar con la comunidad internacional en conflictos de nuevo tipo, con impacto masivo en la población civil y consecuencias para la seguridad internacional y regional. Para Vivianne Blanlot, ex Ministra de Defensa Nacional de Chile, esto ha significado:

«...avanzar desde la construcción de confianza mutua en el ámbito vecinal a la construcción de cooperación para actuar combinadamente en Operaciones de Paz...Ha significado, en fin, un nuevo papel para Chile en las iniciativas de renovación de las estructuras multilaterales del sistema regional e internacional que están en curso...»(Blanlot, 2006: 13-16).

Como se aprecia, un entorno y un sistema internacional estables son vitales para un país pequeño y en desarrollo como Chile. En 1997, José Miguel Insulza, entonces Ministro de Relaciones Exteriores, argumentaba en esta misma línea que el intercambio económico es beneficioso para todos los países, por lo cual, la política de seguridad debe mantenerse vinculada y en coordinación con esta realidad (Insulza, 1997: 18). Alberto Van Klaveren, actual Subsecretario de Relaciones Exteriores, por su parte, sostenía en abril de 2006 lo siguiente:

«(...) se requiere (...) de un mundo más seguro, en términos de seguridad colectiva e integral. Para Chile este elemento es vital, no solamente por razones éticas sino porque lo necesita para continuar su propio desarrollo económico-comercial, fundado en el comercio exterior...Una participación activa en el sistema internacional ciertamente implica beneficios, pero también conlleva el asumir obligaciones respecto del sistema en su conjunto» (Van Klaveren, 2006).

Junto a ello, la modernización de las Fuerzas Armadas ha ocupado un papel principal en la política de defensa nacional, en función de mantener el *status quo* y el balance estratégico regional. Las distintas ramas de las Fuerzas Armadas han estado embarcadas en un proceso de modernización que no ha estado exento de problemas, debido principalmente a una enorme resistencia institucional y política que paulatinamente ha venido siendo superada (véase Fuentes, 2002).

También, desde la vuelta a la democracia, y fundamentalmente desde el gobierno de Eduardo Frei Ruiz-Tagle, la definición de una explícita política de defensa se transformó en un tema fundamen-

tal en tanto se relacionaba con la necesaria consolidación del proceso democrático en Chile y con el transparentamiento de las relaciones internacionales del país, fundamentalmente con el entorno vecinal. Así, la elaboración del primer Libro de la Defensa Nacional de Chile fue el fruto de un intenso debate público sobre la materia y representó una nueva manera de concebir y abordar las relaciones entre la sociedad civil, el gobierno y las Fuerzas Armadas.

Otro tema de relevancia desde la vuelta a la democracia se relacionó con la Ley del Cobre. Los distintos partidos políticos y las ramas de las Fuerzas Armadas han participado del debate y han coincidido última-

mente, aunque con algunas dificultades, en la necesidad de dialogar en torno a esta ley que rige desde 1958, según la cual CODELCO debe entregar a las Fuerzas Armadas el 10% de las ventas del cobre, dependiendo así las necesidades de defensa del país de una variable externa como es el precio de este mineral. Se busca entregar la totalidad del financiamiento de las Fuerzas Armadas a condición de la elaboración, aprobación, ejecución y control de los mecanismos oficiales correspondientes al sistema regular de financiamiento estatal y su posterior discusión parlamentaria.

Por ello, el gobierno de la Presidenta Michelle Bachelet ha decidido llevar a cabo una propuesta de modificación del sistema de financiamiento de la Defensa. Según la ex - Ministra de Defensa, Vivianne Blanlot, el sistema que contempla la Ley del Cobre tiene algunas desventajas por estar atado a un *commodity* cuyo precio es muy variable en el tiempo. De hecho, en sus propias palabras, en «algunas ocasiones no se ha garantizado el mínimo necesario para el gasto en Defensa y en otras épocas, como sucede ahora, se acumulan fondos importantes que no se usan»⁴.

En esta línea, el ex Ministro de Defensa, José Goñi, señaló que una prioridad de su gestión será avanzar en la agenda legislativa de Defensa, la que incluye, entre otros aspectos, la modernización del Ministerio de Defensa y la discusión en torno a la Ley del Cobre. En cuanto al primero de estos aspectos, debe plantearse que el proyecto de ley de modernización de esta cartera se en-

La elaboración del primer Libro de la Defensa Nacional de Chile fue el fruto de un intenso debate público sobre la materia y representó una nueva manera de concebir y abordar las relaciones entre la sociedad civil, el gobierno y las Fuerzas Armadas.



4 Véase http://www.defensa.cl/noticias_anteriores/2006/compra_satellite.pdf. Recuperado en octubre de 2007.

cuentra actualmente en tramitación parlamentaria, iniciativa que propone reforzar el control civil del sector Defensa, reorganizando el Ministerio y dotándolo de nuevos instrumentos para la conducción político-estratégica y la política militar. En concreto, el proyecto crea sólo dos subsecretarías: la de Defensa y la de las Fuerzas Armadas, como asimismo, entre otros aspectos, señala que la conducción de la Defensa Nacional corresponde al Presidente de la República, quien la ejerce con la colaboración directa e inmediata del Ministerio de Defensa⁵.

En lo relativo a la Ley del Cobre, la idea del gobierno es que los Ministerios de Hacienda y Defensa definan los recursos destinados para las Fuerzas Armadas de acuerdo a presupuestos plurianuales que debieran ser a lo menos quinquenales. La eventual modificación tomaría en cuenta tres criterios básicos: el presupuesto debe acordarse en función de las necesidades de Defensa y no de elementos exteriores como el precio del cobre; la eliminación de los tercios para asignar los fondos a las ramas de las Fuerzas Armadas; y que el Congreso Nacional apruebe el financiamiento de las actividades militares⁶.

Reinserción internacional y participación chilena en Operaciones de Paz

Además de lo mencionado anteriormente, cabe destacar que en el contexto de la reinserción internacional de Chile, se ha procurado hacer de la política de defensa un instrumento eficiente, eficaz y efectivo, implicando no solo la participación del país en las corrientes económicas globales, sino también una mayor y activa intervención en las organizaciones internacionales y en los sucesos de la política mundial en el terreno de la seguridad, destacando el interés por asumir responsabilidades internacionales producto de la activa participación chilena en Operaciones de Paz y otras instancias multilaterales.

En este cuadro general, en donde los intereses y la agenda de seguridad de Chile se han diversificado al mismo tiempo que su política exterior de reinserción internacional, el país incrementó de manera importante su participación en Operaciones de Paz. La plena reinserción del país en el contexto global implicaba relaciones activas con los países del mundo y el desarrollo de una presencia dinámica en los organismos encargados de la seguridad internacional.

5 Para más detalles, véase el comunicado de prensa de la Cámara de Diputados de Chile "Proyecto propone modernización del Ministerio de Defensa". Disponible en <http://www.camara.cl/diario/noticia.asp?vid=16855>. Recuperado en diciembre de 2008.

6 Al respecto, véase Diario *La Nación* (Chile), 3 de abril de 2007.

En el ámbito interno, este incremento se vio acompañado con los primeros cambios institucionales a partir de 1996, fecha en que mediante Decreto Supremo se precisó lo que el Estado chileno entiende por "Operaciones de Paz" y se circunscribió, en forma explícita, el alcance de la participación de Chile al Capítulo VI de la Carta de las Naciones Unidas⁷. Entre los criterios generales, políticos y operativos establecidos destacan los siguientes:

- a) Las Operaciones de Paz deben satisfacer el interés nacional, el que se relaciona con la preocupación por los problemas de la paz.
- b) El Estado de Chile no pone contingentes a disposición de la ONU para que esta determine autónomamente su destino.
- c) El Estado chileno evalúa cada solicitud de las Naciones Unidas para la participación en Operaciones de Paz en forma separada. La decisión final sobre la participación chilena la adopta el Presidente de la República. Durante el año 1999 se suscribió el Memorándum de Entendimiento con el Secretario General de las Naciones Unidas que establece la contribución de Chile en personal y equipo al sistema de Acuerdos de Reserva de esa organización. Esto implicó la promulgación del Decreto Supremo N° 68, en el que se amplía la participación de Chile en las Operaciones de Paz con mandatos basados en el Capítulo VII de la Carta, manteniéndose la limitación de no usar fuerzas chilenas para la búsqueda y/o captura de delincuentes, beligerantes o criminales de guerra. Asimismo, se mantiene la limitación acerca de que sólo se comisionará a las Operaciones de Paz a personal profesional, civil o militar, preferentemente voluntario, no pudiéndose completar los cuadros con personal proveniente de la conscripción (Ministerio de Defensa Nacional de Chile, 2002: 94-95).

Eⁿ el contexto de la Reinserción internacional de Chile, se ha procurado hacer de la política de defensa un instrumento eficiente, eficaz y efectivo, implicando no solo la participación del país en las corrientes económicas globales, sino también una mayor y activa intervención en las organizaciones internacionales y en los sucesos de la política mundial en el terreno de la seguridad, destacando el interés por asumir responsabilidades internacionales producto de la activa participación chilena en Operaciones de Paz y otras instancias multilaterales



7 Se definió en aquella oportunidad que las "Operaciones de Mantenimiento de la Paz" corresponderían a todo despliegue internacional de medios civiles o militares y de orden y seguridad pública que, bajo el mando y control de las Naciones Unidas y con el consentimiento de las partes en conflicto, tiene por objeto directo contribuir a la consolidación de un cese de hostilidades.

La política nacional para participar en operaciones de este tipo se fundamenta en que la paz mundial es un objetivo permanente de la política exterior chilena y es un elemento coherente con sus intereses, siendo la participación activa una manera real y concreta de reafirmar el compromiso del país con la comunidad internacional. En este sentido, es necesario considerar y analizar un poco más en profundidad los efectos sobre las instituciones armadas derivados del transformarse en actores relevantes en este tipo de desafíos.

Las fuerzas militares de cada Estado son entrenadas para combatir y para defender el interés y soberanía de sus respectivas naciones. Sin embargo, las actuaciones de las fuerzas militares en Operaciones de Paz, en general, exigen una abstención de "matar al enemigo" y, lo que es aun más importante, reclaman al contingente militar presentarse como un arbitro en un conflicto que va más allá del interés propio de su país (véase Tripodi, 2002).

Para Frank Volver, este tipo de misiones requieren de un ajuste en el *ethos* profesional del soldado, para lo cual se hace necesario combinar en la formación de las fuerzas militares que participan en Operaciones de Paz destrezas militares, métodos de entrenamiento específicos y una predisposición distinta a aquella para operaciones de combate (citado en Tripodi, 2002).

Las Operaciones de Paz requieren de la participación de personal capacitado para enfrentar los desafíos de una misión de este estilo. Se requiere en este tipo de misiones incluir personal que tenga por función contribuir a la creación de los mecanismos y del marco institucional que va a desarrollar una identidad en los ciudadanos del Estado en conflicto; además, estos deben tener "(...) capacidades para la acción política, procedimientos que provean de significado a las acciones pasadas, así como un sistema político capaz (sic) de adaptarse al contexto" (Culebro, 2006). En esta dirección, los programas de formación desarrollados por el Centro Conjunto para Operaciones de Paz de Chile (CECOPAC) consideran claramente lo anterior, recibiendo el personal militar, policial y civil que participará en Operaciones de Paz un perfeccionamiento que se basa en áreas de entrenamiento⁸:

- * Área de Formación General ONU: Introducción a las Operaciones de Paz; Sistema de Naciones Unidas; Estructura de las Operaciones Paz; Derechos Humanos para Operaciones de Paz; Desarme, Desmovilización y Reintegración; entre otros cursos.
- * Área de Formación Específica: Política Nacional de Operaciones de Paz; Derecho Internacional de Conflictos Armados; Tareas Operacionales Militares en Operaciones de Paz; Conocimientos sobre el Área de la Misión; entre otros cursos.

⁸ Esta clasificación corresponde a una adaptación hecha por los autores de este trabajo basado en datos obtenidos del "Centro Conjunto para Operaciones de Paz de Chile". Disponible en www.cecopac.cl. Recuperado en julio de 2006.

* Ejercicios: Instrucción de navegación terrestre; Instrucción de negociación; Taller de tareas policiales; entre otros cursos.

Los años que siguieron a la reinstauración de la democracia en Chile han dejado de manifiesto un proceso continuo de profesionalización de las Fuerzas Armadas, promoviéndose instancias modernizadoras que han implicado cambios en la concepción de su rol tanto dentro de una sociedad democrática, como dentro de un sistema internacional globalizado y que exige de los cuerpos armados nacionales una preparación acorde con los nuevos tiempos y desafíos.

Conforme a ello, en noviembre de 2008 la Presidenta de la República Michelle Bachelet promulgó la ley 20.297 que modifica los antiguos cuerpos legales que normaban la participación de tropas chilenas en Operaciones de Paz, contándose en el proceso legislativo con una aprobación unánime, y entregándose a la vez el cariz de “política de Estado” a la participación chilena en este tipo de operaciones. En este sentido, se sostiene que la salida de las tropas chilenas para participar en Operaciones de Paz será autorizada mediante Decreto Supremo del Presidente de la República, expedido por el Ministerio de Defensa Nacional y suscrito por el Ministerio de Relaciones Exteriores, previo acuerdo del Senado a la solicitud presidencial correspondiente⁹.

Las Operaciones de Paz requieren de la participación de personal capacitado para enfrentar los desafíos de una misión de este estilo. Se requiere en este tipo de misiones incluir personal que tenga por función contribuir a la creación de los mecanismos y del marco institucional que va a desarrollar una identidad en los ciudadanos del Estado en conflicto; además, estos deben tener “(...) capacidades para la acción política, procedimientos que provean de significado a las acciones pasadas, así como un sistema político capaz (sic) de adaptarse al contexto” (Culebro, 2006). 

⁹ Este marco jurídico establece los elementos que deberán fundamentar la solicitud del Presidente de la República al Senado. Entre estos se cuentan la exposición del mandato de Naciones Unidas o el requerimiento efectuado a Chile conforme al tratado vigente de que sea parte; la explicitación de los objetivos perseguidos y el modo en que se afectará el interés o la seguridad nacional del país; el plazo por el cual se hace la solicitud; la exposición de las normas de empleo de la fuerza; la descripción de las tropas a ser desplegadas; la organización del mando del contingente nacional y su equipamiento y material de apoyo; y la estimación general del costo financiero de la participación en la operación y las fuentes de su financiamiento. Dicha información también deberá ser remitida a la Cámara de Diputados. A este respecto, véase el comunicado de prensa del Ministerio de Relaciones Exteriores “Promulgada Ley sobre Tropas Chilenas en Operaciones de Paz”, disponible en http://www.minrel.gov.cl/prontus_minrel/site/artic/20081107/pags/20081107153108.php. Recuperado en noviembre de 2008.

Asimismo, si bien mantiene la prerrogativa del Senado para la autorización de la salida de tropas chilenas, contiene importantes aspectos novedosos, tales como el establecimiento de un Comité Interministerial de Operaciones de Paz que asesorará permanentemente a los Ministros de Relaciones Exteriores y de Defensa en estas materias; la definición de períodos distintos para la extensión del mandato de las fuerzas; permite la salida de tropas en casos de emergencia, como el socorrer a no combatientes nacionales que se encuentren en una zona de conflicto o para acoger una solicitud del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas para impedir graves daños a la población civil; plantea la posibilidad de actuar sobre la base de fuerzas combinadas con otro país; y establece que los Ministerios de Relaciones Exteriores y Defensa informarán al Senado y a la Cámara de Diputados -en el mes de marzo de cada año- respecto de la entrada de tropas extranjeras al territorio nacional y la salida de tropas nacionales del país.¹⁰

Cabe destacar además, que la participación chilena en Operaciones de Paz ha implicado que Chile ha desarrollado un proceso de cooperación sin precedentes con los países de la región, lo que ha contribuido a un paulatino acercamiento con los países del entorno y a una activa participación en la construcción de la seguridad en el panorama regional e internacional.

Estas actividades plantean un importante desafío para las Fuerzas Armadas, el que se relaciona con la misión que ellas deben desempeñar en un marco de reducción ostensible de las hipótesis de conflicto tradicionales. En este sentido, en tanto agentes activos de la política exterior y de defensa, las Fuerzas Armadas deben asumir nuevos roles en lo referente a la cooperación internacional en el marco de la integración regional y la interdependencia global.

A este respecto, resulta evidente que el escenario interconectado en el que el país se desenvuelve, imponen a la defensa, y particularmente a las fuerzas armadas, la necesidad de construir nuevas capacidades para enfrentar múltiples escenarios, así como el desarrollo de mayores y más complejas funciones, y en estrecha asociación con el entorno subregional. Ello se ha manifestado en que el esquema de participación nacional que el país ha seguido para colaborar en las instituciones internacionales de seguridad, se ha concebido en colaboración con los países del entorno, cuestión que ha sido particularmente notable con Argentina¹¹.

10 Véase el comunicado de prensa del Ministerio de Relaciones Exteriores "Promulgada Ley sobre Tropas Chilenas en Operaciones de Paz", disponible en http://www.minrel.gov.cl/prontus_minrel/site/artic/20081107/pags/20081107153108.php. Recuperado en noviembre de 2008.

11 En este sentido, cabe destacar la creación de la Fuerza de Paz Conjunta Combinada «Cruz del Sur» entre Chile y Argentina, la que se espera que esté lista para su despliegue en los primeros meses del año 2010.

Los pilares elementales de la política de defensa de Chile son la modernización de las Fuerzas Armadas, el estímulo de la cooperación regional en materia de seguridad y defensa, y la contribución a la paz y seguridad internacionales. Ello se ha concretado en que las Fuerzas Armadas están cooperando activamente en Operaciones de Paz en diversas zonas del globo, en apoyo a los lineamientos de la política exterior, a la plena e integral inserción internacional del país, y al incremento de su estatura estratégica.

Colofón

Como se ha apreciado a lo largo de este trabajo, a partir de la situación de aislamiento político que marcó las relaciones exteriores del régimen militar, la vuelta a la democracia trajo aparejado un proceso de reinserción internacional de Chile en todos los niveles, proceso que envolvió un mayor involucramiento en las corrientes globales, la obtención de una serie de ventajas para el país e implicó que éste debiera afrontar un escenario definido por un abanico de nuevas amenazas de corte transnacional.

El complejo escenario global incidió en la redefinición del tradicional concepto de *seguridad*, el cual, fruto de un intenso debate público, dejó de ser un atributo puramente estatal y militar. Se abandonó el fuerte signo castrense del antiguo concepto y pasó a involucrar temas referidos al ámbito político, económico y social. El Libro de la Defensa Nacional de Chile concretizó estos desafíos en un intento por explicitar la política de defensa del país.

De esta manera, la reinserción internacional de Chile incidió fuertemente en su política de defensa. El escoger la senda del involucramiento global implicó una serie de nuevos desafíos y exigió una mayor presencia internacional, no sólo en el ámbito económico, sino también en la esfera política, razón por la cual las Fuerzas Armadas se han convertido en activos agentes de la política exterior del país.

En el marco de la democratización y de la reinserción internacional del país, junto al relevante proceso de modernización de las Fuerzas Armadas y al intenso y extenso debate en torno a la Ley del Cobre, también esta reinserción implicó que la seguridad y defensa del país ya no solo se orientara al ámbito vecinal.

Si bien aún persisten las tradicionales hipótesis de conflictos limítrofes, el escoger el comercio internacional como un elemento fundamental de la estrategia de desarrollo, implica que las crisis internacionales pueden afectar de manera importante la economía y la realidad de Chile.

Por ello, la participación chilena en Operaciones de Paz de las Naciones Unidas, no sólo es una cuestión de ética y solidaridad

internacional, corresponde a un instrumento de la política exterior coherente con los intereses nacionales y con su estrategia de desarrollo. La paz y la estabilidad a nivel global y regional son esenciales para los intereses nacionales de Chile por cuanto el desarrollo del país se ha ligado de manera prominente con un escenario internacional adecuado para la dinámica económica, reforzándose una tendencia a percibir los temas de defensa desde un enfoque integral que inserte la política de defensa en una estrategia de desarrollo nacional. Así, el refuerzo de la paz mundial como un objetivo permanente de la política exterior reafirma el compromiso del país con la comunidad internacional.

El desarrollo del país y su reinserción internacional plena requieren de paz en el extranjero y de cooperación entre los países. Las Operaciones de Paz, en las que confluyen la política exterior y la política de defensa, propenden de manera eficaz a dar respuesta a la necesidad de un espacio internacional estable y cooperativo. Motivada por ello, la política nacional en este ámbito ha favorecido el prestigio del país y un incremento notable de la participación de Chile en las instituciones encargadas del fomento de la seguridad mundial.



Bibliografía

- ÁLVAREZ, David. (2004). *Fuerzas Armadas en Chile: entre la configuración de nuevos roles y la normalización de las relaciones cívico-militares*. CLACSO. Buenos Aires. Disponible en [URL:<http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/libros/becas/2003/mili/alvarez.pdf>](http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/libros/becas/2003/mili/alvarez.pdf). Recuperado en diciembre de 2008.
- ARANCIBIA, Jorge. (1993). "Las Misiones de la Armada". En CRUZ JOHNSON, Rigoberto y VARAS, Augusto (editores). *Percepciones de amenazas y políticas de defensa en América Latina*. FLACSO- Chile – Centro de Estudios Estratégicos de la Armada de Chile. Santiago de Chile. pp. 467-481
- BLANLOT, Vivianne (2006). «Discurso de inauguración del año lectivo de las academias de las FF.AA», *Minerva*, N° 58.
- CHEYRE, Juan Emilio. (2000). *Medidas de Confianza Mutua. Casos de América Latina y el Mediterráneo*. CESIM. Santiago de Chile.
- CHEYRE, Juan Emilio. (2004). "La función militar en el nuevo panorama internacional: proyecciones y desafíos para el Ejército de Chile", *Bicentenario. Revista de Historia de Chile y América*. Volumen 3, N° 1. pp. 163-182

- CONTRERAS, Arturo. (2005). "El Ejército de Chile y las relaciones internacionales. Presente y futuro de sus aportes a la política exterior", *Escenarios Actuales*. Año 10, N° 3. pp. 24-33
- CULEBRO, Jorge (2006). «Las Operaciones para el Mantenimiento de la Paz. La Construcción de Instituciones. Enfoques desde una perspectiva institucional». Exposición en Seminario *Aportaciones Teóricas del Nuevo Institucionalismo al Estudio de los Procesos de Implementación de los Acuerdos de Paz* (17 de Febrero). Departamento de Estudios Internacionales, Universidad Iberoamericana. Ciudad de México. Disponible en <http://estudios-institucionales-uamc.org/biblioteca/ponencias/G003-20606.pdf>. Recuperado en julio de 2006.
- DAMMERT, Lucía. (2008). «Reformas del sector seguridad: el caso de Chile». En Perales, José Raúl (editor). *Reforma de las fuerzas armadas en América Latina y el impacto de las amenazas irregulares*. Woodrow Wilson Center. Washington DC.
- DI NOCERA, Enzo y BENAVENTE, Ricardo. (2005). «Construyendo capacidades para América Latina y el Caribe: la Operaciones de Mantenimiento de Paz y el caso Haití», *Política y Estrategia*, N° 98. pp. 48-82
- DURAN, Roberto. (1991). "Política de Defensa y Política Exterior: Notas para una presentación temática", *Fuerzas Armadas y Sociedad*, Año 6, N° 1. pp. 21-27.
- FERMANDOIS, Joaquín. (1991). «De una inserción a otra: Política exterior de Chile, 1966-1991», *Estudios Internacionales*, XXIV. N° 96. pp. 433-455.
- FERMANDOIS, Joaquín. (1999). «Una década de transformaciones: relaciones exteriores de Chile, 1988-1998.» En Rimoldi de Landmann, Eve. (editora). *Política exterior y tratados. Argentina, Chile y MERCOSUR*. Ciudad Argentina. Buenos Aires.
- FUENTES, Claudio. (1993). "Relaciones Internacionales de Chile en el campo de la Defensa", *Cono Sur*, Vol. XII, N° 6. pp. 26-31.
- FUENTES, Claudio y VARAS, Augusto. (1994). *Defensa Nacional, Chile 1990-1994. Modernización y Desarrollo*. FLACSO Santiago de Chile.
- FUENTES, Claudio. (1995). *Política Exterior y de Defensa: Propuestas para su coordinación*. FLACSO. Santiago de Chile.
- FUENTES, Claudio. (2002). "Resisting change: security-sector reform in Chile", *Journal of Conflict, Security & Development*, Vol. 2, N°1.

- GARCÍA, Jaime. (2004). "El futuro de la conducción del sector defensa en América Latina: un nuevo modelo estratégico y su impacto en el diseño de las Fuerzas Armadas", *Fuerzas Armadas y Sociedad*, año 18, N° 1-2. pp. 183-200
- GASPAR, Gabriel (1999). "La Política de Defensa de Chile". En ROJAS, Francisco (ed.). *Argentina, Brasil y Chile: Integración y Seguridad*, FLACSO-Chile - Editorial Nueva Sociedad. Caracas.
- HOLZMANN, Guillermo. (1995). "La función de asesoría de las fuerzas armadas en las democracias latinoamericanas: un aporte a la relación político-militar", *Política*, vol.33. pp. 165-190.
- INSULZA, José Miguel. (1997). "La Política Exterior chilena y su relación con la Seguridad y Defensa del país", *Política y Estrategia*, N° 72. pp. 10-31.
- LAGOS, Gustavo...[et.al.] (1989). "Democracia y política exterior de Chile". En Muñoz, Heraldo (editor). *Chile: política exterior para la democracia*. Pehuén. Santiago de Chile.
- LAGOS, Ricardo. (2001). "Chile en un mundo en cambio", *Foreign Affairs en Español*, Primavera.
- MARTÍNEZ, Jorge. (1990). "Ocupación efectiva de nuestro Mar: la gran tarea de esta generación", *Revista de Marina*, N° 3.
- MENESES, Emilio. (1998). "La Disuasión Aérea Chilena: Implicancias Político-Estratégicas", *Revista de Ciencia Política*, Volumen XIX, N° 2. pp. 63-88.
- MENESES, Emilio. (1993). "Percepciones de amenazas militares y agenda para la política de defensa". En CRUZ JOHNSON, Rigoberto y VARAS, Augusto (editores). *Percepciones de amenazas y políticas de defensa en América Latina*. FLACSO- Chile – Centro de Estudios Estratégicos de la Armada de Chile. Santiago de Chile. pp. 365-441.
- MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL DE CHILE (1997). *Libro de la Defensa Nacional de Chile*, Ministerio de Defensa Nacional de Chile, Santiago de Chile.
- MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL DE CHILE. (2002). *Libro de la Defensa Nacional de Chile*, Ministerio de Defensa Nacional de Chile, Santiago de Chile.
- MORANDÉ, José. (2003). "The invisible hand and contemporary chilean foreign policy". En: MORA, Frank y HEY, Jeanne (editores). *Latin American and Caribbean Foreign Policies*. Rowman & Littlefield Publishers Inc., Lanham, MD. pp. 243-264
- MUÑOZ, Heraldo. (1986). *Las relaciones exteriores del gobierno militar chileno*. PROSPEL-CERC Santiago de Chile.

- NAVARRO, Miguel. (2004). "Una gran estrategia nacional. Un diseño de inserción de potencias medias en el sistema internacional", *Política y Estrategia*, N° 93. pp. 29-41.
- NEIRA, Alfonso. (2002). "La Relación Civil - Militar en el Proceso de Toma de Decisiones para las Operaciones de Paz en Chile". Exposición en Seminario *Center for Hemispheric Defense Studies REDES 2002, Research and Education in Defense and Security Studies* (7 al 10 de agosto). Brasilia.
- ORTIZ, Miguel. (2006). "La idea de amenaza en los responsables gubernamentales de Chile 1990 – 2005", *Política y Estrategia*, N° 104. pp. 34-49.
- PAÚL, Adolfo. (1999). *Política y Fuerzas Armadas: Características y misiones constitucionales de las FFAA*. Editado por Revista de Marina. Santiago de Chile.
- PINOCHET, Augusto. (1992). «Ejército de Chile: Trayectoria y Futuro». Clase Magistral (21 de agosto de 1992). Santiago de Chile
- PINOCHET, Augusto. (1993). «Ejército de Chile: posibles elementos a considerar en su proyección futura». Conferencia (19 de agosto de 1993). Santiago de Chile.
- PORTALES, Carlos. (1987). "Las relaciones internacionales de las Fuerzas Armadas chilenas: de la guerra fría a los años ochenta". *Síntesis*, N° 1. pp. 186-214
- RÍOS, Patricio. (1998). "La disuasión como imperativo de las Fuerzas Armadas. Participación de Chile en actividades que contribuyan a la seguridad internacional", *Memorial del Ejército*. N° 459. pp. 166-176.
- ROJAS, Francisco. (1996). «Inserción internacional de Chile y su Política de Defensa», *Fuerzas Armadas y Sociedad*, Año 11, N°3. pp. 18-22
- ROJAS, Patricio. (1994). «Balance del Sector Defensa 1990-1994». Discurso pronunciado el 2 de marzo de 1994..
- TRIPODI, Paolo. (2002). "Una Cultura Militar para las Operaciones de Paz. El Caso Italiano", *Revista de Ciencia Política*, Volumen XXII, N° 1. pp. 130-146.
- VAN KLAVEREN, Alberto. (1998). «Inserción internacional de Chile». En LAHERA, Eugenio y TOLOZA, Cristián (editores). *Chile en los noventa*. Presidencia de la República. Santiago de Chile. pp. 117-160.
- VAN KLAVEREN, Alberto. (2006). «Chile: hacia un multilateralismo efectivo». Intervención del Subsecretario de Relaciones Exteriores en la Inauguración del Año Académico del Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile (27 de abril) Santiago de Chile.

- VEGA, Ramón. (1991). «La visión estratégica de la Fuerza Aérea de Chile en el nuevo entorno regional y mundial». Conferencia ante el Consejo Chileno para las Relaciones Internacionales, 30 de septiembre de 1991. Santiago de Chile.
- WILHELMY, Manfred y DURAN, Roberto. (2003). «Los principales rasgos de la política exterior chilena entre 1973 y el 2000», *Revista de Ciencia Política*, Vol. XXIII, N°2. pp. 273-286.