PARTE I

El Estado de Chile

Chile comparte con muchos países, especialmente del continente americano, una serie de rasgos institucionales y culturales; sin embargo, también posee características que lo distinguen no sólo entre ellos, sino, en general, dentro de la comunidad de naciones. Tales peculiaridades son producto de la experiencia histórica del pueblo chileno, de su acervo cultural y de sus tradiciones, así como de la propia evolución de las instituciones públicas desde la época en que se gestaron con la independencia nacional.

Como Estado, Chile participa en el sistema internacional al igual que otros países, pero es, precisamente, a partir de sus rasgos singulares que el Estado chileno define el modo particular en que se inserta en el mismo.

La población del país, con los rasgos que la distinguen, el territorio nacional y las instituciones de la República son los objetivos de la

Defensa Nacional. La responsabilidad que compete al Estado de proteger los elementos que le son vitales, incluyendo la soberanía para tomar las decisiones que afectan el destino del país, tiene por uno de sus efectos la necesidad de dar a conocer lo que somos, quiénes somos, dónde nos situamos y qué queremos. Esto constituye un requisito para fundar las bases de lo que queremos defender. De aquí que una respuesta clara a estas interrogantes y su difusión entre la ciudadanía toda, por medio de herramientas como el Libro de la Defensa Nacional, ayudan a perfilar el tipo de defensa que necesitamos.

La importancia de los temas relacionados con las características del Estado, de la población y del territorio nacional como fundamentos de la Política de Defensa, da cuenta de la razón por la cual este texto se inicia con una parte dedicada a esta materia.

1. Fundamentos y Características

Los principios del orden institucional republicano y democrático de Chile y los objetivos nacionales desempeñan un papel crucial dentro de los elementos en que se basa la Defensa Nacional. Sobre ellos se sostiene la arquitectura de la Defensa y se orienta la acción del Estado en pos de la seguridad exterior del país. A partir de ellos es posible apreciar la importancia de los desafíos de seguridad que el país enfrenta en el entorno internacional.

1. PRINCIPIOS BÁSICOS DEL ESTADO

La Constitución Política de la República, en su Capítulo I sobre las "Bases de la Institucionalidad", establece los principios que orientan el ordenamiento jurídico y político de Chile y que expresan la continuidad de la tradición republicana del Estado nacional.

Se trata de principios también reconocidos por otros países que comparten las premisas del régimen democrático y del respeto a la persona humana y sus derechos, pero a los que cada país imprime su sello particular en la tarea de darles vigencia cotidiana.

En Chile existe un amplio reconocimiento de la persona humana, su dignidad y derechos, así como de las comunidades en que aquélla se desarrolla, partiendo por la familia. El pleno respeto de los derechos de las personas impone al Estado las finalidades que se recogen en el recuadro (Ver Recuadro 1).

De la dignidad e igualdad inherente a todas las personas se deducen también objetivos socio-económicos prioritarios para el país, tales como la cohesión e integración social y la superación de la pobreza.

1.1. Orden Institucional: Democracia y Estado de Derecho

Chile es una República democrática, tal como se establece en el artículo 4º de su Constitución Política, donde impera el Estado de Derecho y la vigencia de los principios de supremacía constitucional, de legalidad, de tutela judicial y de control de los actos de la administración del Estado. En este contexto democrático y pluralista, el Estado asegura el derecho de las personas a participar con igualdad de oportunidades en la vida nacional y el ejercicio pleno de las libertades individuales.

El Estado de Chile es unitario y la soberanía se extiende a todo su territorio continental, insular y antártico, así como a los espacios aéreos y marítimos, con sujeción a las leyes y a los tratados internacionales respectivos. El ejercicio de la soberanía se realiza por el pueblo y por las autoridades que lo representan, conforme a la Constitución Política, reconociendo como límite de sus actos los de-

RECUADRO 1

LOS FINES DEL ESTADO

- Estar al servicio de la persona humana y promover el bien común.
- Respetar y promover los derechos esenciales que emanan de la naturaleza humana.
- Proteger a la familia, núcleo fundamental de la sociedad, y propender a su fortalecimiento.
- Proteger a la población.
- Promover la integración armónica de todos los sectores de la nación.
- Contribuir a crear las condiciones sociales que permitan a todos y cada uno de los integrantes de la comunidad nacional su mayor realización espiritual y material posible.

Mensaje a la nación del Presidente de la República ante el Congreso Pleno.

rechos esenciales que emanan de la naturaleza humana.

En sus relaciones exteriores, Chile adhiere íntegramente a los principios de solución pacífica de controversias, de no intervención en los asuntos internos de otros estados y del respeto al derecho internacional.

1.2. Objetivos Nacionales

El Estado de Chile persigue fines generales que se encuentran expresados en la normativa constitucional, la que, a su vez, es el resultado de la experiencia histórica y del acervo político-cultural del pueblo chileno. De tales fines se desprenden metas que, por lo mismo, se pueden considerar fundadamente como aspiraciones de las grandes mayorías nacionales. Estas metas orientan y dan coherencia a la actividad global del Estado, incluida la defensa. En este ámbito específico, donde se las conoce como objetivos nacionales permanentes, estas metas conforman la base a partir de la cual es posible el ejercicio de la función de planificación (Ver Recuadro 2).

Tal como aparecen enunciados en el recuadro, los objetivos nacionales permanentes se inscriben dentro de la tradición constitucional chilena y corresponde a cada gobierno, a partir de sus propios postulados, impulsar una agenda pública que los materialice. En otras palabras, los objetivos nacionales permanentes se actualizan y adquieren concreción en decisiones, instrumentos y acciones que expresan la voluntad política de las instituciones democráticas chilenas. Los

gobiernos elaboran estos objetivos actuales (o políticos) del país para una extensión variable de tiempo, pero en general lo hacen apuntando a un horizonte temporal que no necesariamente se agota en sus propios períodos.

Como es natural, será más fácil lograr el compromiso ciudadano con la defensa y la seguridad del país mientras mayor conciencia y consenso exista respecto de las metas finales por alcanzar.

2. CARACTERÍSTICAS: ESTADO Y DEFENSA

El Estado de Chile tiene por funciones primarias las de gobierno interior, relaciones exteriores, administración de justicia, obtención y asignación de recursos financieros, y defensa. En general, el propósito de la función de defensa es proteger a la población, preservar el territorio nacional y resguardar la capacidad del Estado para el ejercicio de su soberanía frente a amenazas externas contra estos elementos fundamentales del país, así como apoyar el logro de los objetivos nacionales en el ámbito internacional.

La Defensa debe ser considerada como un bien público en un sentido integral. Cumple una función social básica para la existencia de la sociedad y no puede ser provista sino por el Estado. Como parte de la seguridad que requiere el país, la Defensa concurre a hacer posible el desarrollo de la sociedad.

2.1. La Función de Defensa

La Defensa es un bien que alcanza a todos los miembros de la comunidad nacional; una vez producido, nadie lo obtiene en desmedro de otros. Para garantizar este efecto, es necesario que se satisfagan las siguientes condiciones:

a) Que el monopolio de la fuerza legítima pertenezca al Estado.
b) Que el Estado la organice, la dote de medios y le asigne objetivos con un sentido nacional.
c) Que el Estado realice esta tarea de manera continua en el tiempo, ya sea en la paz o en la guerra.

RECUADRO 2

OBJETIVOS NACIONALES PERMANENTES

- La preservación de la nación chilena.
- La conservación y enriquecimiento de su identidad y patrimonio culturales.
- La mantención de su independencia política.
- La mantención de su soberanía.
- La mantención de la integridad del territorio nacional.
- El logro de un desarrollo económico alto, sostenido y sustentable.
- El logro de un desarrollo social acorde con el desarrollo económico, sobre la base de la capacidad individual e iguales oportunidades para todos.
- La mantención de una convivencia ciudadana pacífica y solidaria.
- La proyección internacional.
- La mantención de buenas relaciones internacionales.

d) Que el ejercicio de la función abarque la suma de actividades de los organismos del Estado necesarios para la defensa, ya que su ámbito excede los límites de lo estrictamente militar.

2.2. Defensa, Seguridad y Desarrollo

La relación de la defensa con la seguridad y el desarrollo es una de las más complejas entre las que existen en la esfera pública. Esta complejidad se explica tanto a partir de doctrinas teórico-políticas acuñadas después de la II Guerra Mundial, como de la tendencia a emplear ciertos conceptos como intercambiables.

La seguridad de la nación no puede considerarse como toda acción del Estado encaminada a procurar la preservación del orden jurídico institucional del país y asegurar el libre ejercicio de la soberanía de la nación, tanto en el interior como en el exterior, sino como un producto del conjunto de actividades que el Estado realiza para avanzar hacia el logro de sus objetivos y resguardar los intereses nacionales en relación con riesgos, amenazas o interferencias importantes. En este sentido, la seguridad consiste en una condición que se desea establecer para que se realicen los fines del Estado y de la nación, particularmente los del desarrollo social y económico.

La seguridad nacional se obtiene mediante funciones estatales bien definidas: la seguridad exterior se logra, primordialmente, a través de la función diplomática y de la función de Defensa; la seguridad interior se obtiene mediante la función "Orden Interior", y la seguridad ante catástrofes se consigue por la función "Protección Civil y Ambiental". Cada una de estas funciones requiere para su materialización de una estructura orgánica capaz de planificarla y ejecutarla, de una legislación de respaldo, de financiamiento y de una política orientadora.

Aunque la seguridad y la defensa están íntimamente relacionadas, la defensa es un concepto más específico que la seguridad. Ella no produce por sí sola la condición de seguridad deseada, pero sin duda es uno de los factores esenciales para obtenerla.

La defensa contribuye a la seguridad del país tanto por medio de la disuasión como de la cooperación internacional. Esta última materializada, entre otras actividades, por la participación en operaciones de paz, en intercambios militares y en ejercicios combinados multinacionales, que se insertan en el variado abanico de las medidas de confianza mutua.

Entre la función global de seguridad -y la seguridad exterior, como parte de ella— y el desarrollo, en tanto fin genérico del Estado, se establece una relación que constituye un proceso dinámico, en el que, sin embargo, la seguridad no puede entenderse como un fin en sí mismo. En su función de proveer seguridad, el Estado se encuentra limitado y condicionado por la exigencia de procurar el bien común de la nación y de servir a la persona humana. De aquí que no sea éticamente lícito obtener la seguridad de una nación pasando por sobre los valores permanentes de la justicia y la dignidad humana.

2.3. Seguridad Humana

Se trata de un concepto emergente en el ámbito de la política internacional que supone el compromiso de los estados nacionales a desenvolverse, en situaciones de conflicto internacional, dentro del marco del Derecho Internacional Humanitario; este compromiso es análogo al que los estados deben a sus propios ciudadanos en materias que afecten sus derechos y libertades. El valor principal de este concepto reside en modificar la preocupación de la seguridad al complementar el concepto tradicional focalizado en el Estado con un enfoque centrado en las personas, de manera de minimizar los efectos negativos que surgen en un contexto de crecientes inseguridades y tensiones. Con ello se introduce una sensibilidad distinta en el tratamiento del tema de la seguridad, ya que se promueve una aproximación comprensiva y se considera su carácter multidimensional.

Este enfoque sirve de referente para el manejo de problemas característicos de la era de la globalización. Muchos de estos problemas trascienden el ámbito de los conflictos internacionales y no corresponde que se aborden mediante políticas de defensa. Por ejemplo, los esfuerzos orientados a disminuir la brecha tecnológica entre países desarrollados y países pobres, reducir el impacto de la violencia criminal en grandes ciudades o enfrentar las consecuencias de la propagación de pandemias (como el SIDA). Pero el concepto sí se aplica en relación con operaciones de paz de las Naciones Unidas y podría aplicarse en otras iniciativas que eventualmente se adopten para el manejo de conflictos que puedan dar lugar a crímenes contra la humanidad, ocasionar crisis regionales y aumentar el nivel de inseguridad entre las personas afectadas.

Aunque el enfoque de la seguridad humana presenta aún aspectos que requieren de una definición más precisa, supone un avance en la conceptualización de la seguridad y, por lo mismo, ha ido concitando creciente respaldo internacional. Esto se explica a partir tanto del reconocimiento otorgado a la persona humana en el derecho internacional, como de la importancia adquirida por el respeto a los derechos humanos en la agenda internacional. Contribuir a crear mecanismos que permitan, en los hechos, salvaguardar la vida de toda persona frente a las amenazas convencionales y no convencionales es un objetivo político de la acción internacional de Chile.

2.4. La Defensa Nacional y el Orden Interno de la República

Las funciones de la Defensa Nacional están referidas a la seguridad externa, lo que es expresión de un consenso ampliamente respaldado en la sociedad en torno a su diferenciación respecto de las tareas de orden interno y seguridad pública, las que la Constitución Política de la República hace recaer en las policías de Carabineros e Investigaciones.

En ciertas situaciones excepcionales, en los artículos 39 y siguientes de la Constitución se establecen las normas que regulan el empleo de medios de las Fuerzas Armadas en tareas de orden interno: guerra interna o conmoción interior, grave alteración del orden público o peligro para la seguridad nacional por causa de origen interno, y calamidad pública.[1]

1 Los estados de excepción constitucionales referidos al orden interno son: el Estado de Sitio (puede ser declarado por el Presidente de la República, con acuerdo del Congreso Nacional, en caso de guerra interna o conmoción interior); el Estado de Emergencia (puede ser declarado por el Presidente de la República, con acuerdo del Consejo de Seguridad Nacional, en casos graves de alteración del orden público, daño o peligro para la seguridad nacional, por causa de origen interno), y el Estado de Catástrofe (puede ser declarado por el Presidente de la República, con acuerdo del Consejo de Seguridad Nacional, en caso de calamidad pública).

2. El Territorio y la Población de Chile

La protección del territorio y su población es, en último término, el objetivo de la Defensa. Por lo mismo, las particularidades del territorio nacional y del pueblo chileno constituyen referencias fundamentales a considerar en la formulación de la Política de Defensa Nacional. En las páginas que siguen se da cuenta de aquellas características más relevantes de nuestro territorio, de su geografía y de la gente que lo habita.

1. EL TERRITORIO NACIONAL

El territorio de Chile se encuentra definido y delimitado por fronteras que son producto de tratados vigentes, libre y legítimamente pactados y por sentencias arbitrales. Del total de 6.630 kms. que tiene su frontera, 180 kms. los comparte con Perú, 850 kms. con Bolivia y 5.600 kms. con Argentina[2] (Ver Recuadro 3).

RECUADRO 3

TRATADOS Y CONVENIOS LIMÍTROFES VIGENTES DE CHILE

Con Argentina

- Tratado de Límites de 23 de julio de 1881.
- Protocolo de 1 de mayo de 1893.
- Actas de los Peritos Barros Arana y Moreno de 29 de agosto, 3 de septiembre y 1 de octubre de 1898; Actas de las Conferencias del Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile y del Plenipotenciario argentino en Santiago, de 15 y 22 de septiembre de 1898.
- Cuarta Acta de la Comisión Demarcadora (Puna de Atacama), de 24 de marzo de 1899.
- Fallo de S.M. Británica Eduardo VII, de 20 de noviembre de 1902.
- Protocolo sobre Reposición y Colocación de Hitos en la Frontera Chileno-Argentina, de 16 de abril de 1941.

- Laudo Arbitral de S.M. Británica Isabel II, de 9 de diciembre de 1966 (Palena).
- Laudo Arbitral de S.M. Británica Isabel II, de 18 de abril de 1977 (Canal Beagle).
- Tratado de Paz y Amistad, de 29 de noviembre de 1984.
- Declaración Presidencial sobre Límites entre la República de Chile y la República Argentina, de 2 de agosto de 1991.
- Sentencia del Tribunal Arbitral Internacional sobre el recorrido de la traza del límite entre el Hito 62 y el Monte Fitz Roy, de 21 de octubre de 1994 (Laguna del Desierto).
- Acuerdo del 16 de diciembre de 1998 para precisar el recorrido del límite desde el Monte Fitz Roy y hasta el Cerro Daudet.

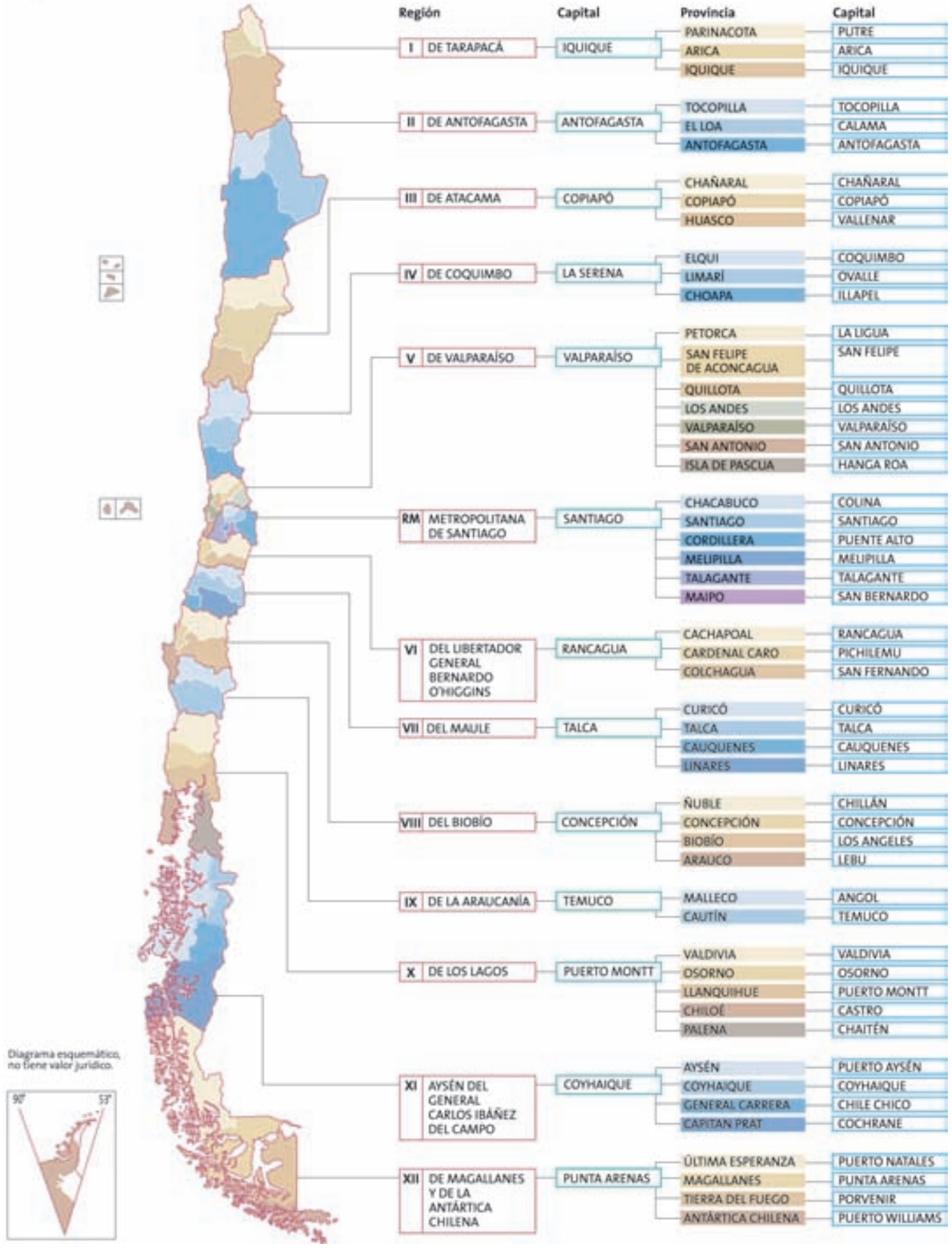
Con Bolivia

- Tratado de Paz y Amistad entre Chile y Bolivia, de 20 de octubre de 1904.
- Convenio relativo a la Sustitución de la Línea Fronteriza en dos Trechos de la Frontera, de 1 de mayo de 1907.
- Protocolo sobre Conservación de Hitos Fronterizos y Acta Adicional, de 10 de agosto de 1942.

2 Las cifras son aproximadas.

GRÁFICO 1

Mapa Político-Administrativo de Chile



Con Perú

- Tratado de Paz y Amistad, de 20 de octubre de 1883.
- Tratado y Protocolo Complementario, de 3 de junio de 1929.
- Acta que fija la Línea Fronteriza entre Chile y Perú, de 5 de agosto de 1930.
- Declaración sobre Zona Marítima, de 18 de agosto de 1952 (Chile, Perú y Ecuador).
- Convenio sobre Zona Especial Fronteriza Marítima, de 4 de diciembre de 1954 (Chile, Perú y Ecuador).
- Acta de la Comisión Chileno-Peruana para el estudio en terreno de la instalación de marcas de enfilación visibles desde el mar, que materialicen el paralelo de la frontera marítima que se origina en el Hito N° 1, de 26 de abril de 1968.
- Acta de la Comisión Mixta Chileno-Peruana encargada de verificar la posición del Hito fronterizo N° 1 y señalar el límite marítimo, de 22 de agosto de 1969.
- Acuerdo sobre Conservación de Hitos en la Frontera Común, de 6 de marzo de 1997.

Administrativamente, el territorio nacional, en su espacio terrestre, está dividido en trece regiones (Ver Gráfico 1).

En su extensión continental americana, Chile es el país más largo y angosto del mundo; proporcionalmente, es también el que tiene mayores espacios marítimos y aéreos, donde el derecho internacional le permite ejercer distintos grados de soberanía. En un sentido genérico, su soberanía se distribuye en un trapezoide cuyas líneas tocan con el Perú (en el límite norte), con Bolivia y Argentina (en el este), la Isla de Pascua (en el oeste) y el Polo Sur. Este gran espacio terrestre, con sus correspondientes espacios marítimos y aéreos, descontando la alta mar incluida en él, es lo que entendemos por "territorio nacional".

La parte continental del territorio nacional tiene una superficie de 756.626 kms^2 y se caracteriza por accidentes geográficos que le otorgan rasgos de insularidad: en el norte presenta extensas zonas áridas y desérticas; en el sur se encuentra el Paso Drake; en el este de su territorio se alza la Cordillera de los Andes, la que hacia el sur se interna en dirección al océano, quedando al oeste de la línea limítrofe; y en el oeste se extiende el Océano Pacífico. El estrecho de Magallanes cruza el territorio entre el Atlántico y el Pacífico.

Además de la parte continental, conforman también el territorio de Chile las islas oceánicas y el Territorio Antártico Chileno.

La parte insular del territorio nacional incluye varias islas del Océano Pacífico, siendo las más próximas las del Archipiélago Robinson Crusoe a 360 millas náuticas (667 kms.) del continente, y las islas San Félix y San Ambrosio a 500 mn. (926 kms.). Las más alejadas son la isla Sala y Gómez a 1.870 mn. (3.463 kms.) y la Isla de Pascua a 2.000 mn. (3.700 kms.) de la costa central. Estas últimas islas permiten una ampliación de la plataforma continental chilena de 200 a 350 mn., lo que hace que Chile tenga en total un lecho marítimo de 4.633.615 kms^2, superando en poco más de seis veces la extensión de su territorio continental sudamericano.

En relación con el Territorio Antártico Chileno, éste se encuentra al sur del Paso Drake y más allá del continente sudamericano, el que conforma un triángulo esférico que se proyecta hasta el Polo Sur entre los meridianos 53º y 90º oeste, con una superficie aproximada de 1.250.000 kms^2. Sobre la base de valiosos títulos geográficos, históricos, jurídicos y administrativos, esos límites fueron precisados por el decreto supremo Nº 1.747, de 6 de noviembre de 1940. En esta área existe una potencialidad de recursos pesqueros, mineros e hídricos que son objeto de investigación por varios países, incluido el nuestro. Chile explota en parte los recursos marinos; la explotación de los eventuales recursos mineros quedó prohibida por 50 años, contados a partir del Protocolo de Protección

del Medio Ambiente Antártico, vigente desde el 18 de febrero de 1998. El potencial de recursos hídricos, a partir del hielo, es una enorme riqueza para el futuro, aún no evaluada.

2. LA GEOGRAFÍA DE CHILE

El territorio nacional tiene una estrecha relación con la defensa nacional, no sólo porque su protección es una de las finalidades de la defensa, sino también porque sus accidentes geográficos condicionan las soluciones de la defensa a los peculiares problemas que plantea su protección, otorgándole características geoestratégicas únicas y difíciles de resolver.

2.1. El Espacio Terrestre

Chile continental sudamericano conforma una estrecha faja de territorio en par-

te entre la Cordillera de los Andes y el Océano Pacífico, o incorporando dicha Cordillera en una vasta extensión de su sector austral, con una profusión de islas y archipiélagos costeros, con un largo total de 4.300 kms. y un ancho máximo de 460 kms. Está ubicado entre los 17º30' y los 56º00' de latitud sur y entre los 66º30' y 74º40' de longitud oeste, sin considerar las islas esporádicas oceánicas ni el territorio antártico.

Visto de otra forma, el territorio americano de Chile está conformado por tres grandes áreas geográficas, a las que debe sumarse el grupo de islas oceánicas y el territorio antártico chileno. Una primera área se ubica en el norte del país (I a III regiones), con clima desértico y baja densidad de población, posee recursos minerales y marítimos y está dotada de importantes puertos especializados que sirven a las necesidades de flujos de carga desde y hacia Chile, desde y hacia Bolivia, con proyecciones en general hacia el centro del continente sudamericano. La segunda área (IV a X regiones) es una zona macro central, con clima templado, en que se asienta más del 85% de la población nacional y gran parte de la industria, distinguiéndose como el principal sector productor y consumidor del país. Aquí se encuentran los principales complejos portuarios y aeroportuarios de carga general y se materializa la transferencia de más del 65% de la carga nacional. Finalmente, la tercera área es la sur-austral (XI a XII re-

giones), con clima frío, caracterizada por la existencia de numerosas islas y pequeños poblados costeros y que finaliza en la XII Región, de Magallanes y Antártica Chilena.

Esta última depende principalmente de las vías marítimas y aéreas para comunicarse con el centro del país. Su principal puerto, la ciudad de Punta Arenas, ofrece también enlace aéreo y marítimo con el continente antártico. En la zona austral destacan los pasos interoceánicos del Estrecho de Magallanes y el Paso Drake. Asimismo, el Canal Beagle constituye una importante vía marítima en esa área.

2.2. El Espacio Marítimo

El espacio marítimo nacional es el correspondiente al "Mar Chileno".[3] Abarca todas las aguas oceánicas que bañan o circundan los territorios bajo soberanía y

derechos de soberanía nacional, hasta las 200 millas náuticas (370 kms.). Considerando que Chile posee un litoral que abarca 4.300 kms., calculados latitudinalmente, resulta una superficie de 3.464.462 kms^2 de mar, sin incluir la proyección marítima del territorio antártico chileno, respecto del cual Chile ejerce competencias de acuerdo con los instrumentos jurídicos internacionales vigentes aplicables en el área. Esto otorga a nuestro país una situación de privilegio en un océano que cobra cada día mayor importancia, además de presentar, proporcionalmente a su territorio, una de las mayores extensiones de litoral en el mundo.

Dentro de este espacio marítimo es necesario tener presente los siguientes conceptos:

a) Mar Territorial, de 12 mn. de extensión (22 kms.), medidas desde las líneas de base, donde se ejerce soberanía plena, reconociendo el derecho de paso inocente de naves extranjeras ejercido en conformidad con la Convención de Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar.

b) Zona Contigua, de 24 mn. (44 kms.), contadas desde las líneas de base a partir de las cuales se mide la anchura del mar territorial, donde se ejerce fiscalización tanto para prevenir como para sancionar infracciones a las leyes y los reglamentos aduaneros, fiscales, de inmigración o sanitarios.

c) Zona Económica Exclusiva (ZEE), entendida como el área marítima que se extiende hasta las 200 mn. (370 kms.), medidas desde las líneas de base, donde el Estado ejerce derechos de soberanía en cuanto a la explotación, exploración, conservación y administración de los recursos naturales vivos y no vivos existentes en la masa de agua, el suelo y el sub-suelo del mar, así como jurisdicción respecto del establecimiento y la utilización de las islas artificiales, instalaciones y estructuras, de la investigación científica marina, de la protección y preservación del medio ambiente y otros derechos reconocidos por la Convención sobre el Derecho del Mar de las Naciones Unidas.

Además, Chile concibe como Mar Presencial el espacio oceánico comprendido entre el límite de nuestra Zona Económica Exclusiva y el meridiano que, pasando por el occidental de la plataforma continental de la Isla de Pascua, se prolonga desde el paralelo del hito fronterizo Nº 1 hasta el Polo Sur. Este concepto expresa la voluntad de ejercer presencia en esta área de la alta mar con el propósito de proyectar intereses marítimos respecto del resto de la comunidad internacional, vigilar el medio ambiente y conservar los recursos marinos, con irrestricto apego al Derecho Internacional.

La Convención del Mar, en cuya elaboración y aprobación Chile jugó un papel activo e importante, la existencia de otros acuerdos internacionales que norman las actividades en el mar, ratificados por Chile, y la vigencia de una legislación nacional para el Medio Ambiente y de Pesca, así como de una política de uso del Borde Costero,[4] expresan la vocación marítima de Chile en una forma clara e intensa. El derecho internacional del mar está constituido por un conjunto de normas consuetudinarias y convencionales, y se negocian nuevos instrumentos

3 Definido en el decreto supremo Nº 364, del 30 de mayo de 1974.

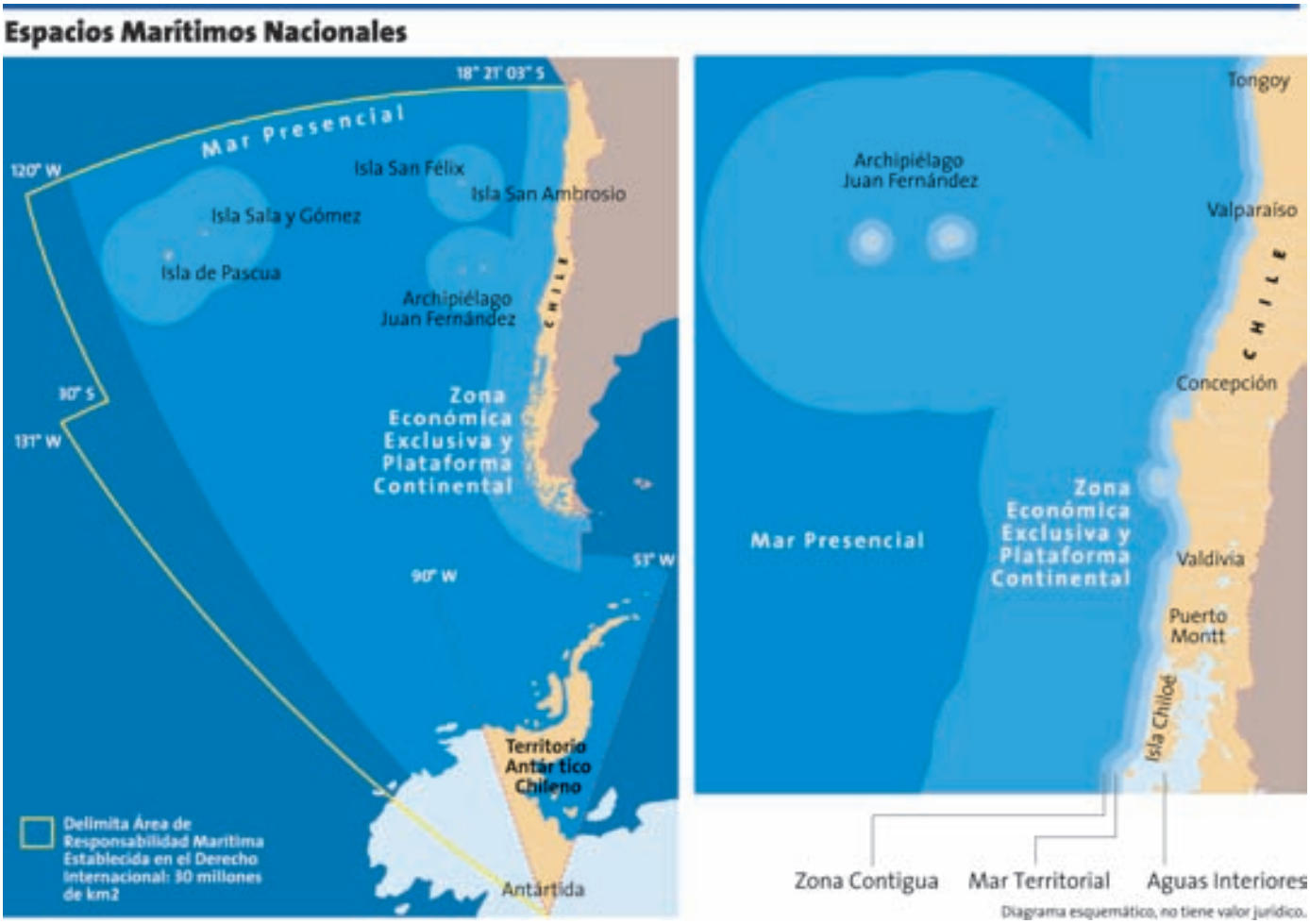
para regular materias especializadas. Es fundamental que nuestro país mantenga una activa participación en los foros en que se tratan estos temas y exprese su decidida vocación marítima, proteja su soberanía y derechos sobre la base de los tratados y acuerdos internacionales en que se sustentan, y proyecte sus intereses en la materia.

El derecho internacional del mar, junto con ofrecer oportunidades para el desarrollo y explotación de los intereses marítimos de Chile, contiene áreas de importante trabajo futuro para nuestro país, en procura de sus intereses fundamentales. Destaca la necesidad de estudiar la plataforma continental en la Antártica a la luz de los principios y métodos contenidos en la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, las delimitaciones marítimas del territorio antártico chileno y la conservación de los recursos marinos vivos antárticos, conforme a los regímenes que les son aplicables.

En cuanto al comercio, el mar provee una vía de comunicación para el transporte rápido, seguro y eficiente de grandes volúmenes de carga. El rápido desarrollo de las naciones del otro borde de la cuenca del Pacífico, erigiéndose como atractivos mercados para los productos nacionales y de la región, permite visualizar a este océano como la vía de comunicaciones marítimas de mayor importancia, lo cual generará un alto grado de actividad, que se deberá aprovechar y controlar adecuadamente. En todo caso, nuestro comercio de exportaciones e

4 Sobre la Política de Ordenamiento del Borde Costero, véase Parte IV, Capítulo II.

GRÁFICO 2



importaciones no sólo se mueve en el ámbito de la Cuenca del Pacífico, sino que también abarca la costa este de Estados Unidos, Europa, Medio Oriente y todos los centros comerciales del mundo.

Las estadísticas señalan que aproximadamente el 90% de nuestro comercio exterior fluye por mar. Nuestro principal producto de exportación (el cobre) y nuestro principal producto de importación (el petróleo) se transportan íntegramente por vía marítima. En consecuencia, su protección adquiere una especial importancia. De igual forma, es importante el resguardo de los recursos vivos y minerales de nuestra Zona Económica Exclusiva, para lo cual se requiere un esfuerzo permanente de vigilancia y medios para detener a los depredadores.

En este contexto, Chile está adherido al Acuerdo Internacional de Seguridad de la Vida Humana en el Mar desde 1929; tiene obligaciones específicas de rescate y salvamento marítimo en el cuadrante suroriental del Pacífico desde 1953; aporta a la Carta Batimétrica General de los Océanos desde 1962, es coordinador del Área Marítima del Pacífico Suroriental para la Oficina Hidrográfica Internacional desde 1987 y para el Control del Tráfico Marítimo desde 1989; y es, además, miembro activo de la Red de Alerta de Tsunamis del Océano Pacífico. Todo lo anterior se enmarca en la zona marítima de responsabilidad nacional que supera los 30.000.000 de kms^2 medidos desde el meridiano 131º W, que el país debe honrar ante la comunidad internacional, disponiendo los medios navales y marítimos necesarios para el debido ejercicio de sus compromisos (Ver Gráfico 2).

2.3. El Espacio Aéreo

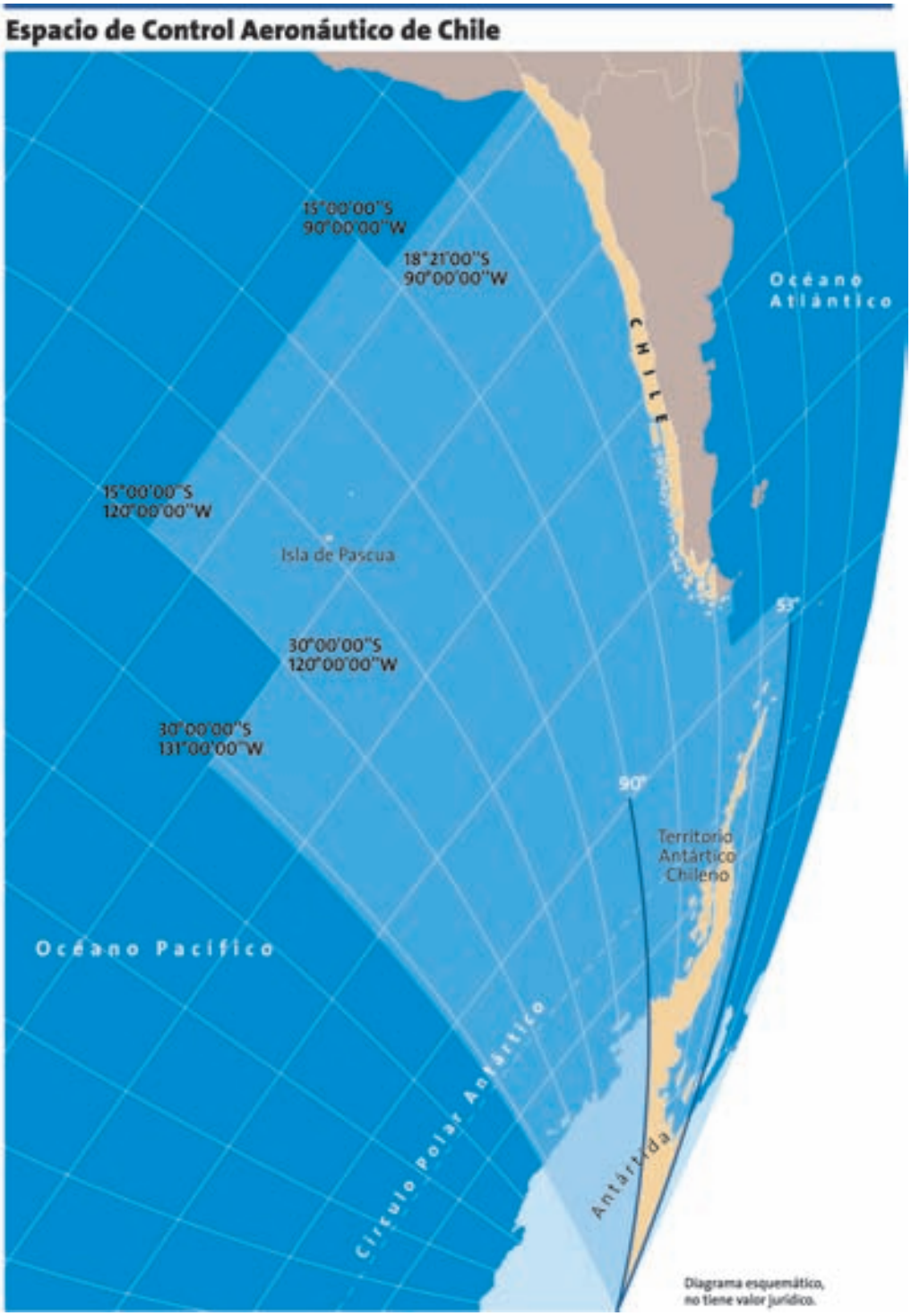
La soberanía del Estado de Chile se extiende, asimismo, al espacio aéreo suprayacente a su territorio y a su mar territorial, conforme al derecho internacional. Este espacio lo determina la presencia de gases, especialmente de oxígeno, que permiten el vuelo de aparatos sustentados en la resistencia aerodinámica que oponen los gases a un móvil desplazándose a velocidades predeterminadas. El límite superior de este espacio, que se sitúa en el rango de los 80 a 100 kilómetros de altura, constituye la frontera con el espacio extra-terrestre, patrimonio universal de la humanidad.

Para efectos del control del tráfico aéreo, la Organización de Aeronáutica Civil Internacional (OACI) le reconoce a Chile la tuición y responsabilidad en un área que, en general, se extiende desde el límite norte (latitud 18º 21' N) hasta el Polo Sur, y desde el límite político internacional al este hasta el meridiano 131º 00' W. En total, el espacio aéreo controlado por Chile cubre una superficie de 26,8 millones de kms^2, lo que incluye su territorio continental e insular, sus aguas jurisdiccionales y la alta mar comprendida (Ver Gráfico 3).

2.4. El Espacio Polar

No puede confundirse con los espacios terrestre y marítimo y, muchos menos, con el espacio aéreo.

GRÁFICO 3



El espacio polar chileno, limitado por los meridianos 53º y 90º Oeste tiene una extensión de 1.250.000 kms^2.

El derecho internacional contemporáneo no tiene reglas universalmente aceptadas sobre la manera de adquirir y conservar soberanía en el espacio polar. Es por eso que el Tratado Antártico, vigente desde el 23 de junio de 1961, prefirió dedicar la Antártica a las actividades pacíficas y científicas, y congelar por 30 años lo litigioso antártico, sin alterar las posiciones de sus signatarios a favor o en contra de las soberanías alegadas.

3. LA POBLACIÓN DE CHILE

En el proceso de transformación de una población en nación se van adquiriendo los rasgos o características específicas, de diverso tipo, que la distinguirán de otras naciones. Normalmente, en este mismo proceso, la nación se organiza políticamente en un Estado, al que dota de funciones básicas para su desarrollo: entre ellas, la función de defensa. La población de un país constituye el bien más importante a proteger por la defensa.

3.1. Identidad Nacional

Toda defensa se funda, en última instancia, sobre las piezas más elementales del Estado nacional. Estas piezas —recogidas o expresadas en los Principios y Objetivos del Estado— corresponden a elementos que configuran parte de los bienes y propósitos que Chile está dispuesto a proteger, porque son los que animan su ser y le confieren identidad entre las naciones. La sociedad chilena es el resultado específico de una combinación de etnias; todas ellas han dado riqueza, en el proceso de mestizaje, a la población de Chile.[5]

a) El Pueblo Chileno

Desde una perspectiva histórica, la construcción de nuestra identidad nacional se asocia al largo proceso de transculturación que supone el dominio hispánico a partir de la Conquista, iniciada en 1535, con la primera expedición española que sale desde el Cuzco hacia las llamadas tierras australes.

El encuentro de la civilización europea con las culturas autóctonas expresa, como ningún otro elemento, el doloroso y cruento proceso de sincretismo inicial en la construcción del sentido y significancia del pueblo chileno. La imposición de la autoridad política del rey español sobre los pueblos nativos del Nuevo Mundo, unido a la natural y legítima defensa de estos últimos, legó un espíritu de resistencia a las condiciones adversas que marcará, desde una y otra cultura, una parte sustantiva de nuestra forma de ser.

En el curso de los años, el lenguaje, las tradiciones, los valores, las costumbres, la religión, las normas y estructuras en que se materializan, van sien-

5 En el caso de las culturas originarias que componen la sociedad chilena, el censo del año 2002 muestra que un 4,6% del total de la población chilena se reconoció como perteneciente a algún grupo étnico. De esa cifra, un 87,3% (692.192 personas) se declaró mapuche, un 7,01% (48.501 personas) manifestó ser aymara y un 0,67% (4.667 personas) se declaró rapanui.

do lentamente internalizadas en el incipiente tejido social de la Capitanía General de Chile. Este proceso marca un rasgo ya muy propio de nuestra identidad, porque en ninguna parte de América dicho proceso fue tan largo y duro. Como consecuencia, la cultura hispánica quedó como la dominante y muchos elementos, particularmente religiosos y culturales, fueron arraigados profundamente en nuestro ethos como nación. De aquí que el mestizaje en Chile adquiriese características peculiares, distintas del de otras naciones hispanoamericanas.

Sucesivos cambios sociales y políticos traerán consigo la incorporación de nuevos elementos que pasan a integrar aquellos "sedimentos identitarios". Por ejemplo, el proceso de emancipación respecto de España marcará un hito muy significativo al decantar el sentido nacional en la población criolla. La institucionalidad republicana, el deseo común de aspirar al progreso y a una vida comunitaria en libertad y crecientemente participativa son componentes incorporados ya en el siglo XIX, si bien su perfeccionamiento ha sido tarea de sucesivas generaciones de chilenos.

Algunos aspectos esenciales del legado de la cultura occidental, que han concurrido a la conformación de los "sedimentos" que conforman nuestra

identidad nacional, se expresan en el capítulo sobre "Bases de la Institucionalidad" de la Constitución Política: por ejemplo, la dignidad de la persona humana, la protección de los derechos fundamentales que dicha dignidad exige, la consideración de la familia como núcleo de la sociedad o la consideración del Estado como entidad al servicio de la persona humana. En definitiva, los elementos recogidos en esas "Bases de la Institucionalidad" constituyen rasgos sustantivos que la sociedad en su conjunto debe cautelar.

b) Aportes de la Defensa a la Identidad Nacional

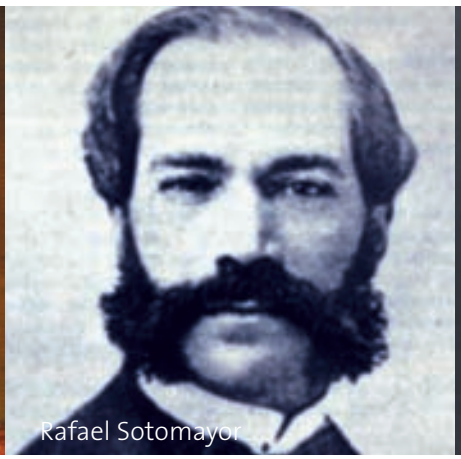
Los efectos asociados a la actividad militar en los distintos períodos de nuestra historia constituyen un elemento que ha incidido en el proceso descrito de conformación de la identidad nacional. Historiadores, sociólogos, antropólogos y, en general, estudiosos de la sociedad chilena, coinciden en que el conflicto, más allá de la tragedia humana que supone, explica algunos de los rasgos que concurren a la formación de Chile como una unidad nacional singular.

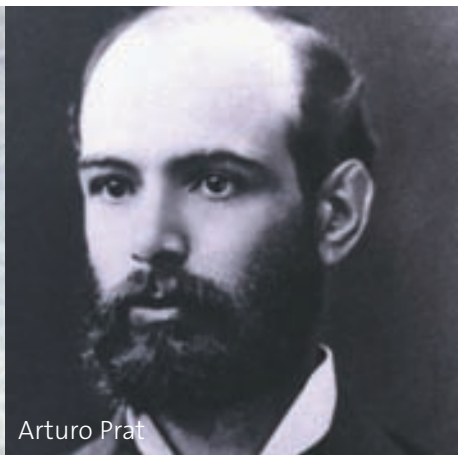
Múltiples episodios ocurridos en los conflictos del siglo XIX, comenzando por aquellos de las luchas por la Independencia, contribuyeron a formar las tradiciones y los símbolos de la República y la nación, de los que las Fuerzas Armadas chilenas se han nutrido y que, a la vez, han ayudado a transmitir y regenerar en el seno de la sociedad.

Cabe señalar también que, a grandes rasgos, aquellos momentos históricos en que nuevos elementos se incorporaron a la matriz hispánica de la sociedad chilena, ya singularizada con la herencia de la lucha que sostuvieron españoles y mapuches, quedaron también plasmados en las Fuerzas Armadas: la temprana radicación de inmigración inglesa en el área de Valparaíso y la influencia británica en la Armada que se iniciara ya durante las luchas por la emancipación; el peso adquirido por la cultura francesa en la sociedad chilena de mediados del siglo XIX y su influencia en el Ejército chileno de la época; la apertura del país a la recepción de inmigración alemana en el momento de mayor prestigio de Alemania en la Europa decimonónica y la influencia prusiana en el Ejército de finales del siglo XIX y principios del XX, entre otros.

En el largo proceso descrito, puede decirse que las Fuerzas Armadas encuentran un doble sentido a su existencia como tales. Surgen formalmente como organizaciones con sentido nacional preparadas para asumir la defensa del pueblo chileno, su territorio y su soberanía expresada en el Estado nacional, pero, a la vez, emergen como instituciones asociadas a los valores en que esa defensa se funda. A la soberanía y al espíritu libertario que surge de la emancipación del dominio hispánico, se unirán las exigencias de una convivencia armónica, de organización, de desarrollo, de equidad y estabilidad.

Bernardo O'Higgins


Rafael Sotomayor


Arturo Prat

3.2. Datos y Antecedentes[6]

Tanto el número de habitantes como los distintos aspectos de distribución de la población son relevantes desde el punto de vista de la defensa, dadas las determinaciones que ellos imponen al empleo de los recursos humanos en las previsiones que el país debe tomar para sostener su seguridad externa.

6 Instituto Nacional de Estadísticas (INE), Censo 2002, Cifras Preliminares. Junio, 2002..

En los últimos años, Chile ha experimentado un cambio apreciable en la calidad de vida, no obstante lo cual el país se ha mantenido dentro de los que exhiben un menor crecimiento poblacional. El censo realizado en abril del año 2002 ha permitido conocer la variación producida en los últimos diez años y las cifras estadísticas indican que la población chilena es de 15.116.435 habitantes; es decir, su incremento ha sido de un 13,2% en relación con la cifra del censo realizado en 1992, que arrojó la cantidad de 13.348.401 habitantes. En diez años, entonces, la población chilena, en cifras absolutas, ha crecido en 1.768.034 habitantes.

De acuerdo con la distribución por sexo, el número de mujeres y hombres es equilibrado, alcanzando a 7.668.740 las mujeres y 7.447.695 los hombres. En relación con el conjunto de la población, esas cifras equivalen a un 50,7% de mujeres y un 49,3% de hombres, manteniéndose en rangos similares a los de 1992.

Respecto de la distribución poblacional, el reciente censo mostró que la población urbana es de 13.044.221 personas (86,6%) y que la rural suma 2.006.120 (13,4%), lo cual asimila la sociedad chilena de comienzos del siglo XXI a los rasgos de modernidad característicos de las sociedades industrializadas de la última centuria. Este dato se suma al hecho de que, en diez años, no ha variado sig-

nificativamente la distribución poblacional por regiones, ya que el 40,1% del total de la población se concentra en la Región Metropolitana de Santiago, un 12,3% en la Región del Bío-Bío y, en tercer lugar, un 10,2% en la Región de Valparaíso, cifras similares a las del censo anterior.

En relación con la densidad poblacional, actualmente es de 19,9 habitantes por km^2. Es decir, no ha habido una modificación significativa, lo cual indica que el aumento de la población fue más lenta en la segunda mitad que en la primera mitad del siglo XX.[7]

7 En este cálculo se excluye la superficie del Territorio Antártico Chileno, que es de 1.250.000 kms^2, y la que abarcan las aguas interiores, de acuerdo a la metodología censal. INE, Censo 2002.

PARTE II

Escenarios de la Defensa

Como nunca antes, el mundo es hoy tan intercomunicado e interdependiente. Las largas distancias son superadas por la velocidad de las comunicaciones. Problemas que surgen en lejanos países tienen efectos en el nuestro, lo que nos obliga a estar permanentemente observando y analizando los escenarios en virtud de los cuales Chile toma las decisiones políticas y económicas que estima adecuadas para asegurar su desarrollo.

En múltiples sentidos, estos escenarios influyen particularmente en las decisiones que nuestro país requiere adoptar para su Defensa. De aquí que el Estado responda con la formulación y aplicación de una política que, junto a sus elementos más estables, requiere adecuarse periódicamente según la modificación que tales escenarios sufren en el tiempo. Esto es particularmente cierto en una época como la actual, cuando estos cambios se producen de forma más rápida y extensiva que en el pasado.

Nuevas tecnologías, nuevos actores internacionales y nuevas formas de

amenazas se cuentan entre los factores que influyen en esos cambios. Como resultado, ha surgido un orden mundial que obliga a que los Estados busquen, por medio de nuevos regímenes internacionales, disminuir los grados de incertidumbre en que se desenvuelven. En definitiva, la incertidumbre continúa siendo un componente de las condiciones en que el mundo evoluciona.

Los componentes del actual escenario mundial, las peculiaridades de nuestro entorno regional, las relaciones que mantenemos con nuestros vecinos, las formas que adquieren las amenazas y las características geoestratégicas de nuestro territorio, son todos elementos que también dan forma a nuestra defensa.

En síntesis, los temas de esta segunda Parte del Libro, junto a las materias de la Parte anterior, constituyen la base de la Política de Defensa Nacional.

1. Tendencias en la Seguridad Internacional

La política de defensa del país requiere un examen sistemático de la evolución de las tendencias y particularidades de los conflictos internacionales, tanto desde una perspectiva conceptual como empírica. Pese a que el período que media entre 1997, año del primer Libro, y hoy es relativamente breve, el sistema internacional ha experimentado cambios sustantivos cuya incidencia en el ámbito de la defensa requiere ser evaluada.

En 1997 el análisis internacional se realizó teniendo todavía como marco de referencia el término de la Guerra Fría y como fenómeno emergente el de la globalización. Sin embargo, al iniciarse el siglo XXI la característica más importante del sistema internacional es la consolidación del proceso de globalización, el que en los últimos años ha comenzado a introducir modificaciones políticas y estratégicas de carácter cualitativo. Algunas de estas transformaciones son las siguientes:

1. DIVERSIFICACIÓN DE LOS ACTORES DE LA SEGURIDAD INTERNACIONAL

La globalización ha diversificado el tipo de actores del sistema internacional, antes limitado a los estados. La transnacionalización y globalización de la economía, y el consecuente incremento de las transacciones de personas, bienes e información, han creado las condiciones para que las empresas, organizaciones no gubernamentales animadas por los más diversos propósitos, e incluso las personas, se hayan consolidado como sujetos con una creciente capacidad de acción en las esferas internacionales, cuestión que tiene consecuencias en el ámbito de la seguridad y de la Defensa.

1.1 Los Agentes Económicos

La consolidación de mercados que operan globalmente ha permitido a diversos agentes económicos, particularmente a las empresas, adoptar decisiones de manera relativamente autónoma, y en tiempo real, que inciden directamente en el sistema internacional. Entre otros efectos, la globalización económica ha estimulado la desregulación de las relaciones económicas internacionales, lo que se ha traducido en un impulso a los procesos de integración. Estos procesos, a su vez, han estimulado un incremento de la cooperación entre los estados involucrados en diferentes ámbitos de actividad —incluido el de la Defensa—, introduciendo consecuentemente cambios en las relaciones políticas entre ellos. Esta tendencia se halla en casos como los de América del Norte, de la Unión Europea, de África del Sur, de América Central y de América del Sur.

1.2 La Sociedad Civil

Diversas expresiones de la sociedad civil, con distinto grado de desarrollo orgánico, se han consolidado también como actores internacionales. Organizaciones No Gubernamentales (ONG) preocupadas de variados temas han desarrollado capacidad para crear agendas políticas internacionales e influir en la toma de decisiones de los estados, sea de manera formal, a través de su participación en las instituciones internacionales, o informal, mediante acciones directas. La actuación de las ONG puede, asimismo, tener efectos directos e indirectos en el ámbito de la seguridad internacional y la Defensa, ya sea a nivel global como a nivel regional o nacional. Por ejemplo, el rol de las ONG fue decisivo para la aprobación, en 1997, de la Convención Sobre la Prohibición, Almacenamiento, Producción y Transferencia de Minas Antipersonal y Sobre su Destrucción.

2. MODIFICACIÓN DE LOS CONCEPTOS DE SEGURIDAD INTERNACIONAL

Los conceptos de seguridad internacional fueron construidos a partir del hecho que, hasta hace unos años, el único actor con capacidad de acción política real en el sistema internacional era el Estado. Con la consolidación del proceso de globalización y el surgimiento de nuevos actores internacionales la concepción estado-céntrica de la seguridad internacional ha experimentado cambios en algunos de sus supuestos básicos: el Estado ha dejado de ser el objeto exclusivo de seguridad; ahora existen otros demandantes de seguridad que no son el Estado. De aquí que, desde hace un tiempo, la comunidad internacional haya emprendido el esfuerzo de revisar los conceptos de seguridad internacional y desarrollar nociones que se hagan cargo de nuevas realidades. En esta línea se inscribe, por ejemplo, el debate en torno a la seguridad humana, concepto inicialmente acuñado por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en 1994.[8]

3. EL ESTADO COMO REGULADOR Y ARTICULADOR DEL PROCESO DE GLOBALIZACIÓN

Es particularmente importante reivindicar y precisar la importancia del Estado en el contexto de la globalización. Pese a que ya no tiene el ejercicio monopólico de la política internacional, que su poder relativo ha decrecido y que el uso de la fuerza ha disminuido como recurso para resolver algunos tipos de conflicto en un marco de creciente interdependencia, el Estado mantiene características fundamentales:

- Sigue siendo el único que tiene la capacidad de organizarse en función de la representación democrática de la sociedad.
- Continúa siendo el único que puede instituir normas jurídicas, ya sea directamente o indirectamente a través de organizaciones internacionales; del mismo modo, es en el Estado sobre quien descansa, en última instancia, la eficacia de esas normas.
- Sigue siendo el único actor internacional dotado con capacidad para hacer uso legítimo de la fuerza en los conflictos internacionales, sean éstos inter o intra-estatales.
- Continúa siendo el único actor que puede comprometer la vida de sus miembros tras algunos de sus objetivos esenciales.
- Finalmente, continúa siendo el actor dotado de los mayores y más complejos recursos de poder.

4. DESARROLLO DE REGÍMENES DE GOBERNABILIDAD GLOBAL

Frente al nuevo escenario internacional que se ha ido conformando durante los últimos años, los gobiernos han respondido con la reformulación de los conceptos y prácticas que aplican en la política internacional, especialmente en el ámbito de la seguridad. Sin embargo, a medida que este proceso se profundiza, han comenzado a perfilarse algunos tipos comunes de respuesta: por ejemplo, la tendencia a favorecer una mayor cooperación internacional, especialmente

8 Véase Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Informe sobre Desarrollo Humano 1994. Sobre la posición chilena en materia de seguridad humana, véase la Parte I, Capítulo II.

en el ámbito de las Naciones Unidas y de las organizaciones regionales. Si esta tendencia es apoyada adecuadamente por los estados puede contribuir a la seguridad internacional, incluso a pesar de que a veces las asimetrías que se observan en las capacidades de los estados interesados en la cooperación la tornan difícil.

En el ámbito inter-estatal del conflicto internacional (la "agenda tradicional"), las instituciones internacionales de carácter cooperativo se han ido consolidando como herramientas eficaces para encararla. Los ejemplos que señalan esta tendencia son numerosos, pero de manera especial destacan los acuerdos estratégicos entre Rusia, Estados Unidos y la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN).[9]

En el caso de la "nueva agenda de seguridad", compuesta por elementos en general derivados del proceso de globalización, ha ocurrido algo similar. En efecto, si bien se trata de problemas de naturaleza diferente —en general, se trata de amenazas de carácter no estatal y de alcance transnacional—, las respuestas más eficientes también han sido aquellas basadas en la profundización de la cooperación internacional, lo que ha sido particularmente claro en el caso de la lucha internacional contra el terrorismo.

En resumen, el proceso de globalización ha tenido hasta ahora un resultado aparentemente paradójico, ya que, por una parte, aunque ha restado capacidad al Estado para el ejercicio monopólico de la política internacional, también ha fortalecido su papel en aquello en que sigue siendo un actor único e irremplazable; y, por otra parte, pese a generar condiciones para la aparición de "amenazas asimétricas", ha igualmente reforzado la importancia de los regímenes internacionales de cooperación en aquellas áreas en las cuales la cooperación resulta de interés para los estados. Durante este período, parte importante de la política internacional continúa estando radicada en la gestión estatal, pero los regímenes internacionales se han expandido de manera relativamente proporcional al incremento de la globalización y de una agenda internacional más compleja y diversa que requiere de coordinación entre los gobiernos. De esa manera, los regímenes internacionales se han comenzado a articular como instituciones mediante las cuales los estados intentan, con diferentes grados de éxito, dotar de gobernabilidad al proceso de cambios en el escenario internacional.

5. UNA MAYOR DEMANDA SOBRE LAS OPERACIONES DE PAZ DE LA ONU

La necesidad por cooperación internacional ha generado crecientes demandas sobre la ONU para cumplir con la misión fundamental de mantener la paz en el mundo que le otorga su Carta fundacional, firmada en la ciudad de San Francisco (EE.UU.), en 1945, por diversos países, Chile entre ellos.

Durante medio siglo, la estructura de la ONU estuvo fundamentalmente orientada a reaccionar frente a situaciones que requerían del mantenimiento de la paz. En el transcurso del tiempo, y particularmente a partir de la década de los 90, ha debido iniciar una reforma de su organización para responder al incre-

9 Estados Unidos y Rusia firmaron un tratado de desarme de los arsenales nucleares estratégicos el 14 de mayo de 2002. El 28 de mayo de 2002 se firmó la incorporación de Rusia al nuevo Consejo formado entre este país y la OTAN.

Sesión del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas tras los atentados del 11 de septiembre de 2001.

mento de la demanda por operaciones orientadas a establecer o imponer la paz, cuestión que supone capacidades políticas y militares diferentes y evidentemente superiores. Esta reorientación exige fortalecer la legitimidad de las Naciones Unidas como la única institución aceptada por la comunidad internacional para utilizar la fuerza en la resolución de los problemas de seguridad internacionales bajo las normas descritas en su Carta fundacional.

Las nuevas demandas que se plantean al mecanismo de operaciones de paz de la ONU requieren soluciones orgánicas y objetivos más complejos, ya que suponen un tránsito desde operaciones militares de interposición entre partes beligerantes que han acordado la paz, o la verificación del cese al fuego, que son relativamente simples, hacia operaciones de imposición de la paz con reglas de enfrentamiento distintas y que muchas veces consideran también el objetivo de construcción del Estado. La misma organización de la ONU para mantener la paz y la seguridad internacionales se ha hecho más compleja, hasta devenir una sofisticada y enorme red de toma de decisiones políticas, político-estratégicas y estratégicas, así como de manejo de crisis; decisiones y acciones que requieren una creciente y más eficiente coordinación política y militar dentro de la ONU y entre ésta y los países participantes, considerando también la participación y coordinación de actores provenientes de instituciones internacionales, de organizaciones civiles transnacionales e, incluso, de los medios de comunicación.[10]

10 Sobre la política del Estado de Chile en materia de participación en operaciones de paz de la ONU, véase Parte III, Capítulo 2.

2. Los Entornos que Inciden en la Defensa

La clasificación de los entornos que aquí se adopta debe entenderse en el siguiente sentido: el entorno mundial comprende el ámbito internacional global; el entorno continental abarca al conjunto del continente americano; el entorno regional se refiere a América del Sur; el entorno subregional alude a áreas o zonas dentro de esta región, y el entorno vecinal está compuesto por los países limítrofes con Chile.

1. EL ENTORNO MUNDIAL

En el curso de la última década, tras el fin de la Guerra Fría, ha ido configurándose una suerte de régimen de gobernabilidad global. Como se expuso en el capítulo anterior, este concepto da cuenta de un fenómeno aún en desarrollo, cuyo carácter vinculante es todavía laxo; no obstante, con él se alude a una serie de procedimientos e instituciones que se articulan sobre la base de un conjunto de valores compartidos: entre otros, la promoción de la democracia, la exigencia de protección de los derechos humanos, la creciente desregulación de la economía internacional y la preferencia por la cooperación como opción política para abordar una agenda internacional compleja, de carácter global y transnacional.

De este régimen participan estados de diverso poder e influencia y se integran también otros actores internacionales, incluyendo bloques de países o actores no estatales. Cabe señalar que no todos los actores que concurren a este régimen comparten idénticos enfoques de aquellos valores o asumen todos y cada uno de los mecanismos internacionales en que se encarnan.

De su vigencia tampoco resulta forzoso que la opción por la cooperación necesariamente impida la acción unilateral de los estados cuando éstos la consideren necesaria. Incluso más, el marco de seguridad internacional que este régimen global ha generado no resulta incompatible con la conformación de alianzas bilaterales (por ejemplo, Estados Unidos-Japón) o multilaterales de alcance regional (seguridad colectiva de la OTAN). Sin embargo, ha dado lugar al establecimiento de un concepto de "paz democrática",[11] así como a una tendencia a limitar e inhibir el uso de la fuerza como resorte de resolución de conflictos al interior de las áreas geográficas en que su gravitación es mayor.

En el plano mundial, Estados Unidos sigue manteniendo su supremacía, con marcado acento en el aspecto militar. Sin embargo, la Unión Europea, Rusia, China y el Sudeste Asiático comparten el poder económico y político.

La tendencia a la formación de grandes bloques políticos o político-comerciales (NAFTA, UE, APEC, MERCOSUR) se ha acentuado, y en este sentido, se formulan nuevas exigencias y se proyectan nuevas responsabilidades sobre la soberanía estatal, la que adquiere dimensiones diversas en el ámbito de la adopción de decisiones a nivel internacional y en su ejercicio.

En cuanto a las amenazas que se perciben, el terrorismo, en sus distintas manifestaciones y asociaciones, las luchas étnicas, el narcotráfico, la corrupción, los problemas de agotamiento de recursos naturales y las tendencias al integrismo —e incluso fundamentalismo— religioso, determinan la actual agenda internacional. Esto lleva, de una u otra forma, a la polarización de algunos estados, en ciertos casos, o a su alineación con alguno de los polos, en otros. Destaca el interés de EE.UU. por mantener la lucha internacional contra el terrorismo como tema prioritario y por hacer de ella el denominador común de las distintas prioridades nacionales en materia de seguridad y Defensa.

11 Por "paz democrática" se entiende que la probabilidad de conflicto bélico entre estados democráticos es baja en comparación con otros tipos de regímenes políticos.

2. EL ENTORNO CONTINENTAL[12]

Desde una perspectiva general, la evolución de la región ha girado en torno a la dinámica entre globalización y desarrollo regional. Por un lado, la globalización ha tenido efectos positivos y negativos en el continente; por el otro, los gobiernos y las sociedades americanas buscan políticas adecuadas para optimizar su inserción en el proceso de globalización.

Aunque conserva algunas particularidades importantes, el continente americano no es ajeno al impacto de las tendencias globales que exhibe la agenda de seguridad internacional. En general, los países del continente participan del proceso de globalización y comparten, en buena medida, valores e intereses con las potencias que conforman los regímenes internacionales orientados a dar gobernabilidad al proceso de globalización. Precisamente, algunos de los principios más importantes que han orientado el proceso de Cumbres de las Américas son: la promoción de la democracia, y en particular la consolidación democrática de los países de América Latina y el Caribe; el respeto de los derechos humanos; el desarrollo de un sistema internacional basado en el derecho y capaz de distribuir los riesgos y beneficios de la globalización de manera más justa; en fin, la búsqueda de un ambiente internacional más estable y seguro.

El examen de las tendencias más importantes que inciden en la seguridad del continente debe considerar, entonces, los siguientes elementos:

2.1. América: una Zona que Contribuye a la Estabilidad Estratégica

Con la excepción de Estados Unidos y Canadá, el continente americano es, en general, una zona al margen de los conflictos internacionales más significativos y, considerado como unidad geográfica, es también un área que se encuentra libre de conflictos intra-regionales importantes. La estabilidad estratégica relativa del continente se refleja en que el índice de conflictividad entre los estados y dentro de los estados es, pese a conflictos latentes y vigentes, el más bajo del mundo. Según la información producida por el Instituto Internacional de Estocolmo de Investigación para la Paz (SIPRI, en inglés), con la excepción del conflicto colombiano, América no registra ningún conflicto mayor en su suelo desde hace más de una década; incluso el conflicto entre Perú y Ecuador, que culminó en 1998, no alcanzó a ser catalogado como un conflicto mayor.

2.2. Las Amenazas en el Continente

El continente americano encara problemas de seguridad de diversa gravedad, tanto de carácter convencional como no convencional. La visión que aquí se entrega corresponde a una evaluación relativa y se fundamenta en la comparación con la situación de seguridad de otras regiones del mundo.

a) Amenazas Convencionales

En los últimos años, se ha consolidado en el continente americano una tendencia a la disminución de los conflictos entre estados. No obstante, sería

12 Sobre las políticas de seguridad en el continente que impulsa Chile a este respecto, ver Política de Defensa Nacional, Parte III, Capítulo I.

prematuro sostener que la conflictividad inter-estatal ha desaparecido. Subsisten algunas cuestiones territoriales pendientes entre algunos países, tanto en América Central como en América del Sur, que eventualmente podrían originar crisis, por lo que las políticas orientadas a la prevención de conflictos y a la cooperación continuarán teniendo gran importancia.

b) Riesgos y Amenazas No Convencionales

Como se indicó antes, las riesgos y amenazas no convencionales que han emergido durante el proceso de globalización afectan de manera diferente a los estados; de aquí que corresponda a cada país definir soberanamente la percepción de amenaza, así como las políticas e instrumentos que se emplearán para encararlas (Ver Recuadro 4).

Es importante señalar que si bien los problemas tradicionales y emergentes de seguridad pueden convertirse en amenazas y requerir eventualmente el uso de la fuerza estatal -sobre todo de la fuerza militar—, una gran parte de ellos tiene su origen en las dificultades que enfrentan los estados y las sociedades de la región para tener procesos de desarrollo sustentables que fortalezcan la legitimidad de las instituciones políticas, económicas y sociales. La resolución de muchos de los problemas de seguridad de la región se encuentra, entonces, muy vinculada al éxito de las políticas de desarrollo y a la legitimación de la democracia como un régimen político eficiente.

2.3. Hacia un Régimen de Gobernabilidad en el Ámbito de la Seguridad

La institucionalidad americana relacionada con asuntos de seguridad y Defensa se encuentra transitando desde el marco de seguridad colectiva del sistema interamericano surgido durante la Guerra Fría hacia un modelo más diverso y

RECUADRO 4

AMENAZAS NO CONVENCIONALES MÁS SIGNIFICATIVAS

Terrorismo

Entre los riesgos y amenazas surgidos con la globalización ha sido particularmente grave la irrupción de nuevas modalidades de terrorismo, como las que se materializaron en territorio de los Estados Unidos en septiembre del año 2001. Con esos ataques, el terrorismo se ha convertido en la principal amenaza a la seguridad internacional. La respuesta contra este tipo de acciones ha variado según la intensidad con que el fenómeno amenaza a cada país y la capacidad de reacción que éstos tienen, pero la tendencia general es la de concurrir a una mayor cooperación internacional, dinámica que también se ha manifestado entre los países americanos.[15] En efecto, las nuevas modalidades de terrorismo han tenido correlatos en otros países del continente: Argentina sufrió en territorio propio un atentado terrorista que destruyó el edificio de la Asociación Mutual Israelita de Argentina, afectando masivamente a ciudadanos argentinos durante los años 90.

Narcotráfico

Hasta los ataques terroristas contra Estados Unidos del año 2001 el narcotráfico era la más importante de las amenazas del período de la globalización en el continente. No obstante, el tráfico ilegal de drogas y su consumo sigue desarrollándose y su importancia, como problema de seguridad para todos los países del continente -y de defensa para algunos de ellos— no ha desaparecido; en particular, aquellos donde se concentra la producción de coca y amapola y la elaboración de narcóticos (región andina), las principales rutas de distribución (América Central y el Caribe), y el consumo (Estados Unidos).

amplio. Este modelo combina las instituciones ya vigentes con un número cada vez mayor de regímenes cooperativos de carácter internacional de distinto alcance (continental, regional, subregional y vecinal). En su conjunto, los diferentes tipos de regímenes están dando paso a un régimen de hecho que genera respuestas nuevas a problemas nuevos y que apunta a conseguir niveles crecientes de gobernabilidad para el continente en el ámbito de la seguridad.

Desde un punto de vista conceptual, los principales elementos que configuran este régimen en conformación son:

a) Democracia

La democracia ha sido adoptada como el régimen político por la casi totalidad de los estados del continente americano. En ese contexto, y a pesar de las diferencias que existan en el avance hacia la consolidación de los regímenes democráticos, los países de la región han desarrollado numerosas iniciativas en el marco de la Organización de Estados Americanos (OEA) y, posteriormente, en el contexto más amplio del Proceso de Cumbres de las Américas, orientadas a promover y fortalecer la democracia y los derechos humanos como bases políticas que favorecen la estabilidad y la seguridad en el continente. Este proceso ha tenido varios hitos durante los últimos años, destacando la aprobación del Compromiso de Santiago y la Carta Democrática de la OEA.

Por sí misma, la vigencia de la democracia no elimina el riesgo de conflicto ni garantiza predictibilidad en el comportamiento internacional de los estados. Sin embargo, el registro histórico internacional muestra que la democracia ofrece mejores condiciones para la paz y la estabilidad que otros regímenes políticos, así como mayores seguridades para que los países sujeten sus relaciones mutuas a pautas de conducta más predecibles. Ello se explica por las características del régimen democrático. En función de la separación

---

De acuerdo con el proceso de Cumbres, la OEA ha logrado importantes acuerdos sobre control del narcotráfico, especialmente el mecanismo multilateral de certificación, y el conjunto de acuerdos cuya supervisión fue radicada en la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas (CICAD), tras la Cumbre de Santiago. Lo mismo puede decirse en torno a los acuerdos logrados en un espectro amplio de temas relacionados con la transparencia en la adquisición de armas convencionales (1999) y el control del tráfico de armas livianas (1997).

Migraciones Masivas

En general, el fenómeno migratorio ha adquirido relevancia a nivel mundial, habiéndose constituido durante la década de los 90 como uno de los cambios más importantes asociados a la globalización. Aunque este proceso puede adquirir diversas expresiones (migración resultante de conflictos -desplazados— o migración resultante de cambios societales), ha desafiado las capacidades de los estados receptores para ejercer jurisdicción efectiva sobre su territorio y así poder ejecutar sus propias políticas internas y externas, definidas soberanamente, generando un fuerte impacto político. Al mismo tiempo, se ha transformado en un factor importante en la generación de crisis internacionales entre los estados afectados. Además de la diplomacia y de medidas internas, a veces los estados receptores se han visto forzados a utilizar la fuerza armada, policial y/o militar, para controlar esta situación.

En el continente, y a partir de la década de los 90, se han producido numerosos problemas de seguridad originados en migraciones ilegales masivas, principalmente hacia Estados Unidos, pero también hacia otros países americanos, por lo que el tema migratorio se ha constituido en un tópico de la agenda continental.

de poderes, de los mecanismos de control y balance entre ellos, de la sujeción de las autoridades al escrutinio público y de las reglas del Estado de Derecho, la democracia reduce las posibilidades de que las decisiones queden entregadas al arbitrio de un gobierno unipersonal.

Al iniciarse el siglo XXI, la experiencia acumulada durante la última década en el continente americano tiende a confirmar lo anterior. Pese a las dificultades económicas e institucionales que a partir de fines de la década de los años 90 comenzaron a afectar a diversos países, el régimen democrático ha subsistido en el continente, favoreciendo un entorno continental relativamente más estable. A este propósito ha concurrido también la idea de que el mantenimiento de un ambiente internacional y continental estable es un factor que coadyuva a la propia estabilidad interna necesaria para la consolidación democrática y es un requisito para insertarse en un proceso de globalización insoslayable; en particular, para participar en procesos de integración regional o subregional que, precisamente, pueden mejorar las posibilidades de cada país para participar de una globalización donde la competencia entre distintas economías del mundo no ha desaparecido.

La vigencia de la democracia ha ido adquiriendo así una creciente importancia estratégica, siendo institucionalizada a través de la incorporación de cláusulas democráticas en las instituciones interamericanas, pero también en los acuerdos de integración e incluso en acuerdos bilaterales.

b) Regímenes Cooperativos de Seguridad

La tendencia a la disminución de la conflictividad entre los estados en el continente, aparecida con claridad en la década de los años 90, ha generado espacio para un incremento importante de la voluntad para cooperar entre los estados y avanzar así hacia un ambiente de seguridad genuinamente común, es decir, fundado sobre la base de una percepción compartida por todos y no en la adopción de una visión de seguridad asociada a una estrategia global determinada.

En el ámbito de la agenda inter-estatal de seguridad, los principios crecientemente compartidos que animan la evolución de las relaciones de cooperación son al menos dos: la voluntad de hacer transparentes las intenciones y las capacidades, y la voluntad de reducir la percepción de amenaza mutua mediante iniciativas de facilitación del desarrollo en zonas fronterizas, medidas de confianza mutua y acuerdos de control de armamentos (Ver Recuadro 5).

2.4. Instituciones de Seguridad Interamericanas

Una característica importante de la evolución de la seguridad en el continente americano ha sido el surgimiento, desde mediados de la década de los 80, de modalidades institucionales más diversas que las existentes hasta entonces. Estas modalidades han ido conformando de hecho una nueva arquitectura de seguridad cooperativa que confiere al continente un mayor grado relativo de gobernabilidad. Hoy es claro que las instituciones de seguridad continentales no

RECUADRO 5

POSTULADOS DE LA COOPERACIÓN CONTINENTAL

Transparencia
En el ámbito de la transparencia, ya se ha subrayado que los países están realizando importantes progresos con la publicación o preparación de libros de defensa.

Otro esfuerzo ha sido el desarrollo de metodologías estándares comunes para medir el gasto en Defensa entre países del continente. Algunos, como Estados Unidos y Canadá, aplican una metodología en uso dentro de la OTAN (es decir, una alianza extra-continental). Sin embargo, hasta el año 2001 no existía un método estándar aceptado por dos o más países continentales para comparar sus respectivos gastos en Defensa. Tras haber abordado la posibilidad de impulsar esta iniciativa en 1997, Chile y Argentina aprobaron, el año 2001, una Metodología Estandarizada Común para Medir los Gastos en Defensa, diseñada por la Comisión Económica para América Latina (CEPAL). Posteriormente, en el primer semestre de 2002, Chile inició con Perú un esfuerzo apuntado al mismo propósito.

También existe un régimen de transparencia respecto de los armamentos convencionales que se adquieren o que se poseen. Aunque sus reglas no son de cumplimiento obligatorio, Chile envía información anualmente a los registros de armas convencionales que existen en la ONU y en la OEA.

Medidas de Confianza Mutua (MCM)
En el plano estrictamente militar, el continente ha experimentado un incremento de la aplicación de Medidas de Confianza Mutua (MCM), destinadas a atenuar las percepciones de amenaza recíproca, así como evitar situaciones que, por sorpresa o error, induzcan a crisis y favorecer, por lo tanto, la estabilidad política entre los países que las establecen.

A grandes rasgos, las MCM son condiciones que pueden o no generar un régimen internacional. En la medida en que las MCM no son un mecanismo supletorio de la defensa, ellas no pueden concebirse de manera tal que se debilite el efecto disuasivo del aparato defensivo propio y que, como consecuencia, mengüe la capacidad de la Defensa para cautelar los intereses nacionales.

Para que ellas tengan un efecto útil se requiere concebirlas como un medio y no como un fin en sí mismas. Además, se debe fortalecer su naturaleza especial, aplicables a realidades concretas, que se orienten a enfrentar los "nuevos factores de desestabilización", como son -entre otros- las amenazas no convencionales. Previo análisis y evaluación de sus resultados, estas medidas deberían concurrir a generar un régimen internacional de seguridad por el que los estados se sometan a reglas universales y vinculantes para enfrentar conflictos.

Control de Armamentos
El control de armamentos es un mecanismo que ayuda a alejar la posibilidad de conflictos y facilitar, en consecuencia, la estabilidad en la región.

En relación con las armas convencionales, la comunidad internacional ha negociado un solo instrumento multilateral denominado "Convención sobre Prohibición o Restricción del Empleo de Ciertas Armas Convencionales que pueden considerarse excesivamente nocivas o de efectos indiscriminados". Esta Convención fue abierta para la firma en 1981 y entró en vigor a fines de 1983. A la fecha, Chile aún no es parte de la misma, encontrándose el proyecto de adhesión en trámite legislativo.

Respecto de las armas de destrucción masiva, cabe señalar que ellas no son sólo de tipo nuclear, sino que también químicas y biológicas. A pesar de no ser un país que las produce, Chile ha firmado las siguientes convenciones que las regulan: la "Convención sobre Armas Químicas", firmada en 1993 y ratificada en 1996, y la "Convención sobre Armas Biológicas", firmada en 1972 y ratificada en 1980.

Además, América Latina se ha beneficiado indirectamente con el "Tratado de No Proliferación Nuclear" (TNP), convirtiéndose en una zona libre de armas nucleares. Chile ratificó este Tratado en mayo de 1995.

La calidad de zona libre de armas nucleares se consolidó con el Tratado de Tlatelolco. Este tratado no sólo prohíbe las armas nucleares, sino que congela el desarrollo atómico con aplicaciones militares en el nivel que cada país alcanzó al momento en que el instrumento entró en vigencia. De esa forma, redujo los efectos de la disparidad en el desarrollo atómico en lo militar. No obstante, el desarrollo científico y el uso pacífico de la energía nuclear no se contraponen con dichos tratados, de los que Chile es parte.

se reducen a las establecidas por el Pacto de Río, en particular el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR). En este sentido, el sistema de seguridad colectiva es sólo una parte de una red más amplia, creciente e interrelacionada de regímenes de seguridad cooperativos.

De esta forma, se dispone de un sistema más funcional para encarar el conjunto de problemas de seguridad que enfrenta el continente, es decir, tanto los vinculados a la percepción de amenazas convencionales como los relacionados con riesgos no convencionales.

La conformación de esta nueva arquitectura de seguridad se ha guiado por dos criterios: el tipo de problema de seguridad a que responde (convencional o no convencional) y el alcance que ellos tienen.

Así, por ejemplo, durante la década de los 90 una parte importante de los países del continente adhirió y/o ratificó los regímenes internacionales más relevantes del sistema de Naciones Unidas en materia de no proliferación y limitación de armamentos de destrucción masiva. Igualmente, numerosos estados continentales se incorporaron a otros regímenes internacionales, como la Convención de Minas Antipersonal o el régimen de Control de Tecnología de Misiles, y muchos han coincidido en el interés por incrementar su contribución a las operaciones de paz de las Naciones Unidas.

Respecto de la agenda tradicional de seguridad, la OEA organizó, por iniciativa de Chile, entre otros países, dos conferencias regionales sobre Medidas de Fomento de la Confianza Mutua: una en 1995 y otra en 1999. A partir de ellas se ha establecido un mecanismo de seguimiento de aquéllas, el que se suma a las instituciones de prevención de conflictos establecidas en el sistema interamericano y en el de Naciones Unidas.

3. EL ENTORNO REGIONAL

Las dificultades que desde fines de los años 90 han aparecido en el continente, y particularmente en algunas de sus regiones, están asociadas a fuertes incertidumbres de carácter económico y a la percepción de los electorados de que muchas instituciones públicas y privadas no están respondiendo adecuadamente a las demandas sociales ni frente a fenómenos que, como la corrupción, distorsionan bienes especialmente sensibles para la sociedad. Aunque estas dificultades no afectan a la totalidad de los países americanos, en algunos de ellos podría llegarse a situaciones de anomia social y de precariedad institucional, deteriorándose así la estabilidad que cada país requiere para desarrollar modelos políticos, económicos y sociales sostenibles.

No obstante, tales dificultades no se han transferido al ámbito de la seguridad, y de hecho, la tendencia a la disminución de los conflictos entre estados ha sido especialmente relevante en la región sudamericana. Una primera etapa fue la superación de situaciones de rivalidad o conflicto que afectaban las relaciones en la subregión o área del Cono Sur, particularmente entre Argentina y Brasil, así como entre Argentina y Chile, proceso que se inició a mediados de los

años 80, y continuó con fuerza en los 90.[13] Al cambio de la relación estratégica entre Argentina, Brasil y Chile se sumó el término del diferendo entre Perú y Ecuador. Por otra parte, en 1999 culminó la etapa de ejecución de algunas cláusulas pendientes del Tratado de 1929 y su Protocolo Complementario, entre Chile y Perú.

Un conjunto de acuerdos de alcance regional han contribuido también a reforzar el marco de seguridad inter-estatal en Sudamérica. El Grupo de Río, como mecanismo de concertación, ha desarrollado un diálogo importante sobre no proliferación, desarme, gasto militar, asuntos medioambientales, intervención humanitaria y narcotráfico, entre otros temas.

Por otra parte, la experiencia desarrollada durante estas últimas dos décadas ha enseñado que las políticas de seguridad deben asumir la diversidad y las lógicas específicas de las distintas regiones del continente. Reconociendo el hecho de que estas regiones presentan dinámicas con características propias, ha sido posible desarrollar, en el ámbito de la seguridad, algunas políticas que han demostrado ser particularmente eficaces para resolver conflictos o desarrollar cooperación a escala regional o subregional. La dinámica de los procesos de integración es visible en distintas regiones del continente.

En el plano subregional también es posible observar avances importantes, como es el caso de la Comunidad Andina y de la zona MERCOSUR. En este último caso, especialmente atingente para nosotros, Chile mostró su voluntad política de sumarse al esfuerzo cooperativo subregional al tomar la iniciativa de una asociación con el MERCOSUR en 1996, pese al hecho de que ha impulsado una política de regionalismo abierto en el campo del comercio exterior y no obstante tener una economía con particularidades que la diferencian de los fundamentos económicos del bloque.

Aunque en el contexto de las actuales dificultades que golpean a algunos países miembros es más complejo el avance hacia nuevos estadios de relación inter-estatal, lo cierto es que el MERCOSUR ha adquirido las características de un espacio de concertación subregional útil para abordar asuntos de seguridad, habiéndose emitido, en 1998, la "Declaración del MERCOSUR, Bolivia y Chile como Zona de Paz". El desafío planteado consiste en desarrollar espacios de coordinación o cooperación política para el logro de objetivos comunes.
Es indiscutible que la cooperación de nivel bilateral ha sido importante para transformar positivamente el escenario subregional, en algunos casos impactando incluso a la región completa, como fueron los acuerdos argentino-brasileños en el ámbito nuclear o la cooperación chileno-argentina en materia de construcción de confianza recíproca y transparencia.

4. EL ENTORNO VECINAL

Desde fines de la década del 80, y durante la década de los 90, los países del Cono Sur de América iniciaron un esfuerzo de cambio político y de renovación de sus modelos de desarrollo, impulso que ha tenido positivos efectos en el ámbito de la seguridad y de la Defensa, con particularidades en cada uno de los pa-

13 Chile y Argentina firmaron un Tratado de Paz y Amistad en 1984, y Argentina y Brasil acordaron, en 1991, un régimen de control de materiales nucleares que se hace efectivo por medio de la Agencia Brasileño-Argentina de Contabilidad y Control de Materiales Nucleares (ABACC).

íses. Algunos avances importantes en este campo se han producido como resultado de singulares procesos bilaterales de distensión. Por otra parte, el cambio en los modelos de desarrollo, desde economías cerradas hacia economías crecientemente abiertas, ha permitido abrir horizontes de cooperación y asociación entre países vecinos que también inciden en el ámbito de la seguridad y de la Defensa. Todo esto representa, sin duda, una transformación histórica en la relación estratégica en el Cono Sur.

4.1. Chile y Argentina

En el lapso de poco más de una década, Chile y Argentina han trasladado el eje de sus relaciones hacia la cooperación, la asociación y la integración.

Este cambio ha tenido efectos sustantivos para el campo de la seguridad y de la Defensa. Al desplazarse la lógica de la relación desde la desavenencia a la asociación, también se ha trasladado el eje de la relación estratégica hacia la cooperación para identificar intereses compartidos en esta etapa de globalización e integración y alcanzar objetivos comunes.

Durante estos años, los avances de este proceso bilateral en el área de la Defensa se han fundado sobre la base de dos grandes pilares, elaborados gradualmente: la construcción de confianza y la búsqueda de relaciones de asociación.

a) Construcción de Confianza

Se ha desarrollado tanto en el ámbito de la Política Exterior como en el de la Defensa y, dentro de esta última, de la política militar.

En el ámbito continental americano, Chile y Argentina no tienen temas limítrofes pendientes en su agenda bilateral. En la Antártida, ambos países superponen sus sectores en 21º geográficos, entre las longitudes 53º y 74º, donde la frontera no está definida, y se han reconocido mutuamente su soberanía entre los 25º y 90º de longitud oeste, según lo dispuesto en la Declaración Vergara-La Rosa del 4 de marzo de 1948. En la región antártica no definida, se convino actuar conforme a un espíritu de cooperación. En 1984, con la mediación de S.S. el Papa Juan Pablo II, se suscribió el Tratado de Paz y Amistad entre ambos países, el que dejó definitivamente atrás uno de los períodos más difíciles y riesgosos de la relación bilateral, respetando el derecho internacional y consolidando el compromiso explícito de no recurrir a la fuerza entre ambos países. En 1991, los Presidentes de Chile y Argentina alcanzaron un acuerdo sobre 22 de los 24 puntos limítrofes sobre los que se mantenían litigios pendientes. En dicho acuerdo convinieron también someter a un procedimiento de arbitraje la controversia sobre Laguna del Desierto, produciéndose una sentencia en 1994, la que fue debidamente cumplida. Finalmente, en diciembre de 1998, se suscribió el Acuerdo para precisar el recorrido del límite desde el Monte Fitz Roy hasta el Cerro Daudet, en Campo de Hielo Sur, ratificado por ambos Congresos en 1999.

Los esfuerzos del proceso bilateral de construcción de confianza se concentraron inicialmente en iniciativas orientadas a estabilizar el ámbito pura-

Centenario del Abrazo del Estrecho.
Presidentes Frei y Menem, 1999.

mente militar de los lazos entre ambos Estados. Estas tareas consumieron gran parte de la primera mitad de la década del 90. Durante la segunda mitad se avanzó hacia niveles más profundos, desarrollando variadas iniciativas en otras áreas relevantes para la Defensa y, desde 1995, ambos países comenzaron a institucionalizar las relaciones de cooperación en este ámbito.[14]

b) Asociación Política y Políticas Comunes

El segundo pilar sobre el cual se ha desarrollado la relación bilateral de defensa con Argentina ha sido la paulatina convergencia de políticas en este campo, sobre la base de la ampliación de una agenda de propósitos comunes en el contexto de los procesos de globalización e integración.

Chile y Argentina han tendido hacia una creciente convergencia en materias de defensa que tienen alcance mundial: por ejemplo, la importancia que asignan a la tarea de mantenimiento y construcción de la paz internacional bajo mandato de las Naciones Unidas. Esto ha posibilitado el desarrollo de ejercicios militares orientados a lograr una mayor interoperatividad entre sus fuerzas.

Ambos países han logrado también articular iniciativas comunes destinadas a consolidar la estabilidad de la post Guerra Fría en el ámbito regional. Por ejemplo, han promovido la proscripción de las armas de destrucción masiva y han desempeñado, asimismo, un papel importante en el desarrollo de las Conferencias de Ministros de Defensa de las Américas, cuya segunda versión se realizó en Argentina (Bariloche, 1995), mientras que la organización de la quinta recayó en Chile (Santiago, 2002, ver Recuadro 6)[15], y en el fomento de la confianza mutua desde la reunión de expertos realizada en Buenos Aires (1994) y la Conferencia de Santiago (1995).

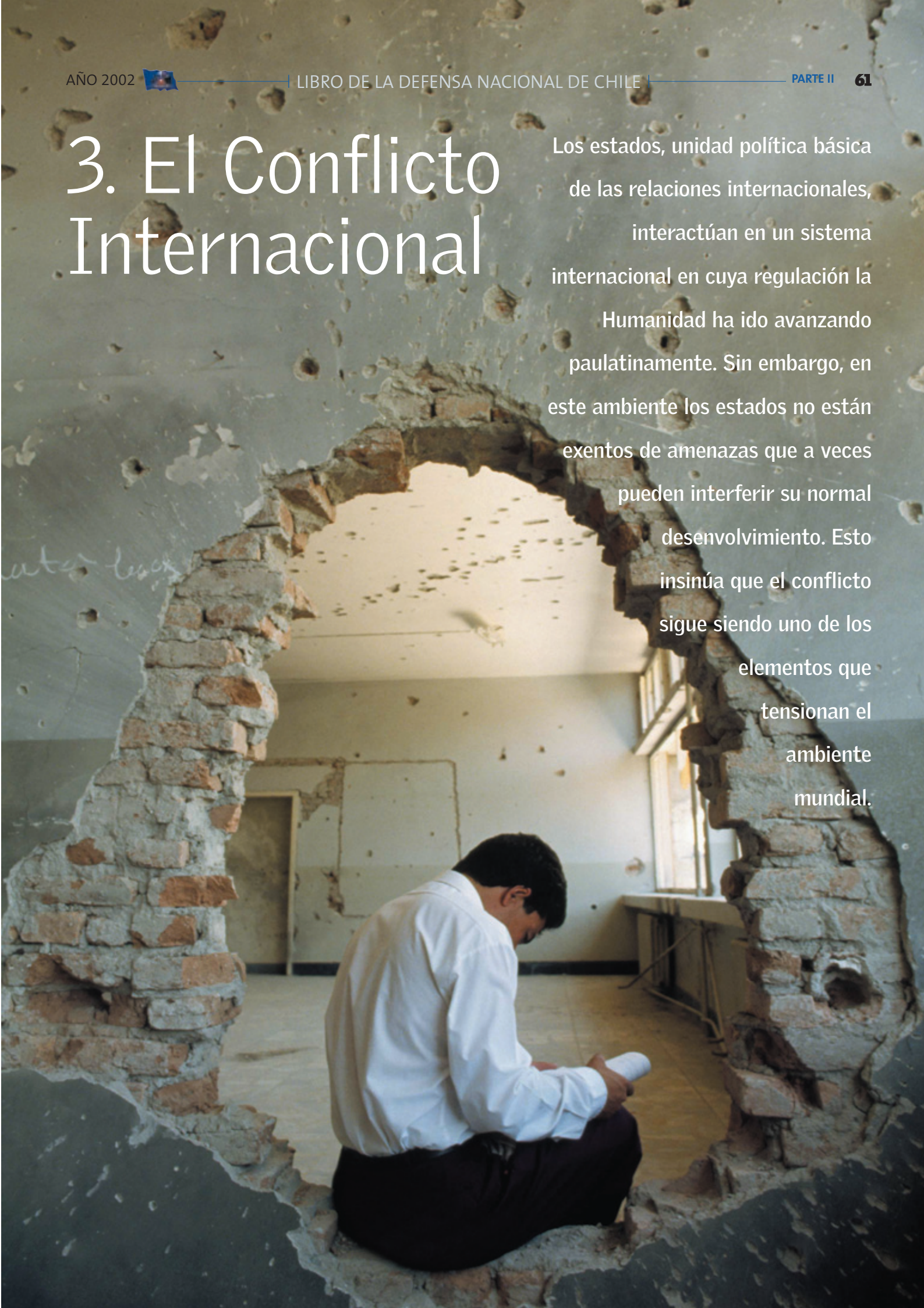
En el ámbito subregional, ha sido muy importante la coordinación entre los dos gobiernos en relación con iniciativas que van desde la lucha contra el terrorismo hasta la protección medioambiental de la atmósfera y la Antártida.

14 Los mecanismos institucionales creados se describen en la Parte III, Capítulo III.

15 La V Conferencia de Ministros de Defensa de las Américas tuvo lugar en Santiago, Chile, entre el 18 y el 22 de noviembre de 2002. En ella se aprobó la "Declaración de Santiago" sobre seguridad en la región americana.

3. El Conflicto Internacional

Los estados, unidad política básica de las relaciones internacionales, interactúan en un sistema internacional en cuya regulación la Humanidad ha ido avanzando paulatinamente. Sin embargo, en este ambiente los estados no están exentos de amenazas que a veces pueden interferir su normal desenvolvimiento. Esto insinúa que el conflicto sigue siendo uno de los elementos que tensionan el ambiente mundial.



1. RIESGOS Y AMENAZAS

El debate respecto a los nuevos contenidos que el concepto de seguridad debe contemplar en el mundo contemporáneo permite advertir la importancia que el concepto de amenaza reviste para los temas de la Política de Defensa.

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

Sin embargo, esta concepción conduce a una distorsión conceptual sobre la amenaza, puesto que si bien ésta tiene una importancia gravitante en la planificación de la Defensa, no abarca todo el espectro de situaciones que debe contemplar una Defensa moderna. Hay ámbitos de la acción de la Defensa que no están necesariamente determinados por las amenazas: por ejemplo, los de la cooperación y los compromisos internacionales que un Estado requiere asumir en un mundo donde ciertos procesos actuales, como la globalización, imponen conductas cooperativas. De aquí la importancia de detectar las oportunidades donde poder actuar cooperativamente en busca de la paz.

Una adecuada comprensión de la amenaza exige su consideración junto a otros conceptos que son parte hoy del interés nacional.

Hoy existe un conjunto de fenómenos que han conducido a la configuración de una agenda de seguridad internacional más compleja y diversa. Ya analizados en capítulos precedentes, baste señalar aquí que se trata de fenómenos como la diversificación de los actores del sistema internacional; la aparición de nuevos problemas asociados o derivados del proceso de globalización; el hecho de que las crisis están apareciendo como modalidad recurrente del conflicto y, finalmente, los cambios estratégicos que se insinúan al inicio del siglo XXI. Puede decirse, entonces, que aquella complejidad de la agenda de seguridad internacional expresa una realidad donde se mezclan elementos tradicionales del conflicto internacional con elementos que, sin ser necesariamente nuevos, han adquirido perfiles inéditos a la luz de los cambios sufridos por el escenario internacional a partir del fin de la Guerra Fría.

Por otra parte, la globalización se ha desarrollado sobre la base de un avance cualitativo de las tecnologías de la información, lo cual ha introducido cambios en el ámbito estratégico que podrían resumirse en el concepto de "Revolución en los Asuntos Militares". Estos cambios han producido una enorme brecha, o diferencial de capacidades, entre los estados generadores de alta tecnología y los estados dependientes de ella. Entre estos últimos, algunos países, o grupos apoyados por ellos, han tendido a diseñar estrategias capaces de permitirles alcanzar sus objetivos sin involucrarse en un conflicto abierto dentro del escenario favorable para los países que poseen la tecnología de punta. Han surgido así las

denominadas amenazas "asimétricas".

Todo lo anterior ha obligado no sólo a superar el enfoque de la amenaza como un elemento aislado de otros componentes del interés nacional, sino a dejar espacio a nuevos tipos de amenazas que se suman a las habitualmente consideradas como "tradicionales" o convencionales: por ejemplo, las que, en términos genéricos, podrían denominarse "emergentes" o no convencionales y, específicamente, las que se han identificado como asimétricas, trágicamente materializadas contra Estados Unidos y otros países, incluyendo algunos de nuestra región.

1.1. Amenazas Convencionales

En relación con los países americanos, las amenazas convencionales se vinculan a situaciones de seguridad que han aquejado las relaciones entre ellos desde el siglo XIX. Caracterizadas como de origen estatal, corresponden, en términos generales, a conflictos interestatales de orden territorial o de soberanía. La existencia de situaciones de este orden, susceptibles de constituirse en amenazas, no está descartada en el mundo contemporáneo ni en la región. Es decir, la presente situación internacional y la emergencia de amenazas consideradas nuevas no cancelan la vigencia de las amenazas tradicionales.

Las amenazas convencionales pueden tener un origen interno o externo:

a) Amenazas Internas

Son aquellas que surgen al interior de un país y afectan tanto el funcionamiento normal de las instituciones legítimamente establecidas como la convivencia y el desarrollo nacionales. Es común que los estados democráticos dispongan de un conjunto de instrumentos no militares para hacer frente a estas amenazas, cuyo empleo está constitucional y legalmente normado, así como también la eventual actuación de fuerzas militares nacionales.[16] En consecuencia, este tipo de amenazas sólo interesa aquí en tanto ellas pueden generar situaciones de crisis internas que deriven en crisis internacionales, que tienen efectos sobre la soberanía o el territorio, al desencadenar la intervención política y/o militar de terceros para su solución o control.

b) Amenazas Externas

Son las que afectan al Estado proviniendo desde el exterior del mismo. Existe tras ellas una voluntad política, de carácter estatal o no estatal, por causar un determinado efecto y, por lo tanto, corresponden a acciones deliberadas.

1.2. Amenazas No Convencionales

Las amenazas no convencionales corresponden a situaciones que se caracterizan por no tener necesariamente vínculos estatales. Muchas corresponden a situaciones de orden social y de carácter transnacional.

La existencia de estas amenazas introduce un factor de dificultad conceptual, ya

16 Para el caso de Chile, véase Parte I, Capítulo I.

que se mezclan temas de naturaleza típicamente interna con dimensiones propias de la seguridad externa, o inciden en el ámbito interno de los países y desde allí se proyectan al plano internacional. Esto supone la necesidad de definir claramente el papel que las Fuerzas Armadas deberían desempeñar en esta materia.

Al respecto, en Chile hay consenso en torno a la idea de que las amenazas no convencionales constituyen, en general, problemas de seguridad más que de Defensa. Por lo mismo, en el caso de nuestro país, corresponde enfrentarlas por medio de las Fuerzas de Orden y Seguridad. El papel reservado a las Fuerzas Armadas es el de prestar su apoyo a las autoridades del Estado, y a las fuerzas policiales, en esta materia, de acuerdo con el ordenamiento legal vigente. En el plano internacional, la Política de Defensa apoya la Política Exterior del país en orden a enfrentar estas amenazas por medio de la cooperación entre los estados y en virtud de los acuerdos que se establezcan.

Se indicó ya que, entre las amenazas no convencionales —también conocidas como emergentes— destacan las asimétricas, es decir, amenazas que no se realizan por medios homólogos al poder del Estado desafiado y que siendo sus ejecutores, por tanto, militarmente inferiores pueden inferirle grave daño. Lo propio de ellas es su alto nivel de impredictibilidad.

En el debate sobre amenazas no convencionales que ha estado en curso en la región durante los últimos años, sobresalen los siguientes aspectos:

a) La Dificultad de una Agenda Única

El postulado del Libro de la Defensa Nacional 1997, en el sentido de que ellas no afectan a todos los estados de la misma manera o con la misma intensidad, ha sido confirmado en estos últimos años. En efecto, el impacto que estos temas tienen para cada país es distinto según la perspectiva de cada Estado.

Es por esto que resulta difícil establecer una agenda única de nuevas amenazas para el continente.

b) El Orden de Prioridades

Así como resulta difícil establecer una agenda única de amenazas no convencionales para todo el continente, es también complejo fijar las prioridades entre ellas. Incluso si, en el curso del debate regional, se llegara a establecer una agenda única, sería difícil sustraerse al hecho de que las amenazas emergentes tienen diferente urgencia o prioridad para cada país.

Es por ello que la prevención y la cooperación internacional aparecen como la mejor y más efectiva vía de solución que, por ahora, está disponible para enfrentar este tipo de amenazas en el continente.

c) Respuesta Diversificada

Si bien ningún país está *a priori* exento de verse sometido a amenazas no convencionales, incluso de tipo asimétricas, el impacto de las mismas sobre los países del continente varía, ya sea en función de constantes, como su

ubicación geográfica y su tamaño, o de variables, como su importancia estratégica o el abanico de recursos, materiales y humanos, con que cada Estado cuenta. Por lo mismo, la forma como cada país les hace frente y asume compromisos internacionales para prevenirlas o combatirlas es también diversa.

2. PREVENCIÓN Y REACCIÓN

Para enfrentar los diferentes tipos de amenazas, los estados adoptan medidas de precaución y de reacción en forma de políticas públicas destinadas a prevenir o a combatir cada una de las situaciones que puedan detectarse en los ámbitos descritos. A cada tipo de amenaza se contrapondrá, por parte del Estado, una política pública de prevención y de reacción, con orgánicas encargadas de materializar los procesos de toma de decisiones y de ejecución de las mismas.

2.1. Ante Amenazas Convencionales

De manera generalizada, los estados determinan situaciones eventuales en que las amenazas convencionales podrían materializarse. Estas situaciones eventuales reciben el nombre de "hipótesis de conflicto" y sus rasgos generales son los siguientes:

- Su origen es diferente en las distintas áreas del planeta.
- La identificación de una hipótesis de conflicto es distinta de su probabilidad de ocurrencia.
- En un contexto de interacción y cooperación, la probabilidad de ocurrencia de una hipótesis de conflicto disminuye y esta disminución estimula, a su vez, la voluntad por identificar nuevos ámbitos de interacción y cooperación.

Las hipótesis de conflicto, aunque tengan un bajo índice de probabilidad en la región, siguen constituyendo situaciones eventuales posibles y, por lo tanto, entrañan un riesgo latente. Para las naciones hispanoamericanas, estas hipótesis subsisten ya sea como problemas de delimitación limítrofe pendientes derivados de la estructura administrativa del imperio español que se proyectó a las nuevas naciones independientes, ya sea como antagonismos emanados de conflictos bélicos suscitados entre ellas o entre alguna de ellas y otros estados, o como consecuencia o en asociación con propuestas de revisión de tratados vigentes o diferencias sobre puntos de interpretación de instrumentos, en particular aquellos ya ejecutados.

Los procesos de integración y cooperación en distintas áreas del continente americano, iniciados a finales del siglo XX y que aún continúan en curso, han ido acompañados del desafío de generar confianza para remover los elementos que configuraron hipótesis de conflicto en esas áreas y así avanzar hacia etapas más profundas en las relaciones entre los estados. El proceso, que podría conducir a despejar tales hipótesis, es de ritmo variable y depende de que exista voluntad política de las partes para impulsarlo.

En este proceso, las Fuerzas Armadas pueden ser un activo mecanismo para establecer nuevos vínculos de cooperación en el ámbito de la Defensa. Esto, sin que dejen de cumplir el papel constitucional que el Estado les asigna.

En este sentido, no parece apropiado reducir el empleo de las Fuerzas Armadas a hipótesis de conflicto tradicionales que tienen diferentes grados de vigencia y validez. Las Fuerzas Armadas actúan según las directrices de una Política de Defensa que está estrechamente ligada a la política exterior del país, y ambas a las orientaciones generales del Jefe del Estado en la perspectiva de asegurar un ambiente de paz que permita a la nación avanzar en el logro del bien común.

2.2. Ante Amenazas No Convencionales

Complementariamente a la apreciación de las amenazas no convencionales como problemas de seguridad más que de Defensa, con los efectos que esto supone para el empleo de las fuerzas policiales y militares, el enfoque del Estado chileno a los desafíos planteados por ellas considera los siguientes elementos:

- En el actual contexto internacional, la vía que el Estado de Chile promueve para enfrentar este tipo de amenazas es la cooperación entre los estados.
- En apoyo de esa perspectiva, aparece como necesario perfeccionar un sistema nacional de inteligencia, tarea hoy en desarrollo.
- La definición de las situaciones que se consideran amenazas a la seguridad del país, así como la prioridad que se les asigne para enfrentarlas, es un derecho que le compete única y exclusivamente al Estado de Chile.

En atención al enfoque expuesto, y de acuerdo al dinamismo de los acontecimientos mundiales, Chile ha suscrito una serie de acuerdos en relación al terrorismo internacional. Los últimos instrumentos suscritos son directa expresión del compromiso de nuestro país con el esfuerzo internacional contra el terrorismo impulsado tras los ataques ocurridos en Washington D.C. y Nueva York el 11 de septiembre de 2001, y complementan el conjunto de convenciones y protocolos internacionales sobre la misma materia firmados con anterioridad (Ver Recuadro 7).

3. EL CONFLICTO Y SUS TIPOS

El origen del conflicto internacional se puede encontrar en la existencia de intereses contrapuestos entre estados, entre un estado y un grupo social o político, o entre grupos sociales o políticos. Tales intereses contrapuestos pueden estar relacionados con factores históricos, étnicos, sociales, religiosos, económicos o ideológicos. Son, entonces, razones geopolíticas, intereses económicos o acciones políticas las que, en forma más recurrente, producen un conflicto internacional, aun cuando la causa aparente o coyuntural pueda ser distinta.

En general, el conflicto asume alguno de sus dos tipos básicos, crisis o guerra, aunque es perfectamente posible que uno devenga en el otro sin solución de

continuidad. En todo caso, del análisis expuesto en esta Parte II del presente Libro, puede concluirse que el género que a futuro el conflicto adoptará con mayor probabilidad en la región es la crisis.

3.1. La Crisis

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

Desde una perspectiva política, la crisis puede ser motivada por causas de diverso orden. Los factores que se entretejen para desencadenarla pueden hallarse en la esfera de las relaciones entre los estados, pero también pueden tener

RECUADRO 7

CONVENCIONES RELATIVAS AL TERRORISMO INTERNACIONAL

a) Acuerdos suscritos por Chile a partir del año 2001

- Convenio Internacional para la represión de los atentados terroristas cometidos con bombas, Nueva York, diciembre de 1997 (R: 13 de septiembre de 2002).
- Convenio Internacional para reprimir la financiación del terrorismo, Nueva York, diciembre de 1999 (R: 10 noviembre de 2001).
- Convención Interamericana para la Prevención y Eliminación del Terrorismo, Barbados, firmada el 3 de junio de 2002.

b) Acuerdos de los cuales Chile es parte desde 1974

- Convención sobre las Infracciones y Ciertos Actos Cometidos a Bordo de las Aeronaves, Tokio 14 de septiembre de 1963 (AD: 24 de enero de 1974).
- Convención para la Represión del Apoderamiento Ilícito de las Aeronaves, La Haya, 16 de diciembre de 1970 (R: 2 de febrero de 1972).
- Convención para la Represión de Actos Ilícitos contra la Seguridad de la Aviación Civil, Montreal, 23 de septiembre de 1971 (AD: 24 de febrero de 1974).
- Convención sobre la Prevención y el Castigo de Delitos contra Personas Internacionalmente Protegidas, inclusive los agentes diplomáticos, Nueva York, 14 de diciembre de 1973 (AD: 21 de enero de 1977).
- Convención Internacional contra la Toma de Rehenes, Nueva York, 18 de diciembre de 1979 (R: 12 de noviembre de 1981).
- Convención para la Protección Física de Materiales Nucleares, Viena, 26 de octubre de 1979 (R: 27 de abril de 1994).
- Protocolo para la Represión de los Actos Ilícitos de Violencia en los Aeropuertos que Presten Servicios a la Aviación Civil Internacional, Montreal, 24 de febrero de 1988 (R: 15 agosto de 1989).
- Convención para la Represión de Actos Ilícitos contra la Seguridad de la Navegación Marítima, Roma 19 de marzo de 1988 (R: 22 abril de 1994).
- Protocolo para la Represión de Actos Ilícitos contra la Seguridad de las Plataformas Fijas Emplazadas en la Plataforma Continental, Roma, 10 de marzo de 1988 (R: 22 abril 1994).
- Convención sobre la Marcación de Explosivos Plásticos para los Fines de Detección, Montreal, 1 de marzo de 1991 (R: 2 agosto de 2000).

AD: Adhesión. **R:** Ratificación.

un origen en el plano interno de un país y expresarse como crisis internacional, que es la que aquí se aborda, cuando la situación desencadena una intervención de terceros.

Importa subrayar que, entre las causas que la producen, no todas obedecen necesariamente al control de los actores involucrados. De aquí la dificultad que representa el manejo de crisis.[17] Ahora bien, puede darse el caso de que algún actor considere que obtendrá beneficios o logrará objetivos que valora si conduce sus relaciones con otros actores hacia una situación de crisis. En este sentido, la historia registra acciones de estados que deliberadamente han desencadenado crisis, utilizándolas como instrumento político para alcanzar sus objetivos.

La historia también enseña que esa conducta sólo puede ser exitosa si no conduce a la guerra, es decir, si los intereses en juego no son de una importancia vital para el actor o los otros actores desafiados, de manera que, frente al castigo implícito o posible, estos últimos se resignan a ceder ante las presiones o demandas recibidas.

Aun cuando en la crisis la condición definitoria es el no empleo de la fuerza, o su empleo limitado, la previsión de su empleo siempre debe estar presente. Del mismo modo, siempre estará presente el riesgo de que, por muchas y diferentes razones, la situación no se pueda revertir y escale hacia el uso generalizado de la fuerza militar. Precisamente, uno de los rasgos más importantes de la crisis es el grado de incertidumbre que produce, en cuanto a sus efectos, resultados, término o escalada.

El uso del concepto de crisis, con toda su complejidad, y la metodología de manejo que lleva asociada, requiere de una coherencia y unidad de criterio conceptual en todos los niveles de la conducción de la Defensa. En el nivel estratégico es básico, además, contar con normas de comportamiento y reglas de enfrentamiento claras y bien definidas.

3.2. La Guerra

La guerra es un conflicto en que están amenazados los intereses vitales de un país. Es el más extremo de los conflictos y compromete la acción de todo el potencial del país.

La guerra no surge intempestivamente, sino que suele ir precedida de una situación de crisis. La falta de acuerdo en una situación de crisis puede conducir a una escalada y ésta llegar al empleo generalizado de la fuerza para lograr los fines perseguidos.

En la guerra, adquiere relevancia el uso de la fuerza militar como elemento central del esfuerzo bélico de un país una vez iniciadas las hostilidades. En definitiva, el papel de las Fuerzas Armadas no es otro que quebrantar la voluntad de lucha de las fuerzas adversarias, lo que puede lograrse por su derrota total o por colocarlas a una condición tal que torne inútil para ellas proseguir la lucha.

17 El "manejo de crisis" es un método de solución para enfrentar situaciones que, pudiendo escalar con magnitudes variables, no lleguen al uso generalizado de la fuerza militar.

En el ámbito estrictamente militar bilateral, las Armadas de Chile y Argentina iniciaron, en 1999, las patrullas navales antárticas combinadas. Del mismo modo, ambas Armadas suscribieron ese año un acuerdo de coproducción de unidades navales, cuyo primer fruto fue la reparación, en los Astilleros y Maestranzas de la Armada de Chile (ASMAR), del destructor Hércules, buque insignia de la Armada Argentina. Ambos casos constituyen un excelente ejemplo de las potencialidades que tienen las políticas de cooperación militar como una forma de obtener objetivos políticos comunes.

RECUADRO 6

V Conferencia de Ministros de Defensa de las Américas. Santiago 2002.

DECLARACIÓN DE SANTIAGO

Aprobada en la V Conferencia de Ministros de Defensa de las Américas, consigna un conjunto de recomendaciones cooperativas para encarar de mejor forma los nuevos problemas de seguridad en la región. Entre otras:

- La consideración de la democracia y sus instituciones como elementos esenciales para la seguridad del continente americano.
- La importancia del principio de la subordinación constitucional de las fuerzas armadas y de seguridad a las autoridades civiles legalmente constituidas de cada Estado.
- La adopción de políticas efectivas para reducir la pobreza como contribución significativa a una mayor estabilidad democrática y seguridad en la región americana.
- El rechazo a toda forma de terrorismo y el incremento de la cooperación internacional para enfrentarlo en forma mancomunada.
- La constatación de que la región ha ido transitando paulatinamente hacia un sistema de seguridad complejo, conformado por una red de antiguas y nuevas instituciones y regímenes de seguridad, tanto colectivas como cooperativas, de alcance hemisférico, regional, subregional y bilateral, que han ido conformando en la práctica una nueva arquitectura de seguridad flexible.
- La conveniencia de avanzar hacia la actualización y sistematización de los principios ordenadores comunes a la seguridad de la región.
- La completa adhesión al Derecho Internacional Humanitario. Consecuentemente, el fortalecimiento de la implementación, integración y continuidad de los programas de educación sobre Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario en el proceso de formación de las fuerzas armadas y de seguridad.
- La promoción de la publicación de Libros de la Defensa, conforme las realidades específicas de cada Estado.
- El fomento de la transparencia en los procesos presupuestarios en el área de la Defensa, así como el estricto cumplimiento en la entrega anual de datos al Informe Estandarizado sobre Gastos Militares de las Naciones Unidas.
- El incremento de la cobertura y eficacia de las Medidas de Fomento de Confianza Mutua y Seguridad entre los Estados, en especial la materialización de ejercicios combinados de fuerzas armadas.

4. El Desafío Geoestratégico

La geografía de Chile posee accidentes que obligan a un cuidadoso estudio cuando se piensa en su Defensa. La variedad de los escenarios geográficos de nuestro territorio impone características geoestratégicas que deben ser consideradas en todo el proceso que involucra la formulación y aplicación de la Política de Defensa Nacional. Ellos afectan desde su infraestructura hasta el despliegue de paz de las Fuerzas Armadas.

1. LA PERSPECTIVA GEOESTRATÉGICA

Desde una perspectiva geoestratégica, algunos de los factores que condicionan la Defensa son los siguientes:

1.1. En lo Terrestre

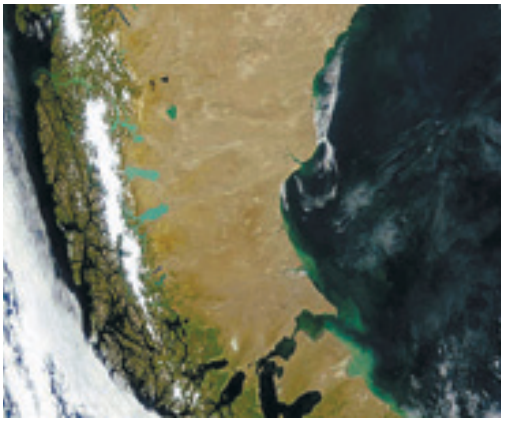
La forma de faja larga y angosta del territorio continental es uno de los factores más importantes por considerar. Primero, porque obliga a elegir dónde concentrar los esfuerzos defensivos, ya que no resulta posible distribuir fuerzas a lo largo de una frontera tan extensa; segundo, porque la exigencia de dosificar medios humanos y materiales aumenta en la medida en que las distancias entre las regiones extremas dificulta la posibilidad de maniobras estratégicas y, tercero, porque lo angosto del territorio situado en la plataforma continental sudamericana se traduce en una falta de profundidad estratégica transversal que hace difícil cualquier acción defensiva en el sentido este-oeste.

La dificultad de acceso a las zonas extremas: por una parte, el norte (regiones I a III) abriga el desierto más árido del mundo, y la zona austral (regiones XI y XII) se encuentra desvinculada por tierra con el área central del país.

La diferencia de terreno y clima obliga a que el entrenamiento y aclimatación del personal y material sea diferente en las distintas regiones del país lo que dificulta la movilización y entrenamiento de las reservas. Ello conlleva dificultades de orden logístico, pues obliga a mantener equipos y materiales que deben adecuarse a diferentes condiciones de clima y altura. Lo anterior supone una gran previsión en lo referente al personal y material.

La desigual distribución de población y la baja densidad existentes en las zonas extremas obligan a considerar el traslado de medios humanos y materiales desde la zona central (de la V a la VIII regiones) hacia esas áreas, dificultando la mantención y entrenamiento de las reservas.

La forma de faja y los múltiples accidentes topográficos ponen serios desafíos a las vías de comunicaciones terrestres, afectando a los transportes operativos y logísticos, lo que obliga a un sinnúmero de previsiones de todo orden en especial a aquellas producto de la movilización nacional.



En virtud de los citados factores, por largo tiempo la Defensa Nacional ha debido satisfacer la condición de tener medios en presencia, es decir, material y personal permanentemente desplegado en las áreas más extremas del país, situación que no podrá soslayarse en tanto no se modifiquen sustantivamente las variables que hacen dicha condición imperativa.

1.2. En lo Marítimo

Los espacios marítimos de interés, tal como se ha expresado en el desarrollo del espacio marítimo en el análisis del territorio y la población de Chile,[18] son indispensables para el desarrollo y vida de nuestro país, toda vez que la mayor parte de sus importaciones y exportaciones fluye a través de él.

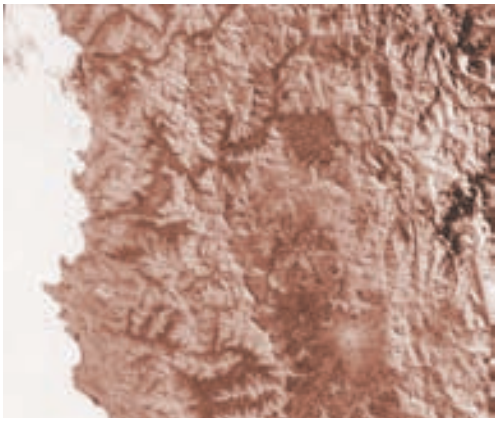
Algunos de los factores que condicionan la Defensa desde la perspectiva marítima son los siguientes:

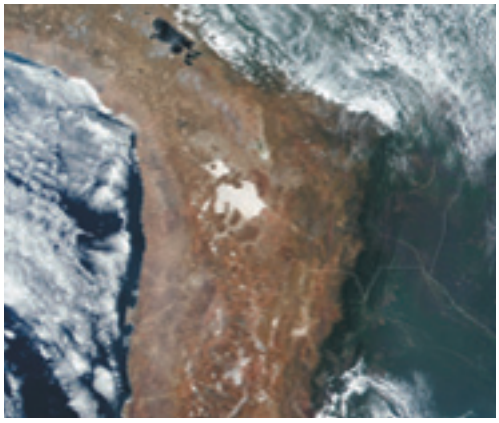
Lo angosto del territorio nacional y la dificultad y poca flexibilidad de las vías de comunicaciones terrestres y aéreas, obliga a que la mayor parte de los transportes operativos, de las fuerzas militares y de sus apoyos administrativos y logísticos, sea realizado usando las líneas de comunicaciones marítimas nacionales.

La importancia estratégica que tienen los pasos biocéanicos en la zona austral, constituye un desafío que debe ser considerado en la evolución de toda situación que afecte a la Seguridad Nacional, y que de alguna forma condiciona el despliegue estratégico de las fuerzas navales.

La amplia extensión de los espacios marítimos, obliga a un gran esfuerzo naval para resguardar la soberanía y prestar apoyo a la vida humana en el mar en misiones de salvamento, así como el control de paso de buques que eventualmente transporten materias tóxicas dañinas para la salud humana como para el medio ambiente, de acuerdo a las regulaciones internacionales.

Asegurar las líneas de comunicaciones marítimas tanto de cabotaje como de ultramar constituye un imperativo estratégico ante la eventualidad de ocurrencia de una situación de crisis o de conflicto, ya que si ellas fueran interrumpidas, el país tendría problemas de subsistencia en un plazo relativamente corto y el





18 Véase Parte I, Capítulo II.

apoyo a las zonas extremas del país correría serio riesgo.

Lo anterior impone no solamente el exigente y tradicional desafío de proteger nuestra soberanía contra la amenaza militar proveniente desde el mar, o brindar protección a las líneas de comunicaciones marítimas comerciales y militares, en el eventual caso de conflicto. También debe alertarnos sobre otros desafíos, como el efectivo resguardo de nuestra extensa Zona Económica Exclusiva, en lo que se refiere a recursos pesqueros y minerales o la evolución del derecho internacional marítimo. Ello conlleva que, tal como en el resto del territorio nacional, constituye un imperativo que la Defensa Nacional ejerza su influencia y actividad desde la paz en el territorio marítimo de interés nacional.

1.3. En lo Aeroespacial

En este ámbito, el propósito de la Defensa es influir, desde el aire, sobre los acontecimientos en la superficie terrestre y marítima. Consecuente con las exigencias geográficas del país, el escenario aéreo y espacial presenta singularidades que condicionan la búsqueda de una solución para tal propósito.

Algunos factores que condicionan la Defensa desde la perspectiva aérea son:

La extensión y forma del territorio nacional imponen serias exigencias desde el punto de vista logístico y la necesidad de contar con la infraestructura terrestre de apoyo a las operaciones aéreas. Bajo estas condiciones, contar con un instrumento efectivo de disuasión requiere tener medios logísticos capaces de reaccionar en forma rápida y efectiva, lo que, a su vez, implica la construcción y equipamiento de bases aéreas para el entrenamiento durante la paz y para las operaciones en tiempo de guerra.

La inmensidad del espacio aéreo de control aeronáutico aconseja el uso de satélites que permitan su vigilancia, faciliten la navegación y las comunicaciones, y contribuyan a la meteorología. Sin embargo, Chile es todavía un país dependiente de la tecnología satelital producida por otros países y, por lo tanto, el acceso a ella, su comercialización o transferencia están sujetos al arbitrio de decisiones radicadas en el extranjero. De aquí que Chile se haya propuesto alcanzar ciertos niveles de autosuficiencia en este campo, fundamental para la Defensa.

La accidentada morfología del territorio nacional restringe el empleo de elementos de detección situados en la superficie terrestre. Además, lo angosto de nuestro país impone difíciles exigencias a los sistemas de alarma temprana, diseñados para anticipar una amenaza aérea y reaccionar adecuadamente. Las limitaciones tecnológicas frente a la geografía se vuelven aún más críticas al considerar la velocidad de los modernos aviones de combate y las pequeñas distancias que median entre la frontera y nuestras bases aéreas u otros puntos vitales del país.

Las condiciones climatológicas extremas restringen el empleo del arma aérea en algunas zonas del país.
El apoyo a las otras componentes del poder militar se define en función de los

medios disponibles, pero es claro que ella impone exigentes demandas sobre el arma aérea ya que muchas de las operaciones que realizan el Ejército y la Armada requieren de la protección del espacio aéreo.

2. CONCLUSIONES DEL ANÁLISIS GEOESTRATÉGICO DEL TERRITORIO NACIONAL

Centrándonos en el factor geoestratégico en su conjunto, es menester hacer presente que el escenario geográfico es uno de los aspectos más significativos para la conducción estratégica de las Fuerzas Armadas. La geografía condiciona, favorable o desfavorablemente, cualquier concepción de empleo de las fuerzas. Por otra parte, es una realidad que la magnitud y extensión de las fronteras terrestres, marítimas y aéreas de Chile, junto con ofrecer un potencial de integración y desarrollo, aumentan las posibilidades de conflicto puesto que, al mantenerse una mayor relación y contactos de diversa índole, también es mayor la posibilidad de desavenencias que pueden ser fuente de eventuales situaciones de crisis y conflictos al enfrentarse intereses contrapuestos de los Estados.

Las características del factor geográfico, expresadas en la discontinuidad geográfica, en las grandes distancias existentes desde el núcleo vital, el relativo despoblamiento de las zonas extremas, y en general, las características insulares del territorio nacional, hacen imperativo contar con medios de las Fuerzas Armadas en forma permanente en las zonas extremas del país. Por otra parte, la escasa flexibilidad que presenta la red vial nacional, restringida por los accidentes geográficos, obliga a poner énfasis en el transporte marítimo y aéreo para el mantenimiento logístico y transportes, por lo que las vías de comunicaciones marítimas de cabotaje y de ultramar adquieren una importancia esencial para la supervivencia del país en caso de conflicto. La construcción de importantes obras viales paralelas a la carretera 5 norte - sur, a lo largo del país, darán una mayor flexibilidad al transporte terrestre.

Las condiciones mencionadas, junto a las características climáticas y de relieve de las diferentes zonas del territorio nacional, y los extensos espacios marítimos y aéreos por vigilar y proteger, imponen ideas y formas de solución específicas, diferentes y simultáneas en cada uno de los diferentes teatros de operaciones. Cada uno de ellos requiere de unidades con personal y material y entrenamiento adecuados de acuerdo a las características particulares que presenta el escenario geográfico en cada área.

En la mayoría de los casos, las fuerzas en presencia, además del cumplimiento de su misión militar, constituyen un valioso aporte al desarrollo nacional, en especial en aquellas áreas insulares o poco pobladas, consideradas como zonas aisladas.

Todas estas condicionantes deben tenerse en cuenta al definir la estructura, organización, despliegue, equipamiento, instrucción y entrenamiento de las instituciones de las Fuerzas Armadas, de manera que puedan cumplir eficazmente su misión fundamental.

PARTE III

Política de Defensa Nacional

El concepto Defensa dice relación con la acción y efecto de conservar la posesión de un bien o de mantener un grado suficiente de libertad de acción que permita alcanzar tal bien.

La Defensa Nacional se puede definir como el conjunto de medios materiales, humanos y morales que una Nación puede oponer a las amenazas de un adversario, en contra de sus objetivos nacionales, principalmente para asegurar su soberanía e integridad territorial. Su propósito es alcanzar una condición de seguridad externa tal que el país pueda lograr sus objetivos nacionales libre de interferencias exteriores.

Debe entenderse que entre los medios de la Defensa las Fuerzas Armadas conforman el órgano esencial y que dichos medios están orientados y organizados por una política estatal que expresa la voluntad del Estado de Chile para usar tales medios en la paz, mediante la disuasión o la cooperación, y en la guerra, mediante acciones bélicas, para enfrentar interferencias externas que amenacen el logro de nuestros objetivos nacionales.

En síntesis, la Defensa brinda, por una parte, protección a la población, al territorio y a los bienes y actividades que se desarrollan dentro de las fronteras nacionales y concurre, por la otra, a apoyar la gestión de la política exterior de Chile, fundada en la búsqueda de un orden mundial jurídicamente normado y, por consiguiente, en el compromiso de todos los Estados, incluido el nuestro, con las obligaciones emanadas del derecho internacional.

A la Defensa se la puede analizar desde varias perspectivas: como función; como conjunto normativo; como organización y como desafío económico. En esta parte del Libro se aborda, fundamentalmente, la primera perspectiva, mientras que las otras se describen en las partes siguientes.

Por último, si bien la Defensa está esencialmente orientada a la seguridad exterior del país, al mismo tiempo contribuye al desarrollo nacional con el apoyo de los recursos humanos y materiales propios de cada una de las instituciones de las Fuerzas Armadas.

1. Conceptos y Definiciones

Al analizar la Defensa como una de las funciones básicas del Estado, se intenta explicar su "quehacer". Es decir, se la observa en tanto conjunto de actividades que tienen por efecto salvaguardar determinados bienes vitales para el país. En este capítulo se abordan asuntos como los objetivos de la Defensa, las características y fuentes de la Política de Defensa Nacional, así como el marco de referencia en que ella se aplica.

1. LOS OBJETIVOS DE LA DEFENSA NACIONAL

En términos generales, nuestra Defensa brinda, por una parte, protección a la población, al territorio y a los bienes y actividades que se desarrollan dentro de las fronteras nacionales y concurre, por la otra, a apoyar la gestión de la política exterior de Chile, fundada en la búsqueda de un orden mundial jurídicamente normado.

Para cumplir este propósito general, la Defensa persigue los objetivos que se indican:

a) Conservar la independencia y soberanía del país.
b) Mantener la integridad del territorio nacional.
c) Concurrir a la creación de condiciones de seguridad externa fundamentales para lograr el bien común de la nación.
d) Apoyar la proyección internacional de Chile.
e) Contribuir a la mantención y promoción de la paz y la seguridad internacionales, de acuerdo con el interés nacional.
f) Contribuir al desarrollo nacional y cooperar al logro equilibrado y armónico de las distintas capacidades del país.
g) En el plano del orden institucional, contribuir a la preservación de la institucionalidad de Chile como República democrática y del Estado de Derecho.
h) Asimismo, por encarnar tradiciones y símbolos nacionales, contribuir al resguardo de nuestra identidad histórica y cultural, sin que ello obste para que a la vez facilite su renovación y enriquecimiento.
i) Contribuir a las actividades que el Estado realiza con el propósito de fortalecer el compromiso ciudadano con la Defensa.

Del mismo modo, con el objeto de alcanzar los objetivos enumerados, la Defensa cuenta con un conjunto diverso de medios, entre los que las Fuerzas Armadas conforman el órgano esencial. Estos medios están orientados y organizados por una política estatal que expresa la voluntad del Estado de Chile para usarlos en la paz, mediante la disuasión o la cooperación, y en la guerra, mediante acciones bélicas, para enfrentar interferencias externas que amenacen el logro de nuestros objetivos nacionales.

2. CARACTERÍSTICAS DE LA POLÍTICA DE DEFENSA NACIONAL

La Política de Defensa Nacional es el conjunto de principios y criterios con que el Estado orienta su función de Defensa con vistas a preservar la soberanía e integridad de nuestro territorio y contribuir al logro de los demás objetivos nacionales. Entrega los lineamientos generales para estructurar, coordinar y armonizar los esfuerzos del Estado orientados a enfrentar los obstáculos, riesgos y amenazas que terceros puedan alzar contra el interés nacional.

La Política de Defensa es una política de Estado en tanto exige estar por sobre la coyuntura política y trascender los proyectos y la acción de los sucesivos go-

biernos del país. Como política estatal es una política pública y, por tanto, debe estar sujeta a las condiciones generales de formulación, implementación y verificación de las demás políticas públicas, incluida la del sometimiento a la observación y opinión de los ciudadanos. Ahora bien, la Política de Defensa debe sujetarse a ciertos resguardos en razón del carácter de algunas de sus materias o elementos, lo que la diferencia de otras políticas públicas y explica que en todo estado civilizado se acepte socialmente que las actividades de la Defensa puedan protegerse en marcos jurídicos especiales. Esto justifica la especificidad de su tratamiento y la sensibilidad de su manejo.

Como toda actividad estatal, la Política de Defensa está sujeta al dualismo de continuidad y cambio. Este sector encarna tradiciones y símbolos nacionales, y muchos de los factores que lo orientan son de carácter permanente o muy estables en el tiempo; sin embargo, su permanencia en el tiempo es válida en la medida en que ellos no varíen por la aparición de nuevos elementos a considerar o un cambio en las condiciones que motivaron su formulación. Es decir, necesita tener suficiente dinamismo, de manera que pueda adaptarse a los cambios que ocurran en la situación internacional y que afecten a la seguridad de la nación. Además, es preciso que sea concordante con el posicionamiento del país en el sistema internacional, con los riesgos y amenazas por enfrentar, con la realidad geográfica nacional y, también, con la tradición en materia de Defensa.

En su formulación se debe considerar la participación de todos los entes orgánicos del Estado que tienen responsabilidades directas en la Defensa, destacándose el papel protagónico del Ministerio de Defensa Nacional y de las Fuerzas Armadas, como asimismo del Ministerio de Relaciones Exteriores y de las Comisiones de Defensa de ambas Cámaras del Poder Legislativo. En la medida en que es expresión de un concepto nacional de la Defensa, también resulta conveniente atender la opinión de otras instituciones, estatales o privadas, que posean un conocimiento calificado para la materia. En esta línea se inscribe lo que se ha dado en llamar la "Comunidad de Defensa", grupo constituido por militares y por civiles, provenientes principalmente de centros académicos y partidos políticos, cuyo común denominador es su conocimiento y experiencia en materias de Defensa y que tiene por propósito fundir las vertientes de pensamiento civil y militar en la investigación y discusión de los temas generales que dicen relación con la Defensa Nacional.

La Política de Defensa, junto con entregar el lineamiento general para el trabajo de las instituciones del sector, incluye los criterios y orientaciones básicas para las previsiones que se deben adoptar con el objeto de neutralizar amenazas externas, así como superar emergencias internas cuando lo dispongan los estados de excepción constitucionales[19], para contribuir a atenuar los efectos de catástrofes naturales y para apoyar la proyección de Chile en el exterior. Tales orientaciones están dirigidas al conjunto de los organismos estatales que concurren en la Defensa, y no a las Fuerzas Armadas en particular. Para ellas existe, como derivación de la Política de Defensa, una Política Militar que sienta las bases para el accionar de las instituciones armadas en tiempo de paz.

19 Sobre el papel de las Fuerzas Armadas en el ámbito interno, véase Parte I, Capítulo II.

3. MARCO DE REFERENCIA

La Política de Defensa de Chile se enmarca dentro de los siguientes principios generales:

a) El Estado de Chile no abriga propósitos agresivos contra ninguna nación del orbe, ni tiene reivindicaciones territoriales en el ámbito vecinal.

b) El Estado de Chile tiene la voluntad de proteger a su población, defender sus intereses nacionales, salvaguardar su independencia política, su soberanía nacional y su integridad territorial.

c) El Estado de Chile tiene la responsabilidad de mantener una capacidad militar suficiente para concurrir a facilitar el logro de los objetivos nacionales, cuidando que el desarrollo de esa capacidad militar guarde proporción con el desarrollo del resto de las capacidades del país.

d) El Estado de Chile tiene la responsabilidad de emplear todas las capacidades nacionales, y en particular su potencial bélico, si fuese necesario, para la Defensa del país y el resguardo de los intereses nacionales frente a amenazas externas.

e) El Estado de Chile debe fomentar el compromiso ciudadano con la Defensa Nacional, contemplando, entre otros objetivos, las previsiones necesarias para la prestación del Servicio Militar Obligatorio, la satisfacción de las necesidades de la movilización nacional y aquellas derivadas de la mantención de las capacidades y aptitudes de las Reservas.

f) Para el Estado de Chile -así como para todos los estados en general-, su situación geográfica relativa sigue siendo una referencia importante en la formulación de la Política de Defensa.

g) El Estado de Chile sitúa su Política de Defensa plenamente dentro del marco jurídico institucional vigente en el país, y reconoce y respeta los tratados y acuerdos internacionales incorporados a dicho marco, de manera tal que su Política de Defensa esté en posesión de la legitimidad propia de toda política de Estado y que sea representativa del compromiso político que vincula al Estado con los ciudadanos nacionales, por una parte, y con la comunidad internacional, por otra.

h) Para el Estado de Chile es de particular interés y conveniencia la estrecha vinculación y coordinación entre su Política de Defensa y su Política Exterior, complementándose y potenciándose mutuamente, aunque actuando la primera de respaldo a la última.

i) El Estado de Chile mantiene el compromiso de contribuir a la Defensa y promoción de la paz internacional, de acuerdo con el interés nacional.

4. FUENTES DE LA POLÍTICA DE DEFENSA

El Libro de la Defensa Nacional de 1997 identifica como fuentes de la Política de Defensa, principalmente, a la Política de Seguridad Nacional y a la Apreciación Global Político-Estratégica (AGPE). Cabe precisar que la noción de "fuente" no hay que entenderla en un sentido esencialista como principio, fundamento u origen de una cosa, sino en su acepción de documento, obra o materiales que sirven de información o de inspiración para una investigación o, en este caso, una política pública. En consecuencia, la Política de Seguridad Nacional y la AGPE cumplen un papel en esta calidad para la formulación de la Política de Defensa.

4.1. Política de Seguridad Nacional

Teóricamente, es aquella que establece, entre otros aspectos, los criterios para armonizar las acciones por ejecutar en los ámbitos del desarrollo y de la Defensa tendientes a eliminar o atenuar vulnerabilidades del país, de modo de alcanzar una condición que permita asegurar la consecución de los objetivos nacionales. En consecuencia, la Política de Seguridad debería identificar qué vulnerabilidades serán enfrentadas mediante la Defensa, cuáles mediante el desarrollo y cuáles coordinadamente.

Cabe subrayar, sin embargo, que el Estado de Chile no ha generado ningún conjunto de criterios y orientaciones que, con el carácter de un marco general, pueda ser entendido como una Política de Seguridad Nacional. Es de destacar, asimismo, que esta circunstancia no ha obstado para que Chile haya tenido una Política de Defensa, implícita en el pasado y crecientemente explícita a partir de la publicación del Libro de la Defensa Nacional de 1997. Para una gestión armónica en la perspectiva de abordar globalmente la tarea de eliminar o atenuar las vulnerabilidades del país, pareciera suficiente una adecuada coordinación entre la Política de Defensa, la Política Exterior, las políticas de desarrollo y las de orden público y seguridad interior, lo cual probablemente requiera crear instancias institucionales que actúen de vínculo entre distintos sectores públicos o perfeccionar las existentes.

4.2. La Apreciación Global Político-Estratégica (AGPE)

La norma que oficializa la Apreciación Global Político-Estratégica (AGPE) como pauta de análisis primario de la Defensa Nacional data de 1950, época en que el Estado percibió la necesidad de disponer de un método que permitiera a sus autoridades políticas relacionar la situación nacional con los escenarios mundial, continental, regional y vecinal durante un período futuro. Para lograr lo anterior, se adaptó una metodología de análisis utilizada tanto para visualizar posibles escenarios de ámbito político o estratégico, así como para señalar los posibles efectos de las decisiones de un Estado sobre los actores internacionales objeto de tales decisiones (Ver Recuadro 8).

2. Elementos de la Política de Defensa Nacional

La Política de Defensa de Chile se basa en elementos que le dan una especial característica. Muchos de estos elementos ya fueron descritos en el texto de 1997. En este Libro se incorporan algunos elementos nuevos, como las modalidades de empleo de los medios de la Defensa y el marco jurídico, internacional y nacional, que Chile reconoce y se ha dado para ello.

1. ELEMENTOS DE LA POLÍTICA DE DEFENSA DE CHILE: LDN 1997

El Libro de la Defensa Nacional de 1997 fue una importante medida de transparencia, porque hizo públicos aspectos centrales de nuestra Política de Defensa ante la comunidad nacional y la comunidad internacional. Algunos de sus elementos son reiterados en el presente texto, pero se ha considerado importante resumir aquí ciertos contenidos generales, porque en el proceso de elaboración de este Libro del año 2002 ellos han conservado su carácter general y no fueron modificados. Entre estos elementos, destacan los siguientes:

1. 1. Objetivos Nacionales

Se señaló que los objetivos nacionales de Chile excluyen reivindicaciones territoriales en el entorno vecinal y se subrayó la clara vocación pacífica de nuestro país. Coherentemente con ello, Chile respalda sus objetivos nacionales con una Política de Defensa cuyo propósito es cautelar los intereses nacionales mediante una actitud defensiva, aunque en el plano político-estratégico opte, sin contradecirse, por una modalidad disuasiva. En fin, se precisó que la Defensa sigue descansando, fundamentalmente, en las propias capacidades nacionales y en los factores de balance que, gracias a la estatura político-estratégica conseguida por el país, a los lazos exteriores establecidos y a la actividad diplomática desarrollada, se puedan encontrar en el sistema internacional.

1.2. Contexto Internacional

Se caracterizó como un escenario complejo donde hay en curso un proceso de globalización que, sin embargo, no erradica la diversidad nacional ni implica uniformidad de posiciones y propósitos entre los estados, de tal manera que el Estado-nación se mantiene como la unidad central, aunque no única, del orden internacional. Se concluyó que resulta necesario preservar la identidad nacional y que la situación geográfica relativa que ocupa cada Estado, junto con sus intereses nacionales, seguirá siendo una referencia importante para las respectivas políticas de Defensa.

1.3. Estabilidad Mundial y Regional

Se valoró la paz como un bien vital y se declaró la voluntad de Chile de participar en operaciones de mantenimiento de la paz propiciadas por las Naciones Unidas, considerando a la mantención y a la promoción de la paz mundial como objetivos de nuestra Política de Defensa. Asimismo, se valoraron los procesos de integración impulsados desde los inicios de la década de los 90 y se hizo hincapié en la promoción de la confianza en las relaciones entre los Estados como fundamento político de tales procesos, y aunque se indicó que las Medidas de Confianza Mutua no son un mecanismo supletorio de la Defensa, se subrayó el valor que Chile da al fomento de la confianza en este ámbito. Se valoró de manera explícita la expansión de la democracia en el continente y se definió el

control de armamento como un mecanismo que ayuda a alejar la posibilidad de conflictos y a facilitar, en consecuencia, la estabilidad regional.

1.4. Defensa y Seguridad

Sobre la relación entre Defensa y seguridad, aparte de consignar los distintos planos que cada una de estas funciones estatales abarca, se afirmó que no es éticamente lícito obtener la seguridad de una nación pasando por sobre los valores permanentes de la justicia y dignidad humanas.

2. EJES CENTRALES DE LA POLÍTICA DE DEFENSA NACIONAL

El Estado de Chile tiene una Política de Defensa orientada a amparar a la población del país, proteger sus intereses nacionales, y salvaguardar su independencia política, su soberanía nacional y su integridad territorial. Pero también es claro que, en un sentido integral y moderno, entre los factores que inciden en la propia seguridad nacional se cuenta la estabilidad y seguridad internacionales.

De lo anterior se desprende que los pilares fundamentales en los cuales se apoya la Política de Defensa, para cumplir con los fines señalados en el párrafo anterior, son: la modernización de las instituciones del sector de la Defensa —comprendidas las Fuerzas Armadas—, el incentivo a la cooperación en la región en materia de Defensa y seguridad, así como la contribución a la paz y la seguridad en el mundo.

Tanto la cooperación en la región como la contribución a la paz y seguridad mundial tienen por marco las orientaciones establecidas por la política exterior de Chile y los fundamentos de nuestra Política de Defensa.

3. MODALIDADES DE EMPLEO DE LOS MEDIOS DE LA DEFENSA

La Política de Defensa ha establecido tres modalidades genéricas de empleo de los medios de la Defensa. Estos modos son los que a continuación se detallan:

3.1. Disuasión

Tal como se ha señalado, Chile mantiene la actitud defensiva como la orientación fundamental de su Política de Defensa, así como su carácter disuasivo en el plano político-estratégico. Debe precisarse que la modalidad disuasiva se refiere a la disuasión convencional, ya que Chile mantiene vigentes sus compromisos internacionales en materia de no proliferación de armas de destrucción masiva.

En términos generales, la disuasión es una modalidad político-estratégica de

empleo de los medios de la Defensa, en la cual las Fuerzas Armadas juegan un papel prioritario, pero no exclusivo. Lo que disuade es el conjunto de las capacidades del país, conducido por las autoridades políticas del Estado y respaldado en consensos políticos, así como en la determinación de la población por apoyar los objetivos de la Defensa. Es decir, no se puede disuadir sin la existencia de la fuerza militar, pero, en última instancia, se disuade en función de la estatura político-estratégica que el país haya alcanzado.

La disuasión es un efecto. Corresponde a una dimensión psicológica y subjetiva que se busca producir en un potencial adversario. Se focaliza, por tanto, en las capacidades disponibles y en la voluntad de utilizarlas, para hacer de la disuasión una opción creíble. La disuasión pretende desanimar lo más anticipadamente posible cualquier intención adversaria de interferir contra los intereses vitales propios, demostrando que el costo de hacerlo será más alto que los beneficios por obtener. La disuasión más eficaz es aquella que insinúa la potencial capacidad de vencer. Es decir, la mejor forma de disuadir es preparándose para vencer.

La disuasión contribuye a estabilizar las relaciones internacionales, persuadiendo a las partes de que recurran a la fuerza para imponer soluciones en caso de conflicto. Mediante la disuasión, el Estado también puede evitar que los conflictos escalen y se conviertan en enfrentamientos armados. Ahora bien, la evolución del sistema internacional, donde junto al Estado han aparecido otros actores, de poderío variable, pero entre los cuales hay algunos capaces de disputar el poder estatal e incluso de amenazarlo, exige que se los considere también como eventuales adversarios a disuadir.

Resulta importante no confundir la orientación de la Política de Defensa con la forma cómo opera la alternativa entre las actitudes estratégicas defensiva y ofensiva. En este sentido, en una política orientada a amparar a la población del país, proteger sus intereses nacionales, salvaguardar su independencia política, su soberanía nacional y su integridad territorial, la disuasión no se puede limitar sólo a la actitud estratégica defensiva. La sola defensiva estratégica, por tenaz que sea, puede ser insuficiente para disuadir a un eventual adversario que amenace con la fuerza o haya decidido emplearla.

3.2. Cooperación

Especialmente desde la última década del siglo XX, el Estado de Chile ha incorporado en su Política de Defensa la cooperación bilateral y multilateral en materias de Defensa y seguridad, en el marco de los procesos de integración que impulsa, y de la participación activa en la mantención y construcción de la paz y estabilidad internacionales, y en su imposición, bajo ciertas condiciones.

Lo anterior no se contradice con el hecho de que nuestra Política de Defensa tenga una orientación fundamental defensiva y sea de carácter disuasivo en el plano político-estratégico. Por el contrario, es la voluntad de Chile incrementar sus niveles actuales de cooperación internacional, en los distintos niveles o ámbitos (vecinal, regional-subregional, continental y mundial).

Se debe tener presente que la cooperación en Chile viene desde mucho tiempo atrás, existiendo sistemas de cooperación militar en el ámbito americano, tales como la Conferencia de Ejércitos Americanos, la Conferencia Naval Interamericana y la Conferencia de Jefes de las Fuerzas Aéreas Americanas; ejercicios combinados, como Unitas, Rimpac, Team-Work, Red Flag, Passex, Cabañas, y otros de data más reciente, que hablan de cooperación, integración y transparencia, lo que demuestra que la cooperación ha sido una constante desde mediados del siglo XX, aunque ciertamente ha tenido distintos énfasis desde entonces.

La seguridad de Chile depende en lo esencial de su entorno estratégico más inmediato, pero la importancia de sus relaciones de seguridad con otros actores internacionales y la gravitación de una agenda internacional menos ligada a una definición exclusivamente territorial de la seguridad, se han incrementado. De aquí que Chile no agote su Política de Defensa en la protección del territorio, por lo demás plenamente vigente. Ella se ha enriquecido en virtud de la apertura de su economía, del proceso de reforma de las instituciones políticas internacionales donde el país participa, de la dinámica de la globalización, y de la importancia creciente de las crisis internacionales originadas en conflictos intra-estatales o en amenazas no estatales.

La cooperación no significa minimizar o cambiar las funciones y misiones que han venido desarrollando y cumpliendo las Fuerzas Armadas a través de su historia, sino que implica orientar parte de sus esfuerzos a colaborar en el impulso nacional hacia la integración.

3.3. Empleo Coercitivo de la Fuerza Militar

El Estado chileno reconoce como situaciones de uso legítimo de la fuerza militar, en caso de conflicto internacional, el marco establecido por la Carta de Naciones Unidas; en efecto, su artículo 51 reconoce el derecho inmanente de legítima defensa, individual o colectiva, en caso de ataque armado a uno de sus miembros. Asimismo, el Estado chileno considerará el empleo individual y colectivo de las fuerzas militares emprendido sobre la base de una resolución del Consejo de Seguridad de la ONU, de acuerdo al Capítulo VII de la mencionada Carta.

En todo caso, Chile regulará el uso de la fuerza conforme a las convenciones y acuerdos internacionales que norman el Derecho Internacional Humanitario y las normas generales del derecho nacional.

a) El Derecho Internacional Humanitario

El Derecho Internacional Humanitario (DIH)[21] es el conjunto de normas internacionales, de origen convencional o consuetudinario, que restringen por razones humanitarias el derecho de las partes en un conflicto armado, internacional o no, a utilizar los medios y métodos de hacer la guerra, con el fin de proteger a las personas y los bienes afectados o que puedan verse afectados por el conflicto.

21 También llamado Derecho Internacional de los Conflictos Armados (DICA) o simplemente Derecho de la Guerra.

En relación con las personas, el DIH protege a todo individuo que no participa o deja de ser un combatiente activo en el conflicto: la población civil; los militares heridos o enfermos en la guerra terrestre; los heridos y náufragos en la guerra marítima, el personal sanitario de las FF.AA., los prisioneros de guerra, el personal religioso, y el de los organismos de protección civil.

Con respecto a los bienes, el DIH protege los bienes culturales, especialmente los monumentos históricos, las obras de arte o los lugares de culto, además del medio ambiente contra los daños extensos, duraderos y graves. En este sentido, están prohibidos los métodos y medios que causen tales daños y comprometan así la salud o supervivencia de la población.

Para los efectos de la aplicación del DIH, el conflicto armado puede corresponder tanto a una situación de guerra declarada y reconocida por las partes, como también a una situación de facto, es decir, de inicio de hostilidades armadas sin una declaración previa de guerra. Asimismo, el DIH debe ser aplicado por las fuerzas que intervienen en conflictos internacionales en ejercicio de las facultades que establecen los capítulos VI, VII y VIII de la Carta de Naciones Unidas.

El DIH, sin embargo, no es aplicable en casos de terrorismo internacional, sea que éste se practique en el contexto de un conflicto armado internacional, interno, o como un acto aislado o conjunto de actos destinados a producir terror en la población, cualesquiera sean los fines que se persigan. En situaciones de terrorismo se aplicarán las normas sobre derecho internacional de los derechos humanos, establecidas en los convenios de carácter general, como en los especialmente acordados para combatir el terrorismo. Entre estos últimos, cabe mencionar los convenios internacionales para la "Represión de los atentados terroristas cometidos con bombas" y para "Reprimir el financiamiento del terrorismo". Ambos instrumentos internacionales obligan a los países a contemplar estos delitos en su legislación, facilitan las normas para investigar y someter a la justicia a los culpables y establecen normas más eficaces para la extradición y la asistencia mutua en materia penal.

Tampoco se aplica el DIH a las situaciones de violencia interna que no alcancen la intensidad de un conflicto armado. En este caso procede aplicar el derecho interno y la normativa relativa al derecho en lo que respecta a los derechos humanos.

b) Medidas de DIH Implementadas por Chile

Conforme a la amplitud conceptual que encierra el término guerra o conflicto armado, Chile afirma que el DIH tiene plena aplicación en todos los casos donde se manifieste la existencia de lucha armada entre partes con intereses contrapuestos. En este marco, nuestro país participa de manera activa en todas las instancias que permitan mejorar los medios y métodos de enseñanza y aplicación eficiente del DIH.

En lo particular, con fecha 31 de agosto de 1994 se dictó el decreto supremo

N° 1.229, de Relaciones Exteriores, el que creó la Comisión Nacional de Derecho Humanitario, integrada por representantes de los Ministerios de Relaciones Exteriores, Defensa, Justicia, Educación y Salud. Esta Comisión tiene por tarea, entre otras, elaborar las proposiciones orientadas a dar pleno cumplimiento a los compromisos internacionales adquiridos por Chile, para lo cual avanza en la identificación, estudio y proposición de las reformas legislativas necesarias para la incorporación al derecho interno de las normas contenidas en los Convenios de Ginebra, de 1949, y sus Protocolos Adicionales, de 1977.

Complementariamente, Chile se encuentra en un proceso legislativo orientado a la aprobación y ratificación de otros convenios y tratados de DIH. En cuadro adjunto, se puede apreciar el actual estado de aprobación y/o ratificación de estos cuerpos legales.

Finalmente, en el plano de la educación en DIH, Chile lleva a cabo un proceso de incorporación de esta materia en los programas de enseñanza general y específicos que le corresponde sugerir o implementar como política de Estado. En un nivel general, el respeto a los derechos humanos, y el DIH como parte de éstos, constituye uno de los objetivos transversales de la educación chilena. En un nivel específico, la enseñanza del DIH se realiza de una manera integral y sistemática en las Fuerzas Armadas. Las instituciones castrenses están implementando programas de difusión del DIH mediante la creciente incorporación de estas materias, tanto en los planes de enseñanza en sus institutos de formación profesional como en el entrenamiento de los soldados conscriptos. El DIH, además, constituye una materia relevante en los programas de educación que se realizan en el Centro Conjunto para las Operaciones de Paz de Chile (CECOPAC) (Ver Gráfico 4).

c) Derecho Nacional para Situaciones de Conflicto Externo

Las distintas situaciones de seguridad externa que afectan al Estado imponen la necesidad de dotar a las autoridades que se encargan de la conducción de la Defensa Nacional, en sus distintos niveles, de un conjunto de disposiciones de rango jurídico diverso, que introduzcan flexibilidad y adaptabilidad a la orgánica del Estado, así como capacidad de respuesta oportuna y efectiva frente a cada supuesto. Esas disposiciones establecen el marco jurídico nacional para enfrentar las amenazas externas y tienen, entre sus muchos efectos, la virtud de modificar profundamente la "geometría" de la administración del Estado y sus procedimientos, capacitándolo así para enfrentar del mejor modo posible el desafío externo que se le plantea.

En el artículo 418, Título III (sobre "Disposiciones Complementarias") de su Libro Cuarto, el Código de Justicia Militar establece que se entenderá, para los efectos de ese texto y, por extensión, para todas las normas que estructuran la Defensa Nacional, que existe guerra no sólo cuando ésta ha sido declarada oficialmente, sino cuando existiere de hecho o se hubiere decretado la movilización para la misma.

La declaración oficial de guerra es una atribución especial del Presidente de la República, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 32, número 21

GRÁFICO 4

Incorporación de Tratados de DIH al Derecho Chileno

Tratado	Descripción	Estado actual
Convenio (I) de Ginebra para aliviar la suerte que corren los heridos y los enfermos de las fuerzas armadas en campaña. 12 de agosto de 1949.	Protege a combatientes heridos y enfermos en particular que los exime, siempre sin excepción y en todo momento, de ataques y violencias por las partes. Rige en caso de conflictos armados no internacionales.	Promulgado por el Congreso Nacional el 23 de agosto de 1950. Promulgado con fecha 5 de octubre de 1950. Publicado en el D.O. de 4 de abril de 1951. Entró en vigencia para Chile el 5 de abril de 1951. Ratificado mediante depósito de instrumento en Berna con fecha 12 de octubre de 1951.
Convenio (II) de Ginebra para aliviar la suerte que corren los heridos, los enfermos y los náufragos de las fuerzas armadas en el mar. 12 de agosto de 1949.	Amplía protección a combatientes náufragos y prisioneros combatientes en que existe un conflicto.	Promulgado por el Congreso Nacional el 23 de agosto de 1950. Promulgado con fecha 5 de octubre de 1950. Publicado en el D.O. de 4 de abril de 1951. Entró en vigencia para Chile el 5 de abril de 1951. Ratificado mediante depósito de instrumento en Berna con fecha 12 de octubre de 1950.
Convenio (III) de Ginebra relativo al trato debido a los prisioneros de guerra. 12 de agosto de 1949.	Confiere protección a miembros de las Fuerzas Armadas que caen bajo poder del enemigo.	Promulgado por el Congreso Nacional el 23 de agosto de 1950. Promulgado con fecha 5 de octubre de 1950. Publicado por D.O. de 28 de enero de 1951. Entró en vigencia para Chile el 5 de abril de 1951. Ratificado mediante depósito de instrumento en Berna con fecha 12 de octubre de 1950.
Convenio (IV) sobre protección a las personas civiles en tiempo de guerra. 12 de agosto de 1949.	Otorga protección a las personas civiles y otros bienes y establece [illegible] de la guerra.	Promulgado por Decreto 751 de 1950. Publicado por D.O. de 28 de octubre de 1950. Ratificado con fecha 12 de octubre de 1950.
Protocolo (I) adicional relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados internacionales. 8 de junio de 1977.	Contiene las garantías fundamentales para las personas que no participan en las hostilidades durante un conflicto armado internacional, y regula las normas para la protección de heridos, el trato de los presos y [illegible]	Promulgado por Decreto 752 de 1950. Publicado por D.O. de 28 de octubre de 1950. Ratificado con fecha 24 de abril de 1991.
Convención sobre la prohibición de [illegible] de armas químicas y sobre su destrucción. París, 13 de enero de 1993.	Establece un régimen para la prohibición [illegible]	Enviado al Congreso Nacional para su aprobación en enero de 2002. Se encuentra en segundo trámite constitucional en el Senado de la República.
Protocolo (II) sobre prohibiciones o restricciones del empleo de minas, armas trampa y otros artefactos. Ginebra, 10 de octubre de 1980. Enmendado el 3 de mayo de 1996.	Prohíbe el empleo de minas que [illegible]	Enviado al Congreso Nacional para su aprobación en enero de 2002. Se encuentra en segundo trámite constitucional en el Senado de la República.
Protocolo (III) sobre prohibiciones o restricciones del empleo de armas incendiarias. Ginebra, 10 de octubre de 1980.	Prohíbe el empleo de armas incendiarias contra [illegible]	Enviado al Congreso Nacional para su aprobación en enero de 2002. Se encuentra en segundo trámite constitucional en el Senado de la República.
Protocolo (IV) sobre armas láser cegadoras. Viena, 13 de octubre de 1995.	Prohíbe el empleo de armas láser que causen [illegible]	Enviado al Congreso Nacional para su aprobación en diciembre de 2001. Se encuentra en segundo trámite constitucional en el Senado de la República.
Convención sobre la prohibición del desarrollo, producción, almacenamiento y el empleo de armas químicas y sobre su destrucción. París, 13 de enero de 1993.	Prohíbe el uso, la producción y el almacenamiento de armas químicas y promueve la destrucción de las mismas.	Promulgada en diciembre de 1996. Publicada por D.O. de enero de 1997. Entró en vigor el 29 de abril de 1997. Depositados los instrumentos de ratificación el 12 de julio de 1996, en la Secretaría General de Naciones Unidas. En marzo de 1997 se designa a la Comisión como autoridad nacional para el cumplimiento de las normas establecidas en la Convención.

3. Sector Defensa y Políticas Internacionales

En este capítulo se consignan y describen aquellas actividades del sector que, siendo parte de la Política de Defensa Nacional, se enmarcan en las políticas del ámbito internacional relacionadas con la seguridad exterior. En particular, el avance en la cooperación con las operaciones de paz de la ONU y el cumplimiento de los compromisos sobre desminado.

1. OPERACIONES DE PAZ DE LAS NACIONES UNIDAS (OPAZ)

El término "Operaciones de Paz" no es mencionado en la Carta de las Naciones Unidas. La práctica de conducir estas operaciones, a contar del año 1945, ha creado un número de normas que son universalmente aceptadas, conformando la base legal para su conducción.

1.1. Aspectos Generales

El Estado de Chile reconoce a la Carta de las Naciones Unidas, firmada en San Francisco (EE.UU.) en 1945, como el marco jurídico básico en que se sustenta la estructura de la seguridad internacional. Dos de los capítulos de la Carta regulan específicamente las operaciones militares en pro de la paz en el mundo. El Capítulo VI regula las operaciones de mantenimiento de la paz (OMP) y el Capítulo VII regula las de imposición de la paz (OIP). A grandes rasgos, la diferencia radica en que las operaciones ejecutadas según el Capítulo VI no implican uso de la fuerza coercitiva (autorizada sólo en situaciones de legítima defensa), mientras que las que se ejecutan de acuerdo con el Capítulo VII comprenden la acción coercitiva. Más precisamente, el Capitulo VII se refiere a la "acción ante casos de amenaza a la paz, quebrantamientos de la paz o actos de agresión" y contempla las medidas que el Consejo de Seguridad de la ONU puede adoptar al respecto, sean de orden provisional sin implicar uso de la fuerza, o bien las que sean necesarias para mantener o restablecer la paz y la seguridad internacionales por medio del empleo de fuerzas aéreas, navales o terrestres.

La ejecución de operaciones de paz requiere de un convenio celebrado entre la ONU y aquellos países miembros que aceptan participar, quedando sujeto, por su carácter de instrumento internacional, a ratificación por el Estado correspondiente, según su respectivo procedimiento constitucional. Por lo mismo, el marco legal en que se realizan las operaciones de paz constituye un conjunto de normas que contemplan tanto regulaciones de orden internacional como de derecho interno de los países participantes.

En los convenios mencionados se definen, entre otras materias, los alcances de las operaciones, el país o la zona donde se desarrollarán, su duración, el tipo y la cantidad de medios a comprometer, y muy especialmente los aspectos complementarios y limitaciones que puedan "acordarse".

Ahora bien, las operaciones de paz responden a un concepto dinámico que evoluciona conforme a los cambios de modalidad en el empleo de los medios ante las situaciones diversas en que se debe actuar. De hecho, en los inicios, el empleo de fuerzas militares obedeció a procedimientos adoptados frente a conflictos interestatales, con amplia participación de observadores militares para supervisar condiciones de cese el fuego, pero la situación varió sustancialmente en el curso del tiempo. Particularmente tras el fin de la Guerra Fría, se han incrementado los casos de conflictos internos, es decir, en que los actores en pugna han sido facciones pertenecientes a un mismo Estado.

La necesidad de que, en este contexto, las Naciones Unidas mantengan su legitimidad para preservar la paz y seguridad internacionales ha conducido a que la ONU favorezca la participación de fuerzas multinacionales, conforme a diferentes arreglos regionales o internacionales, por lo que los países participantes requieren disponer de fuerzas con la adecuada preparación militar y así proporcionar una respuesta rápida, previa autorización del Consejo de Seguridad. Esta política de la ONU supone que, una vez consolidada la situación que dio origen a la intervención descrita, se desplegaría una operación de paz para apoyar la construcción de la paz.

1.2. Política de Participación de Chile en OPAZ

Dados los cambios sufridos en el escenario internacional, la política de participación del Estado de Chile en operaciones de paz ha evolucionado, si bien mantiene sus aspectos conceptuales, doctrinarios y político-estratégicos.

La participación de Chile fue establecida en el decreto supremo que aprobó la política respectiva en noviembre de 1996. Este documento precisó lo que el Estado entiende como operaciones de paz y circunscribió, en forma explícita, el alcance de la participación chilena al Capítulo VI de la Carta de las Naciones Unidas.

Entre los criterios generales, políticos y operativos establecidos en ese decreto destacan los siguientes:

a) Que las OPAZ deben satisfacer el interés nacional, el que se relaciona, entre otras materias, con los compromisos adquiridos con las Naciones Unidas y con la preocupación por los problemas de la paz.
b) Que el Estado de Chile no pone contingentes a disposición de las Naciones Unidas para que este organismo determine autónomamente su destino.
c) Que el Estado de Chile evalúa cada solicitud de las Naciones Unidas para la participación en operaciones de paz en forma separada, de acuerdo con su propio mérito. La decisión final sobre la participación chilena en operaciones de paz la adopta el Presidente de la República.

A partir de 1997, el Estado de Chile introdujo algunos cambios en su política de participación en OPAZ.

Durante el año 1999 se suscribió un Memorándum de Entendimiento con el Secretario General de la ONU que establece la contribución de Chile al Sistema de Acuerdos de Fuerzas de Reserva de esa organización[22] (Ver Gráfico 5).

También en octubre de 1999 se promulgó el decreto supremo (G) N° 68 por medio del cual se fija un texto que refunde las disposiciones del D.S. de 1996 con las modificaciones dispuestas.

El D.S. de 1999 amplía la participación de Chile en las OPAZ en el sentido de ejecutarlas bajo algunas de las atribuciones contempladas en el Capítulo VII de la Carta, aunque siempre de manera restringida al cumplimiento de algunas de

22 Memorándum de Entendimiento entre Chile y la ONU del 11 de noviembre de 1999.

GRÁFICO 5

las materias allí contempladas. Una limitación que se mantiene es la de no autorizar el empleo de fuerzas chilenas para la búsqueda y/o captura de delincuentes, beligerantes o criminales de guerra.

Asimismo, se mantiene la limitación de que sólo se comisionará a las OPAZ a personal profesional, civil o militar, preferentemente voluntario, no pudiéndose completar los cuadros con personal proveniente de la conscripción.

Otra importante innovación es la creación del Centro Conjunto para Operaciones de Paz de Chile (CECOPAC), destinado a instruir y entrenar al personal militar, policial y civil, tanto nacional como extranjero, que participará en operaciones de paz. Como organismo dependiente del Ministerio de Defensa Nacional, el Centro recibe orientaciones del mismo por medio del Estado Mayor de la Defensa Nacional y, a su vez, puede entregar asesoría en materia de OPAZ al Ministerio y, por su intermedio, al resto del gobierno.

1.3. Las Fuerzas Armadas en las OPAZ

Las instituciones de la Defensa Nacional participan en operaciones de paz conforme a las políticas y directrices del Estado de Chile. La definición sobre los medios que tomarán parte se basa fundamentalmente en el tipo de operación que el Presidente de la República ha decidido aceptar y en el análisis de las ca-

pacidades que mejor pueden dar cumplimiento a la misión propuesta.

Este compromiso de participar en OPAZ no aparta a las Fuerzas Armadas de su misión principal y fundamental, cual es la de existir para la defensa de la patria. Cuando el Estado de Chile decide participar en una determinada OPAZ, junto con asignar la misión para cumplirla, debe considerar el aporte de recursos en caso de que se requiera complementar el financiamiento otorgado por las Naciones Unidas.[23]

Para cada operación se genera un conjunto determinado y particular de Reglas de Enfrentamiento, que debe ser aprobado por las respectivas autoridades nacionales de los países participantes. En el caso nacional, estas reglas deben dar cumplimiento tanto a la reglamentación legal vigente como a las condiciones impuestas por el Derecho Internacional, haciendo énfasis en que en ningún caso ellas pueden coartar el derecho a la legítima defensa.

1.4. Participación Chilena en OPAZ desde 1997

La participación de Chile en Operaciones de Paz data del año 1948. Desde esa fecha se iniciaron misiones de observación tradicionales, entre las que destacan los conflictos India-Pakistán y Medio Oriente, modalidad que se ha mantenido hasta hoy. Sin embargo, a partir de 1990 se aumentó la participación chilena: Irak-Kuwait en 1991 (FACH), Cambodia en 1992 (Armada), Irak en 1996 (FACH), Bosnia-Herzegovina en 1997 (Carabineros), Timor Oriental en 2000 (Ejército).

En agosto de 1996, en pleno proceso de elaboración del Libro de la Defensa Nacional publicado en 1997, la Fuerza Aérea envió un grupo de helicópteros, compuesto por 41 efectivos entre oficiales y cuadro permanente, a la misión de la ONU para verificar en Irak el cumplimiento de las normas que impiden a este país la producción de armas nucleares, químicas y biológicas. A contar del año 2000, se integró a esta misión un oficial del Ejército como inspector de armamentos.

En abril de 1997, a petición de la ONU, se dispuso la participación de un contingente de hasta 50 miembros de Carabineros de Chile en la Fuerza de Tarea

23 Diario Oficial N° 36.510 del 10 de noviembre de 2000.

de Policía Internacional (IPTF) para Bosnia-Herzegovina en el marco de los Acuerdos de Dayton suscritos entre las partes contendientes de esa república de la antigua federación yugoslava.

En 1998, considerando el notable aumento de operaciones de paz que se desarrollaban en el mundo y a raíz de la necesidad de contar con un enlace permanente entre el Ministerio de Defensa Nacional y la Misión Permanente de Chile ante Naciones Unidas, se incorporó a ella un oficial como Agregado de Defensa.

En enero del año 2000, el Ejército desplegó un pelotón de helicópteros, compuesto por 3 aeronaves y 41 efectivos, entre oficiales y cuadro permanente, a la Misión de las Naciones Unidas en Timor Oriental (UNTAET). A esta misión también se integró un oficial de esa institución castrense para desempeñar funciones de planificación en el Cuartel General de la UNTAET.

A contar del mismo año, un oficial del Ejército se integró al Estado Mayor de la Misión de las Naciones Unidas en Kosovo, desempeñándose como enlace entre las fuerzas de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) y la ONU que participan en esta misión de paz.

Finalmente, durante el año 2001, un oficial de la Armada integró la dotación del Centro de Entrenamiento para Operaciones de Paz de la República Argentina (CAECOPAZ) y un oficial de la misma institución se incorporó al Batallón de Infantería de Marina Argentina desplegado en la Misión de Paz en Chipre.

2. MEDIDAS DE CONFIANZA MUTUA

Desde la promulgación del Libro de la Defensa en 1997, y dentro del ámbito de las Medidas de Confianza Mutua, se han desarrollado una serie de actividades que ha contribuido significativamente a lograr una mayor transparencia y conocimiento entre las FF.AA. de Chile, Argentina y Perú.

En el marco del Memorando de Entendimiento para el Fortalecimiento de la Cooperación en Temas de Seguridad de Interés Mutuo, firmado entre Chile y Ar-

gentina en 1995, expertos de ambos países, a partir de 1997, iniciaron la elaboración de un "Glosario de términos comunes para ejercicios combinados Chile-Argentina", el que se espera aprobar por ambas partes durante el año 2003.

En el plano de las instituciones armadas, y en una clara señal del fortalecimiento de los lazos de amistad, el Ejército de Chile y el de Argentina realizaron en 2002 un ejercicio combinado de apoyo mutuo para enfrentar situaciones de catástrofes o desastres naturales en zonas fronterizas, denominado "Araucaria". También ha tenido un fuerte impulso la cooperación en materias antárticas. Es así como los Departamentos Antárticos de ambos ejércitos acordaron efectuar actividades de reconocimiento y jalonamiento de rutas que faciliten el tránsito seguro y expedito entre las bases O´Higgins (Chile) y Esperanza (Argentina); organizar, a partir del año 2003, una patrulla terrestre combinada permanente de búsqueda y rescate; efectuar en forma permanente intercambio y cooperación logística, como apoyo sanitario entre ambas bases, información meteorológica y sobre procedimientos medioambientales. A estas actividades se suma la decisión de ascender combinadamente el monte Vinson, cumbre más alta del continente antártico, también en el 2003.

Respecto de la Armada se han desarrollado operaciones combinadas de fuerzas navales en los ejercicios "Integración" y "Viekaren" (de Control Naval de Tráfico Marítimo y de Búsqueda, Rescate y Salvamento Marítimo). Este último se circunscribe al área austral y deriva del Tratado de Paz y Amistad de 1984. En estos ejercicios participan unidades aeronavales y navales de apoyo, las que operan normalmente en el área. También destaca la Patrulla Antártica Naval Combinada (PANC), que se realiza anualmente con el propósito de apoyar a las unidades que operan en la zona ante eventuales rescates y salvamentos, así como en el control y combate de la contaminación en posibles siniestros.

La Fuerza Aérea, por su parte, ha desarrollado los ejercicios SAR "Andes", de búsqueda y rescate, con medios aéreos de ambos países en distintos puntos del territorio. La relación entre la Fuerza Aérea de Chile y su homóloga argentina ha incluido el intercambio de tripulaciones en diferentes materiales y la realización de actividades diversas en el campo aeromédico. En materia de mantenimiento, la FACH ha realizado inspecciones de motores de aviones "Tucano" de la Fuerza Aérea de Argentina. Un aspecto importante de los vínculos institucionales es la concurrencia de unidades aéreas de combate de ambos países al ejercicio "Cruzex", que fuera realizado en Brasil, en mayo de 2002.

Las conferencias bilaterales entre Estados Mayores de la Defensa y de las Instituciones han permitido incrementar, en forma significativa, el intercambio de carácter profesional entre las Fuerzas Armadas, entre ellas se puede mencionar la participación en Cursos de Estado Mayor, intercambio de Instructores en los Centros de Capacitación para Operaciones de Paz, integración de Oficiales chilenos en el Batallón Argentino desplegado en Chipre, participación en los ejercicios "Cabañas" de Operaciones de Paz, cursos técnicos de alta complejidad y la cooperación científico-técnica en el campo de la industria militar.

Asimismo, producto de un acuerdo de cooperación en materia de catástrofes, se realizó durante el año 2001 un ejercicio de gabinete, el cual tuvo como objetivo

Una fragata chilena navega entre dos fragatas de Perú por aguas de ese país durante un ejercicio combinado PASSEX.

robustecer y perfeccionar los vínculos de cooperación bilateral frente a situaciones de crisis ocasionados por desastres naturales. Este ejercicio se desarrollará por primera vez en terreno durante el año 2003 en el área general de Puerto Natales y Río Turbio, con la participación de autoridades civiles y unidades militares de ambos países.

Este constante intercambio y visitas que efectúan unidades y personal de las distintas guarniciones militares, aéreas y distritos navales, han contribuido al conocimiento mutuo y evitar situaciones que pudieran inducir a errores y generar malos entendimientos o crisis.

En relación con Perú existen medidas de confianza mutua semejantes y a contar del año 1999 ellas han adquirido una mayor dinámica. En el marco del mecanismo de las Rondas de Conversaciones entre los Altos Mandos de las Fuerzas Armadas de Chile y Perú se han adoptado una serie de acuerdos orientados al intercambio de personal, actividades académicas, entrenamiento y apoyo a las actividades en la Antártica.

En el ámbito de los ejercicios militares, es particularmente destacable la realización del ejercicio "Reskatamuy", donde participan fuerzas navales en operaciones de búsqueda y rescate marítimo en el área norte de Chile y sur de Perú, Cruceros Oceanográficos combinados como parte del estudio del Fenómeno del

Niño y ejercicios "Passex", que involucran a unidades navales de ambas Armadas durante el tránsito de buques chilenos por la costa del Perú. En el curso del año 2002 se realizó en nuestras costas el ejercicio multinacional "Unitas Pacífico", que contó con la participación de unidades navales de Perú, EE.UU., Colombia, Ecuador, México y Panamá.

Desde 1999, también las respectivas fuerzas aéreas realizan ejercicios de búsqueda y rescate en zonas limítrofes.

3. INSTRUMENTOS DE COOPERACIÓN Y ENTENDIMIENTO

Como parte de la orientación general de la Política Exterior de Chile, el sector de la Defensa ha venido impulsando una serie de instrumentos para fomentar la cooperación y el entendimiento con diferentes países del mundo.

3.1. Mecanismos de Cooperación

a) Con Argentina

Desde 1995, las Repúblicas de Chile y Argentina han desarrollado una serie de actividades como parte de las medidas de fomento de la confianza mutua, marco en el cual las relaciones políticas y militares han obtenido un beneficio cualitativo para ambos países (Ver Recuadro 9).

b) Con Perú

Ambos países han colaborado en el fomento de medidas de confianza mutua desde 1986, pero la creación de mecanismos de cooperación ha tenido un renovado impulso en los años recientes. En este proceso se han originado puntos de encuentro, reflexión y de análisis que permiten avizorar una creciente visión común vinculada a temas de seguridad y Defensa (Ver Recuadro 10).

c) Con Brasil

Las relaciones bilaterales se han incrementado a partir del año 2000, atendiendo al desafío de profundizar relaciones bilaterales históricamente estrechas. Al igual que con Argentina y Perú, la creación de mecanismos de cooperación en el ámbito de la seguridad y Defensa pretende reforzar los encuentros, la reflexión y el análisis común, de modo de ir construyendo un enfoque compartido al respecto (Ver Recuadro 11).

3.2. Acuerdos de Cooperación

Junto a los mecanismos de cooperación en Defensa, Chile ha suscrito una serie de acuerdos complementarios que permiten intensificar las relaciones en el ámbito de la Defensa con países de todas las regiones del mundo. A partir de 1997, estos acuerdos son los que se indican en el recuadro adjunto (Ver Gráfico 6).

RECUADRO 9

CHILE-ARGENTINA: INSTITUCIONES PARA LA COOPERACIÓN EN SEGURIDAD Y DEFENSA

Mecanismo de consulta y coordinación entre Estados Mayores de las FF.AA.
Creado en 1994, en el marco del Tratado de Paz y Amistad de 1984, esta instancia ha desempeñado un papel importante en el establecimiento de las medidas de fomento de la confianza mutua entre ambos países.

Comité Permanente de Seguridad (COMPERSEG)
El Comité Permanente de Seguridad chileno-argentino se constituyó el 7 de mayo de 1996, en Buenos Aires, integrado por funcionarios de alto nivel y oficiales superiores de los ministerios de Relaciones Exteriores y de Defensa de Chile y Argentina. Fue creado mediante el Memorándum de Entendimiento para el Fortalecimiento de la Cooperación en Temas de Seguridad de Interés Mutuo, firmado el 8 de noviembre de 1995, y su función es ejecutiva respecto de las decisiones adoptadas por los Presidentes y Ministros de Relaciones Exteriores y Defensa de Chile y Argentina.

Desde 1996 hasta diciembre de 2002 se han realizado doce reuniones, alcanzando niveles muy avanzados en la cooperación en distintos ámbitos de la Defensa.

El COMPERSEG ha sido también una instancia adecuada para el desarrollo de actividades académicas conjuntas que se relacionan, entre otros aspectos, con el análisis de la seguridad en la región.

Reuniones 2+2
Se denominan Reuniones 2+2 porque integran a los Ministros de Relaciones Exteriores y de Defensa de ambos países. Fueron establecidas a partir de 1997, ante la voluntad de consolidar el avance de las relaciones bilaterales en el campo de la seguridad y de la Defensa.

Hasta agosto del año 2002, esta instancia se ha reunido en cuatro oportunidades: dos veces en Chile (Zapallar, en 1997 y en 1999) y dos veces en Argentina (Campo de Mayo, en 1998, y Buenos Aires, en 2001).

En el ámbito de esos encuentros se ha acordado la realización de actividades combinadas entre fuerzas militares chilenas y argentinas; se ha coincidido en establecer fórmulas de cooperación en el territorio antártico; se ha profundizado el análisis conjunto de medidas para implementar la Declaración Política del MERCOSUR, Bolivia y Chile como Zona de Paz; se ha reflexionado sobre la situación estratégica en la región y se ha avanzado en los temas de la agenda de desarme.

RECUADRO 10

CHILE-PERÚ: INSTITUCIONES PARA LA COOPERACIÓN EN SEGURIDAD Y DEFENSA

Reuniones 2+2
La Primera Reunión del Comité Permanente de Consulta y Coordinación Política, integrado por los ministros de Relaciones Exteriores y Defensa de ambos países, se efectuó en Lima, el 9 de septiembre de 2001. Este Comité inició el proceso de homologación de los respectivos sistemas de cálculo del gasto en Defensa. Se acordó también erradicar la presencia de minas antipersonal, cumpliendo así los compromisos con la Convención de Ottawa; realizar operaciones navales combinadas e intercambiar personal militar y docente entre los institutos y centros académicos de perfeccionamiento de las Fuerzas Armadas.

Comité de Seguridad y Defensa (COSEDE)
Está integrado por funcionarios de los Ministerios de Relaciones Exteriores y Defensa de ambos países, incluidas las Fuerzas Armadas.

Este Comité se ha reunido en dos oportunidades: en Chile (Santiago, 25 de octubre de 2001), donde se aprobó el "Memorando de Entendimiento entre la República de Chile y la República del Perú para el Fortalecimiento de la Cooperación en Materias de Seguridad y Defensa de Interés Mutuo", y en Perú (Lima, 26 de marzo de 2002), oportunidad en que se acordó establecer un grupo de trabajo para iniciar la elaboración de una metodología común para medir el gasto en Defensa.

El COSEDE constituye un nuevo marco para las reuniones de los Altos Mandos de las Fuerzas Armadas de ambos países, con miras a intensificar el proceso de cooperación y transparencia bilateral en el ámbito militar.

RECUADRO 11

CHILE-BRASIL: INSTITUCIONES PARA LA COOPERACIÓN EN SEGURIDAD Y DEFENSA

Grupo de Trabajo Bilateral de Defensa (GTBD)
El Grupo de Trabajo fue creado por el acuerdo de los Ministros de Defensa de Chile y Brasil cuando se reunieron en Brasilia el 13 de julio de 2000. A la fecha se han efectuado dos reuniones de este Grupo: la primera, en Santiago, el 14 de diciembre de 2000; la segunda, en Brasilia, el 13 de noviembre de 2001.

Este grupo se ha convertido en un mecanismo de consultas políticas destinado a desarrollar las relaciones bilaterales en el ámbito de la Defensa, de la cooperación científica y tecnológica, y de la cooperación institucional de las Fuerzas Armadas de ambos países.

Estos encuentros ministeriales han servido para complementar las relaciones bilaterales entre Chile y Brasil, especialmente en los temas de organización de las estructuras ministeriales y promoción del intercambio de oficiales en academias superiores de ambos países. Asimismo, esta instancia ha servido para la difusión del estudio de la CEPAL sobre la "Metodología Estandarizada para la Medición de Gastos en Defensa" aprobado por Chile y Argentina.

Además, en el ámbito del GTBD, se resolvió realizar reuniones entre los Estados Mayores de Defensa de Brasil y de Chile.

4. POLÍTICA SOBRE DESMINADO HUMANITARIO

Una de las áreas de la Política Exterior de Chile relativa a temas de seguridad internacional, y en la que se manifiesta el apoyo de la Política de Defensa, es la promoción y desarrollo del Derecho Internacional Humanitario y su efectiva aplicación. Según esto, Chile ha apoyado el esfuerzo internacional que busca eliminar armamentos convencionales que puedan considerarse excesivamente nocivos o de efectos indiscriminados.

Chile también ha adherido a los principios internacionales según los cuales el derecho de las partes, en un conflicto armado, a elegir los métodos o medios de combate no es ilimitado; de prohibir el empleo de armas, proyectiles, materiales y métodos de combate de naturaleza tal que causen daños superfluos o sufrimientos innecesarios; así como el principio de que se debe hacer una distinción entre la población civil y las fuerzas militares.

Chile adhirió a la Convención de Ottawa en 1997 en virtud de dichos principios internacionales, de la evolución de las relaciones exteriores del país y de las necesidades de la Defensa Nacional. Particular importancia ha tenido el hecho de que las minas antipersonal son armamentos que no discriminan entre la población civil y las fuerzas beligerantes.

4.1. El Desminado Humanitario según la Convención de Ottawa

Conforme lo señala la Convención de Ottawa, el desminado humanitario abarca, en términos generales:

a) La destrucción de las minas antipersonal almacenadas (minas en exis-

GRÁFICO 6

tencia), y la remoción y destrucción de las que están sembradas en los campos minados. Asimismo, supone la inclusión en los ordenamientos internos de las normas que regulan la prohibición sobre empleo, almacenamiento, producción y transferencia de minas antipersonal.

4. Sector Defensa y Políticas Nacionales

Siendo parte del sector de la Defensa, las Fuerzas Armadas contribuyen a las actividades de desarrollo que se realizan en el orden territorial —como el apoyo a iniciativas relacionadas con zonas fronterizas y zonas aisladas— y cooperan con la industria nacional y el progreso cultural, científico y tecnológico del país, tareas que han cumplido desde el inicio de nuestra vida republicana.

1. POLÍTICAS DE ORDEN TERRITORIAL

El concepto de soberanía supone la existencia de un territorio circunscrito por límites físicos o geoespaciales, y la capacidad de imponer la jurisdicción exclusiva del Estado sobre el mismo. Esta idea de exclusividad permite orientar la gestión administrativa del gobierno conforme sus políticas y objetivos, teniendo el sector defensa un papel importante en las políticas apuntadas a desarrollar aquellas zonas del territorio que por sus características y ubicación necesitan de un respaldo especial del Estado.

1.1. Política de Desarrollo de Zonas Fronterizas

Desde la perspectiva de la Defensa, las zonas de frontera son especialmente relevantes porque en ellas convergen aspectos históricos y una referencia tangible para estimar posibles riesgos y amenazas. De aquí que los procesos integradores, que normalmente se inician en torno a objetivos delimitados y de carácter funcional, pueden variar a grados más profundos de interrelación económica, e incluso política, en la medida en que los estados que concurren a la integración aceptan sus respectivas identidades nacionales y se reconocen mutuamente el territorio donde cada uno ejerce soberanía.

Chile ha definido su zona fronteriza considerando características especiales de su territorio adyacente al límite internacional y áreas donde se aplican tratados internacionales de efectos permanentes, sujetándola a una legislación específica que contempla la coordinación efectiva entre la Dirección Nacional de Fronteras y Límites del Estado, del Ministerio de Relaciones Exteriores, y el Ministerio de Defensa Nacional. Mecanismos especiales para la adopción de decisiones operan en este ámbito y encauzan la acción del Estado en materia de bienes inmuebles fiscales, recursos hídricos, recursos naturales, expediciones científicas y de andinismo, y aplicación de disposiciones legales para zonas extremas. Esta preocupación se refleja en la importancia que se atribuye a las iniciativas de integración física con los países vecinos de directo impacto en el desarrollo de la zona fronteriza.

Cabe subrayar que las iniciativas que cada Estado desee impulsar respecto de sus zonas de frontera pueden ser de carácter unilateral, bilateral o multilateral. Chile ha adoptado iniciativas de carácter unilateral, que responden a decisiones del Estado en función del desarrollo de un área del territorio nacional sin que medie participación de otro Estado.

Complementariamente, Chile ha concurrido junto con Argentina en el impulso de iniciativas conjuntas para favorecer el desarrollo de algunas partes de la extensa frontera que comparten. La solución de los diferendos limítrofes que aún estaban pendientes entre ambos países durante la última década del siglo XX no sólo contribuyó a llevar las relaciones bilaterales al que quizás pueda ser calificado como su mejor nivel histórico, sino que permitió el impulso de iniciativas conjuntas de gran relevancia para ambos países.

Finalmente, hay iniciativas de carácter multilateral, entre las que el ejemplo

Colaboración de la Fuerza Aérea y Carabineros de Chile en tareas de apoyo a la comunidad.

más llamativo es el de la Unión Europea. La experiencia de la Comunidad Económica Europea, predecesora de la actual Unión Europea, muestra que la aceptación de las identidades nacionales, incluido el ejercicio soberano sobre un territorio definido y reconocido, respecto del cual no se alientan reclamaciones, y en consecuencia la superación de litigios territoriales y fronterizos es una condición imprescindible si se desea una integración progresivamente más profunda.

a) Iniciativa Unilateral: Rutas Marítimo-Turísticas Australes

Como parte de la política del Gobierno, y después de un análisis global con participación de la Armada de Chile, se decidió abrir tres nuevas rutas de navegación en el área del canal Beagle - Cabo de Hornos. Lo anterior tiene como objetivo incentivar de manera efectiva la explotación turística de las zonas involucradas con el consiguiente desarrollo para los habitantes de la XII Región.

Esta apertura originó la necesidad de contar con cartografía actualizada y moderna de la zona, así como con las correspondientes ayudas a la navegación —de avanzada tecnología— necesarias para proteger eficazmente la vida humana en el mar y navegar con seguridad por los canales y fiordos de la zona mencionada (Ver Gráfico 7).

GRÁFICO 7

b) Iniciativa Bilateral: Tratado Minero entre Chile y Argentina

Este Tratado abre la frontera para inversiones en proyectos mineros originadas en el país vecino, y propende a un trabajo internacional coordinado en materia de promoción de la minería, del uso del cobre y en la defensa frente al proteccionismo comercial. Se trata de un instrumento consistente con la ampliación de los acuerdos de demarcación limítrofe y la profundización de los convenios de integración física. Entre éstos, los relacionados con la apertura y cierre de pasos fronterizos y el cronograma de inversiones para una infraestructura de conexión en pasos priorizados.

El Tratado determina un ámbito de aplicación mediante una demarcación con coordenadas. Esta área no se extiende a todo el territorio nacional y no comprende los espacios marítimos, territorios insulares o el borde costero como sea que estuvieren definidos por cada país. La traza limítrofe será preservada y cuando la naturaleza de los trabajos lo requiera, los Ministerios de Relaciones Exteriores, a través de la Comisión Mixta de Límites, serán competentes para conocer cualquiera consulta o requerimiento relativo a la determinación precisa de dicha traza que realicen las Partes, para efectos de aplicar el Tratado.

El ámbito de aplicación no implica una derogación de la legislación chilena minera, o un área extraterritorial o que se pueda generar una suerte de su-

pranacionalidad de parte de la Comisión Administradora. Tampoco se identifica con el concepto que la Constitución chilena establece sobre las zonas que por ley se declararen de importancia para la seguridad nacional (Art. 19, Nº 24, inc.10º). Este ámbito es un referente esencial para las competencias de la Comisión Administradora del Tratado e incide en la posibilidad de situar en dicho espacio un área de operaciones e instalaciones vinculadas a concesiones y plantas localizadas en el territorio de la otra Parte.

Otro tema de interés es el de la constitución de derechos de agua y la posibilidad de garantizar que un proyecto minero pueda acceder a dichos recursos naturales en el territorio de la otra Parte en el ámbito de aplicación del Tratado. Podrá permitirse el uso de recursos hídricos situados en el territorio de las Partes, conforme a la legislación interna de cada país, en lo que corresponda, aunque no se trate de recursos hídricos compartidos. Esta es una relación innovadora y que abre nuevos caminos a la facilitación fronteriza y el movimiento de bienes a través de la frontera, particularmente a partir de la posibilidad de constituir derechos sobre aguas situadas en otro Estado.

El Tratado contempla una variada gama de instrumentos y mecanismos de solución de controversias según el objeto o materia controvertida, y las partes involucradas (Ver Recuadro 14).

RECUADRO 14

TRATADO DE INTEGRACIÓN Y COMPLEMENTACIÓN MINERA ENTRE CHILE Y ARGENTINA

Este Tratado tuvo su origen en el Acuerdo firmado por los Presidentes de Chile y Argentina el 29 de diciembre de 1997, así como en el Protocolo y el Acuerdo Complementario suscritos el 20 y el 31 de agosto de 1999, respectivamente. El 29 de agosto de 2000, el Senado chileno aprobó el Tratado de Integración y Complementación Minera entre ambos países y el 20 de diciembre de ese mismo año ambos Presidentes firmaron los documentos de ratificación.

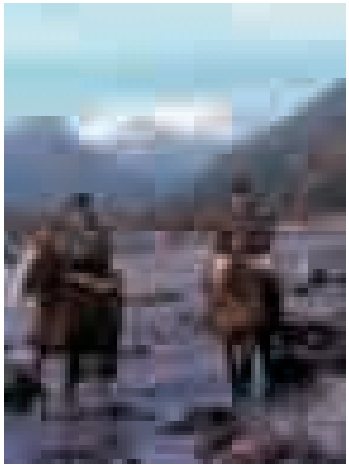
Para la gestión del Tratado Minero se cuenta con una Comisión Administradora (Art. 18), la cual se define como un órgano que no tiene naturaleza supranacional. La integran representantes de los Ministerios de Relaciones Exteriores y de Minería de Chile y Argentina (Art. 18 TM), y puede convocar a representantes de organismos públicos competentes cuando lo estime conveniente.

1.2. Política de Desarrollo de Zonas Aisladas

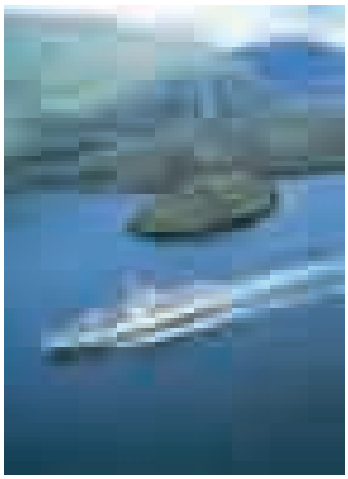
La baja densidad poblacional que caracteriza a ciertas regiones de Chile constituye un factor de vulnerabilidad importante. A esta característica se añade el hecho de que tales zonas presentan condiciones que les han impuesto un desarrollo relativamente más lento, en comparación con otras áreas del país, aunque su potencial económico sea considerable en virtud de sus riquezas naturales.

Al contrario de la proyección del crecimiento de la población de Chile, que es

más bien moderada, las previsiones sobre el ritmo de su crecimiento económico son significativas. Como consecuencia de la combinación de ambos factores, Chile se convierte en un destino atractivo tanto para la inversión extranjera como, eventualmente, para la población de países con menor desarrollo o con altas densidades poblacionales y falta de espacio físico. Una parte significativa de dichos flujos de inversión y de migración puede canalizarse, crecientemente, hacia nuestras zonas extremas, situación que constituye un desafío al que no es ajena la Defensa Nacional.



El Estado chileno se ha preocupado de implementar medidas tendientes a favorecer las zonas aisladas, de modo de incentivar su desarrollo, poblamiento y plena integración con el resto del país. Lo anterior se ha traducido en planes de desarrollo para la zona norte y para la zona austral, y en el impulso de iniciativas para canalizar flujos internos de población hacia esas áreas.



La presencia de unidades de las Fuerzas Armadas en estas zonas aisladas y alejadas de los centros vitales, genera un polo de atracción para la vida humana o nacimiento de una comunidad. La historia de nuestro país está marcada por situaciones en que surgen núcleos poblacionales en forma posterior a la presencia militar, o por otro lado, la presencia militar ha permitido la mantención y desarrollo de un grupo social.

Es así como, desde 1953 a la fecha, el Ejército de Chile ha estado presente a lo largo del territorio nacional cooperando al desarrollo y flexibilización del sistema vial de nuestro territorio. Hasta la fecha, estas obras han permitido al Estado de Chile la construcción de más de 3.500 kilómetros de caminos, 6.000 metros lineales de pistas y aeródromos, y 3.000 metros lineales de puentes, favoreciendo así la integración territorial y generando polos de desarrollo que, junto con mejorar las condiciones socioeconómicas de sus habitantes, han mejorado la presencia y acción del Estado. Actualmente, el Ejército, por medio del Cuerpo Militar del Trabajo (CMT), y en estrecha relación con la Dirección de Vialidad del Ministerio de Obras Públicas, centra su acción en la consolidación de los ejes de acción definidos por la Ruta Andina, el Eje Costero y la Carretera Longitudinal Austral, y sus respectivos caminos transversales, con énfasis en las regiones I, II, IX, X, XI y XII.

También en función de la consolidación territorial, la Armada ha impulsado el desarrollo de la ciudad de Puerto Williams, desde su fundación en 1953, y mantiene un apoyo permanente en zonas aisladas del archipiélago fueguino, al sur de Chile, en territorios insulares y en el territorio de la provincia antártica chilena, así como ayudando y dando seguridad a la navegación por medio de los guardafaros que habitan en zonas e islotes inhóspitos.

Por su parte, la Fuerza Aérea enlaza el territorio continental, insular y antártico por vía aérea, y asiste a la población en casos de emergencia, especialmente en aquellos lugares donde otros medios de acceso son dificultosos o se encuentran interrumpidos. Del mismo modo, ha instalado bases en territorios inaccesibles por otros medios para reafirmar y consolidar la soberanía nacional, como el caso de la base establecida en el Campo de Hielo Sur.

1.3. Políticas Relacionadas con los Intereses Marítimos

Los intereses marítimos corresponden a actividades de desarrollo nacional que generan beneficios de orden político, estratégico, económico, científico y social para el país. Están relacionados con la explotación, goce y uso de los recursos o beneficios suministrados por el mar, el lecho y el subsuelo que están bajo la jurisdicción marítima de un Estado. Se desarrollan en la alta mar, la zona costera y las aguas interiores.

Para usufructuar al máximo de estas potencialidades oceánicas, el Estado de Chile ha adoptado medidas respecto al ordenamiento y desarrollo de las actividades en el mar, como asimismo ha fomentado la conciencia marítima nacional.

En este plano, la labor de la Armada de Chile se orienta a lograr las condiciones que aseguren la soberanía en el mar y generen un marco de paz que facilite el desarrollo y el crecimiento. Complementariamente, entrega a los chilenos una visión marítima que sitúe a nuestro país como protagonista en el desarrollo de la Cuenca del Pacífico y valora al mar como un verdadero espacio de crecimiento y desarrollo para el país. Finalmente, busca potenciar la conciencia nacional en relación con la importancia que el mar reviste para nuestro desarrollo económico, dependiente de un comercio exterior que en más de un 90 % se realiza por vía marítima.

Los intereses marítimos de Chile incluyen algunos objetivos específicos que la Armada, con sus medios, contribuye a satisfacer. Por ejemplo:

a) Procurar la utilización más eficiente de los recursos naturales del Territorio Oceánico Nacional.

b) Desarrollar las ciencias y tecnologías marinas y todas las actividades que apoyen y sustenten el uso, la explotación, la conservación y la administración de los recursos naturales del territorio oceánico nacional.

c) Perfeccionar el marco jurídico y fortalecer los organismos de administración de dicho territorio y de las actividades marítimas, en los ámbitos del derecho nacional e internacional.

d) Proteger y preservar el medio ambiente marino en el Territorio Oceánico Nacional y procurar que las actividades de otros Estados en los océanos no afecten los intereses de Chile ni la calidad de vida de sus habitantes.

e) Dar efectiva seguridad al Territorio Oceánico Nacional, a los intereses marítimos y a las rutas oceánicas vitales para el país, dando por posibles la ocurrencia de amenazas, actos ilícitos o agresiones que lesionen la jurisdicción y soberanía del Estado, y tomando las prevenciones correspondientes para neutralizarlas.

f) Incentivar y desarrollar la industria naval en Chile, aprovechando la tecnología y la capacidad instalada tanto en astilleros privados, del Estado y la activa participación de ASMAR.

Es parte de los intereses marítimos del país utilizar la vía marítima para proyectarse hacia el Asia-Pacífico. En esta perspectiva es fundamental el papel de la Isla de Pascua, como punto del territorio chileno más próximo a los países de la ribera oriental de la cuenca de este océano.

La Isla de Pascua es la más occidental de las islas oceánicas chilenas. Se ubica en la latitud 27º 07' sur y 109º 11' de longitud oeste, a 3.700 kms. a la cuadra del puerto de Caldera. Tiene una superficie de 165 kms^2 y un perímetro aproximado de 61 kms. El 9 de septiembre de 1888 fue incorporada a la soberanía de Chile por el Capitán de Corbeta de la Armada de Chile Policarpo Toro Hurtado, quien tomó posesión de ella a nombre del Gobierno de Chile, en esa fecha. El decreto ley Nº 575, de 1974, estableció la provincia chilena de Isla de Pascua, dependiente de la V Región. Su capital es Hanga Roa y su población es de 3.837 habitantes. La autoridad marítima de Chile está presente en esta zona del Pacífico por medio de una Gobernación Marítima.

Independientemente del atractivo arqueológico y turístico de su cultura, Isla de Pascua constituye la avanzada de Chile en el Pacífico, constituyendo el punto de apoyo fundamental para las rutas marítimas y aéreas que cruzan el cuadrante suroeste del Pacífico.

1.4. Política Antártica

El Territorio Antártico Chileno constituye un elemento relevante para la definición de la política antártica. En 1940, Chile precisó, mediante el decreto supremo N° 1.747, los límites de su territorio en el continente helado. En dicho decreto se establece que forman la Antártica Chilena o Territorio Antártico Chi-

leno todas las tierras, islas, islotes, arrecifes, glaciales y demás conocidos o por conocerse, en el mar territorial respectivo existente dentro de los límites del casquete constituido por los meridianos 53° y 90° de longitud oeste de Greenwich.

Los derechos antárticos de Chile se encuentran fundados sobre bases históricas, geográficas y jurídicas. Con estos antecedentes, Chile concurrió a la negociación del Tratado Antártico en 1959, junto a otros once estados.

En relación con los derechos de soberanía territorial, el Tratado establece en su artículo IV que ninguna de sus disposiciones puede interpretarse como un menoscabo de los fundamentos de soberanía territorial de tales derechos, ni como renuncia a los mismos o a bases de reclamaciones previamente formuladas. En este sentido, el Tratado protege la situación jurídica del Territorio Antártico Chileno, y garantiza la posición de las partes respecto de los temas atinentes a la soberanía sobre dicho continente.

Como lo reconoce el Tratado Antártico en su artículo IV, Chile mantiene en forma irrenunciable sus derechos de soberanía territorial en la Antártica.

Cabe señalar que otros dos países han formulado reclamaciones de derechos de soberanía en parte de la misma área geográfica donde Chile afirma sus derechos soberanos. Con todo, Chile y Argentina, uno de tales países, se reconocieron mutuamente sus derechos antárticos, sin delimitar sus respectivos territorios, antes de suscribir el Tratado Antártico.

En su calidad de Miembro Consultivo originario de este instrumento, Chile participa, con derecho a voto, en los procesos decisionales vinculados a la Antártica y está dispuesto a considerar esquemas de control y cooperación internacional, en la medida en que ellos no afecten sus derechos de soberanía. El propósito de Chile es proyectar los intereses nacionales en esa región del mundo, sin descuidar los aspectos de protección del medio ambiente y ciñéndose estrictamente a las distintas convenciones del Sistema Antártico que han sido suscritas.

Asimismo, el 4 de octubre de 1991, se suscribió el Protocolo Adicional al Tratado Antártico sobre Protección del Medio Ambiente (Protocolo de Madrid), con el objeto de incrementar la protección del medio ambiente antártico y de los ecosistemas dependientes y asociados. Reconociendo la importancia de salvaguardar y de proteger la integridad del ecosistema de los mares que rodean la Antártica, Chile suscribió el 11 de septiembre de 1980, en Camberra (Australia), la Convención sobre la Protección de los Recursos Vivos Marinos Antárticos.

Considerando todos los instrumentos legales antes mencionados, el Estado de Chile promulgó su Política Antártica Nacional, en marzo de 2000, la cual propende a los fines que se indican en el recuadro (Ver Recuadro 15).

En el mismo territorio, el Estado de Chile dispone y opera las Capitanías de Puerto de Bahía Fildes, Bahía Covadonga, Puerto Soberanía y Puerto Paraíso, entidades todas que brindan apoyo a la seguridad de la vida humana en el mar y

RECUADRO 15

POLÍTICA ANTÁRTICA

- Proteger los derechos antárticos de Chile y afianzarlos en el marco del Tratado.
- Participar de modo activo en el Sistema Antártico.
- Consolidar la institucionalidad antártica nacional.
- Fortalecer la participación de la Región de Magallanes y Antártica Chilena, de acuerdo a las competencias administrativas que le otorga la legislación nacional, y promover las facilidades del territorio continental para servir de "puente" a la Antártica.
- Preservar la zona de paz, las actividades científicas y la reserva ecológica.
- Orientar la ciencia nacional antártica de manera de vincularla más estrechamente a las grandes tendencias en este campo.
- Conservar los recursos vivos marinos y desarrollar la pesca austral.
- Promover el turismo controlado.
- Alentar la cooperación internacional.

CONTRIBUCIÓN DE LAS FUERZAS ARMADAS

- Establecimiento de bases permanentes en territorio antártico.
- Actividades científicas y meteorológicas.
- Apoyo a actividades científicas que desarrollan otros organismos nacionales e internacionales.
- Exploración del territorio y proyección hacia el Polo Sur con propósitos meteorológicos, glaceológicos, geodésicos e hidrográficos.
- Apoyo logístico a las actividades antárticas de otros organismos nacionales y extranjeros.
- Evacuación aérea humanitaria.
- Remoción de contaminantes y desechos de bases nacionales y extranjeras.

cumplen funciones de resguardo del medio ambiente marino local. De éstas, Soberanía y Covadonga se mantienen activas todo el año, al ser operadas por las dotaciones de la Base Prat, de la Armada, desde 1947, y de la Base O'Higgins del Ejército, desde 1948, cuya completa reconstrucción está en los planes institucionales.

Estas instalaciones se complementan con la Base Aérea Antártica "Presidente Eduardo Frei Montalva", en la Isla Rey Jorge, considerada la más importante de las bases aéreas en el territorio antártico chileno y que opera durante todo el año.[24] En este lugar se encuentra el primer poblado chileno antártico denominado "Villa Las Estrellas", que cuenta con todos los servicios básicos necesarios (correos, hospital, teléfonos, banco, escuela, etc.) y constituye un símbolo soberano de Chile en la región antártica. A estas instalaciones se suman la base aérea "Teniente Luis Carvajal" y la "Estación Polar Arturo Parodi", siendo ésta la más cercana al Polo Sur en el territorio antártico nacional.

Con estos medios se apoya el quehacer científico, la preservación del medio ambiente y el ejercicio de la autoridad del Estado en este territorio (Ver Gráfico 8).

GRÁFICO 8

24 En la misma isla Rey Jorge, el Instituto Antártico Chileno (INACH) mantiene las bases "Julio Escudero" y "Julio Ripamonti". La primera de ellas es la más importante base científica de Chile en la Antártica.

1.5. Política Espacial

A partir de 1959, fecha en que nuestro país firmó el acuerdo con Estados Unidos de Norteamérica para instalar una estación rastreadora de satélites en Peldehue, la tecnología espacial en Chile ha pasado a ser una herramienta usada por diversos organismos, universidades, centros de investigación y empresas. No obstante, Chile es sólo un país usuario de esta tecnología y, por lo mismo, depende de otros estados para obtener información, servicios e imágenes satelitales. De aquí el imperativo de participar con capacidades propias en la actividad espacial.

a) Marco de Referencia

En el ámbito internacional, los criterios que orientarán la política espacial de Chile son:

- Defender el principio que el espacio ultraterrestre es patrimonio común de la humanidad, conforme lo establece la legislación internacional vigente ratificada por nuestro país.
- Promover el uso pacífico del espacio ultraterrestre para afianzar la paz internacional.
- Cautelar la soberanía y la seguridad nacional frente a un eventual mal uso de la tecnología espacial por parte de otras naciones.
- Promover la cooperación internacional y la integración con la región latinoamericana en actividades espaciales.

Lanzamiento del Fasat-Bravo en Rusia.

En el ámbito nacional, los criterios que orientarán nuestra política espacial consideran que, en el ámbito de la seguridad y la Defensa, el uso del espacio se hará de acuerdo con las normas internacionales vigentes, considerando el empleo de tecnología espacial, en el contexto del uso pacífico del espacio exterior, favoreciendo la cooperación en proyectos conjuntos entre entidades civiles y militares.

b) Objetivos

Los principales objetivos que contempla la política espacial de Chile son:

- Definir las acciones que tienen relación con el uso, conocimiento y progreso de la ciencia y tecnología espaciales, contribuyendo así al desarro-

llo socioeconómico, seguro y sustentable del país, cooperando a su vez con la implementación, seguimiento y coordinación de los proyectos nacionales en ciencia y tecnología.

- Incentivar la formación de los recursos humanos necesarios para desarrollar la ciencia y tecnología espacial.
- Aumentar nuestra participación internacional para, a través de la coordinación de organismos e instituciones que hacen ciencia y tecnología espacial, asumir un papel de mayor relevancia en ese ámbito.
- Promover, fomentar y difundir el conocimiento y los beneficios de la ciencia y tecnología espaciales a fin de crear conciencia en el país sobre su importancia y la influencia creciente que tiene en todo el quehacer nacional y mundial.

c) Orientaciones

Se dará prioridad al desarrollo de capacidades en los siguientes rubros propios de un sistema espacial:

- Elementos espaciales. Fabricación de satélites, cargas útiles y equipamientos o instrumentos de percepción remota, telecomunicaciones y científicos.
- Infraestructura espacial. En este campo se dará énfasis al desarrollo de laboratorios especializados de fabricación, prueba e integración y centros de control y rastreo. No se tiene previsto incursionar en la construcción de centros de lanzamiento.
- Lanzadores. No se ha previsto el desarrollo de cohetes, vectores, vehículos de transporte espacial u otros destinados a transportar elementos espaciales.
- Sistemas de Información. Se tenderá a la formación de un Centro Nacional de recepción, almacenamiento, procesamiento y distribución de data espacial, a fin de evitar duplicidad en su adquisición y alcanzar eficiencia a nivel nacional en el manejo de este recurso.
- Actividades espaciales. Prioritariamente, se orientarán a la formación de una masa crítica conformada por científicos, profesionales, técnicos y especialistas que permita la operación de los elementos del sistema indicados anteriormente.

2. POLÍTICAS DE COOPERACIÓN AL DESARROLLO

La Política de Defensa contiene una serie de elementos que permiten que sus instituciones, aprovechando sus fortalezas individuales y colectivas, puedan comprometer parte de sus esfuerzos al desarrollo nacional.

2.1. Política de Medio Ambiente

El objetivo general de la Política Ambiental del Gobierno de Chile es promover la sustentabilidad ambiental del proceso de desarrollo y su fin último es mejorar la calidad de vida de los chilenos y de las generaciones futuras.

Cada sector del Estado debe desarrollar una política ambiental aplicable a su propio ámbito, dentro del marco fijado por la Política Nacional. Para ese efecto, el Ministerio de Defensa Nacional ha formulado una política sectorial, denominada Política Ambiental de Defensa, que servirá de orientación general a las políticas específicas de los distintos organismos e instituciones dependientes del Ministerio. El marco legal en el cual se desenvuelven las instituciones de la Defensa Nacional en esta materia lo constituyen la ley Nº 19.300 "Orgánica Constitucional sobre Bases Generales del Medio Ambiente" y las declaraciones, convenios y tratados internacionales firmados por el Estado de Chile.

Para organizar las actividades del Ministerio en este ámbito, el 30 de enero de 2001 se creó el Comité de Medio Ambiente de la Defensa Nacional, dependiente del Estado Mayor de la Defensa Nacional. En abril de 2001 se firmó un Convenio de Cooperación Ambiental entre la Comisión Nacional del Medio Ambiente (CONAMA) y el Ministerio de Defensa Nacional, cuyos objetivos son establecer una relación de colaboración y trabajo entre ambas instituciones, hacer de la Política de Defensa una política ambientalmente limpia e identificar las temáticas de naturaleza medioambiental que le corresponda abordar e integrar a las Fuerzas Armadas y de Orden y Seguridad en acciones que supongan soluciones concretas a problemas ambientales.

Las actividades medioambientales que realizan las instituciones de la Defensa Nacional se pueden agrupar en dos grandes ámbitos. En primer lugar, aquellas referidas a la sustentabilidad ambiental de las actividades propias de los organismos que componen el sector Defensa; estos organismos han incorporado progresivamente procedimientos que minimicen los efectos ambientales que genera el normal cumplimiento de sus actividades. En segundo lugar, la participación de las instituciones de la Defensa Nacional en el Sistema Nacional de Gestión Ambiental del Estado (SNGAE). La institucionalidad ambiental nacional vigente le asigna obligaciones y responsabilidades específicas a determinadas instituciones de la Defensa Nacional respecto del control, prevención y cuidado del medio ambiente en Chile o en zonas donde el Estado tenga compromisos internacionales contraídos para concurrir con sus medios a la preservación medioambiental.

Entre las actividades que las instituciones armadas realizan son de destacar las siguientes: el esfuerzo del Ejército para obtener una producción limpia en su Complejo Industrial y Químico, situado en la Región Metropolitana, y la formación y capacitación de personal de la institución que la Academia Politécnica Militar realiza en temas de gestión ambiental. De igual modo, en todas las actividades que el Ejército realiza en terreno, tales como maniobras y ejercicios con tropas, el cuidado del medio ambiente se ha convertido en una variable que se considera para su planificación y ejecución. También se han desarrollado proyectos tendientes a optimizar el manejo de residuos contaminantes en áreas medioambientales sensibles, tales como el Borde Costero, zonas de valor agrícola, turístico y arqueológico, así como en las proximidades de reservas naturales.

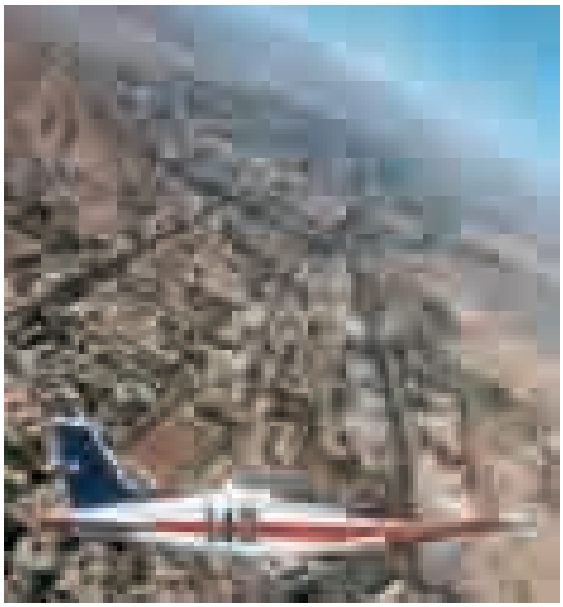
Por su parte, la Armada ha desarrollado un trabajo medioambiental de especial intensidad debido a que la legislación nacional e internacional le atribuye funciones específicas en materia ambiental. Para cumplirlas se creó, en 1993, el

Servicio de Preservación del Medio Ambiente Acuático y Combate a la Contaminación. Sus esfuerzos se orientan a velar por la calidad del medio ambiente acuático en el mar, ríos y lagos del país, minimizando las condiciones de riesgo por medio de la prevención, control y combate a la contaminación y derrames de cualquier sustancia nociva.

Para cumplir con este objetivo, el Servicio cuenta con un Plan Nacional de Investigación, Vigilancia y Control de la Contaminación Acuática. Asimismo, realiza sus actividades en distintas áreas de trabajo, particularmente las que se derivan de la Comisión Permanente del Pacífico Sur (CPPS), el Comité Nacional Asesor sobre Cambio Global, la aplicación del Protocolo sobre Protección Ambiental del Tratado Antártico (Protocolo de Madrid), el Comité Oceanográfico Nacional (CONA), y la Organización Marítima Internacional.

Es de destacar el papel desempeñado por la Armada en el impulso al desarrollo de la Institucionalidad Ambiental en lo referido al medio acuático, así como el esfuerzo por lograr una plena sustentabilidad ambiental de sus instalaciones y el cumplimiento de los requerimientos de las normas internacionales vigentes (MARPOL) por parte de los buques del inventario naval.

Finalmente, la Fuerza Aérea ha incorporado criterios y procedimientos de naturaleza medioambiental orientados a la protección del medio ambiente, en particular de la contaminación acústica. Una labor de especial importancia es la que desarrolla la Dirección de Meteorología de la FACH, la que provee de información sobre distintas variables medioambientales, contribuyendo a la gestión ambiental del país y, en particular, a la pronta reacción frente situaciones de emergencia ambiental. Asimismo, este organismo es el responsable de gestionar en Chile las estaciones de monitoreo del Calentamiento Global del planeta (Valdivia e Isla de Pascua).



2.2. Industria Militar

La industria de Defensa, y en particular la industria militar, contribuye al desarrollo del país aportando innovación tecnológica y posibilidades de transferencia tecnológica.

En este ámbito, la contribución del Ejército se centraliza en el Comando de Industria Militar e Ingeniería, destacándose las actividades de Fábricas y Maestranzas del Ejército (FAMAE), del Complejo Químico e Industrial y del Instituto de Investigación y Control. La manufactura militar, representada fundamentalmente por FAMAE, es aprovechada para la fabricación de herramientas y artículos necesarios para la producción nacional. Junto a lo anterior, la producción química militar elabora explosivos e insumos empleados en la industria y minería. Además, su desarrollo tecnológico le permite la fabricación de armamentos de diferentes tipos y calibres, vehículos blindados, cohetes y municiones.

Por lo que respecta a la Armada, ésta cuenta con los Astilleros y Maestranzas de

la Armada (ASMAR) y sus empresas relacionadas, SISDEF y SOCIBER. ASMAR es una empresa autónoma del Estado que ha pasado a convertirse en un complejo industrial altamente profesional, capaz de satisfacer las cada vez más complicadas exigencias en la carena, mantención, reparación y construcción de los buques de la Armada de Chile y de la Marina Mercante Nacional, así como a la mantención y reparación de buques de guerra de otros países. Cuenta con tres astilleros ubicados en Valparaíso, Talcahuano y Magallanes. A la fecha, ASMAR ha construido 95 buques y artefactos navales en sus astilleros.

Por su parte, la contribución de la Fuerza Aérea se canaliza fundamentalmente a través de la Empresa Nacional de Aeronáutica (ENAER). La empresa ha logrado alianzas estratégicas de negocios, en la esfera nacional e internacional, para diversos proyectos. En cuanto a fabricación, es distintivo el avión de instrucción básica Pillán, que se encuentra en plena operación en varias fuerzas aéreas del mundo. En la elaboración de piezas y partes destacan las coproducciones llevadas a cabo con empresas de distintos países de reconocido prestigio en el mundo aeronáutico. Finalmente, en lo referente a modificaciones, ENAER ha incorporado tecnología de última generación en aviones de combate y su capacidad instalada le permite desarrollar el mantenimiento de depósito del material aéreo de la Institución y de aeronaves militares y civiles de otros países.

2.3. Ciencia y Tecnología

En este campo, las instituciones de la Defensa hacen diversas contribuciones a la comunidad nacional. Gracias a convenios con entes públicos, privados y universitarios, ellas realizan investigaciones científicas que han tenido como resultante la integración de conocimientos en beneficio institucional, pero también con importantes derivaciones hacia las áreas de desarrollo privadas.

A partir del programa informático CEOTAC del Ejército se ha desarrollado un Sistema de Entrenamiento de Gestión de Instituciones y Organizaciones (SEGIO). El SEGIO permite el entrenamiento de diferentes organizaciones e instituciones civiles y militares, destacándose el "Sistema de Entrenamiento de Catástrofes", orientado a las autoridades de la administración pública del Estado, y el "Sistema de Entrenamiento de Crisis", cuyo objetivo es apoyar la preparación de autoridades que deban tomar resoluciones ante una crisis de nivel político-estratégico.

Uno de los aportes tecnológicos importantes de la Armada se materializa en la arquitectura naval, en los diques y maestranzas, así como en el desarrollo de los sistemas de mando y control de armas y de propulsión de sus naves de combate. Además, en el ámbito de la investigación científica marina, la Armada contribuye, por medio de su Servicio Hidrográfico y Oceanográfico de la Armada (SHOA), en la promulgación del plan oceanográfico nacional que recoge las necesidades de investigación, orienta el esfuerzo y coordina a los distintos organismos, universidades y centros de investigación que se relacionan con el mar.

En relación con la actividad aérea, ésta en sí misma va incorporando tecnología avanzada de manera permanente. El desarrollo de ENAER ha permitido la in-

corporación de tecnologías que sobrepasan el ámbito aeronáutico, logrando altos estándares técnicos reconocidos a nivel mundial, como la Bureau Veritas para la ISO 9002, las especificaciones militares MIL-9858 A y las de la Federal Aviation Agency (FAA) norteamericana. Por otra parte, la actividad espacial desarrollada por la Fuerza Aérea ha permitido incorporar tecnología de satélites y operar una estación satelital en el país.

En relación con las tecnologías de información geográfica, el sector Defensa provee la información territorial básica que el país requiere. Esta actividad, que se materializa en la confección de cartografía terrestre, naval y aérea, se realiza en el Instituto Geográfico Militar (IGM), el Servicio Hidrográfico y Oceanográfico de la Armada (SHOA) y el Servicio Aerofotogramétrico de la Fuerza Aérea (SAF).

El IGM confecciona la cartografía oficial del país, de diverso tipo y escalas, la que sirve a la minería, obras públicas, urbanización, educación, salud y estadísticas y, en general, al apoyo a las decisiones relativas al desarrollo por parte de las autoridades administrativas.

El SHOA ha materializado el levantamiento hidrográfico de la costa chilena. Esta labor se inició el año 1843 en la desembocadura del Río Bueno, para cubrirla posteriormente con tecnologías cada vez más avanzadas, hasta llegar a la carta electrónica actual de todo el litoral nacional, incluyendo sus fiordos, canales, bahías y puertos con sus accesos. Estos lugares se abren así a la navegación segura de las naves de comercio de ultramar y de cabotaje, cuyo tráfico se simplifica con la implementación de un completo sistema de faros y balizas, indispensable para utilizar las rutas de canales interiores que permiten a los buques evitar las inclemencias de las aguas oceánicas australes.

Finalmente, mediante el empleo de diversas técnicas de fotografía aérea, el SAF presta un importante servicio para la planificación y desarrollo de infraestructuras viales, catastro de bosque nativo, determinación de zonas aptas para el poblamiento y producción de distintas especies agrícolas, prospecciones mineras, diagnósticos ambientales y otras materias afines.

GRÁFICO 4 (continuación)

Incorporación de Tratados de DIH al Derecho Chileno (Continuación)

de la Constitución. Para ello, el Presidente debe proponer al Congreso Nacional una ley que solicite la autorización para hacer dicha declaración y, asimismo, haber oído al Consejo de Seguridad Nacional.

Por su parte, y de acuerdo con lo dispuesto en el Art. 1º de la ley Nº 18.953, que dicta normas sobre Movilización, la movilización nacional es el conjunto de actividades y medidas destinadas a poner parte o la totalidad de los potenciales humanos, materiales e industriales en situación de afrontar adecuadamente un estado de asamblea. La ejecución de estas actividades y medidas sólo tiene lugar durante la vigencia de este último estado de excepción constitucional y se inicia en la fecha que disponga el correspondiente decreto supremo de movilización. Es importante hacer notar que, sin perjuicio de lo anterior, algunas de las actividades y medidas de la movilización, las correspondientes a la etapa de Preparación de la Movilización, se realizan en estado de normalidad constitucional y sin que sea necesario el previo establecimiento del estado de asamblea.

El estado de asamblea está previsto para situaciones de guerra externa y es

PARTE IV

Conducción y Organización de la Defensa Nacional

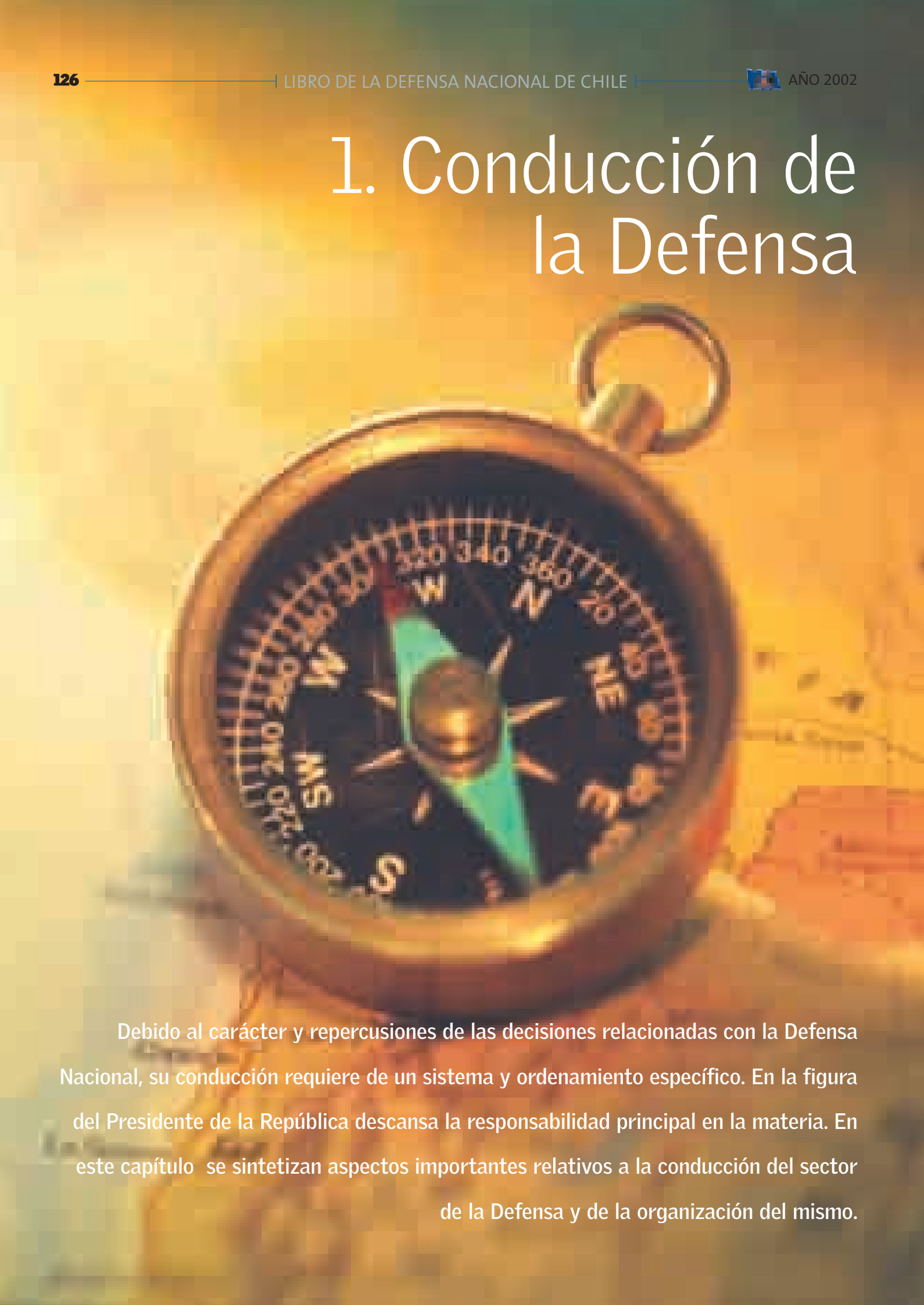
El análisis de la Defensa como un conjunto normativo explica "la manera" en que ella se materializa. Por ser ella un asunto eminentemente nacional, la responsabilidad de su gobierno y administración corresponde al Presidente de la República, quien cuenta, para desenvolverse en este ámbito, con diferentes instancias de asesoría y coordinación. Esto incluye a todos los órganos de la institucionalidad de la República donde se toman las decisiones para otorgarle seguridad externa al país.

La importancia que tienen las decisiones adoptadas en el ámbito de la estructura superior de la Defensa, así como del sector de la defensa en sentido estricto, para la marcha del país en tiempos de paz y de conflicto, exigen de una labor de asesoría global al Jefe del Estado. A este propósito concurren la contribución política, que procede de organismos, instituciones o autoridades políticas del Estado, y la militar, que procede de las Fuerzas Armadas.

De acuerdo con la Constitución Política, el Ministro de Defensa Nacional es el colaborador directo del Presidente de la República para el gobierno y administración del sector de la defensa. En esta labor, el Ministro conduce el Ministerio del ramo, compuesto por órganos de asesoría y trabajo, servicios públicos y organismos dependientes, además de las instituciones de las Fuerzas Armadas y de Orden y Seguridad Pública.

Al Ministro de Defensa le corresponde proponer la Política de Defensa Nacional a la consideración del Presidente de la República. En caso de conflicto, la legislación prevé que el Estado se organice en Campos de Acción y entrega al Ministro de Defensa la responsabilidad de coordinar a los distintos ministerios en cumplimiento de las medidas resueltas por el Presidente de la República.

1. Conducción de la Defensa



Debido al carácter y repercusiones de las decisiones relacionadas con la Defensa Nacional, su conducción requiere de un sistema y ordenamiento específico. En la figura del Presidente de la República descansa la responsabilidad principal en la materia. En este capítulo se sintetizan aspectos importantes relativos a la conducción del sector de la Defensa y de la organización del mismo.

1. LA CONDUCCIÓN DE LA DEFENSA NACIONAL

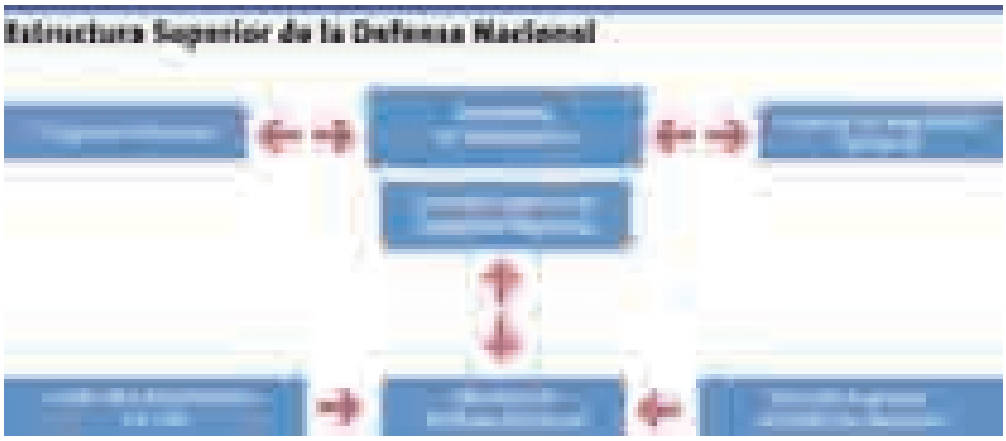
La conducción de la Defensa es el proceso mediante el cual se adoptan las decisiones para guiar y dirigir la defensa del país. Sobre la base de una determinada estructura orgánica, dicho proceso fluye por un conducto regulado y sistematizado desde el nivel de decisión más alto del Estado, que corresponde al del Presidente de la República, hasta el nivel estratégico o propiamente militar. La conducción se materializa en el ejercicio del mando. Dicho ejercicio se extiende desde el Presidente de la República hacia los Comandantes en Jefe, por intermedio del Ministro de Defensa Nacional, quien sirve de conducto regular para estos efectos, si bien sus funciones en tiempo de paz tienen ciertas variaciones en relación con el tiempo de guerra.

Las normas que regulan la conducción de la defensa en Chile se encuentran en diferentes instrumentos, que tienen distinto rango legal y responden a distintos contextos, según los momentos en que han sido promulgados. La evolución conceptual en el campo de la Defensa ha intentado reflejar mejor el ejercicio práctico del Estado moderno en esta materia y así ha surgido, por ejemplo, una tipología que distingue entre los campos político-estratégico y estratégico de conducción. Sin embargo, la evolución conceptual de la que damos cuenta no ha sido seguida por una evolución semejante de los instrumentos normativos. Con todo, aquí se han tratado de presentar, en forma sistemática, los principios doctrinarios y normas vigentes, así como las nociones modernas con que, en esferas académicas e institucionales de la defensa, tanto en Chile como en el extranjero, se está abordando el tema de la conducción.

2. INSTITUCIONES SUPERIORES DE LA DEFENSA

En el sistema de gobierno presidencial de Chile, la principal institución superior de la Defensa corresponde al Presidente de la República. Otros órganos, que cumplen funciones diversas, según el ordenamiento legal de nuestro país, son el Congreso Nacional, el Consejo de Seguridad Nacional y el Consejo Superior de Seguridad Nacional. En su conjunto, estas instituciones y órganos del Estado, que actúan en el nivel más alto de la conducción de la Defensa, componen lo que se conoce como la estructura superior de la Defensa. (Ver Gráfico 9)

GRÁFICO 9



2.1. El Presidente de la República

El artículo 24 de la Constitución Política de Chile, al referirse al Presidente de la República, señala que le corresponden el gobierno y la administración del Estado y extiende su autoridad a todo lo que tiene por objetivo la conservación del orden público en el interior y la seguridad externa de la República, de acuerdo con la Constitución y las leyes.

En relación con la función de defensa, es decir, aquella función orientada a la seguridad externa del país, las atribuciones del Presidente de la República son:

- Disponer, organizar y distribuir las fuerzas de aire, mar y tierra.
- Asumir, en caso de guerra, la Jefatura Suprema de las Fuerzas Armadas.
- Declarar la guerra, previa autorización por ley, debiendo dejar constancia de haber oído al Consejo de Seguridad Nacional.
- Declarar, con la concurrencia de otros órganos del Estado, los estados de excepción constitucional de asamblea y de sitio.[25]

Las funciones indicadas resumen las principales facultades privativas del Presidente de la República para decidir y resolver en el campo de la Defensa.

2.2. El Ministro de Defensa Nacional

El Ministro de Defensa Nacional es el colaborador directo e inmediato del Presidente de la República en el gobierno y administración del sector de la defensa. Conduce el Ministerio del ramo con arreglo a las políticas e instrucciones que reciba del Presidente.

En esta tarea, le corresponde la planificación y dirección general de las actividades del Ministerio, y prestar colaboración directa e inmediata al Presidente en la conducción de la defensa nacional, tanto en tiempo de paz como en tiempo de guerra.

Tal como se detallará a continuación, para cumplir sus funciones, el Ministro de Defensa Nacional cuenta con la asesoría de la Junta de Comandantes en Jefe (JCCJ), la que es su principal órgano asesor en estas materias. Asimismo, cuenta con el apoyo y asesoría del Estado Mayor de la Defensa Nacional (EMDN), órgano del Ministerio de Defensa, y con organismos ad hoc que se ocupan de materias específicas: el Comité de Auditores Generales, el Comité de Directores de Personal y el Comité de Directores de Sanidad. Además, le están subordinados, ya sea a través de alguna de las distintas Subsecretarías o del EMDN, organismos dependientes como la Dirección General de Movilización Nacional (DGMN), la Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos (ANEPE) y el Consejo Superior de Defensa Nacional (CONSUDENA), entre otros.

2.3. El Congreso Nacional

El Congreso Nacional se compone del Senado y la Cámara de Diputados. Cada

25 Constitución Política de la República de Chile, artículo 32, Nº 7, 19, 20 y 21.

rama legislativa tiene una Comisión de Defensa, las que cumplen las funciones de analizar e informar al respectivo plenario todos los proyectos de ley relativos a la defensa nacional, en general, y a las FF.AA., en particular.

En relación con el sector de la defensa, el Congreso, además de analizar y aprobar la ley de presupuesto, que incluye recursos financieros para la defensa, concurre con el Ejecutivo en la aprobación de leyes permanentes para autorizar o denegar el ingreso de tropas extranjeras al territorio de la República, como asimismo la salida de tropas nacionales al exterior.

De igual modo, el Congreso tiene la facultad de pronunciarse respecto del Estado de Sitio.

2.4. El Consejo de Seguridad Nacional (COSENA)

Es un organismo creado por la Constitución Política del país en 1980. Su misión es asesorar al Presidente de la República en cualquier materia de seguridad nacional que él solicite y tiene la facultad de hacer presente al Presidente, al Congreso Nacional o al Tribunal Constitucional, su opinión frente a cualquier hecho, acto o materia que, a su juicio, atente gravemente en contra de las bases de la institucionalidad o pueda comprometer la seguridad nacional. Entre otras atribuciones, puede también recabar de las autoridades y funcionarios de la administración del Estado cualquier antecedente relacionado con la seguridad exterior e interior de la República.

Está presidido por el Presidente de la República e integrado, además, por las siguientes autoridades, todas las cuales tienen derecho a voz y a voto:

- Presidente del Senado
- Presidente de la Corte Suprema
- Contralor General de la República
- Comandante en Jefe del Ejército
- Comandante en Jefe de la Armada
- Comandante en Jefe de la Fuerza Aérea
- General Director de Carabineros

También integran el COSENA, sólo con derecho a voz, las siguientes autoridades:

- Ministro del Interior
- Ministro de Relaciones Exteriores
- Ministro de Defensa Nacional
- Ministro de Economía
- Ministro de Hacienda

Este Consejo puede ser convocado por el Presidente de la República, o a solicitud de dos de sus miembros, y sus acuerdos se adoptan por mayoría absoluta de los miembros en ejercicio con derecho a voto.[26] Actúa como Secretario el Jefe del Estado Mayor de la Defensa Nacional.

26 Constitución Política, artículos 95 y 96.

2.5. El Consejo Superior de Seguridad Nacional (CONSUSENA)

Es un organismo creado por el DFL Nº 181, en 1960, cuya misión es asesorar al Presidente de la República en todo lo que se refiere a la seguridad de la nación y al mantenimiento de la integridad territorial del país.

Aparte de su función asesora, el CONSUSENA tiene la responsabilidad de analizar y proponer las medidas que, en cumplimiento de las decisiones y orientaciones del Presidente de la República, apunten a coordinar la labor de los diversos ministerios para los propósitos señalados.

En esa tarea, al CONSUSENA le corresponderá apreciar las necesidades de la seguridad nacional y hacer cumplir las medidas dispuestas por el Presidente destinadas a incrementar el potencial económico defensivo del país y a establecer la forma en que serán empleados, en caso de emergencia, los recursos de la nación. También le corresponderá apreciar las necesidades de la Defensa Nacional y solicitar, a quien corresponda, los recursos económicos necesarios para crear y mantener el potencial indispensable de las Fuerzas Armadas. Finalmente, es su responsabilidad estudiar y aprobar los documentos básicos o primarios de la seguridad nacional.

Aparte del Presidente de la República, el CONSUSENA está integrado por las siguientes autoridades:

- Ministro del Interior
- Ministro de Relaciones Exteriores
- Ministro de Defensa Nacional
- Ministro de Economía
- Ministro de Hacienda
- Comandante en Jefe del Ejército
- Comandante en Jefe de la Armada
- Comandante en Jefe de la Fuerza Aérea
- Director de Fronteras y Límites del Estado
- Jefe del Estado Mayor de la Defensa Nacional

Como Secretario del mismo se desempeña el Secretario del Consejo Superior de Defensa Nacional (CONSUDENA).

Es interesante destacar el carácter exclusivamente asesor del CONSUSENA, siendo facultad privativa del Presidente de la República resolver sobre los acuerdos adoptados por el Consejo. Esto marca un importante contraste político con el COSENA, órgano que resuelve por acuerdo de sus integrantes con derecho a voto.

3. LA CONDUCCIÓN POLÍTICO-ESTRATÉGICA

En términos específicos, la conducción político-estratégica alude a la dirección que ejerce el Presidente de la República, con la colaboración del Ministro de Defensa, cuando decide y actúa en relación directa con asuntos que, por sus ca-

racterísticas, sean gravitantes para aquellas situaciones de cooperación internacional en las que Chile concurra con fuerzas militares de cierta dimensión o para la prevención y manejo de un conflicto, que puede no ser necesariamente una guerra, y que, por lo mismo, involucre el total o parte del potencial del país, incluidas sus Fuerzas Armadas.

En el proceso que lleva a la toma de decisiones en el ámbito político-estratégico, por parte del Presidente de la República, confluyen las perspectivas políticas y técnicas de distintos sectores de la administración del Estado, así como la perspectiva militar o estratégica. A partir de ello, el Presidente resuelve una forma de enfrentar la situación.

La legislación prevé que la estructura donde confluyan aquellas perspectivas —políticas, técnicas y estratégicas— sea el Consejo Superior de Seguridad Nacional (CONSUSENA). En el seno de este Consejo, le corresponde al Ministro de Defensa la responsabilidad de proponer para la resolución del Presidente de la República, tanto en tiempo de paz como de guerra, la política de defensa nacional. En especial, le corresponde:

- Considerar y valorar las necesidades de las Fuerzas Armadas, tanto de personal como de material, destinadas a mantener su potencial, preparación y entrenamiento adecuados.
- Proponer, de acuerdo con los planes correspondientes, las misiones que deben cumplir las Fuerzas Armadas y su prioridad.
- Llevar al CONSUSENA, para su discusión y aprobación, las proposiciones relativas a seguridad nacional y que correspondan al Campo de Acción referido a la Defensa Nacional.
- Establecer los contactos necesarios con los demás ministerios y organismos civiles para obtener el mejor aprovechamiento de los servicios estatales en relación con la seguridad nacional.
- Participar en el estudio de los planes básicos primarios y dar cumplimiento a la parte pertinente al sector a su cargo.

Dado que el CONSUSENA sólo se reúne a convocatoria del Presidente de la República, diversas funciones de la conducción político-estratégica se cumplen rutinariamente en el Estado, y en particular en el Estado Mayor de la Defensa Nacional. Entre ellas destacan las siguientes:

- Realizar la Apreciación Global Político-Estratégica.
- Elaborar la planificación primaria.
- Disponer y controlar la planificación estratégica que se deriva de la planificación primaria.

4. LA CONDUCCIÓN ESTRATÉGICA DE LAS FUERZAS ARMADAS

El DFL 181, y su reglamento complementario, utiliza el concepto de "conducción estratégica de las Fuerzas Armadas" en el sentido de una acción superior para la cual el CONSUSENA asesora al Presidente de la República y estudia y propone las medidas apuntadas a coordinar la labor de los diversos Ministerios

para que se dé cumplimiento a la política que establezca el Presidente.

El Presidente tendrá, en todo momento —tiempo de paz, de guerra o estado de emergencia— una relación de mando directa con los Comandantes en Jefe respectivos, a través del Ministro de Defensa. Cuando en tiempo de guerra o en estado de emergencia sea necesario establecer fuerzas conjuntas en determinadas zonas, la relación de mando entre el Presidente y los jefes militares a cargo de dichas fuerzas se hará por intermedio del Ministro de Defensa y del Presidente de la Junta de Comandantes en Jefe.

Además, en tiempo de guerra, el Presidente de la República asume la jefatura suprema de las Fuerzas Armadas y la normativa vigente lo faculta para ejercer personalmente la conducción estratégica de las Fuerzas Armadas o bien para disponer que sea ejercida por el Presidente de la Junta de Comandantes en Jefe.[27]

Por su parte, al Ministro de Defensa, además de las tareas enunciadas anteriormente que es de su responsabilidad proponer para la resolución del Presidente de la República, le corresponde en este ámbito lo siguiente:

- Proponer las directivas y disposiciones para la conducción estratégica de las Fuerzas Armadas.
- Aprobar los planes secundarios, disponiendo su cumplimiento por intermedio de la Junta de Comandantes en Jefe.

Para el satisfactorio cumplimiento de todas las funciones reservadas al Ministro de Defensa, la legislación lo dotó de un órgano asesor propio en materias que incumban a las tres instituciones armadas: la Junta de Comandantes en Jefe (JCCJ), cuyo organismo permanente de trabajo es el Estado Mayor de la Defensa Nacional (EMDN). La Junta está conformada por los Comandantes en Jefe del Ejército, de la Armada y de la Fuerza Aérea. En tiempo de paz, es presidida por el Ministro de Defensa y, en tiempo de guerra, por un funcionario militar designado por el Presidente de la República para que se desempeñe como Presidente de este organismo asesor colegiado.

Complementariamente, en su asesoría al Ministro de Defensa le competen a la JCCJ algunas funciones de carácter específico, tales como:

- Estudiar y proponer la política militar y las medidas referentes a la seguridad nacional que incumban a las fuerzas armadas, estudiando y valorando sus necesidades.
- Proponer la solución de todos los problemas relacionados con la estrategia militar y su desarrollo durante la guerra.
- Emitir las directivas y disposiciones para la conducción estratégica de las Fuerzas Armadas, que se deriven de la planificación primaria y secundaria.
- Proponer el establecimiento de comandos o fuerzas conjuntas en aquellas zonas donde lo exija la Seguridad Nacional.

Tanto en tiempo de paz como en tiempo de guerra, a cada miembro de la Junta, es decir, a cada Comandante en Jefe, le corresponderá el cumplimiento de las decisiones que se adopten referidas a su respectiva institución.

27 Véase el DS Nº 272, de 1985, "Normas sobre constitución, misión, dependencia y funciones de las Fuerzas Armadas".

5. LA CONDUCCIÓN ESTRATÉGICA MILITAR O CONJUNTA

Este nivel de la conducción comprende las actividades de concepción y dirección que realizan las Fuerzas Armadas en la preparación y ejecución de la guerra y sus campañas. Por lo mismo, adquiere importancia la conducción y coordinación de las actividades de cada una de las instituciones armadas en función de los objetivos estratégicos que se hayan fijado.

El organismo central donde radica la coordinación a este nivel es la Junta de Comandantes en Jefe. Para estos efectos, la JCCJ cumple, además de las tareas señaladas en el acápite precedente, las funciones que siguen:

- Estudiar y aprobar los planes de los mandos conjuntos subordinados.
- Planificar la instrucción en las Fuerzas Armadas en todos aquellos aspectos de aplicación conjunta.
- Disponer la ejecución y dirección de ejercicios y maniobras conjuntas.

En tiempo de guerra, el Presidente de la JCCJ podrá ejercer la conducción estratégica de las Fuerzas Armadas, cuando así lo determine el Presidente de la República, y siempre le corresponderá, en todo caso, ejecutar, con la conformidad del Ministro de Defensa, las decisiones referidas a fuerzas conjuntas.

6. LOS CAMPOS DE ACCIÓN

En la organización del Estado para enfrentar amenazas o riesgos a la seguridad del país, y particularmente a la defensa nacional, la legislación ha previsto la agrupación de la totalidad de los ministerios e instituciones y organismos que dependen de ellos, en cuatro campos de acción: Interno, Diplomático, de Defensa y Económico.

La legislación de 1960, que estableció el CONSUSENA y los campos de acción, previó que la planificación de las medidas apuntadas a obtener la seguridad nacional fuese elaborada durante el tiempo de paz, sin perjuicio de aquellas medidas que pudieran adoptarse en tiempo de guerra. De aquí que, para efectos de facilitar la planificación, coordinación y ejecución de las diversas acciones relacionadas con la prevención de conflictos —y, con mayor razón, con su resolución— se haya tendido a observar los campos de acción como la modalidad orgánica permanente del Estado, tanto en tiempo de paz como en tiempo de guerra.

Sin embargo, la rutina habitual del Estado de Chile en tiempo de paz no se organiza por campos de acción, sino que por ministerios y sus instituciones y órganos dependientes. En buena medida, esto se explica por dos razones: por una parte, la propia naturaleza de las funciones públicas en tiempo de paz, orientadas a sectores de alta especificidad, con necesidades singulares y, por tanto, demandas propias; por otra parte, el hecho de que el carácter de los campos de acción emane de su antecedente inmediato: los "frentes" estructurados, en la legislación de 1950, para efectos de la movilización nacional en caso de conflicto bélico. Tales "frentes" son los siguientes: Interior, Exterior, Bélico y Económico.

2. El Ministerio de Defensa Nacional

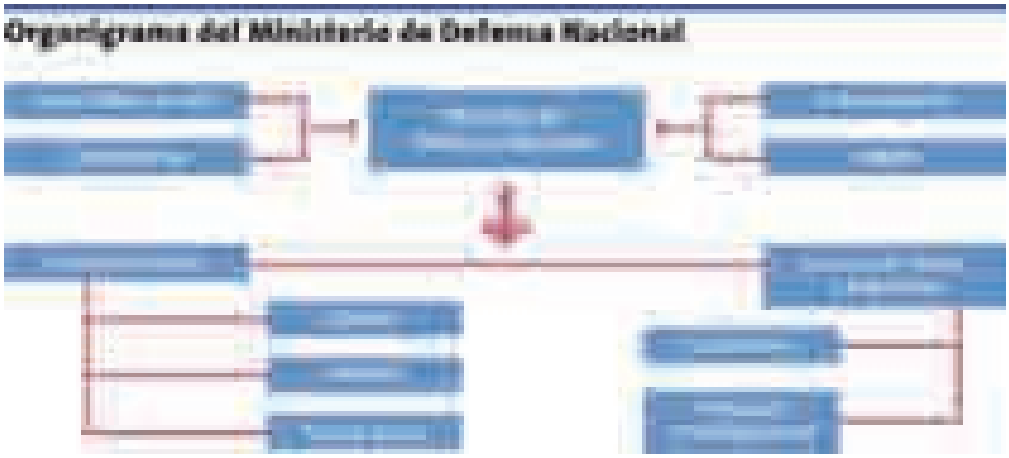
El Ministerio de Defensa Nacional es el organismo público mediante el cual el Jefe del Estado orienta y dirige la defensa del país. Para estos efectos, y de acuerdo a lo dispuesto en la Ley Nº 18.575, Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado, a su titular le corresponde, entre otras responsabilidades, proponer la Política de Defensa Nacional y las políticas específicas y planes que de ésta se deriven.

1. LA ORGANIZACIÓN DEL MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL (MDN)

El Ministerio está constituido por las Subsecretarías de Guerra, Marina, Aviación, Carabineros e Investigaciones y el Estado Mayor de la Defensa Nacional (EMDN), además de aquellos organismos mencionados en el capítulo precedente.

Dependen del Ministerio de Defensa Nacional las instituciones de las Fuerzas Armadas (Ejército, Armada y Fuerza Aérea) y las de Orden y Seguridad Pública (Carabineros y Policía de Investigaciones).[28] (Ver Gráfico 10)

GRÁFICO 10



2. LAS SUBSECRETARÍAS DEL MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL

Constituyen los órganos de asesoría y colaboración inmediata del Ministro. Sus titulares son los respectivos subsecretarios, funcionarios de la exclusiva confianza del Presidente de la República. Además de las tareas específicas que disponga el Ministro, la función de cada una de ellas es analizar y atender las materias administrativas que digan relación con la respectiva institución a la que sirven, así como impulsar todas las iniciativas y proyectos que sean de beneficio para el desarrollo de la Defensa y del Orden y Seguridad Pública.

2.1. Subsecretaría de Guerra

Ejecuta y tramita materias de orden legal, reglamentario, administrativo, presupuestario y previsional de los sectores activo y pasivo del Ejército y organismos dependientes. Asimismo, coordina el estudio y trámite de materias comunes a las cinco Subsecretarías del Ministerio de Defensa Nacional.

A través de la Subsecretaría de Guerra dependen o se relacionan con el Ministerio, entre otros organismos, la Dirección General de Movilización Nacional (DGMN), la Caja de Previsión de la Defensa Nacional (CAPREDENA), el Arzo-

28 Si bien es cierto que las instituciones policiales tienen una dependencia administrativa del Ministerio de Defensa, dependen operativamente del Ministerio del Interior.

RECUADRO 16

LA DEFENSA CIVIL DE CHILE

La Defensa Civil de Chile es una Corporación de derecho público creada por la ley 8.059, publicada en el Diario Oficial N° 20.084 de fecha 16 de febrero de 1945. Es un organismo de carácter nacional, llamado a desempeñar una acción permanente y oportuna en beneficio directo de la ciudadanía frente a cualquier siniestro que pueda alterar la vida de las personas o zonas urbanas.

Su Jefe Superior es el Ministro de Defensa Nacional, quien delega sus atribuciones que le confiere esa ley en el Director General de la Institución, y al que corresponde la dirección y administración del servicio.

Integran la Defensa Civil de Chile todas las personas naturales o jurídicas que deseen ingresar a ella en calidad de Voluntario. Asimismo, la Defensa Civil cuenta con personal de categoría "Disponible" que, de acuerdo a lo dispuesto en el Art. 30 del D. L. N° 2.306 de 1978, la Dirección General de Movilización Nacional ponga a su disposición. Este personal es asignado a prestar servicios en la Defensa Civil de Chile, cumpliendo con sus funciones por un período similar al Servicio Militar, donde son preparados para cumplir misiones propias de la institución. En la actualidad la Defensa Civil cuenta con un total de 9.000 integrantes de los cuales son 5.500 Voluntarios y 3.500 corresponden a personal en la categoría Disponibles.

La Defensa Civil de Chile se encuentra organizada a lo largo de todo el territorio nacional, contando en la actualidad con 104 Sedes Locales y 41 Estaciones de Radio. Las Sedes Locales son las unidades operativas y de acción de la institución ante una emergencia o catástrofe, y se insertan en los respectivos Comités de Emergencias y en los Centros de Operaciones de Emergencia (C.O.E.) a nivel comunal, provincial y regional, organismos que les fijan las misiones a cumplir en su zona respectiva.

bispado Castrense de Chile y la empresa del Estado Fábricas y Maestranzas del Ejército (FAMAE). También depende de ella la Defensa Civil de Chile (Ver Recuadro 16).

2.2. Subsecretaría de Marina

Ejecuta y tramita materias de orden legal, reglamentario, administrativo, presupuestario y previsional de los sectores activo y pasivo de la Armada y organismos dependientes. Coordina la acción de los órganos y servicios públicos vinculados con el sector de su interés. Astilleros y Maestranzas de la Armada (ASMAR) se relaciona con el Ministerio de Defensa Nacional por intermedio de esta Subsecretaría.

Esta Subsecretaría cumple todas las gestiones inherentes a la administración y fiscalización de uso de los bienes nacionales ubicados en las costas marinas y riberas de ríos y lagos. En esta función tiene especial relevancia el ejercicio de las gestiones de otorgamiento de concesiones marítimas y de acuicultura, y la planificación de uso del borde costero. (Ver Recuadro 17)

2.3. Subsecretaría de Aviación

Ejecuta y tramita materias de orden legal, reglamentario, administrativo, pre-

RECUADRO 17

POLÍTICA NACIONAL DE USO DEL BORDE COSTERO

Ella establece un marco orgánico que permite el mejor aprovechamiento de los espacios marítimos y terrestres del litoral, fijando para ello los elementos indispensables que posibilitan su desarrollo. La longitud de la costa del territorio continental, más las islas cercanas al continente e islas esporádicas, abarcan un total de 84.040 kms. A la fecha, se ha otorgado un 4% de dicha extensión en Concesiones y Destinaciones Marítimas, y Concesiones de Acuicultura.

Tales espacios son un recurso limitado, que permite múltiples usos, en algunos casos exclusivos, y en otros, compatibles entre sí. El objeto de la Política Nacional de Uso del Borde Costero (PNUBC) es, precisamente, definir su mejor empleo.

Esta normativa contempla el funcionamiento de una Comisión Nacional de Uso del Borde Costero y una Comisión Regional de Uso del Borde Costero, constituida por las autoridades ligadas al sector, que tiene por misión proponer la respectiva zonificación.

La Comisión Nacional —entidad asesora del Presidente de la República— está encabezada por el Ministro de Defensa Nacional y la integran la Subsecretaría de Marina, los Ministerios y las entidades vinculadas al área.

RECUADRO 18

LA AGENCIA CHILENA DEL ESPACIO

Es un servicio público funcionalmente descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, sometido a la supervigilancia directa del Presidente de la República, cuyo objeto es asesorarlo en materias espaciales y servir de instancia de coordinación entre los organismos públicos que tengan competencias asociadas a dichas materias.

En especial, corresponderán a la Agencia las siguientes tareas:

- Asesorar al Presidente de la República para que la política exterior de Chile, en aquellas materias que tengan incidencia en asuntos espaciales, se adecue a la política nacional espacial, propiciando para ese efecto, la coordinación entre el Ministerio de Relaciones Exteriores y las demás carteras representadas en la Agencia Chilena del Espacio, y efectuando las proposiciones pertinentes.
- Promover y proponer la celebración de convenios internacionales, a objeto de acceder y canalizar la cooperación internacional científica, tecnológica y económica, en el ámbito de la actividad espacial.
- Promover y proponer la celebración de convenios u otros instrumentos destinados a canalizar aportes públicos y privados al desarrollo de las materias espaciales.
- Estudiar la legislación nacional vigente aplicable a los asuntos espaciales y proponer los perfeccionamientos o reformas que sean pertinentes, tanto en el ámbito institucional como en lo funcional. En particular, la Comisión deberá elaborar y proponer un proyecto de ley destinado a crear una institucionalidad que asuma de modo permanente el desarrollo de las actividades espaciales.
- Coordinar con todos los organismos estatales y privados, tanto nacionales como internacionales, todas las actividades que tengan relación con el espacio y que se desarrollen en Chile o por Chile en el exterior.
- Como ente coordinador e impulsor de las actividades espaciales en el país, estructurará un Plan Espacial Nacional consecuente con los lineamientos establecidos en esta Política Espacial Nacional.

supuestario y previsional de los sectores activo y pasivo de la Fuerza Aérea y organismos dependientes.

Empresa Nacional de Aeronáutica (ENAER) se relaciona con el Ministerio de Defensa Nacional por intermedio de esta Subsecretaría y ella también es responsable de apoyar las actividades la Agencia Chilena del Espacio. (Ver Recuadro 18)

2.4. Subsecretaría de Carabineros

Tiene por misión asesorar directamente al Ministro de Defensa Nacional en todas aquellas materias relacionadas con Carabineros de Chile y la Dirección de Previsión de Carabineros (DIPRECA), sean éstas de carácter administrativo, legal, previsional y presupuestario y que deban tramitarse a través de esta Subsecretaría de Estado.

2.5. Subsecretaría de Investigaciones

Tiene por misión asesorar directamente al Ministro de Defensa Nacional en todas aquellas materias relacionadas con la Policía de Investigaciones de Chile, tanto administrativas como de orden legal, previsional y presupuestario, de carácter general y especial, que deban tramitarse por intermedio de esta repartición.

3. EL ESTADO MAYOR DE LA DEFENSA NACIONAL (EMDN)

El Estado Mayor de la Defensa Nacional es el organismo permanente de asesoría, trabajo y coordinación del Ministro de Defensa Nacional en todo lo que dice relación con la preparación y empleo de las Fuerzas Armadas. Se trata de un organismo conjunto, es decir, integrado por representantes de las tres instituciones armadas, bajo el mando del Jefe del Estado Mayor de la Defensa Nacional. Asimismo, al EMDN le corresponde desempeñar las funciones de organismo de trabajo y coordinación del Consejo Superior de Seguridad Nacional (CONSUSENA) y de la Junta de Comandantes en Jefe (JCCJ).

El Jefe del Estado Mayor de la Defensa Nacional es un General de División, un Vicealmirante o un General de Aviación, designado en forma rotativa entre las instituciones armadas, y que permanece dos años en su puesto. El Estado Mayor de la Defensa Nacional cuenta, además, con una Subjefatura, ejercida por un Oficial General también en forma rotativa, y las Direcciones y Departamentos Especiales que señale su Reglamento Interno. Lo anterior, sin perjuicio del funcionamiento permanente o eventual de los Consejos y Comités Asesores dependientes del Jefe del Estado Mayor de la Defensa Nacional que se establezcan por decreto supremo o por orden ministerial.

Las tareas generales del Estado Mayor de la Defensa Nacional son:

- Realizar todo trabajo o estudio que determine el Ministro de Defensa Na-

cional, así como aquellos acordados por el Consejo Superior de Seguridad Nacional, por la Junta de Comandantes en Jefe y que tengan relación con la Seguridad Nacional, y la preparación y empleo de las Fuerzas Armadas, ya sea en tiempo de paz, de crisis o guerra.

- Preparar y mantener actualizada la planificación primaria y secundaria de la Defensa Nacional.
- Realizar, en coordinación con la Dirección General de Movilización Nacional, todo trabajo o estudio relacionado con la movilización nacional que disponga el Consejo Superior de Seguridad Nacional.
- Coordinar la ejecución de las funciones y tareas conjuntas que deban realizar las Fuerzas Armadas.
- Coordinar con el Ministerio del Interior aquellas actividades que les competan realizar a las Fuerzas Armadas relacionadas con la seguridad interior del país, así como en situaciones de catástrofe, de acuerdo con la Constitución y las leyes. (Ver Gráfico 11)

GRÁFICO 11

4. EL CONSEJO SUPERIOR DE LA DEFENSA NACIONAL (CONSUDENA)[29]

Su función principal es controlar las inversiones que se hagan con cargo a la Ley Reservada del Cobre, las que deben ser autorizadas por Decreto Supremo. Es presidido por el Ministro de Defensa y está integrado por:

- Ministro de Relaciones Exteriores
- Ministro de Hacienda
- Comandantes en Jefe de las Fuerzas Armadas
- Subsecretarios de Guerra, Marina y Aviación
- Jefes de Estados Mayores de las Fuerzas Armadas
- Jefe del Estado Mayor de la Defensa Nacional

Actúa como Secretario un oficial superior (en retiro), especialista en Estado Mayor.

29 Creado por la Ley Nº 7.144, del 5 de enero de 1941.

30 Reconocida como Institución de Educación Superior por la Ley Nº 18.962 Orgánica Constitucional de Enseñanza, del 10 de marzo de 1990.

5. ACADEMIA NACIONAL DE ESTUDIOS POLÍTICOS Y ESTRATÉGICOS (ANEPE)

La Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos es el órgano académico del Ministerio, especializado en materias de seguridad y defensa.[30] Su misión es desarrollar las actividades de docencia, investigación, extensión y difusión destinadas a incrementar los conocimientos en materias de Seguridad Nacional y Defensa Nacional. La ANEPE orienta su quehacer hacia el personal de las Fuerzas Armadas, de las Fuerzas de Orden y Seguridad Pública, de la administración del Estado (en especial del sector Defensa), del sector privado y de la comunidad de Defensa, en general.

Particularmente, su orientación hacia el mundo civil responde al esfuerzo impulsado desde el Ministerio para ampliar la participación de civiles en la defensa con el objetivo de formarlos en las diversas materias relacionadas y estimular su incorporación a instancias de trabajo del sector de la defensa.

Su director es un Oficial General de las Fuerzas Armadas en servicio activo, designado por el Presidente de la República. Su cuerpo académico está compuesto por profesionales civiles y de la Defensa Nacional en servicio activo o en retiro.

Entre sus principales actividades destaca la realización de cursos de postítulo y postgrado, tales como el Curso de Alto Mando, el Curso de Estudios Superiores para Oficiales Jefes y Superiores de los Servicios, el Diplomado en Estudios Políticos y Estratégicos (DEPE) y el programa de Maestría en Seguridad y Defensa.

6. LA DIRECCIÓN GENERAL DE MOVILIZACIÓN NACIONAL (DGMN)

Es un organismo ministerial en el que participan representantes de las tres ra-

mas de las Fuerzas Armadas. Su director es un Oficial General de Ejército o de grado equivalente de la Armada o Fuerza Aérea en servicio activo, designado por decreto supremo.

Las principales funciones de la DGMN son coordinar y controlar las siguientes actividades:

- La Movilización Nacional, que es el conjunto de actividades y medidas destinadas a poner una parte o la totalidad del potencial humano, material e industrial del país en situación de enfrentar adecuadamente un conflicto.
- El Reclutamiento, que se centra principalmente en la convocatoria, selección y distribución de los ciudadanos que cumplen el Servicio Militar Obligatorio.
- El control de armas y explosivos. La ley entrega a la DGMN la responsabilidad de controlar las armas de fuego, municiones, explosivos y productos químicos empleados en la fabricación de explosivos, que estén en posesión de personas naturales o jurídicas.
- El control de armas químicas y toxígenas. Es una responsabilidad derivada de la ratificación por parte de Chile, de la "Convención internacional para la Prohibición del Desarrollo, Producción, Almacenamiento y el Empleo de Armas Químicas".
- Las artes marciales. La ley establece que el Ministro de Defensa Nacional, por intermedio de la DGMN, debe llevar el control de estas actividades en el país.

3. Movilización Nacional y Servicio Militar

Este capítulo describe la Movilización Nacional como la previsión y adecuación de los recursos humanos y materiales que deben servir al Estado para enfrentar un conflicto bélico. Un Servicio Militar Obligatorio permite en Chile contar con fuerzas en presencia suficientes para cumplir con las tareas de la Defensa en tiempo de paz y la generación de reservas entrenadas para el caso de movilización.

1. LA MOVILIZACIÓN NACIONAL

Comprende tres etapas: preparación, ejecución y desmovilización. La preparación se realiza en estado de normalidad constitucional mediante la planificación y alistamiento de los potenciales humanos, materiales e industriales. Su ejecución es descentralizada y supone, entre otras materias, la organización del conjunto de la administración del Estado en Campos de Acción.

1.1. Movilización del Potencial Humano

En caso de conflicto externo, considerado en la Constitución Política de la República como un estado de excepción denominado "Estado de Asamblea", los criterios de asignar recursos para incrementar las fuerzas, son modificados para responder a las circunstancias de emergencia asociadas al mismo. En la Movilización Nacional se intenta preparar al país sin que se produzcan cambios ostensibles en el curso normal de las actividades nacionales.

La elaboración y la actualización permanente de los documentos y planes de movilización es una función que desarrolla el Estado Mayor de la Defensa Nacional (EMDN), mientras que el alistamiento, que comprende la coordinación y ejecución de medidas preparatorias de movilización, es una función que ejecuta la Dirección General de Movilización Nacional (DGMN).

Durante los últimos años ha existido una permanente preocupación por modernizar conceptos y procedimientos tendientes a llevar el proceso de la movilización a escenarios más realistas y acordes a sus necesidades.

Para lo anterior, la DGMN ha puesto en práctica su proyecto "Avance" que, en síntesis, considera actualizar en todos los niveles (EMDN, DGMN, Estados Mayores institucionales, unidades operativas, zonas navales, bases aéreas y Unidades Bases de Movilización) los procedimientos de validación y control de la administración de la reserva y de requerimientos del campo de acción de la defensa. Asimismo, el proyecto se orienta a perfeccionar los procesos de consulta, análisis y evaluación involucrados en la asignación de recursos, asegurando una real y oportuna administración de la información durante la etapa de pre-

paración y, consecuentemente, en la ejecución de la movilización del potencial humano.

2. EL SERVICIO MILITAR OBLIGATORIO

El Servicio Militar Obligatorio (SMO) fue establecido en Chile mediante la Ley Nº 1.362 de "Reclutas y Reemplazos del Ejército y la Armada", promulgada el 5 de septiembre de 1900. Aunque su extensión es universal, es decir, se funda en el carácter obligatorio y solidario de la carga pública, el costo de este modelo de conscripción es muy elevado y no esta acorde con las necesidades actuales de la Defensa Nacional. Por lo mismo, durante la mayor parte del siglo XX su aplicación fue selectiva, para lo cual se diseñó un sistema de reclutamiento que permitiera seleccionar el contingente a partir de la Base de Conscripción. Con algunas variaciones, este sistema se ha mantenido en el tiempo, dando lugar a lo que se conoce como un modelo obligatorio-selectivo de conscripción.

2.1. El Proceso de Modernización del SMO

Durante los cien años de vigencia del SMO, la sociedad chilena experimentó un proceso de cambios de gran significación y magnitud, a los que este servicio al país debió periódicamente adaptarse. El surgimiento de nuevas realidades sociales, económicas y culturales, particularmente a partir de los años 60, así como las necesidades de la defensa de Chile derivadas de los cambios acaecidos en el escenario internacional y estratégico sobre todo tras el fin de la Guerra Fría, hicieron aconsejable hacer una modernización sustantiva del SMO.

A partir de 1994, el servicio militar comenzó a ser readecuado para introducirle al modelo vigente en Chile, de carácter obligatorio aunque de reclutamiento selectivo, elementos que compensaran esta situación, sin afectar los fundamentos militares del mismo. En una segunda fase, se procedió a organizar, durante el año 2000, un Foro Nacional sobre el Servicio Militar Obligatorio, es decir, una instancia de reflexión a la que concurrieron variadas organizaciones representantes de la sociedad civil y organismos e instituciones del Estado, particularmente las Fuerzas Armadas.

Con fecha 5 de septiembre de ese mismo año, por medio del decreto supremo Nº 81 del Ministerio de Defensa Nacional, se aprobó una propuesta de modernización del Servicio Militar Obligatorio que recoge, en importante medida, una serie de ideas matrices esbozadas en ese Foro.

En lo fundamental, la propuesta considera el diseño de un sistema de reclutamiento que fomente la presentación voluntaria a cumplir con este servicio al país y que, en subsidio, permita seleccionar el porcentaje de contingente no cubierto con voluntarios por medio de un mecanismo de sorteo público y universal. Algunas de las innovaciones que se pretenden introducir dicen relación con la objetividad y transparencia del sistema de reclutamiento, la instauración de la inscripción automática en los Registros Militares por el solo hecho de ser chileno, el perfeccionamiento de las modalidades de cumplimiento y la creación

4. Las Fuerzas Armadas

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

1. POLÍTICA MILITAR

La Política Militar corresponde al conjunto de orientaciones que el Ministerio de Defensa dirige a las Fuerzas Armadas para materializar las normas propiamente militares que se derivan de la Política de Defensa Nacional. Ella orienta el quehacer de las Fuerzas Armadas como un todo armónico y coordinado, de aquí que tenga un carácter conjunto. La Política Militar apunta a dar respuesta, en el ámbito estratégico, a los requerimientos de la Política de Defensa y, al mismo tiempo, sentar las bases de las políticas institucionales específicas. Entre otras cosas, ella puede fijar criterios o estándares para materiales y equipos de uso común en las tres instituciones, procedimientos de tipo logístico y gestión de recursos, procedimientos operativos normales, entrenamiento conjunto y materias que permitan optimizar el cumplimiento de las tareas comunes y conjuntas de las instituciones.

2. MISIÓN DE LAS FUERZAS ARMADAS

Las Fuerzas Armadas, dependientes del Ministerio encargado de la Defensa Nacional, están integradas sólo por el Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea de Chile. Estos cuerpos armados existen para la defensa de la patria, son esenciales para la seguridad nacional y garantizan el orden institucional de la República. En su calidad de cuerpos armados, son esencialmente obedientes, no deliberantes, profesionales, jerarquizados y disciplinados.

En el plano de la defensa o seguridad exterior, la misión general de las Fuerzas Armadas es disuadir o combatir toda amenaza externa con el propósito de resguardar la soberanía y mantener la integridad territorial. También cooperan con fuerzas militares de otros países en iniciativas bilaterales o multilaterales, siempre de acuerdo con el interés nacional.

En función de esos fines, la labor de las Fuerzas Armadas es permanente y descansa fundamentalmente en el juramento de servicio a la patria y defensa de sus valores escenciales que cada uno de sus integrantes expresa al momento de ingresar a las filas, y en el adecuado alistamiento del personal y del material de cada una de las instituciones armadas. Por estas razones, y por la naturaleza de las misiones asignadas, la profesión de las armas se considera como eminentemente vocacional. Esto se ve reflejado en los cuerpos legales correspondientes donde se establece, entre otros aspectos, que "la incorporación a las plantas y dotaciones de Oficiales y personal del Cuadro Permanente sólo podrá hacerse a través de sus propias Escuelas Matrices".[31]

Derivado de las particulares exigencias que impone la función militar y la carrera profesional, los organismos y el personal que las desempeñan, así como sus institutos de formación profesional, se ajustan a normas jurisdiccionales, disciplinarias y administrativas que se establecen en cuerpos legales específicos.

El personal de las Fuerzas Armadas está constituido por el personal de planta (Oficiales, Cuadro Permanente o Gente de Mar, y Empleados Civiles), el personal a contrata y el personal de reserva llamado al servicio activo. En forma

31 Se exceptúan de esta norma a los Oficiales del Servicio Religioso y Oficiales pertenecientes a escalafones de los Servicios Profesionales. Véase la Ley Nº 18.948, Orgánica Constitucional de las FF.AA., de febrero de 1990.

complementaria, y aunque no forman parte del personal de planta, también están sometidos a la jerarquía y disciplina de las Fuerzas Armadas y leyes correspondientes los Subalféreces, Cadetes, Grumetes, Aprendices y Alumnos de las escuelas institucionales, así como los Soldados Conscriptos.

Las Fuerzas Armadas requieren estar preparadas y capacitadas para cumplir sus misiones con suficientes grados de flexibilidad y dinamismo. En términos generales, deben estar preparadas tanto para el combate como para afianzar la paz de que Chile goza y participar en el esfuerzo que el Estado realiza en el mantenimiento de la paz mundial. Es por esto que a las Fuerzas Armadas no se las puede concebir como instituciones abocadas única y exclusivamente a los problemas de la guerra, sino también a los problemas de la construcción de la paz.

Su despliegue y organización de paz debe darles la capacidad suficiente para transformarse en el órgano militar que el Estado necesita para enfrentar eventuales conflictos o para hacerse cargo de las tareas que el Estado les encomienda en el ámbito de la cooperación internacional.

3. FUNCIONES DE LAS FUERZAS ARMADAS

A fin de poder cumplir con las tareas que tienen asignadas, las Fuerzas Armadas realizan una serie de actividades conjuntas, comunes y específicas.[32]

La ejecución de las actividades conjuntas y comunes ha demostrado su utilidad para un accionar coordinado bajo el concepto de "unidad de la guerra". Normalmente, las actividades conjuntas y comunes se coordinan y disponen a través del Estado Mayor de la Defensa Nacional.

3.1. Funciones Conjuntas

Son aquellas actividades que requieren, para el cumplimiento de un objetivo determinado, la participación activa e integrada, bajo un mando único, de medios y efectivos del Ejército, Armada y Fuerza Aérea, o de dos de estas instituciones a lo menos.

3.2. Funciones Comunes

Son aquellas actividades que, aunque persiguen similar finalidad, son efectuadas individualmente por el Ejército, Armada y Fuerza Aérea, sin perjuicio de la coordinación que corresponda.

3.3. Funciones Específicas

Son aquellas actividades que, en forma propia y exclusiva, corresponde realizar a cada una de las ramas de las Fuerzas Armadas.

32 Ver DS Nº 272 del 16 de marzo de 1985.

La singularidad de cada sociedad y las capacidades y limitaciones con que se desenvuelve cada Estado en el ambiente internacional determinan que el empleo, misiones, funciones y características de las Fuerzas Armadas sean especiales y únicos para cada país en particular. Ellas se enmarcan dentro de la libertad de acción de cada Estado para establecer su propia concepción de seguridad de la nación y su propia Política de Defensa.

4. CONSIDERACIONES SOBRE EL TEMA CONJUNTO

En la búsqueda de soluciones estratégicas acordes a nuestra realidad y a la disponibilidad de medios, y tomando en cuenta la experiencia de países que se han visto envueltos recientemente en conflictos, ha quedado de manifiesto la necesidad de ejercer la conducción conjunta, de manera de integrar sus capacidades para lograr resultados que sean, a la vez, eficaces en cuanto al efecto y oportunidad, y eficientes en cuanto al empleo de los recursos.

Aunque este enfoque ha adquirido especial impulso desde el fin de la Guerra Fría, ya desde 1951 viene dándose en Chile un aumento sostenido de la capacidad de entrenamiento y operación conjunta de fuerzas, lo que se ha materializado en una serie de actividades conjuntas de las Fuerzas Armadas. Una de sus expresiones más importantes es la Región Militar Austral (RMA), pero destacan también las múltiples actividades académicas de carácter conjunto, tanto en el ámbito de las Academias de Guerra como de las instituciones: períodos de estudios conjuntos, juegos de guerra conjuntos y ejercicios conjuntos que permiten instruir y entrenar al personal de diferentes grados, así como unidades de las instituciones en materias de carácter conjunto. Al más alto nivel de la conducción militar o conjunta, hay que señalar la existencia, desde 1942, del Estado Mayor de la Defensa Nacional —EMDN, organismo del Ministerio de Defensa—, como ente integrador, planificador, coordinador y asesor.

El cumplimiento de las misiones que las Fuerzas Armadas tienen asignadas supone que ellas deberán realizar operaciones militares complejas que requieren de significativos esfuerzos terrestres, marítimos, aéreos, logísticos y de inteligencia, debidamente coordinados desde el más alto nivel estratégico. Este supuesto es válido no sólo para alcanzar objetivos en una guerra, sino también cuando ellos son de naturaleza limitada, por ejemplo en situaciones de crisis. Esta necesaria coordinación se refleja en la solución estratégica que las Fuerzas Armadas adopten. Cuando esta solución exige que determinado objetivo estratégico deba lograrse con el esfuerzo integrado, coordinado y armónico de medios terrestres, navales y/o aéreos, la consecuencia es el imperativo de crear un órgano de maniobra conjunto que cumpla con esas características y esto conlleva la necesidad de materializar una conducción militar de carácter conjunto.

4.1. Algunos Conceptos

La estrategia militar o conjunta se define como "la ciencia y el arte de concebir y conducir la utilización de los potenciales del campo de acción bélico, en la preparación y ejecución de la guerra, coordinando las actividades de cada una

de las instituciones de las FF.AA. y comandos conjuntos para alcanzar los objetivos entregados por la Política". Es decir, como un todo, las FF.AA. constituyen un órgano de maniobra conjunto per se, pudiendo, si la situación lo aconseja conformar otros órganos conjuntos subordinados de carácter permanente (comandos conjuntos) o circunstancial (fuerzas de tarea conjuntas: por ejemplo, fuerzas aerotransportadas conjuntas o fuerzas anfibias conjuntas).

De la naturaleza del objetivo, de los imperativos estratégicos, del análisis de los elementos de la conducción estratégica y de la misión recibida, dependerá la forma en que se organicen los medios y sus características (conjuntos, combinados o institucionales). Por ello la determinación del empleo de medios conjuntos es una responsabilidad del conductor militar del nivel correspondiente, a quien se le ha asignado la misión y entregado el objetivo.

4.2. La Conducción Conjunta

Son las actividades realizadas para ejercer el mando y la coordinación entre las fuerzas de dos o más instituciones cuando éstas deban participar en una operación conjunta por la existencia de un objetivo que no pueda ser alcanzado por medios de una sola institución.

La conducción conjunta nace en el nivel de las FF.AA. y se proyecta hacia la conducción de un comando conjunto, pero puede materializarse en niveles menores al de un comando conjunto, como la conducción de los órganos de maniobra conjuntos y de operaciones conjuntas, sean éstas gestadas a nivel de las FF.AA. o por un comando conjunto del nivel correspondiente. (Ver Recuadro 19)

4.3. Operaciones Conjuntas

Una operación conjunta es un esfuerzo ofensivo realizado por órganos de maniobra generados por las FF.AA. o por comandos conjuntos, para un período determinado, integrados por fuerzas de dos o más instituciones, bajo un mando único, para lograr un objetivo de repercusiones estratégicas que no puede ser logrado de otra forma.

4.4. Conclusiones Sobre lo Conjunto

De la visión general entregada sobre el tema de la conducción conjunta de campañas y de operaciones se pueden extraer algunas consideraciones:

a) La guerra moderna es, en sí, un hecho conjunto y no es factible concebir que uno de los componentes bélicos de las Fuerzas Armadas podría, por sí solo, lograr el objetivo estratégico asignado.

b) No obstante lo anterior, para el logro del objetivo estratégico al menor costo y en el plazo previsto, más que estructurar siempre fuerzas conjuntas, lo relevante es emplear los medios que sean adecuados a ese fin.

RECUADRO 19

CONDICIONES PARA LA CONDUCCIÓN CONJUNTA

En cuanto al objetivo: tener características o repercusiones estratégicas, de tal manera que justifique el empleo de fuerzas de diferentes instituciones bajo un Mando común.

En cuanto a las fuerzas: ser de dos o más instituciones y en cantidad o tamaño proporcional a la naturaleza del objetivo a lograr. Una característica especial de las fuerzas es que no siempre tienen que estar bajo el Mando Conjunto.

En cuanto al mando: ser ejercido por un Oficial de cualquiera de las instituciones participantes, el que contará con la asesoría de un Estado Mayor Conjunto integrado con miembros de las instituciones participantes en forma proporcional y cuya tarea es asesorar al Comandante en todas las materias de carácter conjunto y, al mismo tiempo, de las características propias de empleo, conducción y doctrina de las instituciones participantes.

En cuanto al escenario: Las características del escenario, junto con la naturaleza del objetivo son, quizás, los elementos más importantes a considerar para la organización de una fuerza conjunta o la realización de una operación conjunta (aerotransportada o anfibia). En este caso, se desprende que el escenario y el objetivo son de tales características que solamente una fuerza conjunta es capaz de lograrlo. Si ese objetivo puede ser alcanzado por las fuerzas de una institución, por sí solas, o por una institución con el apoyo de otra, no se justifica la conducción conjunta ni la organización de una fuerza conjunta.

c) La importancia relativa de cada institución podrá variar en cada teatro según su preponderancia, su presencia comparativa permanente, las amenazas por enfrentar, la situación estratégica y el escenario. Sin embargo, en un teatro conjunto, las componentes que lo integran deberán tener similar capacidad estratégica y responsabilidad en el logro del objetivo estratégico.

d) La definición de los objetivos estratégicos, cuyo logro sea sólo posible mediante el empleo coordinado de medios terrestres, navales o aéreos, es la génesis de la conducción conjunta.

Finalmente, es necesario resaltar que la legislación chilena establece que la Junta de Comandantes en Jefe debe proponer la solución de todos los problemas relacionados con la estrategia militar y su desarrollo durante la guerra y dentro de ello debe proponer el establecimiento de comandos conjuntos en aquellas zonas donde lo exija la seguridad nacional. De lo anterior se deduce que es en el seno de este organismo donde se gesta la creación de comandos conjuntos o de fuerzas de tarea conjuntas, de acuerdo a la solución estratégica que se adopte y a la luz de los elementos detallados precedentemente.

5. LA INTEROPERATIVIDAD

Entendida como la habilidad de sistemas, unidades o fuerzas, para entregar o recibir servicios de otros sistemas, unidades o fuerzas, y usar estos servicios compartidos en forma eficiente, la interoperatividad puede ser considerada hoy como un requisito básico para la ejecución de operaciones militares conjuntas o

de fuerzas combinadas integrantes de una coalición internacional.

En el plano nacional, la interoperatividad impacta en el funcionamiento y organización de las Fuerzas Armadas y sus medios. El desafío de las instituciones de la defensa de Chile es mejorar las capacidades de interoperar entre ellas. Esto significa incorporar en sus procesos de modernización a la interopratividad como un factor de relevancia en la toma de decisiones, dando énfasis al avance en materia de estructuras y procesos de mando y control, así como en la administración de la información. Chile ha avanzado en la estandarización de procedimientos conjuntos, aunque desde un punto de vista operacional aún se requiere adecuar la doctrina, los procesos de entrenamiento y la estandarización de equipos y sistemas. En relación con el empleo técnico de los medios, se deberá procurar la estandarización de procedimientos, lenguaje y catalogamiento para todas las instituciones.

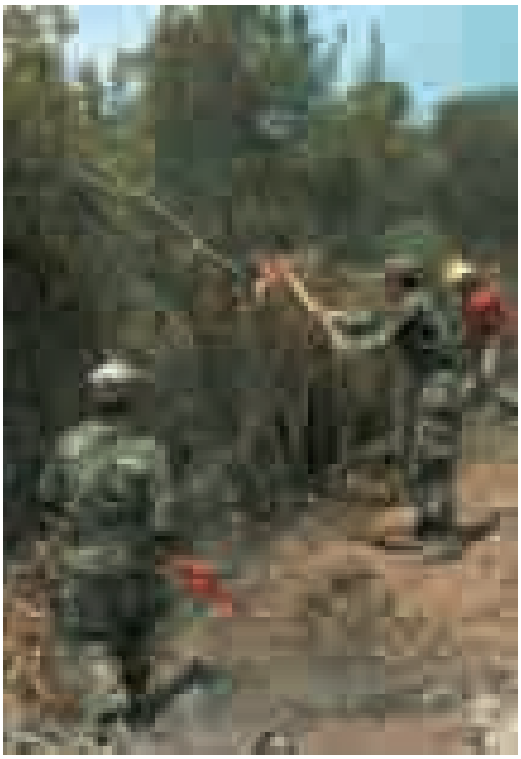
En el plano internacional, la definición de los requerimientos de interoperatividad, para eventualmente desarrollar actividades dentro de una fuerza combinada en el marco de las Naciones Unidas, compete a los gobiernos, particularmente a los ministerios de Defensa y de Relaciones Exteriores. Las decisiones que se adopten en estos ámbitos determinarán los estándares de interoperatividad que se desee solventar y constituirán el marco en el que se desenvuelvan los esfuerzos desplegados en esa dirección por los distintos estados partícipes.

de un sistema de control y supervisión de todo el proceso de selección y reclutamiento. Asimismo, se busca reforzar y perfeccionar el tratamiento normativo e institucional que se da al tema de los deberes y derechos de los conscriptos, y regular con mayor precisión las causales de exclusión. También se impulsa la realización del servicio militar femenino voluntario.

Esta propuesta, que supone la modificación sustantiva del D.L. Nº 2.306, del 2 de agosto de 1978, se elaboró a partir de ciertas condiciones iniciales sobre la que se funda la política general del Estado respecto del servicio militar. Estas condiciones iniciales son las siguientes:

- El Estado tiene la responsabilidad de asegurar la defensa del país, manteniendo para ello Fuerzas Armadas en condiciones de satisfacer los requerimientos operativos que sus misiones les imponen.
- El Estado dispone de fondos limitados para acometer el conjunto de planes y proyectos destinados a cubrir las diversas necesidades y demandas de la sociedad y, por lo mismo, carece de los recursos financieros que requeriría una completa profesionalización de las Fuerzas Armadas.
- El Estado ha expresado en la normativa constitucional los imperativos éticos de solidaridad y servicio que todos los ciudadanos tienen respecto de la sociedad en la que nacen y de la que son parte, y que son los que hacen obligatoria la contribución personal con la defensa del país por medio del servicio militar.
- El Estado tiene la responsabilidad de acoger las aspiraciones de la sociedad en relación con los principios de igualdad ante las cargas públicas y dignidad de la persona humana, y establecer los mecanismos institucionales que aseguren el respeto de los mismos.

Las enmiendas incluidas en el proyecto de ley que moderniza el SMO, enviado



a tramitación parlamentaria en diciembre del año 2001, satisfacen, por un lado, las necesidades de las Fuerzas Armadas y, por otro lado, recogen las más generalizadas aspiraciones de la sociedad civil. Lo anterior, sin embargo, no significa modificar el carácter obligatorio que el artículo 22 de la Constitución Política de la República establece para el Servicio Militar, si bien la política gubernamental apunta a facilitar la presentación voluntaria como la modalidad de selección preferente de contingente.

La iniciativa de ley se enmarca en una programación que considera distintas fases hasta la total puesta en práctica del nuevo modelo de SMO el año 2005. La puesta en marcha de esta modernización del Servicio Militar Obligatorio supone modificar normas legales y reglamentarias, así como adaptar estructuras de las instituciones de la Defensa Nacional y asignar mayores recursos e incentivos para facilitar el propósito de aumentar significativamente el reclutamiento de voluntarios.

3. LA RESERVA

La reserva es el conjunto de personas, con instrucción militar o sin ella, integrantes del potencial humano del país, que no se encuentran comprendidas en la Base de Conscripción ni en Servicio Activo en las instituciones de la Defensa Nacional. El personal de la reserva militar o de las Fuerzas Armadas se denominará reservista y se clasificará en reserva con instrucción y reserva sin instrucción.

Los conceptos involucrados están definidos en la legislación vigente, de manera tal que se entiende por:

a) Potencial Humano: el conjunto de personas que se encuentran en el territorio nacional o están en condiciones de ingresar a él y que por su nacionalidad chilena, constituyen el total de la disponibilidad de recursos humanos con que cuenta el país.
b) Reserva Nacional: el conjunto de personas, sin distinción de sexo, que se encuentran en condiciones síquicas, físicas y morales de ser movilizadas o de cumplir otras funciones en beneficio del país.
c) Reserva Militar o de las Fuerzas Armadas: el conjunto de personas, sin distinción de sexo, que encontrándose en edad militar, con instrucción militar o sin ella, están en condiciones de ser movilizadas por las Fuerzas Armadas. La reserva militar o de las Fuerzas Armadas está constituida sobre la base del siguiente personal:

- Personal en retiro proveniente de la planta de las instituciones de la Defensa Nacional.
- Personal proveniente de las escuelas matrices de las Fuerzas Armadas, dado de baja con valer militar.
- Personal con instrucción militar proveniente del Servicio Militar Obligatorio, curso militar profesional u otro especial.
- Personal sin instrucción militar.

PARTE V

Los Medios de la Defensa

Los medios de la Defensa Nacional corresponden al conjunto de medios materiales y humanos de que dispone un país para alcanzar una condición de seguridad externa tal que le permita lograr sus objetivos nacionales y, principalmente, asegurar su soberanía e integridad territorial, libre de interferencias exteriores. Entre esos medios, el Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea son los órganos esenciales y sobre ellos descansa, en lo fundamental, el cumplimiento de las misiones que el Estado fija para la defensa del país.

Con ese propósito, deben organizarse, equiparse y entrenarse. Esto les demanda mantenerse permanentemente preparados en la paz para materializar el carácter disuasivo de nuestra Defensa y, al mismo tiempo, cumplir con tareas de cooperación internacional en el ámbito de la Defensa y la seguridad. Complementariamente, tienen participación en el cultivo de la tradición histórica del país y en la

transmisión de los rasgos de nuestra identidad nacional. También hacen una relevante contribución en el ámbito del desarrollo económico y tecnológico, y en funciones de apoyo a la comunidad.

En esta parte, además, se señalan las principales características de cada una de las instituciones y sus procesos de modernización. Estos procesos hablan de la evolución que han experimentado en los últimos años para mantener su alistamiento y preparación de acuerdo con los avances de la tecnología y ciencia militar, y los cambios acaecidos en la sociedad nacional. Un ejemplo de lo anterior es la creciente incorporación de la mujer en las distintas instituciones de la Defensa, lo que se ha traducido incluso en su acceso a los escalafones de armas de combate y apoyo de combate.

1. El Ejército de Chile

El Ejército de Chile nació con y para la patria. Su historia sintetiza no sólo su vocación de entrega por la defensa de la patria, sino que recuerda su invicta trayectoria en las jornadas bélicas que el país enfrentó en el pasado. Junto a lo anterior se destaca su contribución a la paz internacional, a la consolidación del territorio y, en general, a los desafíos de seguridad y desarrollo que el país enfrenta.

1. MISIÓN DEL EJÉRCITO

El Ejército tiene por misión contribuir a mantener la integridad territorial y la soberanía nacional. En consecuencia, le corresponde participar en la defensa terrestre del país ante toda acción impulsada desde el exterior que amenace o atente contra ellas.

Cumple su misión mediante una eficiente preparación y el correcto empleo de sus potenciales humanos y materiales en la ejecución de las siguientes actividades:

1.1. De Carácter Nacional

Desarrolla y mantiene el alistamiento operacional de sus fuerzas mediante la docencia, instrucción y el entrenamiento de combate.

1.2. De Carácter Internacional

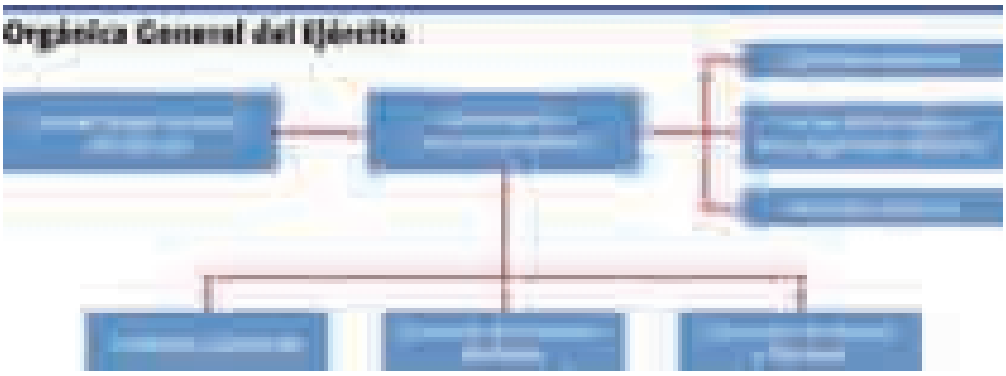
Participa en iniciativas del Estado tendientes al resguardo de la paz y la seguridad internacionales bajo mandato de las Naciones Unidas. En el ámbito de la Organización de Estados Americanos (OEA), participa en la Junta Interamericana de Defensa (JID) y está representado en el Colegio Interamericano de Defensa (CID).

Asimismo, como uno de sus miembros fundadores, el Ejército desempeña un activo papel en la Conferencia de Ejércitos Americanos (CEA), organismo castrense multilateral que tiene como objetivo promover una estrecha integración y cooperación entre los ejércitos americanos para el estudio conjunto de los problemas de interés mutuo en el ámbito de la seguridad y defensa del continente.

2. ORGANIZACIÓN

De manera sintética, la estructura general del Ejército se muestra en el cuadro siguiente: (Ver Gráfico 12)

GRÁFICO 12



2.1. Mando Superior

Lo ejerce el Comandante en Jefe del Ejército (CJE), como máxima autoridad institucional. Bajo el mando del Comandante en Jefe se encuentran las distintas Unidades Operativas que cubren el territorio nacional, y los diferentes Comandos de formación, apoyo y otros eminentemente técnicos.

Ahora bien, de la Comandancia en Jefe dependen organismos de asesoría, Unidades Operativas y Comandos. En el primer grupo, como organismo de asesoría principal para la toma de decisiones, se encuentra el Estado Mayor General del Ejército, entidad que, de acuerdo con las principales funciones de la gestión institucional, cuenta con las siguientes direcciones:

- Dirección del Personal del Ejército.
- Dirección de Inteligencia del Ejército.
- Dirección de Operaciones del Ejército.
- Dirección de Logística del Ejército.
- Dirección de Educación del Ejército.
- Dirección de Racionalización y Desarrollo del Ejército.
- Dirección de Finanzas del Ejército.

En ese mismo nivel se encuentran la Secretaría General, la Auditoría General, la Inspectoría General y el Centro de Estudios e Investigaciones Militares.

2.2. Unidades Operativas

La presencia del Ejército en el territorio nacional se materializa por medio de las diferentes guarniciones militares, desde las que se ubican en el altiplano chileno, en el extremo norte, hasta las que están en la Antártica chilena. En lo fundamental, los medios que las cubren se encuadran en unidades operativas, que reciben la denominación de Divisiones, bajo cuya jurisdicción se encuentran unidades denominadas regimientos y batallones. El despliegue de paz de estas Unidades Operativas, de norte a sur, es el siguiente:

- VI División de Ejército: cubre la jurisdicción de la I Región, con su cuartel general ubicado en la ciudad de Iquique.
- I División de Ejército: cubre la jurisdicción de la II y III regiones, con su cuartel general en la ciudad de Antofagasta.
- II División de Ejército: cubre la jurisdicción de la IV, V y VI regiones, además de la Región Metropolitana, con su cuartel general en la ciudad de Santiago.
- III División de Ejército: cubre la jurisdicción de la VII y VIII regiones, con su cuartel general en la ciudad de Concepción.
- IV División de Ejército: cubre la jurisdicción de la IX y X regiones, con su cuartel general en la ciudad de Valdivia.
- VII División de Ejército: cubre la jurisdicción de la XI Región, con su cuartel general en la ciudad de Coyhaique.
- V División de Ejército: cubre la jurisdicción de la XII Región, con su cuartel general en la ciudad de Punta Arenas. (Ver Gráfico 13)

GRÁFICO 13

2.3. Capacidades y Medios

Globalmente, el Ejército se estructura en torno a una adecuada organización del mando y de las fuerzas, en el marco de sistemas operativos, permitiendo conformar su potencial de paz y de guerra. El Ejército radica su mayor potenciali-

dad en sus hombres y mujeres, cuya preparación y profesionalismo los transforman en el eje principal de las capacidades institucionales, y organiza sus sistemas operativos sobre la base de los siguientes sub-sistemas:

a) Sub-Sistema de Información
Satisface las necesidades de inteligencia en los tres niveles de la conducción militar (estratégico, operativo y táctico) y considera la organización de diferentes tipos de medios de búsqueda, para que proporcionen la información necesaria y oportuna a los mandos y le faciliten el proceso de toma de decisiones.

b) Sub-Sistema de Mando y Control
Coordina y dirige las operaciones, se integra a sistemas de mando y control de niveles superiores, facilita la ejecución de las actividades de procesamiento de la información y del proceso de toma de decisiones, mantiene un panorama actualizado de la situación. Además, ordena y controla todas estas actividades.

c) Sub-Sistema de Maniobra
Cumple diferentes funciones de acuerdo al despliegue territorial del Ejército, los tipos de unidades, la densidad poblacional y la capacidad de obtención de recursos para la movilización material e industrial, entre otras. Lo anterior, con el propósito de contribuir al logro del objetivo estratégico del Ejército por medio del empleo de la fuerza, para lo cual existen unidades de diferentes características y capacidades, que actúan interrelacionadas y coordinadas entre sí.

d) Sub-Sistema de Apoyo Logístico
Optimiza los recursos y el empleo de las aplicaciones tecnológicas, centraliza las instalaciones, de manera de satisfacer las necesidades materiales de vida y de combate de las tropas, y conforma unidades logísticas según el progreso de las operaciones. Este sub-sistema es sustentable en la medida en que se desarrolle desde la paz, cobrando vital importancia la función de mantenimiento, por cuanto permite aumentar la vida útil del material existente.

2.4. Comando de Institutos Militares (CIM)

Como organismo ejecutivo de la docencia en la Institución, el CIM administra la formación de Oficiales, Suboficiales y Clases. Desarrolla en sus academias, escuelas matrices y de armas y especialidades el proceso de enseñanza-aprendizaje de todo el personal institucional, con el objetivo de que éste obtenga los niveles profesionales y de especialización que demandan las exigencias modernas en materias de mando, control y ejecución propias de la carrera militar.

2.5. Organizaciones de Apoyo Administrativo, Logístico y Técnico

En el mismo nivel que las unidades operativas existen los comandos, que son

los organismos encargados de proporcionar capacitación, soporte administrativo, logístico y técnico a las distintas unidades del Ejército. Algunos de los comandos cumplen una función dual, es decir, además de las propias de la función militar colaboran al desarrollo nacional en diferentes aspectos. Estos Comandos son los siguientes:

a) Comando de Apoyo Logístico (CALE)
Ejecuta la acción logística para toda la Institución, satisfaciendo las necesidades de vida y combate de las tropas en todas las áreas y servicios, tales como Intendencia, Sanidad, Transporte, Material de Guerra y Veterinaria, que realiza a través de las funciones de Mantenimiento, Atención, Abastecimiento y Reparación.

b) Comando de Apoyo Administrativo del Ejército (CAAE)
Administra el sistema de apoyo y bienestar del personal de la Institución, para lo cual cuenta con diversas instalaciones a lo largo del país. De él dependen los servicios de apoyo administrativo, tales como Bienestar Social, Viviendas Fiscales, y Fomento de la adquisición de Vivienda Propia para el personal, Centros Recreacionales, Servicio Religioso, Servicio Funerario, y la Oficina de Información Familiar para los Soldados Conscriptos.

c) Comando de Industria Militar e Ingeniería (CIMI)
Centraliza toda la actividad de la industria militar en la Institución, agrupando bajo un mismo mando a las diferentes instalaciones industriales del Ejército. Por intermedio de los diferentes organismos del CIMI —las Fábricas y Maestranzas del Ejército (FAMAE), el Instituto Geográfico Militar (IGM) y el Instituto de Investigación y Control (IDIC)—, el Ejército presta el apoyo más significativo al desarrollo y a la industria nacional.

d) Comando de Ingenieros del Ejército (CINGE)
Tiene por misión asesorar al CJE en materias relacionadas con infraestructura militar, administración del patrimonio institucional de propiedades y predios, y la ejecución de proyectos y obras de infraestructura vial por me-

dio del Cuerpo Militar del Trabajo (CMT).

e) Comando de Telecomunicaciones del Ejército (CTE)
Tiene por misión asesorar al CJE en materias relacionadas con telecomunicaciones, guerra electrónica e informática, y administra el sistema de telecomunicaciones institucional, materializando el sistema de mando y conducción del Comandante en Jefe del Ejército.

f) Comando de Salud del Ejército (COSALE)
Administra el sistema de salud de la Institución y presta servicios médicos y sanitarios por medio de una red de instalaciones. Esta capacidad permite apoyar de forma especial en algunos servicios a entidades de salud pública y privada. Su mayor instalación es el Hospital Militar de Santiago.

Finalmente, en el mismo nivel de las Unidades Operativas y los Comandos se encuentran la Comandancia General de la Guarnición del Ejército de la Región Metropolitana, en Santiago, y la Brigada de Aviación de Ejército con sede en la ciudad de Rancagua, VI Región. (Ver Gráfico 14)

2.6. Armas y Servicios

El Ejército está conformado por Armas y Servicios de diversas características que cumplen funciones diferenciadas, tanto en forma individual como de modo combinado. Las Armas son: Infantería, Artillería, Caballería Blindada, Ingenieros y Telecomunicaciones. En los servicios se encuentran los logísticos y los administrativos. Los servicios logísticos son los de Material de Guerra, Intendencia, Transporte, Sanidad y Veterinaria. Los Servicios administrativos, en tiempo de paz, son los de Ayudantía General, Justicia Militar, Policía Militar, Religioso y Bienestar; en tiempo de guerra, se agregan los de Sepultura y Reemplazos.

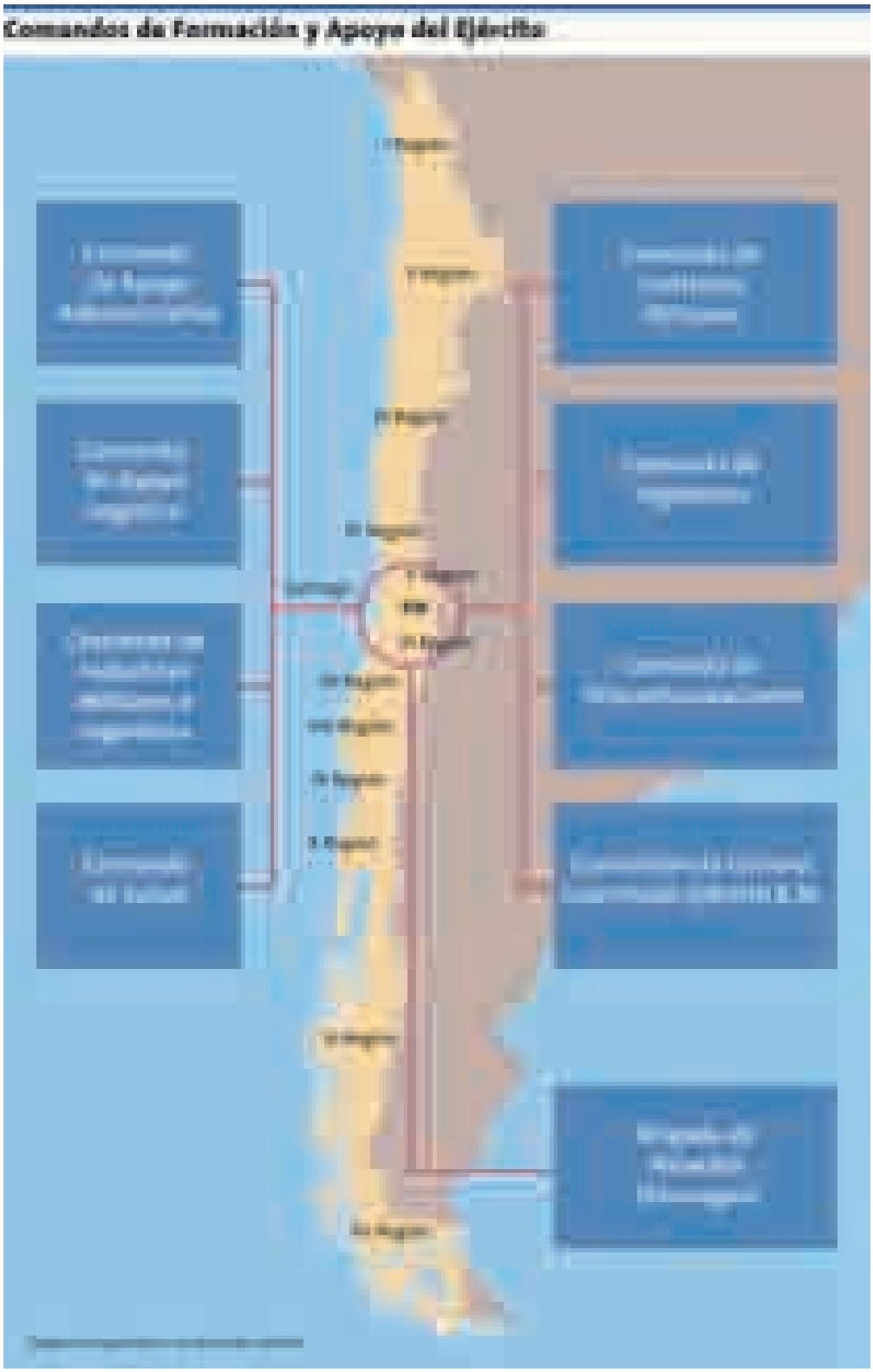
3. VISIÓN ESTRATÉGICA

El Ejército de Chile se encuentra desarrollando un "cambio estratégico integral". Este cambio consiste en un proceso de modernización basado en la incorporación de los conceptos de proyección de la fuerza e interoperatividad, y del fortalecimiento del modelo vocacional-profesional, de la integración institucional a la sociedad y de su compromiso con el espíritu republicano. (Ver Gráfico 15)

3.1. Ámbitos de Acción

El Ejército de Chile participa permanentemente en la vida nacional. Genéricamente, su accionar se ve reflejado en cuatro áreas básicas de actividad, las que concentran las principales tareas de la función militar. Desde esta perspectiva, el Ejército, dado su despliegue territorial, sus capacidades estratégicas y su aporte al campo político-estratégico, trabaja para la consecución de los objetivos de la Política de Defensa y contribuye a la Política Exterior. Asimismo, como parte integrante de la sociedad, el Ejército colabora con el desarrollo nacional en vir-

GRÁFICO 14



tud de sus actividades ligadas a ámbitos como el tecnológico y el industrial y mediante el eficaz y racional empleo de sus capacidades y potencialidades.

El ejercicio de una efectiva disuasión es fundamental para reducir amenazas, especialmente en un escenario de incertidumbre. Con ello se busca preservar la paz, y reducir las posibilidades de ocurrencia de crisis y conflictos en el plano

GRÁFICO 15

internacional. Con este objetivo, el nuevo diseño de las fuerzas en aplicación potencia las propias capacidades estratégicas y permite alcanzar una mayor interoperatividad con las demás instituciones de la defensa nacional.

Junto a este ámbito propio de las instituciones armadas, los esfuerzos del Ejército se orientan a una segunda área de acción estratégica: la cooperación, como una expresión de los intereses del Estado de Chile en el exterior. Para cumplir con este propósito, se da prioridad a la participación en misiones de paz bajo mandato de la ONU, actividad en la que la presencia de Ejército data de 1948. Asimismo, participa en instancias que aportan al fortalecimiento de los procesos de integración bilateral y regional.

A las áreas señaladas, se suman otras dos, especialmente relevantes no sólo por el impacto que han tenido a través de la historia, sino porque, además, son propias de la dimensión institucional y del despliegue territorial que el Ejército posee. Se trata de las tareas de colaboración al desarrollo y contribución a la unidad y cohesión nacionales, supuestos básicos para una efectiva defensa.

Así, la colaboración al desarrollo nacional va más allá de la presencia en todo el territorio, ya que se manifiesta en la capacitación de jóvenes a través del Servicio Militar; la entrega —por medio del Instituto Geográfico Militar— de cartografía terrestre convencional y digital, así como de textos complementarios a la educación. A su vez, el Instituto de Investigación y Control constituye el organismo oficial del Estado para el control de calidad en diferentes rubros y la Dirección de Fomento Equino y Remonta colabora al mejoramiento del ganado equino agrícola del país. Otro aspecto lo constituye la labor de integración física del territorio nacional, mediante las funciones que cumple el Cuerpo Militar del Trabajo y su capacidad para actuar en casos de emergencias y catástrofes.

Por su parte, el Centro de Estudios e Investigaciones Militares (CESIM) incentiva la investigación académica en el ámbito de la defensa y participa en el área

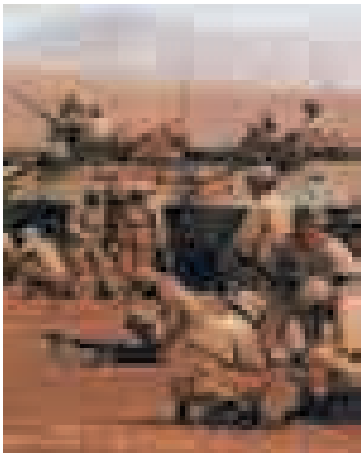
de la ciencia y tecnología, mediante la suscripción de convenios con entes públicos, privados y universitarios, para integrar el conocimiento de este ámbito en temas de interés nacional.

Finalmente, el Ejército contribuye a la unidad y cohesión social tanto por los efectos de su despliegue territorial, como por incluir en sus filas un amplio grupo humano representativo de la sociedad chilena. Esta realidad le otorga rasgos que pocas instituciones públicas poseen y con su acción contribuye a transmitir las características de la sociedad chilena de generación en generación.

4. EL PROCESO DE MODERNIZACIÓN

El proceso de modernización considera la transformación y el mejoramiento de capacidades, de estructuras y de gestión que permitan al Ejército adecuarse a las exigencias que le imponen tanto el acontecer nacional e internacional como el rápido cambio tecnológico.

En lo fundamental, el proceso está orientado a desarrollar una organización moderna, de gran especialización y con unidades de alto rendimiento y eficiencia. También apunta a incrementar las capacidades del personal, de modo que adquiera las habilidades necesarias para el empleo de sistemas de armas complejos. De esta forma el Ejército contribuye a que el país ejerza un adecuado nivel



de disuasión y, a su vez, logra obtener las capacidades necesarias para cooperar con las misiones de las Naciones Unidas.

En el proceso se originan tareas que requieren, en algunos casos, de profundos cambios institucionales en diferentes niveles, con el objetivo de incorporar tal especialización y conseguir fluidez y certeza en la toma de decisiones.

Por lo tanto, el esfuerzo modernizador apunta a concretar un diseño de las fuerzas en forma gradual, bajo una perspectiva realista acorde a la disponibilidad de recursos económicos. Esto significa materializar periódicas resoluciones que, en el plazo inmediato, permitan continuar con este proceso y que, posteriormente, den cuerpo a los cambios previstos hasta el año 2013. Así, todas las actividades que impliquen modificaciones de orgánicas, transformación de instalaciones o movimientos de personal estarán sustentadas en un estudio de factibili-

dad integral, debidamente dimensionado y concordante con las capacidades institucionales.

4.1. Fundamentos del Cambio Estratégico

Los elementos que dan fuerza al proceso de modernización, iniciado en 1992, son los siguientes:

a) Proyección de la Fuerza: este concepto alude al propósito de alcanzar una capacidad de empleo en distintos escenarios, en breve tiempo y con fines de disuasión y cooperación, tanto en el plano nacional como internacional. En virtud de ello, la Institución evoluciona hacia una estructura más funcional, flexible y modular.
b) Interoperatividad: apunta a optimizar la integración operativa, tanto en el plano nacional como en el de la interacción con ejércitos de otros países que forman parte de fuerzas en operaciones de paz, para operar eficientemente en un contexto de multifuncionalidad.
c) Modelo Vocacional-Profesional: sus integrantes participan del espíritu de servicio y de un alto desempeño profesional, como elementos centrales para el cumplimiento eficiente de la función militar.
d) Institución integrada a la sociedad: contribuye al país en tiempo de paz, de crisis y de guerra, en el marco de una doctrina institucional que confirma su vocación de servicio.
e) Institución comprometida con los principios constitucionales: es decir, que se fundamenta en las bases de la institucionalidad establecidas por la Constitución Política y que son expresión de la tradición republicana del Chile independiente.

4.2. Objetivos del Proceso de Modernización

Los objetivos que orientan el proceso modernizador del Ejército son:

a) Reforzar la racionalización, completación y entrenamiento de unidades e incorporar a la organización una concepción moderna sobre estructura y gestión.
b) Continuar con el proceso de racionalización de la administración de los recursos financieros entregados por el Estado.
c) Optimizar los sistemas de gestión de los recursos humanos de la Institución por medio de la incorporación de nuevas tecnologías y procedimientos administrativos.
d) Completar los sistemas de armas y medios técnicos que requieren usar las unidades operativas, por medio de la incorporación, reposición o repotenciamiento de los elementos existentes.
e) Reestructurar el sistema docente y de entrenamiento.
f) Mejorar la infraestructura institucional.
g) Aportar a las operaciones de paz de las Naciones Unidas en las que el Estado resuelva participar.
h) Potenciar el área de la ciencia y tecnología.
i) Optimizar las modalidades de ejecución del Servicio Militar, conforme al

marco que regula la modernización del SMO.

4.3. Etapas del Proceso de Modernización

El Ejército de Chile se encuentra dando cumplimiento a las previsiones contenidas en el "Plan Alcázar", documento matriz del proceso modernizador. En términos generales, este Plan estableció como objetivo central la racionalización y optimización de los medios humanos y materiales de la Institución, en forma armónica con la realidad política, social, cultural y económica del país. Por lo tanto, recoge el esfuerzo de modernización en que está empeñado el Ejército y considera las siguientes etapas de desarrollo:

- I Etapa: Iniciada en 1992 y finalizada en 1998.
- II Etapa: Iniciada en 1998, con un horizonte temporal extendido hasta el año 2013.

Para dar cumplimiento al proceso de modernización descrito, el Ejército desarrolla dos tipos de proyectos: los globales, que benefician a la Institución en su conjunto, y los específicos, que van en directo apoyo de cada una de las Altas Reparticiones, Comandos y Unidades Operativas.

En este contexto, se encuentran en diferentes estados de avance las siguientes actividades:

a) Reestructuración del sistema docente y de entrenamiento institucional para aumentar el grado de capacitación del personal y permitirle mejorar su eficiencia profesional en el empleo de los nuevos sistemas de armas.
b) La Escuela Militar, la Academia de Guerra y la Academia Politécnica Militar, bajo un nuevo concepto educacional, se encuentran ejecutando programas de estudio y desarrollo de post títulos y post grados en el área de las ciencias militares, algunos de ellos con una importante participación de profesionales del ámbito civil.
c) Reorganización de unidades, involucrando la incorporación, reposición y complementación de sistemas de armas y medios técnicos modernos, bajo el concepto de cumplimiento de tareas en un sentido global durante los períodos de paz, de crisis, de guerra y en situaciones de catástrofes.
d) Optimización de la investigación tecnológica por parte de organismos institucionales, con capacidad de contribuir al desarrollo nacional.
e) Desarrollo de unidades logísticas y sistemas de apoyo a las tropas, en concordancia con las actuales y futuras capacidades de las unidades.
f) Renovación y ampliación de la infraestructura militar, social y de bienestar.

5. PLANIFICACIÓN

El Desarrollo de la Fuerza es el conjunto de acciones previstas entre el 2002 y el 2006 destinadas a completar las unidades y lograr que el Ejército estructure su nueva organización y diseño de la fuerza, asegure su racionalización y, a la vez, incorpore como un todo a su quehacer la educación, la gestión y la plena integración de los subsistemas de apoyos administrativos y logísticos.

Ante la imposibilidad de predecir con certeza las diferentes variables que pueden influir al configurar conceptualmente un horizonte temporal deseado en el largo plazo (2013), se ha optado por definir una fase de consolidación, entre el 2006 y el 2010, año que coincide con el bicentenario de la independencia de Chile. Con posterioridad a ese año es probable que las previsiones consideradas en el "Plan Alcázar" al 2013 se mantengan vigentes. (Ver Gráfico 16)

GRÁFICO 16

6. LA MUJER EN EL EJÉRCITO

La presencia de la mujer en el Ejército se remonta a las guerras contra la Confederación Peruano-Boliviana de la primera mitad del siglo XIX. Posteriormente, la mujer participa en la Guerra del Pacífico, donde, pese a acompañar a las tropas en labores de apoyo y de sanidad, no vacila en tomar las armas y cumplir heroicos papeles en las campañas militares.

Por decreto supremo Nº 317, del 19 de agosto de 1974, se establece la creación de la Escuela del Servicio Auxiliar Femenino del Ejército y el Servicio Femenino respectivo. A partir del año 1975 se modifica la ley con el objetivo de incorporar a la planta de la institución al personal de Oficiales y Suboficiales femeninos egresado de la Escuela del Servicio Auxiliar Femenino.

Durante la década de los 90, y de acuerdo al Plan de Modernización del Ejército de Chile, se produjeron cambios importantes para las integrantes femeninas uniformadas. Es así como en el año 1995 se dispuso el cierre de la Escuela del Servicio Femenino Militar con el propósito de que las Oficiales y Suboficiales egresen de las Escuelas Matrices.

Con las nuevas modificaciones del D.F.L. Nº 1 "Estatuto del Personal de las FF.AA.", de 1997, se estableció el tiempo de requisito en los grados para las Oficiales, extendiéndose a 30 años de servicios, válidos para el retiro, y se creó además la vacante de Coronel como Oficial de Línea en el Escalafón del Servicio Femenino Militar. Se abrieron también para las Oficiales los escalafones de Intendencia y Material de Guerra, así como de las Armas de Apoyo de Combate —Artillería, Ingenieros y Telecomunicaciones— integradas hasta esa fecha sólo por personal masculino. De esta forma, la mujer tiene hoy la posibilidad de acceder hasta el grado de General.

Al Servicio Femenino Militar se le establece un nuevo papel relacionado con la Administración de Personal, en virtud de lo cual las integrantes de este Servicio

se desempeñarán en tareas de asesoría de personal en las Altas Reparticiones, Comandos, Unidades Operativas y Unidades Tácticas, en reemplazo de los Oficiales de Armas que se desempeñan en estos puestos. Asimismo, para el Cuadro Permanente se definieron nuevas áreas de perfeccionamiento a partir del año 1997 y con ello la Escuela de Suboficiales materializa el egreso de personal femenino en los Escalafones de Sanidad, Intendencia y Ayudantía General.

La participación de la mujer en el Ejército ha conocido un efectivo avance, traduciéndose en una neta contribución al profesionalismo de la Institución. Las posibilidades de desarrollo personal y profesional que la mujer chilena encuentra hoy en esta rama castrense se ven reflejadas en el aumento de vacantes ofrecidas por las Escuelas Matrices para satisfacer el creciente interés de las mujeres por la carrera militar. El ingreso del personal femenino a las Escuelas Matrices no tiene como propósito reemplazar al personal masculino, sino integrar a la mujer en la Institución, de tal modo de potenciar la estructura de la fuerza. Asimismo, el esfuerzo de incorporar a la mujer a las actividades del Ejército ha alcanzado a la conscripción con el impulso al cumplimiento voluntario del Servicio Militar por jóvenes chilenas.

2. Armada de Chile

La contribución que la Armada ha hecho a Chile, en casi dos siglos de vida, se caracteriza por su actuación en los conflictos que el país ha enfrentado, su papel en la consolidación territorial y su participación en el desarrollo cultural, científico y tecnológico nacional. Sus medios son instrumentos que deben estar en condiciones de concurrir a la promoción y respaldo de los intereses nacionales donde quiera que ellos se materialicen.

1. MISIÓN DE LA ARMADA

La Armada de Chile tiene como misión fundamental participar permanentemente en la seguridad exterior y defensa militar del país en resguardo de su soberanía e integridad territorial. Para ello realiza acciones en tiempo de paz y en tiempo de guerra.

1.1. En Tiempo de Paz

Contribuir al desarrollo del poderío marítimo de Chile, brindando seguridad a la navegación, fomentando las actividades marítimas y el desarrollo portuario, manteniendo la cartografía y la señalización marítima y efectuando inspecciones y vigilancia que otorguen seguridad a la vida humana en el mar.

Vigilar el territorio marítimo nacional, compuesto por las Aguas Interiores, Mar Territorial, Zona Económica Exclusiva y Mar Presencial, resguardando la seguridad y los intereses nacionales, así como la integridad del medio ambiente acuático.

Apoyar el desarrollo nacional, comunicando por mar zonas aisladas y asistiendo a quienes habitan en ellas.

Cumplir tareas de vigilancia, búsqueda, rescate y seguridad marítima, en la Zona Marítima de responsabilidad nacional, conforme a los instrumentos internacionales que regulan esta materia.

1.2. En Tiempo de Guerra

Desarrollar operaciones destinadas a permitir que Chile pueda, en todo momento, hacer libre uso del mar como vía de comunicaciones para sostener el esfuerzo de la guerra y salvaguardar el comercio internacional. Simultáneamente, negar este privilegio al adversario, de manera de robustecer, por un lado, el esfuerzo bélico de la nación, mientras se debilita el equivalente del enemigo, en beneficio de un desenlace victorioso para las armas del país.

Contribuir a proyectar el poder militar de la nación sobre el territorio adversario y, a su vez, impedir la proyección del poder militar adversario desde el mar.

Apoyar el esfuerzo bélico de otras ramas de las Fuerzas Armadas.

2. ORGANIZACIÓN

En concordancia con la misión y en el contexto de una búsqueda continua de mayor efectividad de gestión, la Institución ha readecuado en el último tiempo su orgánica general, dándole características más funcionales a sus estamentos superiores.

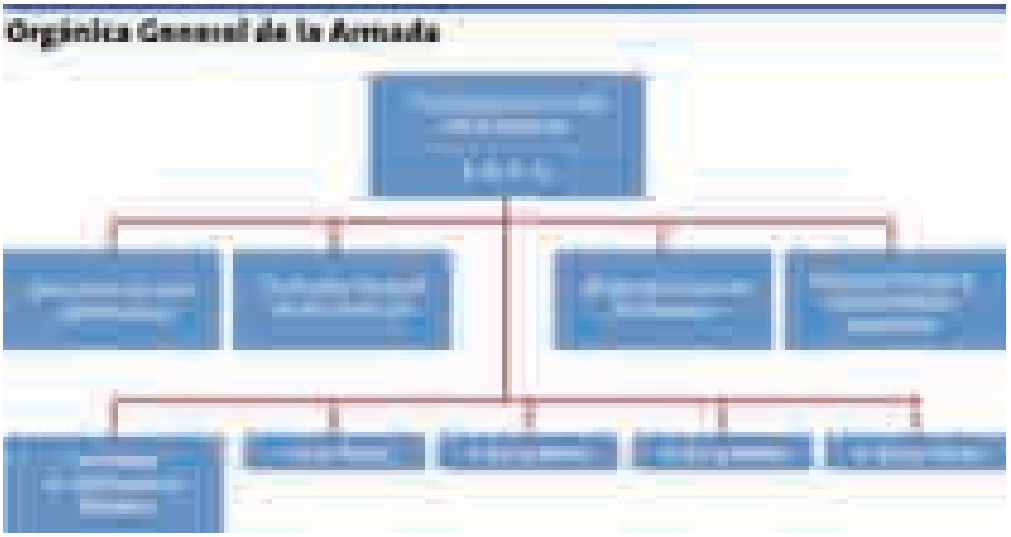
De esta manera, la expresión actualizada de la estructura organizacional de la Armada se compone por organismos directivos y conductores de alto nivel, organismos técnicos, fuerzas y medios operativos, y establecimientos de apoyo para éstas. Esta estructura se detalla a continuación.

2.1. Mando Superior

La Comandancia en Jefe de la Armada es el organismo conductor superior de la Institución. El Almirante encargado de ejercer el cargo de Comandante en Jefe opera con un conjunto de organismos consultivos directos, compuestos por los oficiales que ejercen el alto mando institucional. Entre éstos, se contemplan el Consejo de Planificación Estratégica (para materias de conducción institucional), el Consejo Económico (para materias presupuestarias y de control financiero), y el Consejo Naval (para el manejo de materias de gestión institucional).

Asimismo, el Comandante en Jefe constituye su órgano de mando con un Estado Mayor General, y el apoyo y asesoría de una Secretaría General, una Contraloría, una Auditoría General y un conjunto de sistemas de control de gestión. (Ver Gráfico 17)

GRÁFICO 17



2.2. Organismos de Alto Nivel

a) Estado Mayor General de la Armada

Es el organismo asesor y de trabajo del Comandante en Jefe en todos los aspectos relativos a la planificación, conducción y dirección superior institucional, desempeñando las funciones de planificación superior y coordinación con los demás organismos directivos de alto nivel y el alto mando naval, en general.

b) Dirección General del Personal de la Armada

Es el organismo encargado de la administración superior de los recursos hu-

manos de la Armada. Como tal, constituye el más alto escalón institucional en cuanto a la logística del personal, correspondiéndole las funciones de selección, incorporación, instrucción, promoción y retiro de dicho personal. Para esto, cuenta con un conjunto de organismos técnicos especializados, que se ocupan de los ámbitos educacional, médico-sanitario, de bienestar social y de asistencia religiosa.

c) Dirección General de los Servicios de la Armada

Es el organismo encargado de la administración superior de los recursos materiales y tecnológicos de la Armada. Como tal, constituye el más alto escalón institucional en cuanto a la logística del material, correspondiéndole ocuparse de las funciones de creación y de sostenimiento de los medios con que la Armada opera, y de las normas que deben aplicarse para que su empleo sea eficiente y seguro, tanto para las personas como para el medio ambiente. Para cumplir con su cometido, tiene bajo su dependencia a una variedad de organismos técnicos y logísticos especializados, que abarcan los ámbitos de normativa, investigación y desarrollo, adquisiciones, administración de proyectos y administración del mantenimiento del material.

d) Dirección General de Finanzas de la Armada

Es el organismo encargado de la administración superior de los recursos financieros de la Institución. Como tal, le corresponde proponer y ejecutar la política financiera de la Armada, efectuar el control integral de la gestión financiero-contable y establecer las normas y procedimientos generales en materias presupuestarias, contables, de cálculo, de control de costos y de orden financiero. Para el cumplimiento de sus funciones dependen de esta Dirección sendos organismos técnicos especializados en presupuesto y contabilidad.

e) Dirección General del Territorio Marítimo y de Marina Mercante

Es el organismo de la Armada mediante el cual el Estado de Chile cautela el cumplimiento de las leyes y acuerdos internacionales vigentes, para proteger la vida humana en el mar, el medio ambiente acuático, los recursos naturales marinos y regular las actividades que se desarrollan en este ámbito, contribuyendo con ello al desarrollo marítimo de la nación.

En dicho contexto, la Dirección General coordina su quehacer en el nivel directivo mediante las Direcciones de "Seguridad y Operaciones Marítimas" y de "Intereses Marítimos y Medio Ambiente Acuático". Materializa operacionalmente su actividad, en forma descentralizada, a través de las cuatro Zonas Navales de la Armada, de las cuales depende un total de 16 Gobernaciones Marítimas, las que ejercen su labor a través de 61 Capitanías de Puerto y 266 Alcaldías de Mar.

f) Comando de Operaciones Navales

Es el organismo que conduce, a nivel superior, el proceso de las operaciones navales con el propósito de obtener los objetivos estratégicos asignados a la Armada. Es el encargado de entrenar a las fuerzas navales para desarrollar las operaciones previstas en la planificación correspondiente y conducir las operaciones que disponga el Comandante en Jefe. Del Comando de Opera-

ciones Navales dependen buques oceánicos de combate, submarinos, aeronaves, fuerzas anfibias y fuerzas especiales.

2.3. Fuerzas y Medios Operativos

Las fuerzas de la Armada son los elementos ejecutores de la concepción estratégica naval. Están constituidas por fuerzas operativas y fuerzas de tipo, organizadas, equipadas y entrenadas para lograr los objetivos de la guerra naval. Las Fuerzas Operativas están conformadas por unidades o grupos de tarea organizados para el cumplimiento de una misión específica.

Las Fuerzas de Tipo son la Escuadra, la Fuerza de Submarinos, la Aviación Naval, el Cuerpo de Infantería de Marina, el Comando Anfibio y de Transportes Navales, y el Comando de Buzos Tácticos. La función principal de los estamentos conductores de las Fuerzas de Tipo es mantener a las unidades dependientes disponibles y entrenadas para ser integradas a las fuerzas y grupos de tarea que se conformen.

Sin perjuicio de las misiones que para el cumplimiento de su fin les corresponden, las fuerzas de la Armada cooperan en actividades que van en beneficio nacional en tiempo de paz, en las circunstancias y forma que dispone el ordenamiento jurídico.

Las Zonas Navales son fuerzas operativas y logísticas destinadas a contribuir a la defensa del frente marítimo y al control y protección del tráfico marítimo en sus áreas jurisdiccionales. Están constituidas por medios de combate, de patrullaje marítimo y costero, y de apoyo logístico. Los aspectos operativos los cumplen con los medios de combate que les son subordinados o asignados, y el cumplimiento de sus funciones de apoyo logístico a otras fuerzas lo realizan por medio de bases y estaciones navales y aeronavales, de acuerdo a los requerimientos operativos y a las directivas impartidas por los organismos técnicos institucionales. (Ver Gráfico 18)

Las bases y estaciones navales y aeronavales incluyen todas las instalaciones terrestres radicadas en una determinada localidad, y el propósito de su organización es proveer, coordinar y ejecutar los servicios y facilidades que tales instalaciones deben prestar a las fuerzas navales.

2.4. Organismos de Carácter Especial

Más allá de las entidades antes señaladas, existen otros organismos, de carácter técnico especializado, que dependen de la Armada en razón de su naturaleza, relación técnica o propósitos, entre los cuales destacan, por su contribución a los intereses nacionales, los siguientes:

a) Servicio Hidrográfico y Oceanográfico de la Armada (SHOA)
Concentra la actividad técnica especializada que la Armada desarrolla desde hace alrededor de dos siglos en torno al estudio de la geografía del litoral chileno, perfiles de la costa, batimetría, mareas y corrientes, accidentes geográficos y obstrucciones. Ello, para la construcción de la cartografía e insta-

GRÁFICO 18

lación de dispositivos de señalización marítima necesarios para la seguridad de la navegación y empleo expedito de las rutas marítimas nacionales, lo que para un país con un extenso litoral y territorio insular como Chile constituye, en su conjunto, una actividad esencial de integración nacional.

Por otra parte, el SHOA es un servicio oficial técnico y permanente del Estado en las áreas de hidrografía, cartografía náutica, oceanografía, mareas, maremotos, geografía náutica, navegación, astronomía náutica, señal horaria y aerofotogrametría orientada a la navegación. A su vez, contribuye mediante la investigación científica marina al desarrollo y fomento de otras actividades afines al interés del país, tales como el control sobre la marea roja y el seguimiento y previsión del fenómeno de El Niño, entre otros.

b) Astilleros y Maestranzas de la Armada (ASMAR)

Empresa autónoma del Estado, creada en 1960, destinada a satisfacer las necesidades de carena, mantención, reparación y construcción de buques para la Armada de Chile. Asimismo, en forma subsidiaria, atiende a las naves de la Marina Mercante. Cuenta con tres astilleros apropiadamente equipados, ubicados en Valparaíso, Talcahuano y Magallanes, con capacidades técnicas y profesionales actualizadas, de acuerdo a la avanzada tecnología incorporada a los buques de guerra y con certificación de calidad ISO-9001 desde 1997.

3. VISIÓN ESTRATÉGICA

La doctrina institucional se resume en las siguientes premisas básicas:

- Chile es un país donde el mar tiene especial importancia, por lo que la Armada juega un papel fundamental en el campo de la seguridad nacional.

- El concepto Control del Mar, razón de ser de nuestro quehacer naval y marítimo, es el fundamento de la Estrategia Naval de los Tres Vectores. El objetivo de esta estrategia es el logro de un cierto grado de control sobre las actividades que se desarrollan en un determinado espacio marítimo, durante un cierto tiempo, con el propósito de disfrutar de su uso o bien para negarlo, o dificultarlo, a un adversario.

- El Control del Mar presenta dos condiciones, según se trate de un entorno de conflicto o de paz. En situación de conflicto, este control se orientará, en lo principal, a que nuestras fuerzas puedan operar libres de amenazas provenientes del mar. En tiempos de paz, el énfasis estará en que nuestra actividad marítima pueda desarrollarse libre de interferencias o restricciones que afecten las vías marítimas del país. En ambas circunstancias, la presencia de la Fuerza Naval es imprescindible, variando sólo su modo de empleo.

3.1. Ámbitos de Acción de la Armada

La Armada de Chile ha planteado su contribución al desarrollo nacional por medio de una idea articuladora denominada "Estrategia Naval de los Tres Vectores", reconociendo para ello tres particulares escenarios:

- El espacio marítimo que se relaciona directamente con la seguridad de áreas terrestres de interés estratégico.

- El espacio marítimo que tiene interés específico para Chile, ya sea por su valor económico intrínseco o por las actividades industriales o de investigación que se desarrollan en él.

- El espacio marítimo internacional que interesa en cuanto a interacción política, económica y de seguridad de Chile con otros países.

La identificación de los citados escenarios da lugar a la particular aplicación de la mencionada estrategia naval, correspondiendo cada vector a las actividades que la Institución desarrolla en cada uno de los espacios descritos y que se enuncian a continuación:

El **Vector Defensa** está constituido por la defensa de nuestro territorio nacional, de sus ciudadanos, de sus bienes y de sus derechos. En este ámbito, relacionado con la soberanía nacional, la Institución es parte de un sistema militar que, en conjunto con el Ejército y con la Fuerza Aérea, actúa para disuadir o rechazar a potenciales agresores.

En lo que se refiere al accionar de las Fuerzas Armadas, la Institución promueve el desarrollo de las capacidades y actividades conjuntas que permitan la más eficaz y eficiente estrategia militar, siendo la tarea de la Armada, en tiempo de guerra, el Control del Mar en un determinado espacio, durante el lapso que lo requieran las operaciones en desarrollo.

El **Vector Marítimo** está constituido por la vigilancia y control de nuestro amplio territorio marítimo nacional, en el cual la Armada debe estar presente en forma permanente e integral. Su tarea es proteger los recursos vivos renovables que allí existen, salvaguardar el medio ambiente marino y hacer cumplir las leyes de la República. Además de lo anterior, debe cumplir tareas en la Zona de Responsabilidad Marítima, que abarca alrededor de 30.000.000 de km^2 entregados a Chile por acuerdos internacionales. Entre tales compromisos, destacan la

protección de la vida humana en el mar, las tareas de búsqueda y rescate, y el control naval del tráfico marítimo.

En síntesis, la Armada debe lograr un grado de control que proporcione mares limpios y seguros, de modo de facilitar el desarrollo económico del país, promoviendo el uso y la explotación racional de nuestro territorio.

El **Vector Internacional,** en apoyo a la política exterior del Estado, está constituido por la participación de la Institución en la promoción y protección de un interés nacional prioritario y fundamental, que nos permita preservar la paz, la seguridad y la estabilidad del orden internacional en el mar. Es decir, alcanzar un grado de control que permita el libre tránsito de bienes y de personas, a través del mar, lo que es consubstancial a nuestro desarrollo y progreso. En este proceso, la Armada de Chile necesariamente deberá actuar en coordinación con otras marinas de guerra.

Cabe destacar que en este ámbito, propio de la seguridad internacional, se plantea la promoción de intereses, además de su defensa. Esto permite abrirse a un concepto de seguridad no sólo focalizado en las amenazas, sino también en la identificación de oportunidades, lo que, a su vez, puede generar nuevos intereses e instancias de cooperación.

En el entorno regional, la Armada continuará ejecutando las patrullas antárticas combinadas y los ejercicios bilaterales con Perú y Argentina.

En un entorno internacional más amplio, y con el propósito de prepararse para una eventual participación en operaciones multinacionales de paz y fortalecer lazos operacionales, técnicos y humanos, se mantendrá e incrementará la presencia naval en ejercicios combinados. Esto acentuará y consolidará el prestigio de la Institución como una Armada oceánica, lo que permitirá un mejor posicionamiento entre las marinas de los países de la Cuenca del Pacífico y contribuir en forma más eficaz a la Política Exterior del Estado. (Ver Gráfico 19)

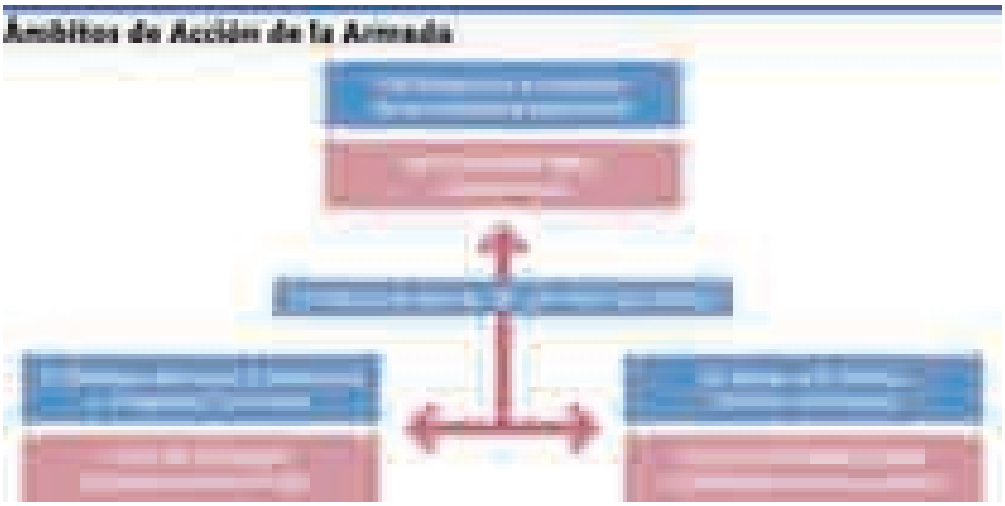
3.2. Objetivos de la Armada para el Bicentenario

a) Misión para el Presente Decenio

Teniendo presente el cumplimiento de la misión permanente de la Armada, en el contexto del escenario político-estratégico regional e internacional actual y previsto en el mediano plazo, la misión específica que se ha fijado la Armada para el período 1999-2010 es contribuir a la consolidación de Chile como un país marítimo, de manera de permitirle cumplir un papel relevante en el mundo globalizado, dotándolo de un Poder Naval capaz de:

- Defender, en conjunto con el Ejército y la Fuerza Aérea, nuestra soberanía e integridad territorial.
- Vigilar y controlar la zona marítima de responsabilidad nacional.
- Contribuir, junto con otras marinas, a la mantención de la paz y estabilidad internacionales, conforme a la Política Exterior y Defensa de Chile.
- Participar en la protección de los intereses nacionales en el exterior, de acuerdo con las políticas del Estado y el Derecho Internacional.

GRÁFICO 19



b) Objetivos Específicos

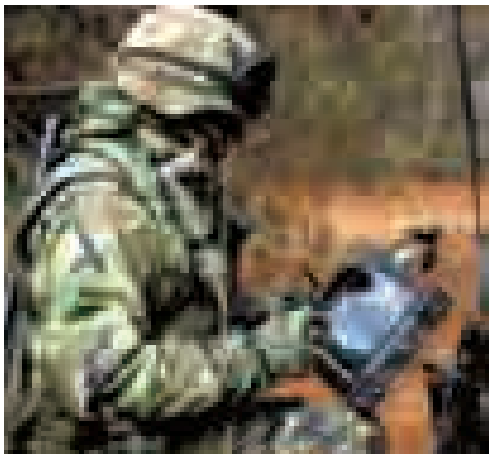
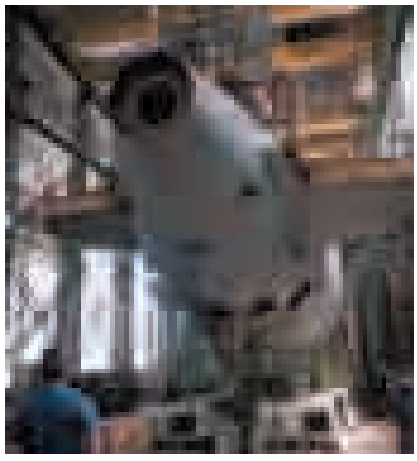
Para contribuir al logro de lo anterior, la Armada se ha fijado las siguientes metas:

Objetivo Nº 1:

Aumentar la eficiencia y productividad de la Armada, de manera de generar los ahorros que se requieren para desarrollar sus capacidades estratégicas, lo cual considera: infraestructura terrestre concentrada, conectada y comunicada; material moderno y estandarizado y, en lo posible, con desarrollo de tecnología propia en áreas críticas; optimización y preservación del recurso humano institucional.

Objetivo Nº 2:

Difundir las actividades de la Marina, de tal manera que la ciudadanía conozca su quehacer y el aporte que ella hace al desarrollo nacional, llevando a cabo: un efectivo plan comunicacional que proyecte el accionar institucional a la ciudadanía y un servicio a la comunidad nacional rápido, eficiente y con tecnología de vanguardia.

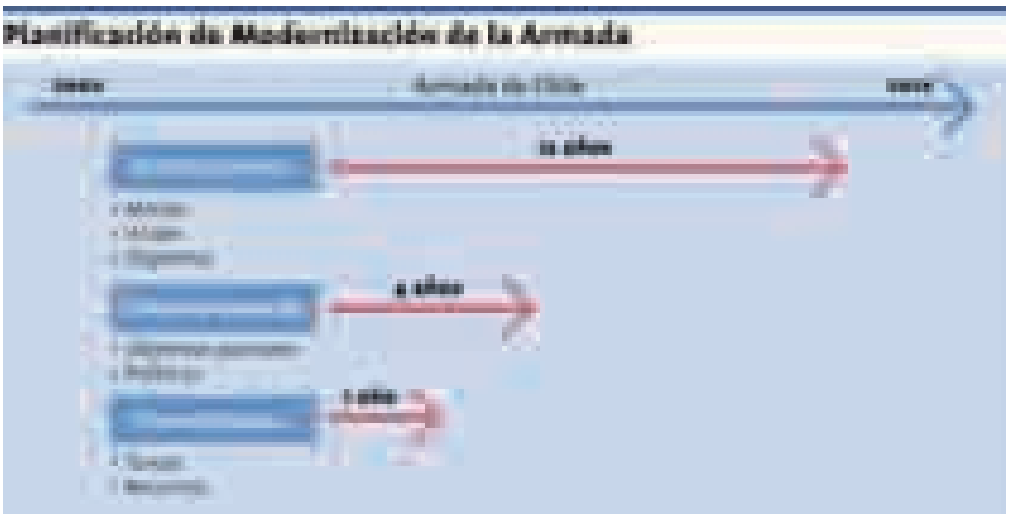



4. PLANIFICACIÓN

Dada la misión y las fuerzas disponibles para su cumplimiento, la Armada de Chile ha estructurado y elaborado la planificación de sus actividades de operación, desarrollo y sostenimiento de medios en tres niveles diferentes de proyección en el tiempo, a saber: (Ver Gráfico 20)

- La Directiva "Océano", que define los objetivos institucionales por lograr en un horizonte de doce años, y orienta respecto de la forma en que se pretende alcanzarlos. Esta directiva contiene la misión permanente de la Armada, la visión institucional, y la misión, estrategia y objetivos a alcanzar en el período. Lo anterior, en un marco de realismo y factibilidad financiera apropiado para permitir su materialización en el plazo definido.

GRÁFICO 20



- El Plan "Almirante", que orienta la prosecución de los objetivos establecidos en la Directiva Océano a través de objetivos parciales y políticas para cada ámbito. Este Plan se proyecta a cuatro años, abarcando desde el segundo año del Comandante en Jefe en funciones hasta el primero de su sucesor, de manera de dar real continuidad a la prosecución de los objetivos de largo plazo.

- El Plan Anual de Actividades (PACA), que en el marco de cada año calendario establece tareas específicas y asigna los recursos a un conjunto de "mandos administradores" encargados de cumplir dichas tareas y contribuir a avanzar en pos de los objetivos establecidos en la Directiva "Océano" y el Plan "Almirante".

5. CONTROL DE GESTIÓN

Desde el punto de vista de la capacidad para cumplir los roles asignados, está dispuesto que cada unidad debe mantener actualizada la información que per-

3. La Fuerza Aérea de Chile

Desde sus orígenes, a comienzos del siglo XX, la aeronáutica chilena ha ido en constante evolución. Este proceso ha llevado a que la Fuerza Aérea de Chile (FACH), en la actualidad, posea una significativa dimensión estratégica. Gracias al esfuerzo de décadas, la FACH ha servido de base para el desarrollo de los distintos componentes de un auténtico Sistema Aeroespacial.

1. MISIÓN DE LA FUERZA AÉREA

La misión de la Fuerza Aérea de Chile es defender el país por medio del control y explotación del espacio aéreo, la participación en la batalla de superficie y el apoyo a fuerzas propias y amigas, con el propósito de contribuir a los objetivos estratégicos que la política nacional le fija a las Fuerzas Armadas.

Para cumplir su misión, la Fuerza Aérea desarrolla funciones específicas tanto en tiempo de paz, como en tiempo de guerra.

1.1. En Tiempo de Paz

En conjunto con la Dirección General de Aeronáutica Civil (DGAC), la FACH ejerce el control del tráfico aéreo para que la actividad aérea del país se realice de acuerdo con los parámetros internacionales en forma segura y se pueda reaccionar ante incursiones ilícitas en el espacio aéreo nacional.

Contribuir al desarrollo del poderío aeroespacial. Esta es una capacidad efectiva, potencial o limitada, de uso del espacio en beneficio propio. Puede considerarse que un país tiene poderío aeroespacial cuando, aunque no posea los ingenios espaciales, cuente con políticas o planes para utilizar esta capacidad en el futuro.

Al estar, en conjunto con la DGAC, involucrada en el control del tráfico aéreo para la seguridad de la actividad aérea, la Fuerza Aérea cuenta con los medios para reaccionar ante catástrofes y siniestros producidos por accidentes de aviación. Esta capacidad de rescate es frecuentemente utilizada en las emergencias que enfrenta el país a causa de desastres naturales.

Ejercer, por medio del Servicio Aerofotogramétrico (SAF), las funciones y atribuciones que en el ámbito nacional le corresponden en materia de aerofotogrametría, cartografía y afines. Contar con una capacidad para observar la Tierra desde el espacio ofrece a los planificadores de todos los ámbitos del quehacer nacional una visión que les permite el óptimo empleo de los recursos.

Promover el fomento de los intereses aeroespaciales: la industria aeronáutica y aeroespacial, la infraestructura aeronáutica, el desarrollo científico y tecnológico, la aviación civil, deportiva y comercial, la política aeroespacial, la infraestructura nacional e institucional, y la conciencia aérea nacional.

1.2. En Tiempo de Guerra

Realizar operaciones destinadas a destruir o neutralizar fuerzas aéreas, terrestres y navales adversarias. El Poder Aéreo ofrece posibilidades de enfrentar a las fuerzas adversarias prácticamente en cualquier lugar, reduciendo el impacto de factores como la distancia o los accidentes geográficos.

Dirigir y controlar la defensa aérea: a partir del control y vigilancia del espacio

aéreo nacional, se llega, en el caso de producirse incursiones no identificadas, ilícitas u hostiles, a la interceptación de las aeronaves, permitiendo así dar una respuesta gradual, hasta el empleo de la fuerza, si las circunstancias así lo demandan.

Lograr un grado de control del aire que permita desarrollar operaciones a las fuerzas propias y amigas. El Control del Aire es el grado de libertad de acción, obtenido en un espacio y tiempo determinado, producto de la aplicación del Poder Aéreo sobre el adversario, para emplear el espacio aéreo en beneficio propio y negárselo al enemigo.

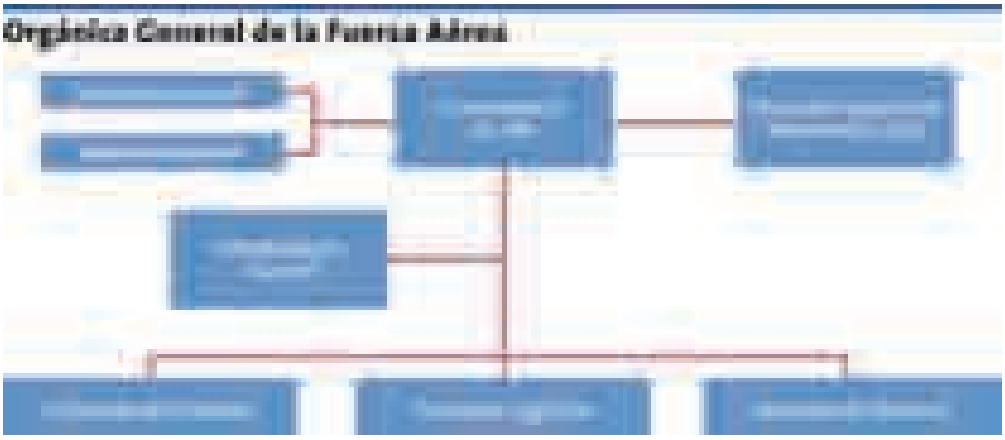
Apoyar las operaciones de las fuerzas de superficie, terrestres y navales, para contribuir a su esfuerzo bélico. Este apoyo, en sus diferentes formas, facilita a las fuerzas de superficie la tarea de neutralizar o destruir medios adversarios.

Realizar el reconocimiento aéreo estratégico y el transporte aéreo militar. Los medios de la Fuerza Aérea la convierten en un instrumento útil para observar eficazmente el accionar del adversario, aportando una valiosa información a los distintos niveles de conducción de la guerra. Por su parte, el transporte aéreo militar permite un rápido desplazamiento de fuerzas a grandes distancias, facilitando un eventual cambio de centro de gravedad de las operaciones.

2. ORGANIZACIÓN

Para el cumplimiento de su misión, la orgánica de la Fuerza Aérea integra a sus distintos componentes en la forma como se muestra en el siguiente cuadro: (Ver Gráfico 21)

GRÁFICO 21



2.1. Mando Superior

El Mando Superior es ejercido por un General del Aire con el cargo de Comandante en Jefe de la Fuerza Aérea, quien tiene la responsabilidad de la conducción estratégica y gestión administrativa de la Institución.

Para cumplir lo anterior tiene como organismo de trabajo al Estado Mayor General de la Fuerza Aérea, el que lo asesora en la planificación, dirección superior y control de la Institución, para satisfacer las exigencias de las actividades aéreas en tiempo de paz y de su empleo en tiempo de guerra.

El Estado Mayor General está conformado por las siguientes Direcciones:

- Dirección de Personal.
- Dirección de Inteligencia.
- Dirección de Operaciones.
- Dirección de Logística.
- Dirección de Defensa Antiaérea y Fuerzas Especiales.
- Dirección de Telecomunicaciones e Informática.
- Dirección de Finanzas.

2.2. Unidad Operativa Mayor

El Comando de Combate es la Unidad Operativa Mayor, la que conduce a las unidades operativas de la Fuerza Aérea con el propósito de alcanzar el alistamiento operativo que la planificación institucional exige.

2.3. Unidades de Apoyo

a) Comando Logístico

Es un organismo ejecutivo que tiene la misión de obtener, proveer, mantener y desarrollar los recursos materiales, tecnológicos y de información logística para satisfacer las necesidades derivadas de las planificaciones de guerra, de desarrollo y las generadas por las actividades institucionales.

b) Comando de Personal

Es un organismo ejecutivo que tiene por misión la administración superior de las funciones del sistema de personal con el propósito de desarrollar integralmente el recurso humano en apoyo a la misión de la Fuerza Aérea.

2.4. Unidades Operativas

Están representadas por cinco Brigadas Aéreas, cuyas jurisdicciones cubren la totalidad del territorio nacional. (Ver Gráfico 22)

Las Brigadas Aéreas son unidades operativas que ejercen mando dentro de un área geográfica y que tienen por misión conducir las operaciones aéreas de los medios a su disposición en sus zonas jurisdiccionales. Al mando de cada una de ellas hay un Oficial General que depende directamente del Comandante en Jefe. Cada Brigada Aérea cuenta con Grupos de Aviación, dotados de material aéreo de diverso tipo, que realizan las operaciones aéreas de combate y de apoyo de combate en cumplimiento de la planificación y directivas institucionales.

GRÁFICO 22

La Primera Brigada Aérea, con asiento en Iquique, tiene como jurisdicción la I Región. La Quinta Brigada Aérea, con asiento en Antofagasta, cubre las regiones II y III. La Segunda Brigada Aérea, en Santiago, cubre desde la IV hasta la VIII regiónes del país, incluyendo la Zona Metropolitana. La Tercera Brigada Aérea, con asiento en Puerto Montt, cubre el sector sur e incluye las regiones IX, X y

parte de la XI. La Cuarta Brigada Aérea, con asiento en Punta Arenas, cubre el sector austral, incluyendo parte de la XI Región y la XII Región.

En estas unidades se materializa el Poder Aéreo de la Institución, desarrollando sus capacidades y medios.

2.5. Capacidades y Medios

a) Capacidades

El Poder Aéreo es el componente de fuerza del Poderío Aeroespacial que se emplea en el espacio aéreo para hacer uso de éste en beneficio propio y negárselo al adversario. Está representado por la suma de los sistemas de armas que emplea la Fuerza Aérea para combatir al enemigo e incluye todas las actividades de apoyo necesarias para su empleo y el personal instruido para operarlos.

El Poder Aéreo es efectivo cuando reúne los siguientes requisitos:

- Personal altamente instruido, motivado y capacitado técnicamente.
- Inteligencia confiable y oportuna que apoye la toma de decisiones.
- Apoyo logístico sostenido en cantidad, calidad y oportunidad.
- Tecnología apropiada al escenario.

La proyección natural del espacio aéreo es el espacio extraterrestre. La adquisición de capacidades para operar en ese ámbito tiene un efecto multiplicador del Poder Aéreo y para el desarrollo nacional, en vista principalmente de la configuración geográfica de nuestro país.

b) Medios

El Poder Aéreo requiere un cuidadoso balance de capacidades y medios, de los cuales dependerá la efectividad y eficiencia en el empleo del medio aéreo.

La suma de aviones de combate ofensivos y defensivos, que es la principal fuerza con que cuenta la Institución, debe acompañarse con medios de transporte, de mando y control que permitan planificar, coordinar y dirigir las operaciones. Estos medios deben permitir oponerse a ataques del enemigo y, además de los señalados, incluyen los de detección y de defensa antiaérea, y una infraestructura capaz de sostener las operaciones.

Los medios de la Fuerza Aérea tienen la capacidad de explotar la tercera dimensión física sobre la superficie de la tierra. Esta capacidad facilita, por una parte, la supremacía operacional en un determinado teatro y, por otra, concurre a dar un carácter integrado, conjunto y eventualmente combinado al empleo de los medios.

Gracias a sus capacidades de ganar altura, de velocidad y de alcance, los medios de la Fuerza Aérea pueden contrarrestar o imponer amenazas en un área geográfica muy amplia en corto tiempo. Estos medios pueden ser desplegados rápidamente a teatros distantes para proporcionar ayuda oportuna a un aliado o para actuar como elemento disuasivo ante un peligro de agresión.

Dentro de su estructura orgánica, la Fuerza Aérea incorpora de manera equilibrada todos estos medios, distribuyéndolos en las Brigadas Aéreas a lo largo de todo el territorio nacional. Con esto asegura el cumplimiento eficiente de la misión que le ha sido encomendada.

Los sistemas de armas que posee la Fuerza Aérea se ven potenciados con medios de reabastecimiento en vuelo y de alarma temprana aerotransportada, que son considerados como multiplicadores de fuerza.

Se suma a estos medios el material de transporte pesado y liviano, con aeronaves capaces de cumplir con el transporte de carga de pasajeros en condiciones de paz, crisis y guerra. La capacidad de transporte y rescate se ve complementada por helicópteros aptos para operar en distintos tipos de escenarios geográficos.

Para el empleo eficiente de sus recursos materiales, la Fuerza Aérea cuenta además, con bases aéreas, unidades de defensa antiaérea y unidades de detección en las distintas Brigadas, todo ello coordinado a través de un sistema de mando y control automatizado, que permite el eficiente manejo del flujo de información para el desarrollo de las operaciones.

A los medios operativos descritos, se suman los provistos por la aviación comercial y por una aviación civil y deportiva, a través de la cual, año a año, se forman nuevos contingentes de pilotos.

Todas las anteriores capacidades humanas y materiales conforman un sistema denominado Sistema Aeroespacial. La Fuerza Aérea es el principal componente de este Sistema.

c) Atributos del Poder Aéreo

Más allá de su misión específica, coopera al éxito de las misiones correspondientes a las otras instituciones, contribuyendo a la maniobra mediante operaciones de combate contra objetivos terrestres y navales, y de apoyo de combate (como vigilancia aeroespacial, reconocimiento aéreo y transporte aéreo).

La rapidez de reacción del arma aérea se potencia con una adecuada alerta temprana; a su vez, la capacidad de reabastecimiento en el aire otorga a los aviones la posibilidad de ampliar su radio de acción y tiempo de permanencia en vuelo, lo que se traduce en una gran capacidad para gravitar sobre un espacio geográfico.

En tiempo de crisis, el arma aérea posee también características de empleo que la convierten en un instrumento eficaz, tales como poder de fuego, capacidad de respuesta, velocidad, movilidad, flexibilidad, alcance y precisión.

d) Efecto Disuasivo

La capacidad disuasiva que aportan los medios aéreos de combate se basa en las siguientes características, entre otras:

- Despliegue preventivo o reactivo con gran rapidez.
- Capacidad de atacar con precisión, poder de fuego, rapidez y oportunidad los objetivos definidos por el poder político, donde éstos se encuentren.
- Puede ser empleado en forma independiente para operaciones estratégicas, pero tiene una gran adaptabilidad para su empleo en un Teatro de Operaciones Conjuntas.

2.6. Organizaciones de Apoyo

a) Dirección General de Aeronáutica Civil (DGAC)

Es un organismo del Estado que depende directamente del Comandante en Jefe de la Fuerza Aérea. Su misión, de acuerdo con la legislación nacional y el derecho internacional, consiste en proporcionar ayuda y protección a la navegación aérea dentro de un espacio aéreo que, en su eje longitudinal, llega hasta el Polo Sur y, en su eje transversal, se interna frente a nuestras costas más de 5.000 kilómetros en la profundidad del Océano Pacífico, hasta el meridiano 131 Oeste.

Ante la eventualidad de vuelos ilícitos dentro del espacio aéreo soberano, la DGAC y la Fuerza Aérea actúan coordinadamente para su identificación y control. Para ello, se ciñen a las normas del Reglamento del Aire y a los principios del artículo 51 de la Carta de las Naciones Unidas.[33] Idéntica coordinación rige para las actividades de búsqueda y salvamento, ejemplo de lo cual es el empleo mutuo de la red mundial de satélites COSPAS-SARSAT. En relación con estas tecnologías satelitales, la DGAC ha desarrollado programas tendientes a incorporar los nuevos conceptos de navegación y control de tráfico aéreo por medio de satélites, lo que permitirá a las aeronaves que

33 Véase Parte III, Capítulo II.

sobrevuelen nuestro espacio hacerlo en forma rápida, eficiente y segura.

b) Dirección Meteorológica de Chile
Es la organización encargada de dirigir, controlar y mantener el servicio de meteorología del país con el propósito de satisfacer las necesidades de información y previsión meteorológica. También tiene a su cargo la coordinación de estos aspectos con otros organismos nacionales e internacionales.

c) Servicio Aéreo-Fotogramétrico (SAF)
Es una unidad ejecutiva técnica, cuya misión es satisfacer las necesidades institucionales de aerofotogrametría y técnicas afines, instruir y entrenar personal en esas técnicas, y realizar prospecciones aéreas en busca de recursos naturales dentro del territorio nacional, en beneficio de proyectos de desarrollo de otros organismos públicos o de particulares que lo soliciten.

d) Empresa Nacional Aeronáutica (ENAER)
La Empresa Nacional Aeronáutica (ENAER) es una empresa autónoma del Estado, cuyo directorio está presidido por el Comandante en Jefe de la Fuerza Aérea, dedicada a la fabricación, reparación y modificaciones de aviones, piezas y partes aeronáuticas.[34]

3. VISIÓN ESTRATÉGICA

La Fuerza Aérea de Chile existe para la defensa del país y es esencial para la seguridad nacional.

En términos generales, la Fuerza Aérea pretende optimizar sus capacidades durante este decenio para defender con éxito el espacio aéreo soberano de Chile, operar en cualquier escenario e interoperar con otras fuerzas aéreas con la finalidad de respaldar la política del Estado de Chile de colaborar en la construcción de la paz en el mundo.

En la visión de la Fuerza Aérea, el concepto de unidad de la guerra es central para el propio desarrollo institucional. En este sentido, la decisión de dotar a la Fuerza Aérea de medios de combate modernos supone concebir la solución estratégica de una manera que se proyecta más allá del ámbito aéreo.

El análisis de capacidades y limitaciones institucionales ha llevado a un esfuerzo por racionalizar las actividades comunes de las Fuerzas Armadas. En atención a esto, la FACH, como también las otras ramas, ha derivado la ejecución de diversas actividades hacia aquella institución que haya desarrollado mayores y mejores capacidades para efectuar una tarea singular. Por ejemplo, el entrenamiento de los Comandos y Fuerzas Especiales ha sido entregado al Ejército y a la Armada, mientras que el mantenimiento de los misiles se ha canalizado hacia la Armada. Los propósitos institucionales están orientados, además, a la búsqueda de diferentes instancias para actuar en forma conjunta en las áreas operativas, logísticas u otras de interés común.

34 Para más detalles, véase la Parte III, Capítulo IV.

3.1. Ámbitos de Acción

En el cumplimiento de su misión, la Fuerza Aérea actúa en tres grandes escenarios: el Nacional, para la preparación y alistamiento de capacidades; el Regional, para enfrentar los posibles conflictos que se originen en esa área, y el Mundial, como parte de fuerzas multinacionales o integrando esquemas técnicos aeronáuticos y de cooperación entre Fuerzas Aéreas. Asimismo, contribuye significativamente al desarrollo nacional y coopera con la actividad del Estado para promover los intereses nacionales en el ámbito internacional.

a) Ámbito de la Defensa

La Fuerza Aérea ha planificado el desarrollo de una fuerza moderna, tecnológicamente avanzada, con una capacidad de disuasión creíble, para emplearse ya sea por sí sola en la batalla aérea o bien en conjunto con el Ejército y la Armada en el logro del objetivo estratégico de la guerra.

b) Ámbito del Desarrollo

La Fuerza Aérea busca acercarse a la comunidad de la cual forma parte. Este esfuerzo no sólo se relaciona con la defensa de la población, sino también con el hecho de poner sus capacidades a disposición del desarrollo nacional, ya que por las propias características de los medios del arma aérea, éstos pueden tener un empleo dual. En esta perspectiva destaca la labor de organismos como el Servicio Aero-Fotogramétrico, la Dirección de Meteorología y el Servicio Aéreo de Rescate.

Los medios de la Fuerza Aérea enlazan los puntos más distantes del territorio nacional (como la Isla de Pascua y la Antártica Chilena) y sus zonas aisladas (como el Campo de Hielos Sur) con los núcleos centrales en forma rápida y eficaz.

c) Ámbito Internacional

Por sus características de alcance, velocidad y flexibilidad, la Fuerza Aérea es un instrumento idóneo para respaldar los intereses que el país persiga en el ámbito internacional. La Institución está desarrollando sus medios para potenciar su capacidad de concurrir a la cooperación vecinal, regional y mundial, como parte de fuerzas multinacionales en operaciones de paz, de realizar acciones de carácter humanitario y de integrar esquemas técnicos aeronáuticos y de cooperación entre Fuerzas Aéreas.

Hoy en día, el empleo de los medios aéreos de combate en misiones internacionales encuadradas por resoluciones del Consejo de Seguridad de la ONU suelen realizarse en forma conjunta o combinada con Fuerzas Aéreas amigas, de aquí la necesidad de contar con sistemas de armas que sean interoperables.

Por otra parte, las capacidades mencionadas, además de la posibilidad de su rápido despliegue en diversos escenarios, hacen de la Fuerza Aérea un valioso elemento a disposición del Presidente de la República en el manejo de crisis, permitiéndole controlar su permanencia y operación, y graduar su empleo.

4. EL PROCESO DE MODERNIZACIÓN

El proceso de modernización institucional busca desarrollar una Fuerza Aérea moderna y potente para satisfacer las exigencias que esta dimensión, y su estrategia específica, impone al país. Para mantener vigente el potencial de la Fuerza Aérea se hace necesario conjugar dos factores fundamentales: la evolución tecnológica y los recursos financieros.

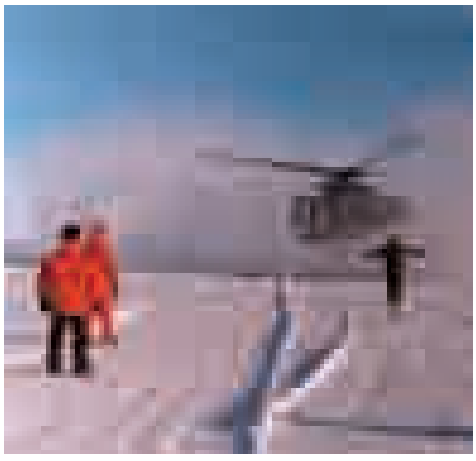
La innovación tecnológica hace necesario ir modificando, y finalmente reemplazando, el material aéreo cada cierto tiempo. Los recursos financieros necesarios para ello deben compatibilizarse con otras necesidades de la sociedad, por lo cual la reposición de los aviones de combate se efectúa sobre la base del cumplimiento de sus ciclos de vida, escalonándolos entre sí a través de los años. Este procedimiento busca evitar que coincidan dos o más sistemas de armas en su obsolescencia en un período determinado, circunstancia que además de afectar la capacidad de combate, acumularía una pesada carga económica sobre los recursos del país, al tener que enfrentar la reposición de dos o más sistemas simultáneamente en una misma época.

Una plataforma moderna tiene un alto grado de disponibilidad por el hecho que la tecnología permite costos de operación más bajos, aumenta el tiempo entre fallas, cuenta con equipos más eficientes y que van desde motores con gran capacidad hasta estructuras de materiales compuestos que sufren menos fatiga y deformaciones.

Junto a lo anterior, el proceso de modernización de la Fuerza Aérea debe permitirle estar preparada para enfrentar aquellas amenazas convencionales y no convencionales de acuerdo con la misión que le sea asignada.

Para satisfacer los propósitos enunciados, el proceso de modernización institucional apunta al logro de los siguientes objetivos:

a) Estructurar una fuerza que cumpla con las exigencias de la guerra moderna y que apoye eficientemente a la Política de Defensa Nacional.
b) Desarrollar y consolidar capacidades para lograr una mejor integración en fuerzas multinacionales destinadas a la imposición y mantención de la paz.
c) Modernizar y adecuar los sistemas de administración, logísticos, personal



y finanzas, de manera que faciliten la gestión con el propósito de lograr un mejor entrenamiento de la fuerza.

d) Reforzar la cultura organizacional de la institución, a fin de mantener en cada uno de sus integrantes el sentido de pertenencia y la adhesión a los valores esenciales de la Fuerza Aérea.

e) Estructurar un sistema de educación integral, que entregue oportunamente a la institución el personal que necesita, en cantidad y calidad, y que sea compatible con el nivel de vanguardia de los sistemas operativos.

5. PLANIFICACIÓN

Los planes de modernización de la Institución se derivan del Plan de Objetivos de la Fuerza Aérea de Chile para este decenio denominado "Bicentenario", el cual determina los objetivos y capacidades que se deben alcanzar en cada área para materializar la visión estratégica institucional y estar, en todo momento, en condiciones de realizar su misión permanente y las misiones de cooperación internacional que el Estado decida.

El Plan de Objetivos se sustenta en la Visión de la Fuerza Aérea como expresión del Estado en el espacio aéreo nacional. Esta establece que la Fuerza Aérea, como Institución permanente de la República, está orientada a cooperar con el bien común general. El nivel de operatividad que la Fuerza Aérea busca adquirir por medio del Plan "Bicentenario" contribuye a fortalecer la condición de seguridad que la sociedad requiere para su desarrollo. Esto, porque a ese nivel de operatividad corresponde una capacidad de disuasión que permite influir decisivamente en el mantenimiento de la paz, fin último del país.

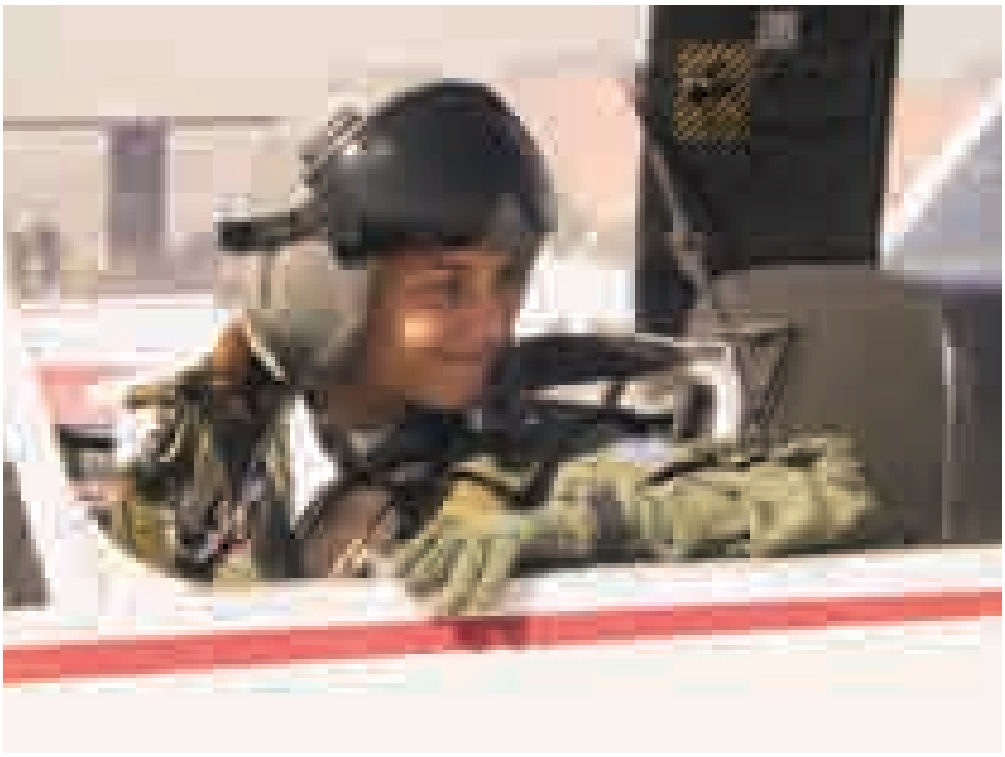
6. LA MUJER EN LA FUERZA AÉREA

El año 2000, el Alto Mando institucional dispuso el ingreso de mujeres a la Escuela de Aviación "Capitán Manuel Ávalos Prado" en calidad de cadetes y, por lo tanto, con la posibilidad de graduarse como Oficiales de la Fuerza Aérea de Chile.

Las mujeres participan del mismo proceso de postulación y admisión para la Escuela que deben enfrentar los varones y, una vez admitidas, ellas pueden, sin ninguna restricción, optar a los escalafones de Piloto de Guerra, Ingeniero Aeronáutico, Defensa Aérea y Administración.

Desde el comienzo de su carrera en la Escuela de Aviación, ellas responden al mismo nivel de exigencia que los hombres en el ámbito aéreo, militar y académico; en el área físico-deportiva, el nivel de exigencia se ha equiparado para ambos sexos. En síntesis, la mujer se ha integrado plenamente a las actividades militares.

La Fuerza Aérea considera que la incorporación de la mujer a la Institución potencia su recurso humano, de modo que es el conjunto del personal institucional el que contribuye a la defensa y desarrollo del país.



En la medida en que la mujer cumple iguales funciones que sus congéneres masculinos en esas misiones generales, los planes institucionales tienen considerada su plena incorporación al escalafón de combate.

mita a su Mando conocer permanentemente este aspecto así como todas las variaciones que se produzcan.

Desde un punto de vista de los recursos asignados para el cumplimiento de las tareas y la forma de emplearlos, se cuenta con un sistema de contabilidad de costos, el cual permite conocer los costos tanto por unidad ejecutora como por el tipo de actividad desarrollada.

El avance físico en el cumplimiento de las tareas ordenadas es informado mensualmente a través de un sistema en red. Además, semestralmente se informan aspectos como inconvenientes para cumplir las tareas, experiencias, grado de actividad, proyectos de desarrollo, etc.

Para conocer la gestión respecto a los activos institucionales, la Armada se encuentra abocada a la tarea de elaborar los estados financieros consolidados, información que contribuirá significativamente al proceso de toma de decisiones.

6. LA MUJER EN LA ARMADA

El papel de la mujer en la Armada no es nuevo ni contrario al quehacer de la Institución, ya que ella está presente en áreas específicas desde hace varias décadas.

La Armada, como toda institución que ha abierto sus puertas a la mujer, re-

quiere realizar ciertas adaptaciones materiales y también culturales, de manera de facilitar su desempeño, tanto en los grados de Oficiales como de Gente de Mar.

La Institución irá incorporando en forma gradual a la "mujer marino" a contar del año 2003, oportunidad en que se contará con Oficiales femeninos de profesión médicos, dentistas y abogados. Lo propio ocurrirá en los escalafones de Gente de Mar en las especialidades del área de Sanidad Naval. En una etapa posterior, conforme se avance en los proyectos y adecuaciones institucionales, se formarán mujeres para incorporarlas a los escalafones de Oficiales y Gente de Mar en las áreas de Abastecimiento y Litoral, prestando sus servicios principalmente en reparticiones terrestres.

Sin embargo, la incorporación de la mujer a cargos que comprometan desempeño a bordo de las unidades de combate, y servicio en buques en general, es materia que debe evaluarse a futuro, cuando se haya ganado experiencia suficiente en las etapas anteriores, se superen aspectos culturales y propios de nuestra idiosincrasia, se evalúe la mayor experiencia de otras marinas de guerra y se logre la adaptación física de las instalaciones de los buques.

La incorporación de la mujer tiene ventajas para la Institución, ya que permite una mejor base de selección y la incorporación de habilidades y destrezas que son más frecuentes en ellas. No obstante estos beneficios, el proceso de incorporación obliga a trabajar en varios aspectos, entre otros, definir sus carreras profesionales, compatibilizar su papel de madre con las largas permanencias lejos de los hogares que deben enfrentar los marinos embarcados, y considerar la convivencia en lugares de espacios muy restringidos.

4. Proceso Formativo en las Fuerzas Armadas

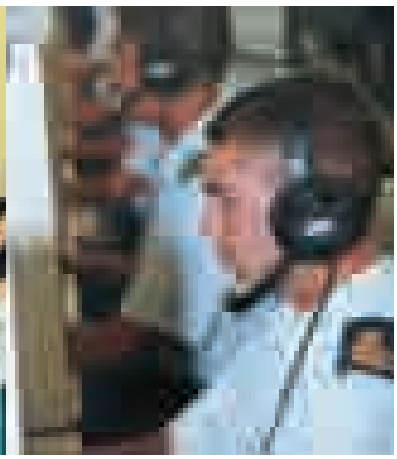
Por las características de las Fuerzas Armadas y la naturaleza de sus misiones, que comprometen incluso la vida de sus miembros, si fuera necesario, la profesión de las armas es eminentemente vocacional. Esto imprime rasgos singulares a la educación y formación de sus miembros, razón por la cual todo el personal que las integra sólo puede incorporarse a ellas por medio de sus Escuelas Matrices.

1. FORMACIÓN DEL PERSONAL MILITAR

Las Instituciones de la Defensa Nacional, se nutren de personal a través de la postulación voluntaria de miles de jóvenes que año a año se presentan a las diferentes Escuelas de Oficiales y Suboficiales para iniciar a temprana edad su carrera profesional, de manera de poder conformar cuerpos de oficiales y suboficiales homogéneos y con las virtudes y el carácter necesarios para la vida de profesionales de las armas que han elegido.

El variado currículo que ellos deben cumplir contempla todas aquellas asignaturas y especialidades tanto militares como de otros ámbitos, necesarios para conformar la base científico-técnica y humanista necesaria de todo hombre de armas. Es por ello que las instituciones de educación de las Fuerzas Armadas tienen atribuciones legales para otorgar títulos de especialidad, títulos técnicos de nivel superior y profesional, y grados académicos, de acuerdo con la Ley Orgánica Constitucional de Educación.

En los últimos años, y con el objetivo de optimizar el uso de los recursos y de las capacidades propias de cada institución, los cursos de especialización que son comunes en las Fuerzas Armadas se realizan en forma conjunta, de acuer-



do al área de mayor especialización. Por ejemplo, los cursos de Comandos y de Paracaidistas se realizan, para el personal de las tres ramas, en la Escuela de Paracaidistas y Fuerzas Especiales del Ejército; los cursos de navegación por instrumentos y otros relacionados con la aviación se realizan en la Fuerza Aérea, y aquellos relacionados con buzos tácticos, de salvamento y otros específicos que consideren actividades en o bajo el mar, se realizan en la Armada.

2. EJÉRCITO DE CHILE

2.1. Oficiales

La formación del Oficial es un proceso permanente y progresivo que comienza en la Escuela Militar y continúa durante su carrera profesional con exigencias académicas y de entrenamiento que le permiten desempeñarse en diferentes cargos. Los conocimientos y la práctica en temas específicos de su competencia

deben obtenerlos tanto en centros institucionales como en otros centros nacionales e internacionales, que pueden ser o no de tipo castrense.

El proceso completo considera un ciclo de formación básica, otro de formación especializada y otro de formación superior.

a) Formación Básica

La Escuela Militar, como instituto matriz del Ejército, proporciona las capacidades militares de los futuros oficiales asociadas al mando, conducción de pequeñas unidades, sistemas de armas y administración. Además, los prepara en competencias complementarias sobre una base humanista, científica y tecnológica, para su desempeño relacionado a un arma, servicio o especialidad.

La formación de los futuros Oficiales, está orientada principalmente a potenciar la preparación en el ámbito militar, con cuatro años profesionales que les permite recibir, junto con su nombramiento como Oficiales de Ejército, el grado de Licenciado en Ciencias Militares.

b) Formación Técnico-Profesional

En este ámbito, al Oficial se le prepara para ejercer el mando de las Unidades Tácticas de las Armas y Servicios, de acuerdo a los diferentes grados de especialización requeridos para satisfacer el empleo táctico y técnico de los medios. En esta área se ubican los cursos de requisitos como Oficial Subalterno. Asimismo, se le entrena para desempeñarse en especialidades de combate para cubrir las necesidades institucionales tales como: fuerzas especiales, comandos. paracaidistas, pilotos militares, instructores de alta montaña, buzos tácticos, especialistas en guerra electrónica, así como otras especialidades complementarias como maestros de equitación, profesores de escuela, intérpretes en idiomas, instructores de educación física, entre otras.

Para cumplir con esta formación, el Ejército dispone de una infraestructura académica y de entrenamiento en sus propias instalaciones y hace uso de convenios de carácter internacional con Ejércitos a través del mundo.

c) Formación Superior

Esta se realiza en las Academias de Guerra y Politécnica Militar. La primera forma Oficiales de Estado Mayor y la segunda, Oficiales Ingenieros Politécnicos Militares. Ambas, de acuerdo a la Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza, constituyen institutos de educación superior. En consecuencia, ejecutan las funciones de docencia, investigación y extensión. De acuerdo a las planificaciones anuales, otorgan licenciaturas en ciencias militares y desarrollan programas de postgrado en distintas disciplinas de la ciencia militar diseñados a los fines educacionales que la Institución persigue, con la participación de alumnos civiles de diferentes áreas del quehacer nacional, así como otros provenientes del extranjero. A su vez, las Academias están encargadas de la formación de los profesores necesarios para cubrir las exigencias docentes de cada uno de los institutos.

Como complemento de lo anterior, los Oficiales realizan cursos y especializaciones conducentes a la obtención de post títulos y grados académicos de diplomado, magíster y doctorado en áreas específicas, en universidades y centros de educación superior de excelencia, en el país y en el extranjero.

2.2. Cuadro Permanente

Como en el caso de los Oficiales, la formación del Cuadro Permanente es un proceso continuo y progresivo que comienza en la Escuela de Suboficiales y se desarrolla durante su carrera profesional con exigencias académicas y de entrenamiento específico para su desempeño en las armas o servicios a las cuales pertenecen. También dentro de las posibilidades de desempeño profesional de este personal, la Institución les brinda la oportunidad de acceder a los escalafones de Oficiales.

a) Formación Básica

La Escuela de Suboficiales, como el segundo instituto matriz del Ejército, entrega la formación básica a los futuros Clases mediante un período de estudios de dos años, tiempo en el cual se les proporcionan los conocimientos profesionales y técnicos para el desempeño en las diferentes unidades y reparticiones del Ejército.

b) Formación Técnico-Profesional

Este proceso proporciona la capacitación táctico-técnica a los miembros del Cuadro Permanente, como requisito exigido para ascender a los grados superiores de acuerdo a las necesidades institucionales, hasta llegar al grado de Suboficial Mayor.

Además, pueden acceder a especializaciones de nivel técnico superior, de combate y de docencia. Entre otros, se les otorgan títulos de instructor en educación física, especialista en inteligencia, instructor de montaña, observador aéreo, guerra electrónica, comando, paracaidista, combatiente especial y buzo táctico. De manera paralela, pueden optar a títulos de armeros artificieros, mecánicos de motores, técnicos electrónicos, músicos, herradores forjadores, ecónomos y cocineros.

3. ARMADA DE CHILE

3.1. Oficiales

El proceso formativo del hombre de mar es de responsabilidad de la Dirección General del Personal por medio de la Dirección de Educación de la Armada. Este proceso abarca desde la selección de los postulantes a la carrera naval, hasta la entrega a la flota de hombres moral y profesionalmente aptos para combatir en el mar, capaces de operar material y armamentos de alta tecnología.

a) Formación Básica

El proceso de formación básica comienza en la Escuela Naval, donde aparte

de la formación doctrinaria, naval y militar, se inicia una formación de nivel de ingeniería que se completa en la Academia Politécnica Naval.

La Escuela Naval, ubicada en Valparaíso, forma a los futuros Oficiales en un programa de cuatro años, al término del cual egresan como Guardiamarinas.

b) Formación Superior

A la Academia Politécnica Naval concurren los oficiales con los estudios superiores iniciados en la Escuela Naval; de aquel instituto los oficiales egresan con un grado de ingeniería, tras completar 6 años de estudios superiores. La Academia Politécnica Naval proporciona conocimientos en diferentes tecnologías necesarias para el empleo operacional, la mantención y la administración de los medios de la Armada.

La Academia Politécnica Naval está conformada por las Escuelas de Especialidades de Ingeniería, Operaciones, Armamentos, Abastecimiento, Aviación Naval, Submarinos, Infantería de Marina, Sanidad, y Litoral y Faros.

c) Formación de Postgrado

Previo a concurrir a la Academia de Guerra Naval (AGN), los oficiales desarrollan durante dos años cursos a distancia, los que luego completan con un año presencial. Con los estudios de la AGN, más cursos de postgrado complementarios, de al menos un semestre de duración, y la preparación de una tesis, los oficiales obtienen el grado académico de Magíster en Ciencias Navales y Marítimas, en diferentes menciones.

Las actividades de esta Academia se centran en la preparación de Oficiales de mediana graduación para el desempeño del mando superior y en la formación de especialistas de Estado Mayor.

3.2. Gente de Mar

El personal de Gente de Mar ingresa a los establecimientos de formación básica que los capacitarán para su desempeño en funciones operativas y administrativas propias de la Institución.

a) Formación Básica

En la Armada existen dos Escuelas que forman a su personal, de acuerdo a su especialización futura. La Escuela de Grumetes, ubicada en la Isla de Quiriquina, frente al puerto de Talcahuano, forma al personal de Gente de Mar e Infantes de Marina, desde donde egresan al cabo de dos años como Marineros.

Además, la Escuela de Artesanos Navales, ubicada en Talcahuano, prepara al personal naval técnico en un programa de tres años que los capacita para luego desempeñarse en los astilleros y establecimientos terrestres de apoyo.

b) Formación Técnico-Profesional

Al igual que en el caso de los Oficiales, después de algunos años de com-

plementación técnico-práctica a bordo o en las instalaciones navales, el personal de Gente de Mar es destinado a las distintas Escuelas de Especialidades que dependen de la Academia Politécnica Naval, donde se les entregan conocimientos adicionales en las áreas de sus especialidades y en las diferentes tecnologías que les permitan optimizar sus conocimientos, para obtener un dominio más profundo y completo del empleo y mantención de los medios a su cargo, instalados en los buques o en los establecimientos navales en tierra.

De igual modo, se les entrega la capacitación necesaria para hacerse cargo de nuevas responsabilidades e ir avanzando en su carrera profesional hasta la culminación de su carrera como Suboficiales Mayores.

4. FUERZA AÉREA DE CHILE

4.1. Oficiales

La formación del Oficial es un proceso permanente y progresivo que comienza en la Escuela de Aviación y continúa durante su carrera profesional con exigencias académicas y de entrenamiento que le permiten desempeñarse en diferentes cargos, tanto como piloto de guerra como en actividades de apoyo terrestre. Los conocimientos y la práctica en temas específicos de su competencia deben obtenerlos tanto en centros de estudio institucionales como en otros centros nacionales e internacionales, que pueden ser o no militares.

Al igual que sus congéneres, el proceso considera un ciclo de formación básica, otro de formación especializada y otro de formación superior.

a) Formación Básica

El ingreso a la Escuela de Aviación se hace con la enseñanza media terminada, para iniciar una etapa de formación integral en los distintos escalafones, del aire o correspondiente a las ramas terrestres, donde los cadetes realizan un Bachiller en Ciencias Sociales.

b) Formación Técnico-Profesional

A su egreso, y con el grado de Alférez de Aviación, los oficiales de la rama del aire continúan su preparación como pilotos en la Escuela de Vuelo por Instrumentos ubicada en Puerto Montt y en la Escuela Táctica, con sede en la ciudad de Iquique, en aviones a reacción. Los oficiales de los escalafones terrestres continúan sus estudios en la Academia Politécnica Aeronáutica y Escuela Táctica de Artillería Antiaérea; al finalizar satisfactoriamente los estudios, éstos obtienen los títulos de Ingeniero Aeronáutico, Ingeniero en Administración o Ingeniería de Ejecución en comunicaciones, electrónica o en artillería antiaérea, según corresponda.

Cumplido este ciclo, los oficiales son destinados a las Unidades de la Fuerza Aérea a lo largo del país. Los oficiales de la rama del aire, al finalizar el curso en la Escuela Táctica, son seleccionados como pilotos de combate, de transporte o de helicópteros, recibiendo el título de Piloto de Guerra. Los ofi-

ciales de los escalafones terrestres, por su parte, recibirán el título profesional que corresponda al curso realizado.

Los oficiales, en diferentes etapas de su carrera, deben realizar cursos de especialización, en la Institución o en establecimientos de enseñanza superior extra institucionales.

c) Formación Superior

Además de dichos cursos, los oficiales son llamados a la Academia de Guerra Aérea, debiendo realizar cursos que, además de constituir requisito, son parte de su preparación para desempeñarse, primero, como asesores del mando y, luego, como Comandante de Unidades Tácticas. Dentro de este proceso participan en un Curso Conjunto con alumnos de las Academias de Guerra del Ejército y la Armada.

Posteriormente, continúan con su perfeccionamiento asistiendo a cursos que los capaciten para ejercer, como Coroneles de Aviación, los niveles superiores de conducción en la Institución. Estos cursos se realizan tanto en la Institución como en universidades nacionales y extranjeras, pudiendo los oficiales optar a grados y postgrados académicos, como diplomados, magíster y doctorado.

4.2. Cuadro Permanente

El personal del Cuadro Permanente de la Institución está dividido en dos áreas específicas: el personal de Línea y el personal de los Servicios. El personal de Línea ingresa a la Fuerza Aérea de Chile mediante el proceso de postulación y selección de la Escuela de Especialidades. El personal de los Servicios se conforma con personas que han realizado el Curso Aeromilitar Básico en la Escuela de Especialidades y que poseen una especialidad previamente adquirida.

a) Formación Básica

El ingreso a la Escuela de Especialidades, donde se forma el personal de Línea, se realiza con la enseñanza media terminada. Los estudios comprenden una etapa de formación integral de dos años, al término de la cual se egresa como Cabo de la Fuerza Aérea, capacitado para iniciar la preparación práctica en las Unidades de la Institución, en las diferentes áreas de especialización, conforme a los requerimientos de la Fuerza Aérea.

Para ingresar al Escalafón de los Servicios de la Fuerza Aérea es necesario aprobar en la Escuela de Especialidades el curso Aeromilitar Básico, al término del cual egresan como cabos. Durante su carrera, este personal es sometido al mismo proceso de Entrenamiento en el Trabajo (E.E.T.) del personal de Línea para obtener los diferentes niveles de eficiencia que requiere la Fuerza Aérea.

b) Formación Técnico-Profesional

Durante su carrera, el personal debe cumplir con diferentes procesos de entrenamiento en su especialidad; tras aprobarlos, recibe el título de Técnico

de Nivel Superior, el que, además, constituye requisito para el ascenso.

Con el grado de Sargento 2°, el personal debe realizar un curso de supervisor y/o especialización adicional en su área de desempeño en la Escuela de Perfeccionamiento de Suboficiales (E.P.S.), institutos técnicos o universidades de la Región Metropolitana o demás regiones del país. La aprobación del curso significa que el personal ha alcanzado el nivel máximo de eficiencia teórico-práctica y tiene aptitud profesional para el ascenso a Suboficial.

Finalmente, realiza el curso para Suboficial Mayor, que lo capacita para el ascenso a la cúspide de su carrera. Además de aprobar el curso, para ascender a Suboficial Mayor requiere de la aprobación de la Junta Especial de Selección, quedando capacitado para ejercer administración militar a nivel intermedio.

PARTE VI

Recursos para la Defensa

La Defensa es un bien público que requiere ser financiado por el Estado: primero, porque cumple una función social básica para la existencia de la sociedad y, segundo, porque se trata de un bien cuya provisión no puede ser entregada por el mercado. Los mecanismos de asignación del mercado no tienen aplicación práctica en el caso de la Defensa ya que, a diferencia de lo que ocurre con otros bienes, no existe rivalidad en su consumo —todos reciben Defensa por igual— y nadie puede consumir el bien Defensa en forma exclusiva en desmedro del resto.

Los recursos para la Defensa provienen del Estado, ya sea por la asignación directa en el presupuesto de fondos fiscales entregados por el Tesoro Público o por fondos generados por CODELCO a través de los mecanismos establecidos en la denominada Ley Reservada del Cobre.

El Estado obtiene estos recursos de la capacidad económica de la sociedad con el objetivo de financiar no sólo la función de Defensa, sino el conjunto de actividades que tiene encomendadas. Para que su administración sea cuidadosa, el Estado dispone de sistemas presupuestarios y de evaluación para seleccionar las actividades a financiar de acuerdo con criterios técnicos que apoyen las decisiones políticas y permitan obtener el máximo beneficio social.

Estas características hacen de la Defensa un bien social puro y es el Estado el que decide cómo y cuánto producir de este bien público socialmente demandado y asignar, según eso, los recursos por medio de los mecanismos que dispone para ello.

1. Análisis del Gasto en Defensa

Conocer cuánto le cuesta al Estado financiar la Defensa, y de qué manera se usan los recursos que entrega, exige, primero, determinar qué constituye Defensa, ya que las Fuerzas Armadas aportan también al desarrollo; segundo, considerar que entre los gastos militares hay algunos que tienen el carácter de gasto social, y, tercero, considerar que hay actividades de las Fuerzas Armadas de servicio a terceros las cuales se financian con la percepción de derechos.

1. EL GASTO EN DEFENSA Y SU RELACIÓN CON OTRAS VARIABLES MACROECONÓMICAS

Determinar cuánta Defensa es necesaria (la demanda por Defensa) no es tarea fácil en términos teóricos y prácticos, ya que la demanda social por Defensa está determinada por factores específicos como el Producto Interno Bruto y la valorización de las amenazas que el país percibe, siendo independiente de otras consideraciones, como la política fiscal en el mediano y largo plazo.[35]

1.1. Incidencia del Producto Interno Bruto (PIB)

El mejor modo de medir el esfuerzo económico de un país para proveerse de una Defensa adecuada se manifiesta en la relación entre el gasto en Defensa y el PIB. Esta relación puede ser muy alta en países con guerra externa o conflicto interno, o prácticamente nula en países que han entregado el cuidado de su soberanía a potencias extranjeras o alianzas internacionales. Para un país como Chile, esa relación expresa el porcentaje de capacidad económica que destina a dar credibilidad a su política de defensa.

En el Gráfico 23 se muestra la evolución del gasto de Defensa como porcentaje del PIB desde el año 1963 a la fecha y se constata la existencia de varias etapas.

GRÁFICO 23

Una primera etapa muestra un descenso relativo del gasto hasta el año 1969. Una segunda fase exhibe un crecimiento entre los años 1973 y 1976, derivado de situaciones de crisis externas. En los años siguientes se mantiene en un nivel alto pero decreciente, como resultado del crecimiento de la economía entre los años 1977 y 1981, y del mantenimiento o leve rebaja de los gastos. Durante los años 1981 a 1983 se produce un repunte en esta relación a causa de la fuerte caída del producto en esos años. Posteriormente, al permanecer el gasto en Defensa relativamente constante en una economía que por esos años volvía a

35 Existen fórmulas econométricas que podrían aplicarse para calcular la demanda por defensa cuyo análisis excede los propósitos de este texto.

crecer, se aprecia un lento descenso, con altibajos provocados por las oscilaciones en el precio del cobre. Progresivamente, la relación se hace cada vez menor, hasta llegar a los valores actuales derivados de una economía que crece más rápido que el gasto en Defensa.

En el Gráfico 24 se muestra la evolución de los recursos fiscales entregados a la defensa en el período comprendido entre 1989 y el año 2001, señalando la curva inferior la evolución de los aportes contenidos en las respectivas leyes anuales de presupuesto.

GRÁFICO 24

Los valores en dólares están convertidos a pesos por el tipo de cambio promedio para el año en cuestión y los valores en pesos, una vez acumulados, están deflactados por la inflación de cada año. En esta curva se aprecia una tendencia de crecimiento menor, de casi estancamiento, hasta el año 1995; enseguida, un aumento importante entre los años 1995 y 1997, debido a un reajuste especial al personal —la ley de salud, en el año 1996, y el nuevo Estatuto del Personal o DFL-1 (G), de 1997— y, posteriormente, otro aumento, fruto a su vez de una asignación especial el año 1999.

Al aporte fiscal debe agregarse el aporte efectuado a través de la Ley Reservada del Cobre. De acuerdo con la ley, estos fondos se destinan exclusivamente a la adquisición de pertrechos y sistemas de armas. El valor total que resulta de la suma de ambos aportes a la Defensa entre 1989 y 2001 se ve reflejado en la curva superior del Gráfico 24. Esta curva muestra una tendencia relativamente decreciente del aporte de la Ley Reservada del Cobre, a causa de los altibajos provocados por la variabilidad del precio del cobre. Asimismo, se puede apreciar que, en términos reales, el nivel de los aportes totales a la Defensa cayó desde 1989 hasta 1993, fecha en que alcanzó su punto más bajo. El nivel de gasto no se recupera, en términos reales, hasta el año 2000, en virtud del crecimiento del gasto en personal.

1.2. Nivel de Amenazas Percibidas

En términos económicos, esta variable se mide por los datos de gasto en Defensa publicados sobre otros estados. Se trata de un valor que debe ser corregido por un parámetro que recoja las diferencias cambiarias y los precios internos de algunos factores críticos, como las remuneraciones del personal.[36]

Cuando se analiza nuestro gasto en Defensa y se lo relaciona con el PIB, el porcentaje resultante debería mostrar el impacto de las amenazas percibidas. Esto se muestra en el Gráfico 23, donde se expone la serie para los últimos 38 años de esta relación. Para los últimos años, el cuadro muestra una tendencia a permanecer en valores cercanos al 1,8% anual, lo que se relaciona en grado importante con una disminución de las percepciones de amenaza y con el hecho de que el crecimiento del PIB debe ser acompañado de un nivel de Defensa acorde.

Por otra parte, el nivel absoluto del gasto, que se ilustra en el Gráfico 24, ha tendido a crecer a pesar de las oscilaciones del precio del cobre, reflejadas en las variaciones de los rendimientos de la Ley Reservada del Cobre. Este aumento del nivel absoluto del gasto tiene que ver tanto con el crecimiento del PIB como con los efectos de los precios internos que algunos de los factores de producción (las remuneraciones) han tenido a consecuencia del mismo crecimiento del PIB.

2. EL GASTO EN DEFENSA Y EL GASTO FISCAL

Analizar la participación del gasto en defensa en el gasto fiscal, en el Gráfico 25, permite observar un patrón similar a la curva que muestra la relación entre el gasto en Defensa y el PIB (Gráfico 23) entre 1963 y 2001, con la salvedad de que en el período comprendido entre 1985 y 1990, por efecto de la baja del gasto fiscal, esta relación sube. A partir de 1991 vuelve a caer, ante el crecimiento del producto y el aumento de la participación del gasto fiscal en el producto.

36 Cabe hacer notar que este factor no debe medirse linealmente pues presenta discontinuidades importantes, pero en el corto plazo puede suponerse que su comportamiento es lineal.

GRÁFICO 25

Se pueden observar dos puntos altos en esta distribución: el máximo, correspondiente al año 1975 (en que se alcanzó una cifra cercana a un cuarto del gasto fiscal), y el del año 1989, en que además del efecto señalado en el párrafo anterior, se obtuvo un rendimiento muy bueno de la Ley Reservada del Cobre. La relación entre gasto en Defensa y gasto fiscal ha tendido a estabilizarse entre un 8 y un 9% en esta última década, cifra cercana, y algo menor, a la relación existente hasta 1973, en que oscilaba entre un 8,5 y un 12%.

En el Gráfico 25 se aprecia que la participación del gasto en defensa en el gasto fiscal, incluyendo el rendimiento de la Ley Reservada del Cobre, depende de los cambios en la política fiscal. Estos cambios modifican el total del gasto fiscal y, por tanto, se altera la participación del gasto en defensa en el gasto fiscal. Ahora bien, el gasto en defensa cambia también de acuerdo con otras variables, que se adicionan o se restan al efecto de la política fiscal. Una de tales variables es la situación estratégica del escenario internacional, lo que relativiza la importancia a largo plazo de la política fiscal en la determinación del gasto en defensa.

Lo anterior se aprecia claramente en el período que va de 1970 a 1976, en que el gasto en Defensa en relación con el PIB sube de 2,4 a 3,6% entre 1970 y 1973, y en el mismo período, pero en relación con el gasto fiscal, baja de 10,5% a 8,5% dado el mayor gasto fiscal. A continuación, entre 1973 y 1976, se produce un aumento en las dos relaciones, siendo mucho mayor el alza con respecto al gasto fiscal (ya que en el período en cuestión el gasto fiscal se mantuvo o se contrajo por efecto de políticas de restricción económica y el gasto en Defensa aumentó en función de las amenazas externas que se percibían en esa misma época).

3. DEMANDA POR DEFENSA, PIB Y AMENAZAS PERCIBIDAS: SUS EFECTOS

La relación descrita tiene dos efectos que muestran la correspondencia que hay entre sus elementos. Primero, los gastos de Defensa derivados de una demanda surgida a partir de una percepción de amenaza importante no podrán ir más allá de un cierto límite, el que puede expresarse como porcentaje del PIB. Dicho límite no puede ser sobrepasado sin que se afecten las capacidades de desarrollo del país.

Segundo, una evaluación errónea de una amenaza puede provocar el incremento de la demanda por Defensa y el aumento del gasto asociado para satisfacerla más allá de un cierto límite. A su vez, si este aumento es percibido como una amenaza por un tercer país puede conducir a lo que se denomina una "carrera armamentista", en la que cada país involucrado va respondiendo con aumentos de gasto a las amenazas que aprecia según el aumento del gasto en Defensa de sus eventuales rivales.

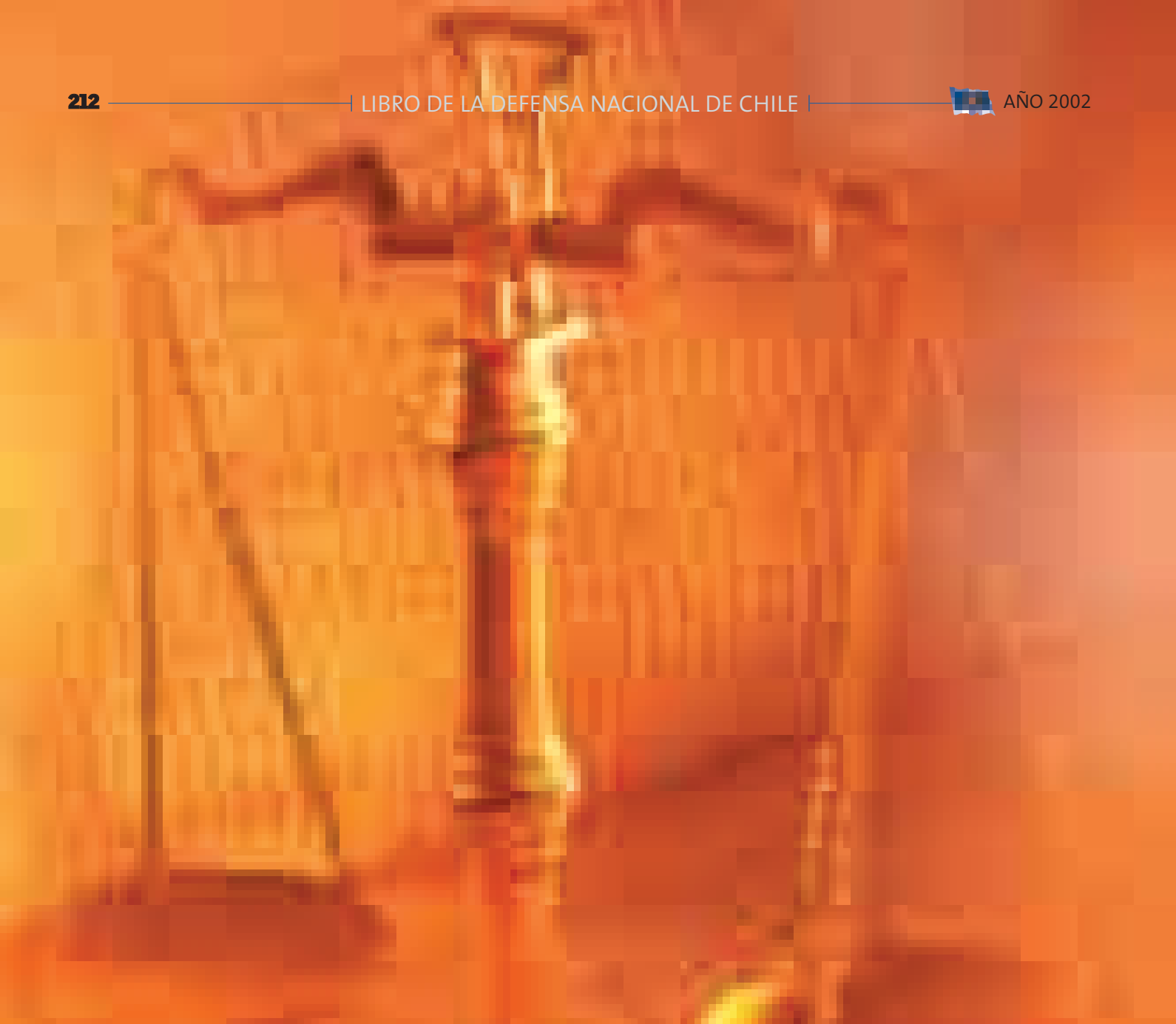
La independencia de la demanda de Defensa respecto del gasto fiscal no significa que, por el lado de la producción de la Defensa, las políticas de gobierno orientadas a modernizar la gestión pública del gasto fiscal, incluidas las prácticas presupuestarias, no tengan efecto en el gasto en Defensa. El efecto se pue-

de producir por la vía de hacer más eficiente el uso de los recursos públicos y satisfacer la demanda por Defensa en forma más económica en términos absolutos y en su relación con el PIB.

4. LAS FF.AA. COMO PODER COMPRADOR

Las Fuerzas Armadas adquieren en el país la mayor parte de lo que necesitan para funcionar, salvo lo que no esté disponible en el mercado nacional o cuya adquisición no sea económicamente factible. Esta política está siendo reforzada por medio de instrucciones de los mandos y cambios en las normativas tributarias que afectan a las Fuerzas Armadas, particularmente en lo que respecta a la importación de pertrechos, lo que significará que las adquisiciones se dirigirán aún en mayor proporción al mercado nacional.

Desde el punto de vista del conjunto de la economía nacional, la importancia de las adquisiciones de las Fuerzas Armadas radica, principalmente, en el aporte a determinadas economías locales y a algunos sectores productivos específicos. Dentro de estos últimos, el efecto positivo deriva de la introducción de normas de calidad que garanticen bienes y servicios apropiados. Esto obliga a la incorporación de tecnologías de producción y control de calidad que quedarán disponibles para la producción nacional de bienes y servicios no estrictamente destinados al abastecimiento de la Defensa Nacional. De mayor trascendencia aún pueden ser los contratos de mantenimiento de armamentos y sistemas que involucrarán a los proveedores nacionales en el conocimiento de procesos y técnicas complejas.



2. El Presupuesto de la Defensa

El sistema presupuestario debe considerar las dificultades del uso eficiente de los recursos: entre ellas, la poca flexibilidad del recurso humano en el corto plazo y el largo período de maduración necesario para la adquisición y plena operatividad de los medios. En la Defensa, un adecuado sistema de evaluación y presupuesto tiene características que requieren métodos sofisticados, controlados y que respondan a las definiciones sobre Política de Defensa.

1. LA ESTRUCTURA PRESUPUESTARIA DEL MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL

La estructura presupuestaria de la partida del Ministerio de Defensa Nacional se organiza en capítulos diferenciados por Subsecretaría, en los que se incluye el presupuesto de las instituciones de las Fuerzas Armadas.[37] El Presupuesto General de la Nación considera, dentro de los capítulos, programas complementarios, como los presupuestos de los organismos de salud y de otros organismos de apoyo, que manejan presupuestos independientes, con objetivos específicos e ingresos provenientes de diferentes fuentes. Además, existen capítulos referidos a Servicios y Direcciones Generales que se vinculan directamente con el Ministerio en lo presupuestario.

El Gráfico 26 describe la estructura ministerial desde el punto de vista presupuestario. En él se aprecia la dependencia de los organismos ya mencionados. El primer tipo de organismo está constituido por las Subsecretarías y las ramas de las Fuerzas Armadas, las que se financian exclusivamente por medio del aporte fiscal y efectúan transferencias para financiar otros programas de la función defensa. El segundo tipo de organismo son entidades dependientes directamente de las Subsecretarías y corresponden a programas realizados por organizaciones de las FF.AA. que entregan servicios a terceros y son financiadas por los fondos que recauden (ingresos propios). Entre ellas destacan los servicios de salud de las FF.AA. o de prestación de servicios a la sociedad, como la DIRECTEMAR o la DGAC. El tercer tipo lo constituyen instituciones del sector defensa que representan capítulos presupuestarios separados y se coordinan con el Ministerio, para estos efectos, por medio de las Subsecretarías. Estos organismos se financian con recursos generados por los servicios que prestan y son complementados en algunos casos con aportes fiscales (IGM, SHOA y SAF).

Es importante destacar que, desde el punto de vista presupuestario, la Caja de Previsión de la Defensa Nacional (CAPREDENA) no constituye parte del Ministerio de Defensa Nacional, sino que forma parte del Ministerio del Trabajo y Previsión Social. Asimismo, y dado que las Fuerzas Armadas obtienen parte de su financiamiento directamente a través de la Ley Reservada del Cobre,[38] es necesario indicar que dichos recursos no se incluyen en el presupuesto del Ministerio ni se registran en la contabilidad pública, y que el sistema de programación y control de los mismos está sujeto a una regulación diferente.

2. LOS PROCEDIMIENTOS PRESUPUESTARIOS Y LA ASIGNACIÓN DE RECURSOS

El Presupuesto General de la Nación es la herramienta central del Estado para la asignación de los recursos públicos. Para su definición se tienen en cuenta todas las políticas que sean técnica y económicamente factibles, de forma que dentro del conjunto de las capacidades económicas y financieras establecidas por la política fiscal se financien aquellas a las que la autoridad política entregue prioridad. La autoridad que debe proponer el Presupuesto es el Presidente de la República, proyecto que debe ser aprobado por el Congreso Nacional en la forma de una ley que rige por un período presupuestario anual.

37 Para los efectos del presupuesto de defensa, no se consideran las Subsecretarías de Carabineros y de Investigaciones.

38 Sobre este tema, véase el Capítulo 4 de esta Parte.

GRÁFICO 26

El Ministro de Defensa Nacional ejerce la coordinación y dirección general en la implementación de las políticas fiscales y presupuestarias en el sector defensa, y es el encargado de presentar los presupuestos en su trámite administrativo y legislativo. Respecto de cada una de las Fuerzas Armadas y otros órganos de su dependencia, el organismo ministerial responsable de la presentación de los presupuestos es la Subsecretaría respectiva, debiendo el Subsecretario participar en la elaboración del presupuesto e informar del avance de la ejecución presupuestaria a la Contraloría General de la República y a la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda.

Respecto de la gestión presupuestaria de las Fuerzas Armadas, los Comandantes en Jefe son los responsables de la formulación y ejecución presupuestaria de los diferentes programas, de acuerdo a su ley orgánica constitucional. En la estructura orgánica de cada institución existen las entidades encargadas de elaborar el presupuesto correspondiente, llevar a cabo su ejecución y el control.

Las Fuerzas Armadas cuentan con sistemas de planificación, desarrollo de presupuestos, ejecución financiera y evaluación de la gestión diferenciados. Estos sistemas están enmarcados en la normativa general que rige la administración financiera del Estado y sometidos, al igual que todos los restantes órganos de la administración pública, al control administrativo y contable que lleva a cabo la Contraloría General de la República y al control presupuestario que desarrolla la Dirección de Presupuestos.

El sistema de asignación de recursos descrito se orienta a permitir que las distintas prioridades del sector defensa concurran y se agreguen en la elaboración del Presupuesto General de la Nación. En este proceso, las prioridades de defensa serán evaluadas en sus características técnicas, económicas y políticas, y compatibilizadas con las prioridades de los restantes sectores del Estado. Dentro de este esquema general, el Ministerio de Hacienda ha establecido un siste-

ma de proyectos concursables que entrega recursos aparte de las necesidades determinadas por ley. Este sistema ha asignado, desde su creación, un porcentaje importante de los recursos disponibles a proyectos de carácter anual y que no implican un gasto permanente en el tiempo.

3. LA MODERNIZACIÓN DE LOS SISTEMAS PRESUPUESTARIOS

El adecuado ordenamiento presupuestario para cada rama de las Fuerzas Armadas u organismo del sector defensa es parte fundamental de un sistema de planificación que permite asignar los recursos a las actividades definidas para lograr los objetivos institucionales, reflejo a su vez de los objetivos generales de la Defensa Nacional.

La administración del Estado en Chile está experimentando una modernización de la gestión pública que alcanza también a los procesos presupuestarios y de asignación de recursos para las diferentes actividades que involucran las políticas públicas. Dicha modernización enfatiza el control de la gestión, la transparencia en el uso de los recursos públicos y la mejora en la gestión de los que se hayan asignado. Esto ha significado, además, una mayor participación del Congreso Nacional, tanto en la asignación de recursos en el presupuesto como en el control de la ejecución de programas específicos.

GRÁFICO 27

Dentro de este proceso general, el sector Defensa y las Fuerzas Armadas han hecho avances en el contexto de sus propios procesos de modernización en esa perspectiva. Las Fuerzas Armadas han diseñado e implementado sistemas de planificación, presupuesto y control de gestión adecuados a las características específicas de cada institución, los que se encuentran en diversas etapas de desarrollo.

GRÁFICO 28

4. LOS PRESUPUESTOS DE LAS FUERZAS ARMADAS: SU DISTRIBUCIÓN Y COMPOSICIÓN

La Ley Orgánica Constitucional de las Fuerzas Armadas establece valores mínimos para los distintos aportes que se establecen en cada ejercicio presupuestario. Estos valores mínimos se formularon sobre la base del presupuesto ejecutado en 1989 y en ellos se establece que el aporte para remuneraciones en moneda nacional debe ser reajustado al menos de acuerdo a los reajustes generales para el sector público y el aporte para el resto de los gastos en moneda nacional debe ser reajustado de acuerdo a la variación del IPC entre el año en cuestión y el año 1989.

En el Gráfico 27 se expone la evolución de estos aportes entre los años 1990 y 2002 por separado, mostrando en ambos conceptos un crecimiento equivalente a 28% para resto y 40% para personal.

En cuanto al aporte en moneda extranjera la ley establece que no puede ser menor al correspondiente para el año 1989, sin establecer un mecanismo de rea-

GRÁFICO 29

justabilidad. El aporte anual en dólares nominales entre 1990 y 2002, que se ilustra en el Gráfico 28, presenta un aumento de un 25% en dicho período.

El Gráfico 29 presenta la distribución del gasto fiscal en Defensa, incluida la Ley del Cobre, por cada rama de las FF.AA. en cuatro años que marcan la tendencia.

Hasta 1975 la Armada era la institución que recibía más aporte debido a que sus costos operativos y de equipamiento eran mayores, siendo el Ejército la institución que la seguía. Durante 1974 y 1975 cambia esta relación a causa de los gastos derivados del aumento del personal en el Ejército, proceso que al culminar en 1976 lo convirtió en la institución que más recursos emplea. Asimismo, la modificación de la Ley Reservada del Cobre, cuyos fondos empiezan a distribuirse en tercios iguales para cada Institución a partir de 1975, supuso para el Ejército una mayor participación en los recursos generados por esta vía. Esta relación se estabilizó a partir de los años 80 y se ha mantenido sin grandes variaciones en la última década, en una proporción 42/ 34/ 24 para el Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea, respectivamente.

Desde el punto de vista de su composición, el gasto en Defensa se divide en cinco grandes áreas: Personal, Operaciones, Equipo, Infraestructura e Investigación y Desarrollo. Si bien los gastos presupuestarios pueden separarse en las categorías señaladas, aquellos gastos financiados con fondos provenientes de la Ley Reservada del Cobre no pueden ser separados de manera semejante. Ellos incluyen gastos de carácter operacional, construcción de infraestructura militar, equipos y gastos financieros asociados. Aun así, y dado que el componente más importante de este gasto ha sido la adquisición de equipos militares, la totalidad de los recursos generados por esta fuente se clasifica como Material Bélico. Un caso especial lo constituye Investigación y Desarrollo, concepto que no está separado en las cuentas públicas, razón por la cual se encuentra incorporado en los otros gastos. El Gráfico 30 entrega la distribución del gasto por estos criterios para los años 1994 y 2001.

En el Gráfico 30 se puede apreciar el aumento relativo del ítem Personal, y la baja relativa en el gasto en los ítems Operación e Infraestructura, lo que se explica por aumentos reales en las remuneraciones del personal proporcionalmente mayores a los aumentos en el resto de los gastos operativos. Esta opción por las remuneraciones del personal debe ser entendida en el contexto del crecimiento, hasta el año 1999, de los niveles de ingreso de la población de todo el país.

En general, las Fuerzas Armadas chilenas están operando equipos que se encuentran en las etapas finales de su vida útil, por lo que tienen un costo de mantenimiento comparativamente alto. Al tener el gasto operativo un crecimiento moderado, el énfasis ha sido puesto en el mantenimiento de las capacidades operativas de las fuerzas. Se debe considerar que el proceso de modernización y recambio de los equipos adquiridos entre los años 70 y 80, gran parte de los cuales contaban con una larga vida operativa al momento de su adquisición, se inicia a partir del año 1997 al adquirirse submarinos nuevos y carros de combate de segunda mano refaccionados. Este factor ha tenido una importancia determinante en la planificación de la modernización de las fuerzas y de la renovación de los sistemas de armas de las tres ramas de las Fuerzas Armadas.

GRÁFICO 30

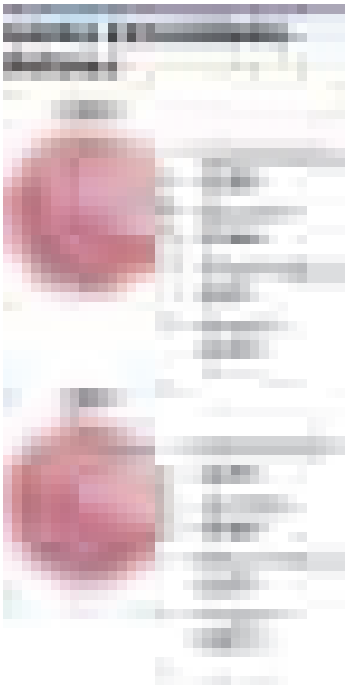
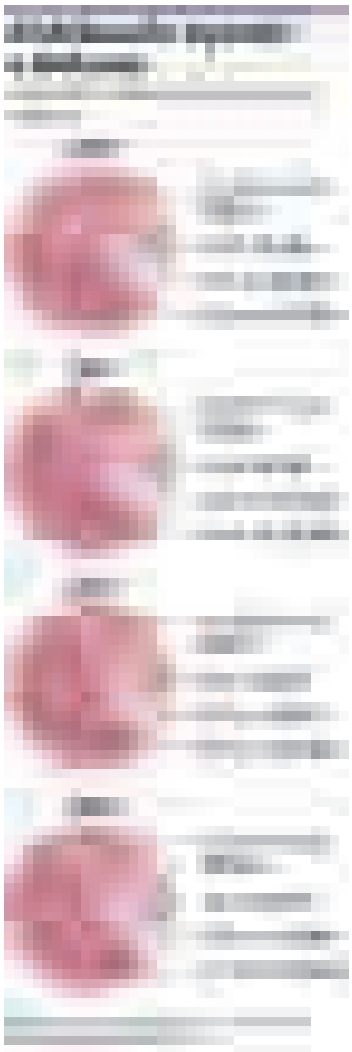


GRÁFICO 31



El gasto en infraestructura militar es bajo y refleja el hecho de que no ha habido cambios sustanciales en la distribución y número de unidades, recurriéndose al uso y refacción de la infraestructura existente. Los proyectos de modernización de las Fuerzas Armadas, tanto de reemplazo del equipo que termina su vida útil como de reestructuración de las fuerzas, implicarán que este ítem aumente durante los próximos años. Este esfuerzo deberá ser financiado, en gran parte, por medio de la consolidación de la infraestructura existente.

4.1. Los Aportes Según su Destino

El aporte fiscal a la Defensa se entrega con objetivos específicos derivados de la metodología presupuestaria, lo que permite clasificarlo de acuerdo al tipo de gasto que debe financiar: "Personal" y "Resto" en moneda nacional. El primero corresponde a los aportes para financiar las remuneraciones y otros gastos en personal; con el segundo se financian los gastos operacionales y de inversión real (básicamente en infraestructura). El aporte en moneda extranjera tiene por destino más importante financiar otros gastos operacionales; además, se financian las misiones militares en el exterior, que administran las adquisiciones de equipo y los gastos de las agregadurías militares.

A los aportes fiscales descritos se agregan los gastos financiados por la Ley Reservada del Cobre, los que están destinados a adquisiciones de material bélico.

En el Gráfico 31 se muestra la evolución de estos aportes, presentando la distribución que han tenido en los años 1990, 1994, 1997 y 2002. En él se puede apreciar la fuerte variación en la composición de los aportes, habiendo subido el concepto de personal desde un 41% en 1990 hasta un 55% en 1997. A partir de este año tiende a estabilizarse y a iniciarse, desde el año 2001, una leve baja como consecuencia de los retiros orientados a readecuar la estructura de personal. Esta tendencia a la baja debería acentuarse en los próximos años.

El peso relativo de la Ley Reservada del Cobre baja en el mismo período desde un 35,5% en 1990, hasta una cifra que oscila alrededor del 21% en el resto del período. Esta variación se corresponde con las importantes fluctuaciones que ha presentado el rendimiento de la ley, debido básicamente al precio del cobre. Los otros aportes no han tenido variaciones mayores y han mantenido una participación relativamente estable.

A futuro se puede esperar un traspaso de participación relativa desde "Personal" a "Resto" en moneda nacional, permaneciendo los otros componentes relativamente estables.

4.2. El Gasto en Personal y su Tendencia

Entre los años 1974 y 1981, por la situación vecinal que se vivía, se produjo en las Fuerzas Armadas un fuerte aumento del personal, en un proceso que tuvo lugar, en el caso del Ejército, desde 1972. Durante la década de los años 80 estas dotaciones tendieron a mantenerse, salvo en los casos de la Fuerza Aérea y,

sobre todo, de la Armada, en que se aprecia una tendencia a la baja. El Gráfico 32 presenta la evolución del personal de planta de las FF.AA.

En general, las plantas de las Fuerzas Armadas han experimentado dos situaciones asociadas y derivadas del alto número de personal ingresado durante los años 70. La primera situación es la distorsión de las pirámides de personal, fenómeno que se produce porque las promociones egresadas de las escuelas matrices en las décadas de los 80 y 90 fueron menores. El segundo fenómeno es el denominado "envejecimiento de la planta", ocasionado porque las dotaciones de personal tienen un promedio alto de años de servicio, con el encarecimiento del gasto asociado. Esta última situación se hizo patente a partir de 1994, al aumentar los beneficios del personal asociados al perfeccionamiento profesional.

A estos dos fenómenos se agrega el hecho de que durante los años recién pasados se produjo un aumento general de remuneraciones del sector público a causa de aumentos de remuneraciones por encima del IPC. Asimismo, el personal de planta ha recibido aumentos especiales de remuneraciones: durante el año 1996 se entregó un reajuste y se promulgó la Ley de Salud de las Fuerzas Armadas, la que contemplaba un bono compensatorio por el aumento de las imposiciones de salud; durante el año 1997 se entregó un aumento asociado a la promulgación del nuevo Estatuto del Personal de las Fuerzas Armadas (DFL-1 de Guerra de 1997) y durante 1999 se creó un bono no imponible que significó otro aumento de remuneraciones.

La situación descrita permite apreciar los desafíos que las políticas de personal del sector enfrentan. Para abordarlos, tanto los procesos de modernización de las Fuerzas Armadas como los de perfeccionamiento de los sistemas de asignación de recursos que impulsa el Ministerio contemplan instrumentos y objetivos dirigidos a la racionalización y mejora en la gestión de los recursos humanos.

GRÁFICO 32

3. El Sistema de Adquisiciones de la Defensa

El sistema de adquisiciones tiene como componente principal a la Ley Reservada del Cobre. Esta ley data de la década de 1940 y está diseñada para llevar a cabo el proceso de financiamiento, distribución de los recursos, aprobación y adquisición del material bélico propuesto por las Fuerzas Armadas. Estos recursos sólo pueden usarse para adquirir sistemas de armas y pertrechos.

1. DESCRIPCIÓN DEL SISTEMA

La asignación de recursos públicos a la Defensa se efectúa por mecanismos diversos, orientados a financiar los distintos gastos que la Defensa irroga. El Presupuesto de la Nación es, por definición, el mecanismo asignador de recursos para todas las actividades públicas financiadas con recursos fiscales, lo que permite incorporar en él todas las prioridades de la sociedad y distribuir los recursos a las actividades definidas por aquellas que la sociedad legítimamente se ha fijado. No obstante esto, es natural que la estructuración del presupuesto de la nación responda a decisiones políticas que se expresan en las asignaciones presupuestarias.

Ahora bien, las necesidades de inversión en el sector Defensa tienen características propias que las diferencian de inversiones requeridas en otras áreas del quehacer público. De aquí que, generalmente, los distintos estados diseñen sistemas especiales para concretar las inversiones en Defensa, es decir, la adquisición de los sistemas de armas, sus pertrechos asociados y la infraestructura requerida con que ella se materializará. En nuestro país, este sistema se ha construido alrededor del Consejo Superior de Defensa Nacional (CONSUDENA) y de los mecanismos establecidos en la Ley Nº 13.196 "Reservada del Cobre", de 1958, y sus modificaciones posteriores.

La Ley Reservada del Cobre establece un gravamen de un 10% sobre el valor de las exportaciones de cobre y sus derivados que hace la Corporación del Cobre (Codelco). Asimismo, fija un monto mínimo equivalente a US$ 180.000.000 (ciento ochenta millones de dólares), ajustados por la variación del Índice de Precios Mayoristas (IPM) de los Estados Unidos entre 1987 y el año en cuestión. Para los años en que el 10% de las exportaciones de Codelco no cubriera ese valor, la ley dispone que la Tesorería General de la República entere la diferencia en las cuentas correspondientes.

El rendimiento de este gravamen es depositado por la Tesorería, en partes iguales, en cuentas reservadas asignadas a cada una de las instituciones de las Fuerzas Armadas. Éstas, a su vez, constituyen un monto cercano al 5% en una cuenta administrada por el Consejo Superior de la Defensa Nacional (CONSUDENA), destinado a proyectos conjuntos.[39]

2. ASPECTOS ECONÓMICOS Y EFECTOS FINANCIEROS

Los antecedentes del sistema datan de los años 40 del siglo pasado y en el curso del tiempo éste ha sido modificado para hacerlo más automático y entregar un mayor flujo de recursos a la Defensa en virtud del progresivo incremento en el costo del material bélico a causa de la permanente incorporación de tecnología. Estas modificaciones han redundado en variadas consecuencias para el sistema de asignación.

Por ejemplo, el mecanismo contribuye a evitar la competencia entre las instituciones de las Fuerzas Armadas por la asignación de recursos. En contrapartida, no facilita que las visiones de cada institución acerca de cómo abordar la De-

39 Dado el carácter de ley reservada, tanto el valor de los fondos entregados a las instituciones armadas como su destino son de acceso restringido y las cifras que se entregan en el Gráfico 33 del presente texto son referenciales, puesto que provienen de los balances de Codelco.

fensa, derivadas de sus misiones específicas, confluyan en una perspectiva integrada de las necesidades de material y equipo bélico.

Inicialmente, previendo la necesidad de armonizar esas distintas visiones institucionales, el legislador confirió al CONSUDENA una función reguladora y coordinadora; sin embargo, las posteriores modificaciones legales que delegaron atribuciones hacia las ramas de las FF.AA. y que establecieron automaticidad en la asignación y reparto en tres tercios han hecho decaer estas funciones.

Desde el punto de vista del análisis económico y de la gestión, el sistema tiene también un aspecto positivo al otorgar seguridad a la provisión de recursos financieros para las instituciones. Gracias a esto, las Fuerzas Armadas pueden comprometer recursos futuros, previa dictación de los decretos supremos correspondientes, para financiar necesidades de equipamiento de alto costo que requieren de flujos financieros plurianuales.

La ventaja que ello presenta para una adecuada asignación interna de recursos es importante, pues permite establecer planes que se financian en el tiempo de acuerdo a flujos mínimos conocidos. En la medida en que los flujos financieros están garantizados, es posible emprender proyectos de largo plazo de maduración y altos costos, y definir las prioridades de acuerdo con criterios técnicos internos. Esto facilita el equipamiento adecuado de las Fuerzas Armadas sin necesidad de distraer fondos de otras fuentes.

No obstante, el sistema produce otros efectos en la asignación de recursos en el sector público, en general, y en el sector de la defensa, en particular. A nivel general, se resta un cierto flujo de recursos y no es posible, por lo tanto, valorar su asignación en el conjunto de prioridades que debe enfrentar el Estado. En otras palabras, al asignarse dichos recursos según una norma legal específica, no se satisface necesariamente la búsqueda del óptimo social o económico. Dentro del sector de la Defensa, el hecho de que estos recursos se asignen en función de las prioridades institucionales singulares disminuye el efecto en la producción de defensa que podría obtenerse si los recursos se asignaran a proyectos según su aporte a una producción más integral de Defensa.

Por otra parte, la asignación de los recursos en tercios limita la posibilidad de un gestión financiera que canalice los flujos de fondos hacia proyectos de costo más elevado, lo cual se traduce en niveles de endeudamiento y costos financie-

GRÁFICO 33

ros mayores. Este efecto lo han sufrido alternadamente las tres instituciones durante la vigencia del sistema.

Las fluctuaciones del rendimiento anual de la Ley Reservada del Cobre se pueden observar en el Gráfico 33 que muestra las transferencias a las Fuerzas Armadas provenientes de CODELCO. Ellas no reflejan exactamente los gastos, pues se producen saldos entre distintas fechas de pago, que pueden pasar de un año al siguiente, aunque en el mediano plazo estas diferencias desaparecen. (Ver Gráfico 33)

3. EL CONTROL DE GESTIÓN DEL SISTEMA

Al revisar el proceso de adquisiciones de medios militares en su conjunto se constata que existen tres organismos de control en el desarrollo de todo proyecto relacionado: la Contraloría General de la República y el CONSUDENA, por una parte, y las Contralorías e Inspectorías internas de las Fuerzas Armadas, por la otra.

Como la formulación de un proyecto de adquisición es parte de un proceso interno, en esta etapa inicial el control lo ejercen los órganos e instancias de cada institución. Por su parte, los organismos externos controlan la operación una vez que el proyecto se ha formulado y presentado para su aprobación.

El CONSUDENA debe registrar y controlar que cada proyecto y todos los actos derivados de cada uno de ellos estén de acuerdo a lo establecido en el proyecto original, que finalmente toma la forma de un decreto supremo, con las firmas de los Ministros de Hacienda y Defensa.

Por su parte, la Contraloría General de la República tiene, en virtud de la Constitución Política, tuición sobre todos los actos administrativos realizados por organismos del Estado. Cada uno de los proyectos y los pagos referidos a ellos, y en general todos los actos administrativos, deben ser autorizados por decreto y caen dentro del control de la Contraloría. Este órgano del Estado no sólo se conforma con que los servicios sometan sus resoluciones al trámite de toma de razón, sino que realiza revisiones en la sede de los órganos públicos que deban dictarlas. Estas revisiones se extienden también a la adquisición de material para la Defensa, lo que incluye una visita al CONSUDENA para revisar las rendiciones de cuentas y su comprobación de movimientos en las distintas misiones militares radicadas en el extranjero.

Cabe señalar que las normas legales vigentes que regulan la Ley Reservada del Cobre no facultan a los Comandantes en Jefe de las instituciones armadas para comprar directamente. Si bien la iniciativa de cada adquisición corresponde a las Fuerzas Armadas y, hasta que el proyecto queda presentado, es responsabilidad de cada Comandante en Jefe la forma como el proceso se lleva a cabo, para perfeccionar cada compra los contratos respectivos deben ser cursados mediante decreto supremo. Esto convierte al Presidente de la República, al Ministro de Defensa y al de Hacienda en responsables, en definitiva, de cada proyecto. Con todo, es importante recalcar que, antes de implementar un proyec-

to, éste debe tener una pre-aprobación por parte del Ejecutivo, lo que permite a las autoridades ministeriales conocer los objetivos perseguidos y los procedimientos adoptados para definirlo y seleccionar las mejores alternativas de materializarlo.

El buen funcionamiento de un estado democrático trae aparejada la necesidad de transparencia y responsabilidad pública de las decisiones y políticas que se adopten, sin poner en riesgo las necesarias medidas de reserva que, por la misma naturaleza de los equipos que se adquieren, se deben mantener. De hecho, en la última década, los más importantes proyectos de adquisición han tenido un alto grado de difusión y exposición, siendo conocidos por la opinión pública, en términos generales, durante todo su desarrollo. Sin duda, esta práctica supone un avance hacia un sistema más abierto a todos los poderes del Estado y a la ciudadanía que es, finalmente, la que contribuye con sus aportes al financiamiento de la defensa del país.

4. LAS COMPENSACIONES INDUSTRIALES COMPLEMENTARIAS (OFFSET)

Con ocasión de los procesos de adquisición de sistemas de armas ha emergido en Chile la iniciativa de asociar estas compras a proyectos de compensación industrial (offset), es decir, acuerdos comerciales demandados por un comprador, que obligan al vendedor a llevar a cabo acciones que compensan el flujo de dinero requerido por el contrato de venta.

Los offset surgieron como un mecanismo para complementar las compras de sistemas de defensa con iniciativas comerciales y tecnológicas, que generan beneficios socioeconómicos al país comprador y, específicamente, avances tecnológicos a la industria local. Estas iniciativas se hacen posibles con las capacidades de los conglomerados industriales que producen los sistemas de armas, los que con un esfuerzo relativamente pequeño pueden transferir tecnología, orientar inversiones, contratar procesos productivos o abrir mercados en beneficio de la industria del país comprador.

La definición del Gobierno de Chile indica que las compensaciones industriales no determinan o influyen en la selección del material de defensa, ya que la decisión técnica del material a seleccionar corresponde a la institución respectiva de las Fuerzas Armadas y al Ministerio de Defensa.

En todo caso, esta política permite que la inversión en defensa se traduzca siempre en una oportunidad de desarrollo tecnológico, industrial y comercial para el país.

El Comité Nacional de Programas Industriales Complementarios que reside en la Corporación de Fomento (CORFO) es la entidad del Estado de Chile encargada de la negociación, evaluación y seguimiento de las ofertas de compensación industrial.

4. El Sistema Previsional de las Fuerzas Armadas

La previsión del personal de las Fuerzas Armadas es parte del conjunto de normas y medios con que el Estado aborda las necesidades de seguridad social de los hombres y mujeres que sirven en las instituciones de la Defensa. Conforme a lo anterior y, dadas las particularidades de la carrera militar, se desarrolló un sistema especial con el propósito de garantizar al personal de las Fuerzas Armadas la debida protección a lo largo de toda su vida.

1. DESCRIPCIÓN DEL SISTEMA

El sistema previsional chileno se compone de dos partes, derivadas de la reforma previsional de 1981. En una parte se encuentran todas aquellas personas que se incorporaron al nuevo sistema de capitalización individual, las cuales cotizan en cuentas personales gestionadas por Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP), del sector privado. Con posterioridad a la promulgación del DL 3.500, toda persona que se inicia en su vida laboral tiene la obligación de asociarse al nuevo sistema.

La otra parte se mantuvo en los sistemas denominados de reparto, los que quedaron estructurados sobre la base de una administración central: el Instituto de Normalización Previsional. Este sistema, normado por el DL 3.501, incorpora a las cajas de pensiones civiles existentes a esa fecha y normaliza los beneficios que entrega en un sistema único; además, mantiene la cartera de jubilados que existía a la fecha de la entrada en vigencia del nuevo sistema.

Este cambio en el sistema previsional chileno no se extendió, sin embargo, al personal de las Fuerzas Armadas y de las Fuerzas de Orden y Seguridad, el que mantuvo sus respectivos sistemas, diferenciándose en cuestiones de detalle.

A grandes rasgos, el sistema de las Fuerzas Armadas es de reparto, con aportes del personal activo, de los pensionados y del Estado. Los primeros entregan un 6% de su remuneración o pensión, concurriendo a financiar un fondo común de beneficios. Asimismo, este fondo común de beneficios financia otras prestaciones de carácter social y la administración de CAPREDENA.

2. COMPOSICIÓN DEL SISTEMA PREVISIONAL ADMINISTRADO POR CAPREDENA

CAPREDENA entrega los beneficios previsionales a través de cuatro fondos. A continuación se presentan sus rasgos más relevantes.

2.1. El Fondo Común de Beneficios

Tiene por principal misión pagar los beneficios previsionales, pagar las transferencias dispuestas por ley y financiar la administración de la señalada Institución Previsional. Entre los beneficios previsionales está el pago de las pensiones de retiro y montepío, cuyo financiamiento se encuentra determinado en la Ley Orgánica de la Caja, DFL. N°31 de 1953, ratificada por la Ley N°18.948, Orgánica Constitucional de las Fuerzas Armadas, de acuerdo a la siguiente forma:

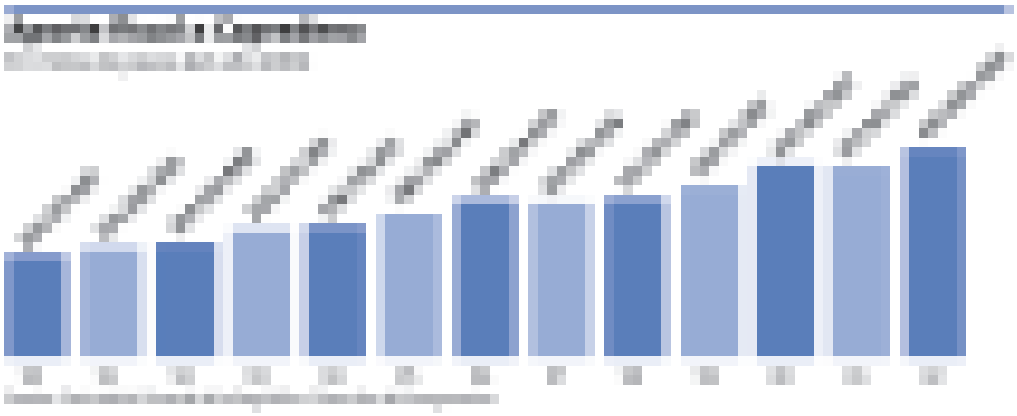
a) De cargo de la Caja, el 25% del valor inicial de las pensiones. Para dar cumplimiento a esta obligación legal, la Caja cuenta con el 6% de las imposiciones previsionales del personal activo y pasivo de las FF.AA. (antes del año 1979, la tasa de cotización era de un 8%).

b) De cargo Fiscal directo, el 75% de dicho valor inicial, más la totalidad de todo reajuste o aumento de ellas que se disponga.

Si bien no puede existir un déficit en este Fondo, en atención a que el Estado debe concurrir con aquella parte que no es posible financiar con las cotizaciones previsionales, al revisar las cifras de los últimos años es posible advertir la necesidad de un creciente aporte fiscal directo, el que se ha duplicado en el período. El gráfico 34 muestra el aporte fiscal directo a CAPREDENA entre los años 1990 y 2002.

En la actualidad, CAPREDENA mantiene a 92.547 pensionados y montepiados.[40]

GRÁFICO 34



2.2. El Fondo de Desahucio

Creado por la Ley N°8.895, del 4 de octubre de 1947, su principal objetivo es pagar desahucios conforme a las disposiciones establecidas en el DFL N°1 (G), de 1968, y en la Ley N°18.948 Orgánica Constitucional de las FF.AA., de 1990. Hasta el año 1989 presentaba sus estados financieros en forma equilibrada en cuanto a sus ingresos y egresos, situación que empezó a variar a partir del año 1990, como resultado de modificaciones legales efectuadas entre 1988 y febrero de 1990.

Conforme a lo anterior, estructuralmente se generó un nivel de gastos superior a los ingresos, el cual pudo ser financiado, por un tiempo, con cargo al patrimonio del Fondo, situación que se mantuvo hasta el año 1995. A partir de esta fecha se ha requerido de sucesivos aportes fiscales directos.

2.3. El Fondo de Medicina Curativa

Está regulado por la ley Nº 19.465 y se financia con la imposición del 6% sobre las pensiones de retiro y montepío pagadas por CAPREDENA, deducido el 17,5% que debe ser puesto a disposición de las respectivas Comandancias en Jefe institucionales, y con un aporte de cargo fiscal del 1% sobre las pensiones de retiro y montepío pagadas por la Caja. En la práctica, significa que este fondo se financia con un 5,95% de las cotizaciones de sus imponentes.

40 Cifra actualizada al mes de julio del año 2002. Fuente: Cuenta al Directorio de CAPREDENA.

El fondo financia las prestaciones de salud a 42.000 pensionados afiliados, que constituyen un 45% de los pensionados; el resto permanece, o se ha reafiliado, en los sistemas de salud de las Fuerzas Armadas. Este fondo es complementado por un fondo solidario voluntario.

2.4. El Fondo de Auxilio Social

Fue creado por la Ley Nº 16.258, de 1965, con el objetivo de conceder préstamos habitacionales y de auxilio a los imponentes de CAPREDENA, cuyo patrimonio inicial se conformó con el saldo deudor de los créditos concedidos por esa institución.

De acuerdo a la normativa vigente, el presupuesto para cada año se distribuye entre imponentes en servicio activo y pensionados, en proporción a las imposiciones que cada grupo aporta al Fondo Común de Beneficios.

3. LOS BENEFICIARIOS Y LOS FUNDAMENTOS DEL SISTEMA

3.1. Los Beneficiarios

Todo el personal de planta que sirve en las Fuerzas Armadas en las distintas categorías: oficiales, cuadro permanente y empleados civiles de planta participan del sistema previsional de las Fuerzas Armadas. Asimismo, participa el personal retirado y sus familiares directos sobrevivientes, los pensionados y montepiados del sistema.

El sistema cubre riesgos durante la carrera profesional del personal, protegiendo al miembro del sistema y a sus familiares, hasta el fallecimiento del último de ellos con derecho al sistema. Estando el beneficiario en actividad, ello incluye los accidentes, enfermedades invalidantes, fallecimiento en actos de servicio y, a partir de los veinte años de servicio, la posibilidad de pensionarse con un porcentaje de la remuneración proporcional a los años de servicio.

3.2. Los Fundamentos del Marco Previsional

Una de las funciones esenciales del Estado es la defensa de la patria, para lo cual requiere del ciudadano dedicado a esta tarea un compromiso que involucra incluso su propia vida. Por esta razón, el Estado entrega a este ciudadano una retribución justa durante su servicio y, una vez finalizado éste, un esquema adecuado de previsión y seguridad social.

El riesgo y el desgaste por el ejercicio de la profesión militar son incompatibles con un sistema de previsión basado en índices de mortalidad e invalidez normales.

El diseño de una carrera jerarquizada y de progresión piramidal es incompatible con un sistema que se fundamenta en la edad para asegurar una cierta rentabilidad de los fondos en una cuenta de capitalización individual. Por lo demás, la formación profesional, altamente especializada y específica, del personal de las Fuerzas Armadas, no permite que todos tengan cabida en el mercado laboral tras su pase a retiro.

4. CRITERIOS PARA UNA MODERNIZACIÓN

4.1. La Situación Vigente

El marco previsional definido en los puntos anteriores presenta hoy una situación caracterizada por un costo creciente, que surge de la necesidad de financiar la previsión del numeroso personal perteneciente a las grandes promociones de los años 70, que se está retirando por haber culminado su carrera, y por los beneficios introducidos por las modificaciones de las leyes que regulan la previsión militar efectuadas en los años 80.

En segundo término, el mantenimiento de ciertos beneficios, para los cuales no han cambiado las reglas básicas que los regulan durante un largo período, se ha traducido en una carga excesiva para un sistema fundado en criterios adecuados a situaciones ya pasadas que ha incrementado el costo de tales beneficios y a hecho crecer el número de beneficiarios. Por otra parte, estos beneficios presentan importantes diferencias con el sistema civil que protege a quienes no pudieron optar por el nuevo sistema de capitalización individual que rige en el país o que prefirieron mantenerse en el sistema de reparto administrado por el Estado. Finalmente, se perciben diferencias incluso en beneficios de la misma naturaleza.

4.2. El Proceso de Modernización

Hace un tiempo se iniciaron estudios para analizar los posibles caminos de solución a la situación descrita anteriormente, habiéndose explorado las características y los costos de un sistema de previsión militar que incorporara criterios relacionados con el sistema previsional vigente. A partir de los resultados de estos estudios y de los criterios definidos por el Ministerio se trabajó para elaborar un proyecto que diera viabilidad económica y social al sistema previsional que comparten las Fuerzas Armadas y de Orden y Seguridad.

Los criterios que se han tenido en consideración dicen relación con la necesidad de mantener un sistema específico para las Fuerzas Armadas y las policías basado en el sistema de reparto actualmente vigente, dadas las características de la carrera profesional en esas instituciones. Dentro de este marco, se abordará la reforma de los distintos subsistemas en forma separada, ya que cada uno de los fondos administrados por CAPREDENA (o DIPRECA) enfrenta problemas específicos que requieren de soluciones específicas. Un estudio en detalle de la legislación vigente y su reglamentación, así como de cada uno de los beneficios que conforman las pensiones, permitirá actualizar tanto los derechos del perso-

nal militar, de los pensionados y de sus familiares, como los requisitos para acceder a ellos. Por último, la aplicación de un criterio de gradualidad en la modernización supondrá que ningún militar en servicio activo verá afectados sus derechos y ningún pensionado verá modificada su pensión por la implementación de los cambios que se propongan.

El plan de trabajo considera la participarán de los organismos gubernamentales relacionados con el tema y de las propias instituciones militares y policiales, y contempla la conformación de grupos técnicos encargados de estudiar los procesos específicos. Será tarea de estos grupos entregar una propuesta de modernización que englobe los aspectos económicos, legales y de seguridad social necesarios.

5. Medición Estandarizada del Gasto en Defensa

Desde fines del siglo XX, Chile y Argentina impulsan un proceso de cooperación e integración. En este marco ha sido importante el acuerdo sobre una metodología estandarizada común para medir los respectivos gastos en Defensa, logrado con la colaboración de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Esto ha permitido superar suspicacias causadas por la disparidad de las cifras que entregan gobiernos, organismos internacionales e instituciones independientes.

Al aprobar conjuntamente con Argentina el método desarrollado por la CEPAL para medir el gasto en defensa, Chile ha respondido a la posibilidad, que dejó abierta en el Libro de la Defensa Nacional de 1997, de perfeccionar sus sistemas presupuestarios y de evaluación utilizados en defensa para entregar datos internacionalmente aceptados.

En efecto, en el texto del 97, al definir las categorías que integraban el gasto en defensa, Chile había indicado que no consideraba el gasto en la previsión militar como parte de su gasto en defensa. Textualmente, se señaló: "Para efectos de este Libro de la Defensa se considerará [el gasto previsional] en forma separada, pues no es un gasto efectuado en el Ministerio de Defensa Nacional y, por lo tanto, no está incluido en su presupuesto, ni es discutido en el Congreso Nacional dentro de la partida de esta cartera ministerial. De aquí que la consideración de este ítem como gasto en defensa sea discutible, ya que se trata de un gasto social orientado a proteger al personal que sirve en las instituciones de la defensa, y a sus familiares, cuando ya no estén en el servicio". El texto del 97 agregaba que "corresponderá a quien analice la información sobre el gasto en defensa escoger los criterios que impliquen la inclusión o exclusión, total o parcial, en su análisis del costo fiscal del sistema previsional de las instituciones de la defensa".

Sin embargo, en aras de profundizar la transparencia y confianza mutuas, el gobierno de Chile acordó con el de Argentina encomendar a la Comisión Económica Para América Latina y el Caribe (CEPAL) el estudio de una metodología para medir y hacer comparables sus gastos de defensa.[41]

Ambos países convinieron en no poner restricciones en el acceso a la información, comprometiéndose a abrir aquellas cifras que reflejaran realidades complejas, con el propósito de que pudieran ser analizadas correctamente por los expertos de la CEPAL encargados del estudio. Ellos debieron trabajar con los métodos presupuestarios y de administración financiera vigentes en cada país, los cuales presentan importantes diferencias. Debido a estas diferencias y al requerimiento de encontrar una fórmula de estandarización, el estudio se definió como un proceso de "homologación" del cálculo del gasto en defensa.

1. PROBLEMAS EN EL CÁLCULO COMPARATIVO DEL GASTO EN DEFENSA

Existen varias fuentes que proveen estudios comparativos del gasto en Defensa: las principales son el Fondo Monetario Internacional (FMI), a través de su libro anual Government Finance Statistics Yearbook (GFSY); las Naciones Unidas, mediante la publicación del informe Reduction of Military Budgets: Military Expenditure in Standarized Form Report by States; el International Institute for Strategic Studies (IISS), de Londres, que publica el informe Military Balance; el Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI) y, anteriormente, la Arms Control and Disarmament Agency (ACDA), que desde 1999 es parte del Departamento de Estado de los Estados Unidos. Asimismo, el Congressional Research Service (CRS) y las Naciones Unidas, a través del United Nations Register of Arms Transfer, compilan información sobre las compras militares.

41 El trabajo fue solicitado a la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) por ser una institución supranacional, de la Organización de Naciones Unidas, que goza de un amplio reconocimiento en el área económica y ofrece las garantías de seriedad e imparcialidad a todos los países de la región.

Gran parte de los informes publicados usan marcos de referencia comunes que provienen, por un lado, de la Classification of the Functions of Government (COFOG), sistema desarrollado por las Naciones Unidas, y de las metodologías de la OTAN. Sin embargo, dichos sistemas de medición, por regla general, se nutren de los datos entregados por los países analizados o por la información pública disponible.[42] Esto presenta una gran desventaja: la información no está estandarizada. A la vez, los marcos metodológicos COFOG y OTAN tienen diferencias respecto de las actividades que consideran como parte de la función de defensa y, por consiguiente, del gasto que ella implica.

Los ejemplos a este respecto son variados. La OTAN considera a las pensiones militares como parte del gasto en defensa, mientras que el FMI lo incluye dentro de los gastos de "Seguridad Social y Bienestar". Asimismo, la primera considera parte de los gastos las transacciones dentro del Estado, aspecto omitido por el FMI. Otro aspecto relevante son las Fuerzas de Policía y Control de Fronteras, Auxiliares o Paramilitares, que son incluidas como gasto en defensa por la Alianza Atlántica, pero excluidas por el FMI. En cambio, la Defensa Civil es parte del concepto de defensa del GFSY, pero no según la OTAN.

Asimismo, en las mediciones de cada institución, existen divergencias. La ACDA descarta los gastos civiles de los Ministerios de Defensa y la ayuda militar externa e incluye las adquisiciones militares en el momento en que se suscribe la deuda, no cuando se efectúa el pago. Por su parte, el FMI no incluye los gastos con fines no militares, aunque sean efectuados por los Ministerios de Defensa (Educación, Salud, Investigación y Desarrollo, intereses sobre deudas militares y pensiones). A la vez, el SIPRI no incluye en el cálculo las adquisiciones que son producto de donaciones.

Finalmente, existe un escollo persistente al momento de recabar antecedentes: muchos países argumentan no tener información disponible, situación particularmente frecuente en los mecanismos de cálculo empleados por la ONU.

2. LA METODOLOGÍA CEPAL

Antes de iniciar el diseño metodológico, Chile y Argentina entregaron a la CEPAL un documento base con las especificaciones del trabajo, las definiciones básicas de lo que se debería calcular y, en términos generales, los datos necesarios y procedimientos para obtenerlos.

La "Metodología Estandarizada Común para la Medición de los Gastos de Defensa" elaborada por la CEPAL entiende como "gasto en defensa" aquel en que se incurre para materializar actividades cuyo efecto directo es salvaguardar la soberanía nacional. En síntesis, su objetivo es alcanzar una condición de seguridad externa.

A partir de esta definición, el estudio opta por tres principios rectores básicos:

a) La Defensa Nacional queda referida al resguardo de los límites geográfi-

42 Excluyendo sólo a los países miembros de la OTAN.

Los ministros de Relaciones Exteriores y Defensa de Chile y Argentina anuncian, en 2001, la aprobación de la metodología propuesta por la CEPAL para estandarizar la medición de gastos en Defensa.

cos frente a amenazas foráneas, por lo que se excluyen los gastos de la función de seguridad interior.

b) La "medición" de los gastos se efectúa en términos de flujos monetarios anuales y no de activos físicos o monetarios acumulados en el tiempo. Esto no obsta para que otras medidas de transparencia den cuenta de dicha información.

c) Los gobiernos de Chile y Argentina plantearon como objetivo central de su propuesta la existencia de una "metodología estandarizada" que permitiera una comparación racional del gasto y contribuyera a la transparencia y confianza entre ambos países.

En definitiva, el gasto que se debe medir es el efectuado por los países en el desarrollo de la función de defensa, definida en forma restrictiva en relación a la seguridad externa y al cuidado de la soberanía territorial. Esto deja fuera del análisis las funciones de seguridad interior y otras funciones desarrolladas por organismos dependientes de los ministerios de Defensa, pero cuyas tareas no están directamente relacionadas con el propósito anterior.

La metodología requería "operacionalizar" los criterios antes señalados. Asimismo, debía asumir algunos problemas de valoración de ciertos gastos y despejar efectos tributarios y arancelarios que pudieran distorsionar los valores. Por lo tanto, lo que se hizo fue utilizar criterios comunes y procedimientos "facilitadores" para calcular los gastos de defensa en Chile y en Argentina, permitiendo así una comparación adecuada de ellos.

La estandarización se realizó a partir de los procedimientos presupuestarios y contables vigentes en Chile y Argentina, los cuales no son enteramente simila-

res y que el proyecto encargado a CEPAL tampoco pretendió modificar, por lo cual los criterios de selección de la información a usar cobraron mayor relevancia.

Aunque el objetivo principal del estudio es la medición de los gastos de defensa, pareció conveniente complementar la información disponible con ciertos antecedentes cuantitativos y cualitativos sobre los ingresos que constituyen el financiamiento de dichos gastos. De esta manera, y en la medida de lo factible, se logró reforzar la confiabilidad de las estimaciones referidas a los gastos de defensa.

Al tomar un conocimiento más acabado de los sistemas presupuestarios y de control de gastos e ingresos gubernamentales existentes en Argentina y en Chile, que fueron la base para la formulación de una metodología estandarizada común para la medición de los gastos de defensa, se llegó a la conclusión de que los datos fundamentales debían provenir de las contabilidades gubernamentales en modalidad de caja ("pagado" e "ingresado" en Argentina y "efectivo" en Chile), descartando términos presupuestarios propiamente tales ("compromisos" o "devengados"). Las cifras se obtuvieron de la Contraloría General de la República y de la Dirección de Presupuestos, en Chile, y del Sistema Integrado de Información Financiera de la Secretaría de Hacienda de la Nación, en Argentina.

El criterio de contabilidad de caja es usado por el Fondo Monetario Internacional en sus estadísticas, las cuales tienen amplia difusión, aceptación y uso en todo el mundo.

Adicionalmente, como período de análisis y de comprobación de las fortalezas y eventuales debilidades de la metodología estandarizada, ésta se aplicó a los años 1996, 1997 y 1998; es decir, un lapso razonable y relativamente reciente, con buena disponibilidad de datos y con una adecuada estabilidad de criterios y procedimientos en ambos países[43].

Finalmente, para la formulación misma de la metodología estandarizada común se decidió presentar una opción de aproximaciones sucesivas que permitiera definir diferentes conceptos de lo que es el gasto de defensa en los dos países, dependiendo de la cobertura del concepto utilizado, desde la menor a la mayor, a fin de entregar una visión más completa que pudiera acoger diversos criterios sobre la composición del gasto.

Así, la Secretaría Ejecutiva de la CEPAL propuso que los Gastos de Defensa fueron calculados para tres agregados distintos —G1, G2, y G3—, que van ampliando progresivamente su alcance. De esta manera, la metodología propuesta puede responder mejor a las aspiraciones y necesidades de los países involucrados, y permite comparaciones internacionales más pertinentes y válidas, dependiendo del nivel que se use para ello.

a) Nivel agregado G1

La Función de Defensa, Gasto Central o Básico en Defensa para el nivel G1 corresponde —de acuerdo a lo definido por el FMI en su manual de estadísticas públicas— a los gastos gubernamentales para la administración y ges-

43 En la XII reunión del Comité Permanente de Seguridad (COMPERSEG: Buenos Aires, diciembre 2002), Chile y Argentina coincidieron en actualizar la aplicación de la metodología CEPAL en ambos países y analizaron distintas alternativas para materializar esta decisión.

tión de la defensa militar; especialmente, la administración, supervisión y gestión de los asuntos y de las fuerzas de defensa militar, entendidas como fuerzas de defensa de tierra, mar, aire y espacio; ingeniería, transportes, comunicaciones, información, materiales, personal y otras fuerzas y mandos no combatientes; fuerzas de reserva y auxiliares vinculadas al sistema de la defensa, abastecimiento de equipo y estructuras militares. Además, se consideran los asuntos de defensa civil; la investigación aplicada y el desarrollo experimental relacionado con la Defensa, y la administración, gestión y apoyo de asuntos de la Defensa que no puedan asignarse a alguna de las categorías de gastos precedentes, como los relativos a los organismos civiles o académicos de los ministerios de Defensa.

El procedimiento de cálculo parte con los reportes que los países entregan anualmente al FMI, en los cuales se informa oficialmente de los gastos de defensa que fueron ejecutados por sus respectivos ministerios de Defensa, de acuerdo a una clasificación funcional del gasto gubernamental generalmente utilizada por los organismos de Hacienda. Ésta incluye tanto los desembolsos efectuados en moneda nacional como los equivalentes en moneda local de aquellos realizados directamente en moneda extranjera. Conviene aclarar al respecto que en las publicaciones oficiales de Argentina y Chile, y en las del FMI, solamente se informan valores totales -sin subdivisiones de la función defensa-, expresados en sus monedas nacionales y en valores corrientes de cada año.

Estos datos iniciales son corregidos, pues no reflejan los mismos conceptos; es decir, incluyen gastos asociados a diferentes funciones de la Defensa y excluyen otros que caben dentro de la definición de Defensa que para el trabajo de la CEPAL se adoptó.

En el caso argentino, se agregan algunas partidas como los gastos en formación, capacitación y salud, pagados por el Ministerio de Defensa y se excluyen la policía aeronáutica y otras partidas menores. En el caso chileno, se agrega a este dato el rendimiento de la Ley del Cobre, del cual se conocen solo los ingresos pero no el uso que se da a esos fondos, los que incluyen todos los gastos de las adquisiciones que con cargo a estos fondos se efectúan, entre los que se cuentan intereses y comisiones; en el caso chileno, se restan aquellos gastos que no corresponden a la función defensa tal como fue definida o que constituyen servicios entregados a la comunidad por organismos especializados dependientes del Ministerio de Defensa y pagados por los usuarios.

El resultado de estas operaciones constituye el primer nivel o nivel básico del gasto en Defensa o G1, definido como el Gasto Central en Defensa.

b) Nivel agregado G2

El nivel agregado G2 o Gasto en Defensa Ampliado se obtiene de sumar al gasto asociado al nivel G1, los gastos previsionales netos ejecutados en cada país para pagar las pensiones de los militares retirados y sus herederos (montepíos). En el caso chileno, ellos provienen de los gastos asociados a previsión y administración de la Caja de Previsión de la Defensa Nacional,

CAPREDENA. En el caso argentino, de los gastos del Instituto de Ayuda Financiera o IAF por los mismos conceptos.

Respecto de este nivel G2, cabe hacer notar que algunas metodologías no incorporan los gastos previsionales, derivados del sistema de seguridad social de los militares en retiro, en los gastos en Defensa, como es el caso de Estados Unidos y los organismos internacionales. En cambio, otras metodologías, básicamente europeas, los incorporan. Dado que este es un tema abierto a discusión y sobre el que no hay consenso, como el mismo estudio de la CEPAL así lo indica, este nivel G2 expresa otro concepto de gasto en defensa, distinto y complementario del denominado nivel G1.

Chile, en las estadísticas de su Libro de la Defensa Nacional de 1997, no incluye directamente estas cifras como gasto en defensa, aunque presenta estadísticas del gasto previsional por separado.

c) Nivel agregado G3

El nivel agregado G3 o Total, incorpora varios conceptos que tienen que ver con actividades industriales y de desarrollo asociadas a la Defensa, así como conceptos vinculados a gastos en Defensa de otros organismos públicos y la ayuda militar. Aunque en los casos estudiados, de Chile y Argentina, algunos de estos ítemes no tienen ninguna relevancia, sí son ineludibles para un análisis más global y con vigencia sostenida en el tiempo.

La metodología diseñada por la CEPAL, que entregó como resultado la metodología estandarizada común ya descrita, fue desarrollada para medir los gastos de Defensa de Chile y Argentina; sin embargo, está abierta la posibilidad de aplicarla a otros países de la región. De hecho, en el curso del año 2002 se inició el esfuerzo conjunto entre Chile y Perú para aplicarla entre ambos países[44].

En síntesis, las políticas impulsadas por el Estado de Chile en materia de transparencia del gasto en Defensa han tenido varios logros. Por un lado, en tanto apuntan a incrementar la confianza mutua entre Chile y otros países, han contribuido a mejorar nuestra seguridad exterior. Desde una perspectiva estrictamente económica, hoy existe una metodología, nacional e internacionalmente aceptada, para medir el gasto en Defensa. En el país, esto redunda en la posibilidad de hacer una mejor asignación de recursos, y en un plano internacional, puede haber una evaluación más precisa de la gestión económica del sector público.

44 La V Conferencia de Ministros de Defensa de las Américas (Santiago, noviembre de 2002) reconoció el trabajo realizado por Chile y Argentina, con la contribución de la CEPAL, al acordar una metodología estandarizada común para la medición de los gastos en Defensa como una medida de confianza mutua y al proponerla como estímulo a la realización de esfuerzos semejantes en la región. La Conferencia entendió que para desarrollar esta metodología entre otros países americanos se requiere establecer los factores y elementos comunes y considerar, asimismo, sus particulares problemáticas (Conclusiones del tema Nº 2 de la Segunda Comisión de Trabajo). A su vez, en la XII reunión del Comite Permanente de Seguridad (COMPERSEG: Buenos Aires, diciembre de 2002), Chile y Argentina concordaron en la necesidad de incrementar los esfuerzos para desarrollar la metodologia propuesta con otros países de la región y coincidieron en buscar ámbitos de difusión con el fin de lograr su mayor aceptación.