LIBRO DE LA DEFENSA NACIONAL DE CHILE 1997

Proyecto Libro de la Defensa Nacional

Dirección Ejecutiva:

Subsecretario de Guerra:
Jorge Burgos Varela
Mario Fernández Baeza

Secretaría Ejecutiva

Coordinadores:
Contraalmirante Miguel Vergara Villalobos
Gonzalo García Pino

Equipo:
Rodrigo Atria Benaprés
CN Miguel Ahumada Céspedes

Secretaría:

Carmen Conejeros Sánchez
Jimena Sepúlveda Arias
Personal del Estado Mayor de la Defensa Nacional (EMDN)

Participantes regulares:

***Ministerio de Defensa*:**
Subsecretario de Guerra Jorge Burgos Varela, Subsecretario de Marina Pablo Cabrera Gaete, Subsecretario de Aviación Ángel Flisrisch Fernández

***Ejército de Chile*:**
BGL. Carlos Molina Johnson, Brig. Juan Carlos Salgado Brocal, Brig. Luis Cerón Acevedo, Crl. Jaime García Covarrubias

***Armada de Chile*:**
Clmte. Alex Waghorn Jarpa, CN Cristián de Bonnafos Gándara, Comodoro Eduardo García Domínguez, CF Eduardo Troncoso Uwin

***Fuerza Aérea de Chile*:**
Gral. (A) Patricio Ríos Ponce, Crl. (A) Ricardo Ortera Perrier, Crl. (A) Rodolfo Neira Neira, Crl. (A) Osvaldo Sarabia Vilches

***EMDN*:**

Clmte. Miguel Vergara Villalobos, CN Rubén Scheihing Navarro, Crl. Armín López Pelaez, Crl. (A) Roberto Valdebenito Bugmann

***Comité Asesor del Sr. MDN*:**
Gonzalo García Pino, Rodrigo Atria Benaprés, Eugenio Cruz Pinochet, Tte. Crl. (r) Mario Polloni Contardo, Francisco Belmar González, Enrique Savagnac Pérez

***Ministerio de Relaciones Exteriores*:**
Juan Martabitt Scaff, Ricardo de la Barrera Werner, Patricio Eberhard Burgos, Camilo Sanhueza Bezanilla

***Ministerio de Hacienda*:**
Álvaro Clarke de la Cerda

***Ministerio del Interior*:**
Gustavo Villalobos Sepúlveda

***Comisión de Defensa del H. Senado de la República*:**
Arturo Frei Bolívar, Jaime Gazmuri Mujica, Julio Lagos Cosgrove, Francisco Prat Alemparte, MGL. (r) Santiago Sinclair Oyanader

***Comisión de Defensa de la H. Cámara de Diputados*:**
Ignacio Walker Prieto, Vicente Sota Barros, Jorge Ulloa Aguillón, Luis V. Ferrada Valenzuela, Vicente Karelovic Vrandecic, Baldo Prokuriça Prokuriça, Raúl Urrutia Ávila, Salvador Urrutia Cárdenas, José Antonio Viera-Gallo Quesney

***Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos*:**
MGL. (r) Alejandro Medina Lois, MGL. (r) Enrique Valdés Puga;
Academia Diplomática de Chile: Gabriel Gaspar Tapia

***Centro de Estudios Estratégicos de la Armada*:**
Vlmte (r) Alfredo Gallegos Villalobos;

***Centro de Estudios Aeronáuticos y del Espacio*:**
Gral. (A) (r) Leopoldo Porras Zúñiga

***Centro de Estudios del Desarrollo*:**
Patricio Silva Echeñique

***Corporación de Estudios Estratégicos*:**
Claudio Troncoso Reppetto
***Corporación Tiempo 2000*:**

Santiago Escobar Sepúlveda

***Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales*:**
Claudio Fuentes Saavedra

***Instituto de Ciencias Políticas de la Universidad de Chile*:**
Guillermo Holzmann Pérez

***Instituto de Estudios Internacionales de la U. de Chile*:**
Boris Yopo Herrera

***Instituto de Ciencias Políticas de la Pontificia Universidad Católica de Chile*:**
Roberto Durán Sepúlveda

***Instituto Libertad*:**
Pedro Daza Valenzuela

***Instituto Libertad y Desarrollo*:**
Germán Concha Zabala

Especialistas invitados:

Ministro de Economía, Álvaro García Hurtado; Subsecretario de Relaciones Exteriores, Mariano Fernández Amunátegui; EMDN: Crl. (E) Abelardo Caezas Flores, Rosa María Evans Miranda; Dirección General de Movilización Nacional: MGL. (r) Javier Salazar Torres; Ministerio de Relaciones Exteriores: Javier Illanes Fernández, Alberto Van Klaveren Stork, Héctor Reppetto Vera, Carlos Appelgren Balbontín, Cristián Maquieira Astaburuaga, Fernando Silva Sotomayor; Ministerio Secretaría General de la Presidencia: Patricio Zapata Larraín; Ministerio de Planificación Nacional: Juan Cavada Artiguez; Centro de Estudios e Investigaciones Militares: Tte. Crl. Rodolfo Ortega Prado; Academia de Guerra Naval: CN Raimundo Varas Gutiérrez; Academia Politécnica Naval: CN Gerardo Covacevich Castex; Dirección de Programas, Investigación y Desarrollo de la Armada: CF José Maldifassi Polhamer; Centro de Estudios Estratégicos de la Armada de Chile: Clmte. (Jt) Jaime Harris Fernández; ASMAR: CN Werner Wachtendorff Lautornerie; Fuerza Aérea de Chile: Crl. (A) Ignacio Concha Besa, Crl. (A) Patricio Gaete Yantén, Crl (A) (r) Carlos Echeverría Bermont; Centro de Estudios del Desarrollo: Sergio Micco Aguayo; Corporación Tiempo 2000: Raúl Sohr Biss; Fundación Jaime Guzmán: Gonzalo Cordero Mendoza; Facultad de Economía de la Universidad de Chile: Luis Riveros Cornejo;

Universidad Marítima de Chile: Vlmte. Juan Carlos Toledo de la Maza; Director de la Revista de Marina: CN (IM) (r) Fernando Thauby García.

Autores de Ponencias:

Iván Auger Labarca, Mario Barros Van Buren, Ministro Secretario General de Gobierno José Joaquín Brunner Ried, Enrique Correa Ríos, Gral. (r) Manuel Concha Martínez, Hernán Cubillos Sallato, Pedro Daza Valenzuela, Roberto Durán Sepúlveda, Crl. (A) (r) Carlos Echeverría Bermont, CN (r) Luis Escobar Doxrud, Vlmte. (r) Alfredo Gallegos Villalobos, Guillermo Holzmann Pérez, Ramón Huidobro Domínguez, Ministro de Relaciones Exteriores José Miguel Insulza Salinas, Ricardo Israel Zipper, Sergio Micco Aguayo, Embajador Heraldo Muñoz Valenzuela, Francisco Orrego Vicuña, Gral. (r) Leopoldo Porras Zúñiga, Eduardo Saffirio Suárez, Joaquín Urzúa Rique, MGL. (r) Enrique Valdés Puga, BGL. (r) Ernesto Videla Cifuentes, Ejército de Chile, Armada de Chile, Fuerza Aérea de Chile, Centro de Estudios e Investigaciones Militares, Corporación de Estudios Estratégicos, Instituto de Economía de la Universidad de Chile.

Coordinadores de Talleres:

Clmte. José Marchant Ortega, Gral. (A) Jorge Coddou Braga, CN Guillermo Baltra Aedo, Crl. Patricio Cartoni Viale, Hugo Espinoza Grimalt, María Teresa Infante Caffi, Emilio Meneses Ciuffardi, Francisco Rojas Aravena, Eduardo Saffirio Suárez, Eduardo Santos Muñoz, Brig. Paulo de la Torre Cavallo. Crl. (DA) Eduardo Villalobos Chaparro.

Comisión de Redacción:

Clmte. Miguel Vergara Villalobos, Gonzalo García Pino, Rodrigo Atria Benaprés, Eugenio Cruz Pinochet, Tte. Crl. (r) Mario Polloni Contardo.

Capítulos Institucionales:

Ejército de Chile, Armada de Chile, Fuerza Aérea de Chile.

Índice

Colaboradores 2
Exordio de S.E. el Presidente de la República 10
Prólogo del Ministro de Defensa Nacional 12
Introducción 17

Parte I: Fundamentos de la Defensa 20

Capítulo I: Principios y Objetivos del Estado de Chile 21
1. Principios Básicos del Estado 21
2. Objetivos Nacionales 22
3. Objetivos de la Defensa Nacional 23

Capítulo II: El Conflicto Internacional 25
1. Naturaleza del conflicto 25
2. Origen del conflicto 26
3. Tipos de conflicto 29
4. Hipótesis de conflicto 32

Parte II: Entornos que Inciden en la Defensa 34

Capítulo I: Entorno Mundial 35
1. Cambios después de 1989 35
2. Continuidad: la vigencia del Estado-Nación 36
3. Sistema mundial y Estado: las Naciones Unidas y Chile 36

Capítulo II: Entorno Continental 46
1. Cambios generales en el continente 46
2. Continuidad: los rasgos específicos 46
3. La estabilidad continental 47

Capítulo III: Entorno Vecinal 62
1. Continuidad: historia y geografía 62
2. Cambios: la integración 65
3. Defensa e integración 67
4. Conclusiones 68

Parte III: La Defensa Nacional 70

Capítulo I: Seguridad, Defensa y Desarrollo 71
1. Seguridad Nacional 71
2. Defensa Nacional 73

3. Desarrollo Nacional 75
4. Defensa y desarrollo 78

Capítulo II: Función de Defensa 80
1. Concepto 80
2. Características 81

Capítulo III: Política de Defensa 84
1. Concepto 84
2. Características 84
3. Fundamento 85
4. Marco de referencia 86
5. Disuasión 87
6. Operaciones de Mantenimiento de la Paz 88
7. Actividades anti-narcotráfico 88

Capítulo IV: Estructura Superior de la Defensa 90
1. Presidente de la República 90
2. Congreso Nacional 91
3. Consejo de Seguridad Nacional 92
4. Consejo Superior de Seguridad Nacional 93
5. Campos de Acción 93
6. Ministerio de Defensa Nacional 95

Capítulo V: La Movilización Nacional 100
1. Concepto y Características Generales 100
2. Servicio Militar 101

Parte IV: El Escenario Geográfico de la Defensa 106

Capítulo I: Chile, una Geografía Difícil 107
1. Espacios nacionales 107
2. Espacio terrestre continental 109
3. Territorio antártico 111
4. Espacio marítimo 112
5. Espacio aéreo 116

Capítulo II: Territorio y Defensa 118
1. El territorio nacional 118
2. Perspectiva geoestratégica 120
3. Perspectiva oceanoestratégica 121
4. Perspectiva aeroestratégica 123
5. Algunas conclusiones 125

Capítulo III: Desafíos Geográficos 127
1. Fronteras interiores críticas 127
2. Océano Pacífico 128
3. Isla de Pascua 129
4. Antártica 130
5. Espacio exterior 132

Parte V: Las Fuerzas Armadas 134

Capítulo I: Fuerzas Armadas 135
1. La profesión militar 135
2. Funciones 135
3. Actividades comunes y conjuntas 136
4. Medios 138

Capítulo II: Ejército de Chile 141
1. Reseña histórica 141
2. Misión 142
3. Orgánica 143
4. Proceso formativo 146
5. Capacidades y medios 149
6. Contribución al desarrollo 150

Capítulo III: Armada de Chile 153
1. Reseña histórica 153
2. Misión 154
3. Orgánica 155
4. Proceso formativo 160
5. Capacidades y medios 161
6. Contribución al desarrollo 167

Capítulo IV: Fuerza Aérea de Chile 169
1. Reseña histórica 169
2. Misión 171
3. Orgánica 173
4. Proceso formativo 177
5. Capacidades y medios 179
6. Contribución al desarrollo 181

Parte VI: Recursos Económicos para la Defensa 183

Capítulo I: Aproximación Económica a la Defensa 184
1. Los conceptos en discusión 184
2. La defensa como un bien económico 185

3. La defensa como inversión 186

Capítulo II: Incidencia del Desarrollo de la Defensa 189

Capítulo III: El Gasto en Defensa 194
1. Conceptos básicos 194
2. Metodología del gasto en defensa 195
3. Análisis de los gastos 196

Capítulo IV: Ingresos de la Defensa 204

Capítulo V: El Proceso Presupuestario 210

Glosario 212

Exordio

La Política de Defensa es un tarea nacional, esto es, una política de Estado, suprapartidista, coherente, consensual y gestada en el seno de las instituciones democráticas. Así lo afirmé el 21 de mayo de 1994, cuando asumimos también el compromiso de publicar el Libro de la Defensa Nacional, que expusiera a toda la ciudadanía los objetivos y los instrumentos de la Política de Defensa.

Estamos cumpliendo con ese compromiso. La defensa de la soberanía es una responsabilidad de todos los chilenos, no sólo de las instituciones dedicadas a ese fin específico, más aún en una democracia moderna que busca la integración de todos en torno a las grandes tareas nacionales. Ampliar la participación ciudadana es un tema contemporáneo y decisivo para profundizar y consolidar la democracia, y por ello es significativo que lo estemos haciendo en un área tan sensible como la defensa nacional.

Esta publicación busca acrecentar la conciencia de todos los ciudadanos respecto de la importancia de su aporte y participación en un factor relevante para nuestro futuro como la Nación. Cada chileno tiene tanto el derecho como el deber de conocer las orientaciones y los contenidos de la Política de Defensa. Para cumplir con este mandato de la democracia, damos a conocer este libro, que aborda los principales temas en esta materia.

Se trata de una primera aproximación abierta al debate y a la participación ciudadana. Cada vez más, las políticas públicas necesitan del debate en torno a su formulación, rediseño o explicitación. El Libro de la Defensa abre precisamente ese espacio de discusión que coincide plenamente con la voluntad del Gobierno de hacer transparente y explícita la Política de Defensa del Estado de Chile.

Nuestra Política de Defensa es eminentemente disuasiva, y se desarrolla en el marco de la promoción de la paz, la seguridad y la cooperación en nuestra región. En este contexto todos conocemos la enorme dinámica y ritmo que han adquirido los cambios en el mundo contemporáneo, así como la fuerza impensada que ha adquirido el proceso de integración regional y, en términos más generales, la profundidad y velocidad de la globalización económica y cultural. Todo ello plantea, ciertamente, nuevos desafíos en términos de la formulación de una Política de Defensa.

Invito a todos los lectores de este libro a abordar su lectura con responsabilidad ciudadana y sin prejuicios, para aportar cada uno lo suyo a una obligación de todos.

EDUARDO FREI RUIZ-TAGLE
Presidente de la República de Chile

Prólogo

El presente documento ese el primer Libro de la Defensa Nacional publicado por la República de Chile en toda su historia. Su propósito es múltiple: primero, avanzar en el desarrollo de la conciencia ciudadana respecto del valor de la defensa como tarea de todos; segundo, mostrar con absoluta transparencia a la comunidad mundial algunos de los fundamentos centrales que orientan la conducta del Estado de Chile en materia de seguridad exterior, y tercero, hacer manifiestas algunas cuestiones centrales de la Política de Defensa de Chile.

Como su nombre lo indica, se trata, eminente y prioritariamente, de un libro de la defensa. En consecuencia, no podría soslayar ni dejar de abordar aspectos tan fundamentales a la defensa como los conflictos, las amenazas, sus probabilidades y sus desafíos. Éste es el eje que hace creíble la defensa de un país y que nos fuerza a ser coherentes con nuestras políticas y con la divulgación de las mismas.

De acuerdo con el propósito de transparencia que Chile manifiesta hacia la comunidad de naciones y su propia ciudadanía, nuestro Gobierno se hace un deber en subrayar que, en el actual contexto de paz y cooperación que anima al continente americano y, particularmente, al Cono Sur, estima como muy baja la probabilidad de que escenarios supuestos de riesgo cristalicen, aunque eventualmente pudieran manifestarse en alguna forma de crisis si es que los indicadores de prevención y control de los conflictos no son atendidos oportunamente.

El documento que ahora presentamos al público es un reflejo de las características de nuestra defensa al año 1997, aunque esté redactado con un horizonte de unos cinco años. Esto no obsta para que, en función de la velocidad de los cambios internacionales y de la rápida evolución de las condiciones sociales y económicas de nuestro propio país, sea permanentemente analizado con el objeto de su puesta al día, si fuera del caso. De la misma forma, es preciso advertir que el documento tiene un carácter declarativo y no normativo; es decir, intenta exponer lo que nuestra defensa es a la fecha.

Ahora bien, en la defensa del país es el propio país su protagonista y es el conjunto de recursos, humanos y materiales, el que se emplea en el esfuerzo defensivo; de aquí que el enfoque de los temas que aborda no puede ser sino global. En el ámbito del Estado, dicha globalidad alude al vínculo que existe, y debe existir entre los distintos campos que

componen su acción. De aquí que se la entienda como una articulación de carácter político-estratégica.

Ello no oculta que cada campo de acción del Estado se define por los asuntos específicos que le competen y que, por lo mismo, se caracterizan por funcionar de acuerdo con orientaciones sectoriales. Naturalmente, los asuntos específicos y las orientaciones sectoriales de cada campo adquieren coherencia entre sí en función de los propósitos generales del Estado y de la Nación, y corresponde a las autoridades del país asegurar que ello ocurra. En este sentido, creemos que este documento constituye un aporte y un avance para el accionar del propio Estado de Chile.

El proyecto surgió de un mandato del Jefe de Estado. En efecto, en su Mensaje a la Nación del 21 de mayo de 1994, S.E. el Presidente de la República, Eduardo Frei Ruiz-Tagle, comprometió a su gobierno en el desarrollo de la conciencia nacional a través de un informe donde se explicaran los objetivos e instrumentos de la Defensa Nacional y que fuera accesible a todos los ciudadanos. Ese mandato es expresión del objetivo de avanzar en la explicitación de ciertos aspectos básicos de la Política de Defensa que, como toda política pública, requiere ser conocida -dentro de los límites que la materia aconseja- y comprendida por la ciudadanía.

Dado que un Libro de la Defensa Nacional debe ser un documento de Estado, es imprescindible que goce de la más amplia legitimidad en el país. En virtud de ello, el gobierno entendió que en el proceso de elaboración del libro se debía recoger aportes de diferentes actores con responsabilidades y conocimientos calificados en materias de Defensa Nacional.

Más allá de los propósitos presidenciales, valiosos en sí mismos, el hecho de abrir una oportunidad para desarrollar un debate amplio sobre los temas de la defensa nacional tuvo una enorme relevancia. En primer lugar, porque se trató de la primera ocasión, a lo menos durante el siglo XX -si es que no en toda nuestra historia-, en que pudo producirse en Chile un encuentro de esta naturaleza. En segundo término, porque fue una instancia de aproximación entre civiles y militares en un período, concluida la Guerra Fría en el mundo y reinstalada la democracia en Chile, caracterizado por la relativización que ciertos sectores de la sociedad hacen de aspectos básicos de la defensa.

A lo anterior se suman otras ventajas: primero, ofrece la oportunidad de considerar el contexto histórico, cultural y valórico de la defensa a la luz

de un marco de tipo racional, más teórico o especulativo. Segundo, permite hacer públicos ciertos elementos de la Política de Defensa que contribuirán a orientar la actividad el país en la materia. Tercero, ofrece una metodología clara para el cálculo del gasto en defensa; no obstante, somos conscientes de que nuestra metodología puede diferir de procedimientos aplicados por otros países o instituciones dedicadas al estudio de los temas de la paz y la defensa. Siendo así, creemos imprescindible un acuerdo internacional sobre la adopción de una metodología estandarizada que permita la comparación de cifras y evite un debate susceptible de manipulación. Finalmente, el Libro chileno de la Defensa Nacional contribuye a la estabilidad de la paz regional en virtud de sus propósitos de transparencia, fiabilidad y previsibilidad del accionar político del Estado de Chile en materia de defensa; principios éstos que se mantendrán inalterables, en tanto no sean amenazados los intereses vitales de nuestro país.

Chile es un país cuyos objetivos nacionales excluyen reivindicaciones territoriales en el ámbito vecinal y que, coherentemente con ello, respalda sus objetivos con una Política de Defensa que apunta a proteger nuestra población, preservar nuestro territorio, posibilitar el ejercicio de la soberanía nacional, amparar nuestra identidad cultural y resguardar nuestra capacidad productiva de toda amenaza externa. La elaboración y publicación de un Libro chileno de la Defensa Nacional es posible de ser abordada, precisamente, por la coherencia que asiste a nuestro país en este ámbito. En definitiva, elaborar y publicar un documento semejante es expresión de la vitalidad de nuestra defensa y no puede sino ser estimado como una contribución a la consistencia general alcanzada por Chile.

Debe subrayarse que el Libro chileno de la Defensa Nacional hace énfasis en el área de la seguridad exterior, aunque la Constitución Política de la República asigne también a las Fuerzas Armadas otras misiones. Básicamente, estas misiones aparecen definidas en el artículo Nº 90, inciso 2º, donde se dice que las Fuerzas Armadas "existen para la defensa de la patria, son esenciales para la seguridad nacional y garantizan el orden institucional de la República". Además, el texto constitucional reserva funciones específicas para las instituciones castrenses en el artículo 18 del Capítulo II, sobre "Nacionalidad y ciudadanía", donde se entrega a las Fuerzas Armadas y Carabineros de Chile el resguardo del orden público durante los actos electorales y plebiscitarios, y en el capítulo IV, en el título "Estados de excepción constitucional", donde se les asignan responsabilidades en las situaciones de guerra externa o interna, conmoción interior, emergencia y calamidad pública.

Como el propósito de dar cumplimiento a estas misiones, la Constitución Política de la República, en su artículo 90, define a las Fuerzas Armadas como fuerzas dependientes del Ministerio de Defensa Nacional y, en tanto cuerpos armados, las caracteriza como esencialmente obedientes y no deliberantes, así como profesionales, jerarquizadas y disciplinadas.

Ahora bien, en el artículo Nº 24, inciso 2º, la Constitución utiliza la noción de "seguridad externa", distinguiéndola claramente del concepto de "orden público interior". En consecuencia, la seguridad externa constituye un ámbito de acción en sí mismo. De aquí que entender los problemas de la seguridad exterior, en tanto tales, en nada afecta a las otras misiones que la Carta Fundamental asigna a las Fuerzas Armadas.

Hacerse cargo de las tareas de la seguridad exterior demanda un compromiso del conjunto de la sociedad e impone responsabilidades a todos los Campos de Acción del Estado: Interno, Diplomático, Económico y de la Defensa. Frente a la seguridad exterior es el país como un todo el que actúa, sin perjuicio del papel fundamental que cabe a las Fuerzas Armadas. Como ya se dijo, al ser la seguridad exterior el principal ámbito temático del Libro de la Defensa Nacional y ser el país el protagonista, el enfoque de los temas que aborde n puede ser sino de carácter político-estratégico.

El plan de trabajo para la elaboración del Libro chileno de la Defensa Nacional contempló dos grandes períodos: el primero correspondió a un ciclo de talleres para el debate; el segundo estuvo dedicado a la redacción misma del documento a través de un mecanismo centralizado que abordó la tarea tomando como base las orientaciones generales obtenidas de las conclusiones del debate, para su posterior sanción en las instancias estatales -de la Defensa y del Gobierno- pertinentes.

Finalmente, es preciso subrayar que el Libro de la Defensa Nacional constituye un paso de enorme significación en la perspectiva de ir construyendo una dinámica Comunidad de Defensa Nacional. Básicamente, esta comunidad debe entenderse como la convergencia de actores civiles y militares en un mismo campo de interés y colaboración. La defensa constituye un esfuerzo colectivo de un pueblo y, en este sentido, la construcción de una comunidad de defensa surge para nosotros como la única forma de disponer de un ámbito de reflexión y debate conjunto, civil-militar, sobre la mejor defensa del país en un contexto de cambios que plantea oportunidades y vulnerabilidades inéditas. En el plano de la defensa, ésta es, precisamente, la

oportunidad histórica que Chile tiene: avanzar en la articulación de una comunidad de defensa nacional.

En países que han gozado de una paz duradera, como es el caso nuestro, suelen surgir en ciertos grupos sociales tendencias a cuestionar algunos de los fundamentos de la defensa. Sin embargo, la defensa en una función primaria del Estado y una responsabilidad permanente del conjunto de la sociedad. Porque ni la paz elimina la necesidad de Fuerzas Armadas, ni la defensa es un asunto exclusivo de los militares. Siendo así, no resulta aconsejable prescindir de la opinión militar en las decisiones sobre temas que afectan nuestra soberanía y nuestros intereses nacionales, ni de la opinión civil en asuntos donde una perspectiva no castrense pueda enriquecer una determinada apreciación estratégica. La única condición exigible a ese diálogo, se de una comunidad de defensa se trata, es que se caracterice por un ánimo dispuesto a comprender más que a prejuzgar, a concordar más que a discrepar, a converger más que a divergir.

Si se acepta que, en buena medida, la solidez de la defensa de Chile en el próximo siglo se jugará en la comprensión de la defensa como una tarea colectiva de todos los chilenos y en la existencia de un ámbito institucionalizado de colaboración civil-militar que la exprese, entonces debe entenderse la elaboración del Libro chileno de la Defensa Nacional como un paso hacia el cumplimiento de estos propósitos y una contribución a debates futuros.

EDMUNDO PÉREZ YOMA
Ministro de Defensa Nacional

Introducción[1]

Los libros de la defensa surgieron originalmente en Europa Occidental después de la Segunda Guerra, es decir, en países democráticos que enfrentaban situaciones de seguridad exterior muy complejas, caracterizadas por dos rasgos básicos: por una parte, la existencia de una amenaza inmediatamente tangible proveniente del área soviética y, por otra, una paz inestable respaldada en mecanismos de seguridad colectiva. En este contexto, tales países consideraron imprescindible exponer ante sus ciudadanos, sus aliados y la comunidad internacional las características de su defensa, así como también hacer explícito el hecho de que la conducta de sus Estados estaba inspirada por orientaciones eminentemente defensivas, de contención y disuasión, sin guardar intenciones de comprometerse en una política agresiva.

Desde entonces, esta clase de documentos públicos ha evolucionado. Aunque todos responden a propósitos afines, existen entre ellos grandes diferencias. Por muy semejantes que sean las situaciones de defensa de dos o más países, ellas no son iguales y, por lo tanto, tampoco lo son las concepciones político-estratégicas de sus Estados. De lo anterior se desprende que los libros de la defensa no son intercambiables, es decir, reflejan conceptos y perspectivas singulares que no son mecánicamente trasladables de un país a otro. Esto es así porque estos documentos apuntan a dar cuenta del modo en que un país entiende el tipo de conflicto a que está específicamente expuesto, así como las respuestas que estima más convenientes.

La guerra ha evolucionado hacia conflictos en que se emplea alta tecnología y que requieren ser enfrentados con orgánicas y tácticas muchas veces diferentes a las que han sido características del presente siglo. Enfrentar condiciones de defensa complejas, que exigen tecnología y organizaciones adecuadas, impone la necesidad de un mayor involucramiento ciudadano en la defensa, una fluida relación entre civiles y militares, y una mayor coordinación entre actores políticos y castrenses en el seno del Estado. Todo ello, en primer lugar, porque el costo de defenderse es creciente y, en segundo término, porque la defensa es una tarea de la sociedad en su conjunto y no

[1] Esta edición ha sido preparada en febrero de 2011 especialmente para ser publicada en la Web del Ministerio de Defensa y, por lo mismo, tiene diferencias marginales de formato con las ediciones en papel.

exclusivamente militar, aunque el papel de las Fuerzas Armadas sea central en ella.

De aquí que los libros de la defensa se planteen como documentos de Estado, en el sentido de que deben reflejar un consenso al que concurran todos los actores relevantes para la defensa, independientemente de la adscripción política o filosófica que reconozcan. Y de ahí también que los libros de la defensa tengan como uno de sus propósitos principales el desarrollar la conciencia ciudadana en torno a ella, porque la defensa requiere ser conocida y entendida por el conjunto de la sociedad.

Junto a lo anterior, los libros de defensa se elaboran con el propósito de intentar hacer fiable y previsible la conducta política de los Estados en el campo de la seguridad exterior. Debe observarse que los conceptos de fiable y previsible son rasgos del Estado que adquieren mayor sentido si se asocian a objetivos nacionales donde no haya una intención estatal ofensiva, la que, normalmente, responde a la presencia de aspiraciones territoriales expansionistas.

Es decir, la publicación de libros de la defensa exige observar coherencia entre intenciones y acciones, entre lo que se dice y lo que se hace. De lo contrario, se corre el riesgo de que la comunidad mundial estime el libro en cuestión como mera pantalla de otros propósitos, con las consecuencias del caso, o bien el riesgo de engañar a la comunidad internacional y sentar un elemento contraproducente entre eventuales aliados o agentes garantes de la paz en procesos de resolución de conflictos.

Finalmente, los libros de la defensa intentan hacerse cargo de la situación de seguridad en tres niveles distintos, pero relacionados -mundial, regional y vecinal-, así como los eventuales escenarios de riesgo de colisión o hipótesis de conflicto. En un mundo donde el equilibrio inestable de la Guerra Fría ya no existe y donde hay acelerados procesos de cambio que afectan, de alguna manera, al Estado Nacional, la necesidad de analizar los cambios desde la perspectiva de su impacto en la defensa se hace más evidente. Los libros de la defensa crean un espacio para la reflexión colectiva sobre realidades permanentes y sobre el cambio y sus efectos, y dan oportunidad para expresar los resultados de esa reflexión.

La estructura del Libro chileno de la Defensa responde a dos principios de organización. Primero, ir de lo conceptual a lo aplicado; esto significa que los temas de carácter más abstracto se tratan al comienzo del documento para culminar, en las partes V y VI respectivamente, con los

temas relativos a las Fuerzas Armadas y a la economía de la defensa. Segundo, ir de lo general a lo específico; es decir, las primeras dos partes del libro abordan fundamentos genéricos de la defensa, mientras que la parte II a la VI se trata de la defensa nacional de Chile propiamente tal.

Parte I: Fundamentos de la Defensa

Todo país produce defensa para prevenir o contribuir a resolver conflictos con otros países. Es decir, la defensa supone la posibilidad de conflicto y éste, a su vez, presupone la existencia de un conjunto de principios, bienes y objetivos que es particular de cada pueblo. En términos generales el conflicto surge cuando hay oposición entre este conjunto de elementos de una nación y un conjunto similar de otra, y la defensa se genera cuando una nación estima que sus objetivos nacionales están de tal modo amenazados que está dispuesta a protegerlos. En este sentido, la defensa es la acción que una nación opone al empleo de la fuerza, o a la amenaza de emplearla, que otra nación dirige contra sus intereses esenciales.

Esta disposición a proteger los intereses vitales, incluida la soberanía, la independencia para decidir respecto del propio destino, obliga a toda nación a conocer la naturaleza y dinámica de los conflictos entre las sociedades humanas, especialmente aquellos capaces de poner en peligro a las personas y sus bienes, tangibles e intangibles, que se considera imprescindible proteger para seguir existiendo como nación singular entre las naciones. El conocimiento del conflicto no se reduce a comprenderlo en el plano teórico sino a entenderlo en función de la realidad geográfica, política y humana donde eventualmente puede producirse. De aquí que parte importante de la tarea de defensa es identificar posibles amenazas y apreciarlas adecuadamente para determinar si el país se encuentra o no enfrentado a una hipótesis de conflicto y cuál es su probabilidad de ocurrencia. Sin duda en la compleja realidad donde el conflicto se incuba se combinan tanto variables objetivas como subjetivas. Las primeras son más fáciles de apreciar que las segundas, puesto que éstas incluyen incluso la posibilidad de que el conflicto sea considerado por otras naciones como una opción para resolver una oposición de intereses.

Capítulo I: Principios y Objetivos del Estado de Chile

En última instancia, los fundamentos en que toda defensa se cimenta corresponden a las piezas más elementales del Estado-Nación. Por eso es que este primer "Libro chileno de la Defensa Nacional" se inicia, precisamente, con un capítulo dedicado a los "Principios y objetivos del Estado de Chile". Es decir, aquellos 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.

1. Principios Básicos del Estado

La Constitución de 1980, en su Capítulo I sobre Bases de la Institucionalidad, recoge un conjunto de principios, o directrices globales, que orientan y fundamentan el orden jurídico interno de nuestro país. Ellos representan la tradición constitucional y republicana de Chile independiente.

Se trata de principios reconocidos también por todos los países que comparten las premisas del régimen democrático y del respeto a la persona humana y sus derechos. Pero cada país, según su propio modo de vivir, les imprime su sello particular en la tarea de darles vigencia cotidiana, profundizando sus contenidos y aplicación frente a los nuevos desafíos.

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. Este reconocimiento implica para el Estado un conjunto exigente de deberes y tareas. De este modo, el pleno respeto de los derechos de las personas impone al Estado las siguientes finalidades:

* Estar al servicio de la persona humana y promover el bien común.
* Respetar y promover los derechos esenciales que emanan de la naturaleza humana.
* Proteger a la familia, núcleo fundamental de la sociedad, y propender a su fortalecimiento.
* Proteger a la población.
* Promover la integración armónica de todos los sectores de la nación.

* Contribuir a crear las condiciones sociales que permitan a todos y cada uno de los integrantes de la comunidad nacional su mayor realización espiritual y material posible.

De estos principios y, sobre todo, de la dignidad e igualdad inherente a todas las personas, se deducen objetivos socio-económicos prioritarios del país, tales como la cohesión e integración social y la superación de la pobreza, que son elementos consustanciales a su desarrollo.

Chile es una República democrática que se caracteriza por la vigencia del Estado de Derecho bajo los principios de la supremacía constitucional, de legalidad, de tutela judicial y de control de los actos de la administración del Estado. Se trata de una democracia participativa e integradora, puesto que es deber del Estado asegurar el derecho de las personas a participar con igualdad de oportunidades en la vida nacional. Asimismo, es una democracia pluralista, fundada en las libertades individuales y de expresión de todas las opiniones y creencias.

El Estado de Chile, en el ámbito interno, despliega absolutamente su poder soberano a lo largo de todo su territorio y ocupa plenamente su espacio aéreo y terrestre, marítimo y aéreo en su triple condición de país continental, insular y antártico, con estricto apego a la Constitución Política de la República y los tratados internacionales correspondientes. En sus relaciones con otros Estados, Chile adhiere y respeta íntegramente los principios de la resolución pacífica de las controversias, a través de mecanismos de diálogo y entendimiento, el principio de no intervención en los asuntos internos de otros Estados, y el respeto y promoción de los tratados y acuerdos internacionales.

2. Objetivos Nacionales

Chile ha definido ciertas metas que su experiencia histórica, su acervo cultural, la idiosincrasia de su pueblo, su nivel de desarrollo y sus potencialidades, permiten suponer fundadamente que constituyen aspiraciones de las grandes mayorías nacionales. Estos objetivos son permanentes, puesto que dan coherencia y orientan la actividad global del Estado y le garantizan al país su plena independencia e identidad en el seno de la comunidad de naciones.

Son Objetivos Nacionales Permanentes:

* La permanencia de la nación chilena.
* La conservación y enriquecimiento de su identidad y patrimonio cultural.
* La mantención de su independencia política.

* La mantención de la soberanía del Estado de Chile.
* La mantención de la integridad del territorio nacional.
* El logro, y mantención, 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 mantención de buenas relaciones internacionales.

Junto con ser permanentes, los objetivos mencionados se actualizan conforme el país se va desarrollando y adquieren concreción en decisiones, instrumentos y acciones que expresan la voluntad política de las instituciones democráticas chilenas. De aquí que se distinga entre los Objetivos Permanentes y los Objetivos Actuales (o políticos) del país. Estos últimos corresponden a la forma en que los gobiernos traducen en medidas, con criterios de Estado y, por tanto, con un horizonte temporal que no necesariamente se agota en sus propios períodos, los Objetivos Nacionales Permanentes.

Como es natural, mientras mayor conciencia y consenso exista respecto de la meta final por alcanzar, que son los objetivos nacionales, más fácil será lograr la adhesión ciudadana en cuanto a la necesidad de comprometerse con la defensa y la seguridad del país.

Tanto los Objetivos Nacionales Permanentes como los actuales son la base a partir de la cual se elabora un documento analítico de nivel político-estratégico, denominado Apreciación Global Política Estratégica. En él se analizan los objetivos nacionales propios y las situaciones de otros países, de modo de deducir las oportunidades de cooperación, según las coincidencias que existan, e identificar las hipótesis de conflicto, en caso de haber oposición entre ellos. Este análisis es fundamental para la elaboración de la Política de Defensa, que busca establecer los criterios para coordinar y armonizar las distintas actividades nacionales que contribuyen a materializar la defensa nacional.

3. Objetivos de la Defensa Nacional

El quehacer de la defensa contribuye decisivamente a crear una determinada condición de seguridad que permite disuadir o neutralizar las interferencias que desde el exterior puedan alzarse contra el fin último del Estado: el bien común de la nación, representado por los objetivos nacionales. Consecuentemente, la defensa nacional tiene por

objetivos propios, derivados de los objetivos nacionales, los cuales, a su vez, contribuye a satisfacer. Estos objetivos son:

* Conservar la independencia y soberanía del país.
* Mantener la integridad territorial de Chile.
* Contribuir a preservar la institucionalidad y el Estado de Derecho.
* Resguardar, fortalecer y renovar nuestra identidad histórica y cultural.
* Crear las condiciones de seguridad externa fundamentales para lograr el bien común de la nación.
* Contribuir a desarrollar, equilibrada y armónicamente, el Poder Nacional.
* Fortalecer el compromiso ciudadano con la defensa.
* Apoyar la proyección internacional de Chile.
* Contribuir a la mantención y promoción de la paz y la seguridad internacionales, en acuerdo con el interés nacional.

La satisfacción de estos objetivos impone al país la necesidad de tener una política diplomática activa a favor del desarrollo, la paz regional y de la solución pacífica de las controversias. Asimismo, supone la mantención de una Política de Defensa no agresiva, pero sí disuasiva, basada en el desarrollo pleno y equilibrado de las capacidades del Estado de Chile y, en particular, manteniendo fuerzas debidamente equipadas y entrenadas, suficientes para prevenir y neutralizar cualquier amenaza externa o repeler una eventual agresión exterior, en el lapso más corto y con los menores daños posibles para el país, e imponiendo condiciones favorables para el restablecimiento de la paz.

Capítulo II: El Conflicto Internacional

El conflicto pervive con los hombres desde el inicio de la historia y es parte de la relación entre las naciones. Esta persistencia a lo largo del tiempo y su carácter universal hacen del conflicto internacional un fenómeno consustancial a cualquier defensa. Por ello se le destinó un capítulo específico al comienzo de este documento, donde se aborda el tema desde una perspectiva teórica y general.

1. Naturaleza del Conflicto

El conflicto internacional ha sido objeto de múltiples teorías o escuelas, desde las idealistas a las realistas. Estas teorías se encuentran en la base de la noción de la defensa que poseen los ciudadanos de un país. Todas justifican o impugnan el uso de la fuerza, o la amenaza de su uso, con el propósito de neutralizar o dirimir un conflicto. En último análisis, el fundamento de las diferencias gira en torno a la existencia o no de ciertas propensiones naturales en el ser humano, como la violencia. Este debate es tan antiguo como el hombre mismo y no ha podido ser resuelto apelando a esos términos.

Al margen del debate, el conflicto existe, ha acompañado al hombre desde siempre y no se vislumbra el momento en que puedan darse garantías de que ha dejado de existir. Es cierto que, en alguna medida, se ha podido avanzar en su control, pero este control relativo o parcial no asegura que el conflicto no se produzca ni que esté erradicado. En consecuencia, los Estados prefieren sostenerse no en la precaria ilusión que proporciona el control relativo, sino en la más cierta realidad de que el conflicto existe y seguirá existiendo. Es decir, todo Estado responsable debe prever la situación de un escenario adverso.

En general, las diversas teorías sobre el conflicto pueden agruparse en aquellas que, en las relaciones entre los Estados, dan excesiva y exclusiva preponderancia a la imparcialidad de los factores de poder y a los vínculos mutuos en función de principios compartidos entre las naciones (idealismo), y aquellas que la dan al antagonismo natural entre los distintos grupos humanos, lo que se expresa en la lucha permanente y excluyente por la denominación de unos sobre otros (realismo).

No cabe duda que estas orientaciones no explican toda la gama e intensidad de los conflictos que pueden generarse entre Estados, así como tampoco explican la compleja y rica naturaleza de sus relaciones. Conviene, por lo mismo, analizar el conflicto a partir de sus potenciales orígenes o fuentes.

2. Origen del Conflicto

Los conflictos pueden surgir a causa de intereses contrapuestos relativos a factores históricos, étnicos, sociales, religiosos, económicos o ideológicos. Con todo, son razones geopolíticas, intereses económicos o acciones políticas las que, más recurrentemente, producen un conflicto internacional, aún cuando la causa aparente o coyuntural pueda ser distinta.

2.1. Factores histórico-políticos

Una extendida fuente de conflictos bélicos es el nacimiento de nuevos Estados a partir de procesos de disgregación, desintegración o colapso de las estructuras políticas en que un pueblo estaba, voluntaria o forzadamente, inmerso. Los tipos de conflicto que esta causa produce son variados: son típicos los conflictos de independencia o de secesión, como los ocurridos entre las emergentes naciones americanas y España durante el siglo XIX o como los producidos tras el colapso de la Unión Soviética o de Yugoslavia durante el siglo XX.

En gran medida, los conflictos por descolonización en el mundo ya son historia, pero aún quedan casos pendientes. Como se sabe, una segunda ola de conflictos de cuño colonial, en la era moderna, plagó los años posteriores a la Segunda Guerra Mundial hasta principios de la década de los setenta. Sin embargo, los casos pendientes han pasado a ser objeto de preocupación de la comunidad internacional a través de sus principales organismos multilaterales.

En cierto sentido, durante la segunda mitad del siglo XX los conflictos de descolonización pasaron a ser reemplazados por los de secesión, especialmente en el área que estuvo dominada por la desaparecida Unión Soviética. Se trata de conflictos planteados por una comunidad que, viviendo al interior de un Estado, muestra su voluntad de secesión en virtud de razones étnicas o, incluso, religiosas. Usualmente, tal voluntad es catalizada por movimientos nacionalistas que reivindican determinados rasgos culturales comunes y exclusivos de dicha comunidad, y promueven su independencia. Ha habido comunidades que consiguen separarse pacíficamente, como fue el caso de Checoslovaquia entre 1989 y 1993, de la que resultaron dos Estados: la

República Checa (o Chequia), con capital en Praga, y Eslovaquia, con capital en Bratislava)[2]. Pero es preciso subrayar que casos semejantes son singulares y en absoluto comunes.

Por lo general, ante conflictos de tipo secesionista la comunidad internacional adopta una posición neutral, sobre la base del principio de no intervención en asuntos que le competen a los Estados en cuestión, máxime si se trata de países con regímenes democráticos. Sin embargo, dependiendo de cuáles sean los países involucrados y del teatro o lugar donde ocurren, los conflictos secesionistas que llegan al plano bélico han llevado crecientemente al Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas a abandonar ese papel neutro.

Como es lógico, la lucha por la independencia política de un nuevo Estado deriva en el ejercicio pleno e incontestado de su soberanía sobre el territorio que reclama o, finalmente, obtiene para sí. Cuando el proceso de ruptura ocurre en un gran espacio geográfico, como fue el caso de la América hispana, la consolidación nacional y la dificultad de establecer límites territoriales exactos, suele surgir como una nueva fuente de potenciales dificultades.

Pese a que América del Sur no ha estado exenta de conflictos armados suscitados por esta causa, el refrendo jurídico en tratados internacionales de aquella realidad histórica fue el instrumento principal y preferente por el que se optó para solucionar conflictos declarados o conjurar conflictos latentes, y así dar certidumbre a los nuevos países nacidos de la desintegración del imperio español. Esta preferencia se mantuvo en el tiempo, de modo que puede decirse que el ámbito básico de resolución de conflictos en el subcontinente ha sido y continúa siendo el de las relaciones bilaterales y el diálogo directo entre los países involucrados. En ocasiones, terceros países han brindado su concurso en papeles de arbitraje, pero, en general, no constituyen un asunto por el cual la comunidad internacional deba velar directamente.

2.2. Factores político-ideológicos

Durante el siglo XX, el cariz de los conflictos alcanzó la máxima extensión e intensidad. Certeramente, entonces, se le ha denominado como el siglo más cruel en toda la historia de la humanidad. En este período surgió el conflicto de naturaleza ideológica y con alcances globales, ya que afectó, de una u otra forma, a todos los puntos de la

[2] El proceso de separación entre Chequia y Eslovaquia comenzó inmediatamente después del éxito de la llamada "revolución del terciopelo", dirigida por Vaclav Havel, en 1989, en 1989, y culminó con la independencia de Eslovaquia y su constitución como estado independiente el 1 de enero de 1993.

tierra. El impacto político, económico y cultural de las dos guerras mundiales y del conflicto que, después de 1945, se conoció como Guerra Fría, polarizó interna y externamente a los países con diverso grado de intensidad.

La disuasión nuclear y la previsible devastación planetaria como consecuencia de una Tercera Guerra Mundial, entre otros factores, influyeron en la configuración de un cierto orden internacional con referentes políticos e ideológicos claros a los que la generalidad de las naciones adscribía. Con el colapso del sistema soviético, en 1989, terminó este orden de la Guerra Fría. Sin embargo, después de esa fecha se mantuvieron algunos conflictos en cuyo origen se podía, y aún se puede, rastrear fundamentos de tipo ideológico.

2.3. Factores político-culturales

La tarea de configurar un nuevo orden mundial, más justo, equilibrado y digno para todas las naciones, está signada de esperanzas y riesgos. Uno de los problemas de este proceso es la influencia de diversas variables que pueden dificultar o mejorar las relaciones entre países o alianzas de éstos. Los Estados, unidades políticas básicas de las relaciones internacionales, se ven sometidos a fuertes presiones producto de la actividad de organismos internacionales que dedican su atención al ámbito doméstico en un número creciente de materias. Este fenómeno, en sí mismo, no es nuevo en el siempre difícil ejercicio de los países de ser soberanos y adoptar sus decisiones con plena independencia política. Pero se hace más complejo para los países pequeños y medianos que, además, están expuestos a influencias hegemónicas.

En ese contexto, las fuentes recurrentes de tensiones internacionales en las últimas dos décadas del siglo XX han sido el auge del fundamentalismo islámico, entendido como un proceso de oposición a la modernización occidental y a su cultura; la presión de la inmigración sobre los países desarrollados o con mejores perspectivas de crecimiento; las crecientes muestras de xenofobia popular en contra de inmigrantes; las desigualdades al interior de los países entre ricos y pobres, así como las disparidades de desarrollo entre países próximos; el terrorismo de cualquier origen: las mafias internacionales; el narcotráfico; la depredación del medio ambiente; la escasez de bienes fundamentales, como el agua o fuentes de energía; los desechos nucleares en cuanto a su tratamiento, traslado y depósito, entre otras. En sí mismos, éstos son factores de conflicto que en su sumatoria e intensidad pueden graduarse en una escala que va desde una fase

meramente política a una de enfrentamiento bélico, con todo tipo de matices, pasando esencialmente por la crisis internacional.

Otros factores que pueden desencadenar conflictos son la extensión de las redes del narcotráfico y el creciente y fácil acceso a armas y medios de destrucción por parte de grupos irregulares. El volumen de dinero que genera la comercialización de droga ha otorgado a los grupos de traficantes un poder de corrupción y extorsión que los convierte en un peligro del que ningún Estado está al margen. Por otra parte, el mercado negro de las armas, estimulado por procesos de desarme de ejércitos convencionales -no completamente regulados ni controlados, y fundados en razones ideológicas o estratégicas-, así como por la profusión de medios para estimular la fabricación de armas, ha incrementado las oportunidades para acciones irregulares que condicionan el ejercicio de la soberanía de los Estados, de sus poderes públicos o de las relaciones entre países. El control del narcotráfico y de la violencia no oficial será para los Estados un desafío importante en el propósito de conjurar algunas de las fuentes de posibles conflictos futuros.

3. Tipos de Conflicto

La clasificación de los conflictos es variable, según los factores en función de los cuales se intente tipificarlos: duración, intensidad, amplitud, ámbitos de ocurrencia, naturaleza de los actores involucrados, cantidad de actores, etc. Siguiendo estos criterios, una clasificación simple permitiría identificar conflictos de larga y corta duración; de alta, media y baja intensidad; locales, regionales y globales; externos o internacionales e internos o nacionales; regulares e irregulares, bilaterales o multilaterales. Más allá de esta clasificación, lo que aquí cabe preguntarse es si, en vista de la evolución de las condiciones internacionales, particularmente después de la Segunda Guerra Mundial, algunas formas de conflicto resultan hoy más probables que otras.

Sin descontar la posibilidad de una conflagración mayor entre dos o más países, pareciera que, en un contexto mundial caracterizado por crecientes tendencias globalizadoras y de integración regional, es posible que el conflicto se materialice con mayor frecuencia como crisis que como guerra propiamente tal.

3.1. La guerra

En términos genéricos, se trata de una confrontación armada y violenta entre dos o más Estados soberanos que luchan para resolver una contraposición de intereses en que se ven amenazados objetivos vitales,

usualmente asociados a lo que consideran necesidades de supervivencia. Sin embargo, no es fácil definir cuándo una confrontación armada es realmente una guerra. Por ejemplo, desde la perspectiva de las grandes potencias, hay conflictos armados que no constituyen guerra; incluso se plantea que para ser considerada como tal, la confrontación debería producir número de bajas superior a los mil combatientes. En cambio, las potencias menores enfrentan la mayoría de los conflictos armados como una guerra, aún cuando pueda ser de objetivo limitado.

La guerra no es un fin en sí misma, sino sólo un medio para lograr una paz más estable y duradera. Es el último recurso del que disponen los pueblos para alcanzar lo que estiman de justicia, después de haber agotado todas las instancias para alcanzar una solución por medios pacíficos. Lamentablemente, no todas las guerras han tenido como móvil la justicia, ni la paz como meta, puesto que las ha habido de conquista, de hegemonía y de simple sojuzgamiento del más débil.

En todo caso, la guerra no surge intempestivamente. Supone la existencia de intereses nacionales contrapuestos y de antagonismos diversos. Por lo general, es el resultado de un proceso de tensión creciente cuya duración es variable. Normalmente, se llega a la guerra sólo después del fracaso de las iniciativas político-diplomáticas de los gobiernos involucrados por encontrar una solución a la (o las) causa(s) de la tensión. En otras palabras, la guerra suele ir precedida de una crisis y puede iniciarse tanto por un acto de guerra como por una declaración formal de hostilidades, aunque esta última no es un requisito necesario.

A partir de la Revolución Francesa, y especialmente después del fin de la Segunda Guerra Mundial, el fenómeno bélico varió desde una noción de centrada en el choque armado mismo entre dos fuerzas militares a la noción de defensa nacional, en tanto el conflicto involucra a toda la población de un país y al conjunto de su poder nacional. En la actualidad, es genéricamente aceptada la idea de que, si bien la defensa de un país reserva un papel fundamental a las Fuerzas Armadas, es en definitiva la sociedad en su conjunto, con todos sus componentes y rasgos, la que se defiende y disuade.

Cuando se enfrenta una guerra, es decir, una situación donde están amenazados los intereses vitales del país, se debe poner en juego toda la capacidad de la defensa nacional y el Estado readecúa su

funcionamiento institucional. Este proceso se efectúa a través de la movilización.[3]

3.2. La crisis

Además de ser considerada como la etapa previa de una guerra, la crisis puede ser un instrumento político que un Estado emplee deliberadamente para alcanzar ciertos objetivos. Desde la última perspectiva, una crisis puede estar inspirada por intereses de diverso orden: políticos, económicos, estratégicos, étnicos, sociales, etc., pero el factor esencial para que sea un instrumento exitoso es que los intereses que están en juego no sean de una importancia mayor, ni mucho menos vital para el oponente, de manera que esté dispuesto a resignarlos ante las presiones o demandas recibidas.

Es un conflicto de intensidad limitada, en el que los fines se alcanzan sin recurrir al empleo generalizado e intenso de la fuerza militar. Se trata de lograr ciertos objetivos mediante presiones o negociaciones, sin llegar al enfrentamiento. Eso sí, aún cuando es una condición esencial el no empleo o empleo limitado de la fuerza militar, siempre estará presente la posibilidad y el riesgo de que, por muchas y diferentes razones, el conflicto no se pueda revertir, se intensifique y se llegue al uso generalizado y violento de la fuerza. Naturalmente, la probabilidad de que una crisis escale es mayor en el ámbito vecinal que en áreas extra-vecinales.

Si se acepta que las actuales tendencias globalizadoras e integradoras se mantendrían en el futuro, entonces es posible concebir la crisis como una de las formas más recurrentes que adoptará el conflicto. De aquí que se haga necesario establecer parámetros para determinar qué situaciones pueden desembocar en crisis, de modo de manejarlas adecuadamente. Precisamente, el "manejo de crisis" es un método de solución adecuado para afrontar situaciones que pueden escalar con una magnitud variable, sin que necesariamente se llegue al empleo generalizado de la fuerza militar. En este sentido, las fuerzas militares que están en el escenario donde se desarrolla la crisis, requieren de una conducción político-estratégica con pleno conocimiento de la metodología del "manejo de crisis" y con la voluntad de explotar las vulnerabilidades del adversario al momento de defender el interés nacional. Debe considerarse, además, que la disuasión es un efecto omnipresente en cualquier crisis.

[3] Ver Parte III, capítulo V: "La Movilización Nacional".

Los países que han incorporado la noción de crisis a sus concepciones estratégicas, así como la correspondiente metodología del manejo de crisis, requieren tener coherencia y unificación de conceptos, incluso sobre la propia noción de crisis, en los niveles político, estratégico y táctico, así como claras normas de comportamiento y reglas de enfrentamiento. Por otra parte, los países suelen dotarse de un equipo político-jurídico-estratégico que apoya al conductor político de que se trate, sea jefe de Gobierno o de Estado. Este equipo, generalmente denominado "gabinete de crisis", es el que se activa en caso de enfrentar una situación semejante y su misión es concebir una "maniobra de crisis".

4. Hipótesis de Conflicto

Toda defensa, en última instancia, se funda en hipótesis de conflicto, es decir, en escenarios supuestos de riesgo de colisión de intereses entre un país o una alianza y otro país o alianza de países. Difícilmente un Estado podrá formular su política de defensa y diseñar su dispositivo militar si no es en función de tales hipotéticos escenarios. No obstante, es importante considerar, a lo menos, tres rasgos generales de las hipótesis de conflicto.

Primero, el fundamento de los escenarios de riesgo es diferente en las distintas áreas del planeta. Hay zonas en que ellas se fundan sobre factores religiosos, otras en que priman los elementos étnicos, algunas donde impactan más las causales político-ideológicas y, en fin, ciertas áreas en las que los factores preponderantes son de tipo histórico y territorial.

Segundo, una hipótesis de conflicto es distinta de su probabilidad de ocurrencia. Como se ha dicho, por hipótesis de conflicto se entiende la suposición de una colisión de intereses a partir de alguno de los factores citados o de una mezcla de ellos. Algo distinto es la probabilidad de su ocurrencia; ésta se establece por medio del análisis de indicadores que anuncian la posible transformación de un escenario eventual de riesgo en uno real de colisión. Anticipar, por medio de técnicas prospectivas, el modo en que pueden variar los indicadores asociados a una hipótesis de conflicto permite trabajar por la paz para, precisamente, evitar el conflicto.

Tercero, en un contexto de interacción y cooperación, es decir, de paz, la probabilidad de ocurrencia de una hipótesis de conflicto disminuye y esta disminución estimula, a la vez, la voluntad por identificar nuevos ámbitos de interacción y cooperación entre los Estados, lo que, en algunas conceptualizaciones sobre la defensa, se consideran "hipótesis

de colaboración". Sin embargo, ni siguiera las "hipótesis de colaboración" excluyen del todo situaciones variables de conflictividad. Por eso, la capacidad política de los gobiernos, expresada esencialmente en la acción diplomática, es central para impedir que situaciones coyunturales socaven la paz, aunque ello no exime a los Estados de su responsabilidad de suponer escenarios en que ese propósito no sea posible y que, por tanto, puedan desembocar en una situación de crisis o, peor aún, de guerra.

Parte II: Entornos que Inciden en la Defensa

Esta segunda parte del Libro de la Defensa Nacional está dedicada a los entornos en los que Chile está inmerso e incluye tres capítulos que se ordenan según un criterio de menor a mayor proximidad con nuestro país. De esta manera, el primer capítulo aborda el "Entorno Mundial", el segundo da cuenta del "Entorno Continental" y, finalmente, al tercer capítulo se refiere al "Entorno Vecinal".

Dos ideas centrales cruzan los tres capítulos. La primera es que los Estados no existen en el vacío. Se encuentran en un área geográfica que los determina, son tributarios de una historia que moldea su situación presente y futura, y están inmersos en una red de relaciones internacionales que incide en las decisiones propias. La noción del Estado como una entidad cerrada, invulnerable a influencia externas, era característica de un esquema conceptual donde la idea de "sistema internacional" ni siquiera existía, al menos como hoy se las concibe. Los fenómenos sociales, políticos y económicos del siglo XX, junto al avance tecnológico especialmente en el campo de las comunicaciones han dado pie a la configuración de un sistema de interdependencias en el que el Estado no pude sustraerse del todo al impacto de las relaciones con otros Estados e, incluso, con actores no estatales.

La segunda idea central de esta Parte II del libro es que, finalizada la Guerra Fría, los conceptos en juego más significativos son los de cambio y continuidad. En este sentido, resulta necesario identificar los cambios y definirlos adecuadamente, tal como es imprescindible reconocer los factores que, pese a todo, son continuos. Entre estos factores permanentes, destaca el Estado, que sigue estando plenamente vigente como pieza central de las relaciones internacionales y continuará estándolo en el futuro. Puede decirse que la acción estatal está hoy mediatizada, pero sería un error considerar al Estado-Nacional como una entidad caduca. En definitiva, lo más apropiado resulta entender a los países como actores insertos en entornos de los que reciben influencias y en los que, a su vez, influyen en proporción directa a la estatura político-estratégica que hayan alcanzado.

Capítulo I: Entorno Mundial

El fin de la Guerra Fría acarreó una serie de cambios en el mundo, el más llamativo de los cuales es, quizás, el conocido como "globalización". Sin terminar aún de decantarse, estos cambios no ocultan ciertos elementos de continuidad en el sistema internacional, siendo la vigencia del Estado-Nación el más importante. La inserción del Estado en un sistema mundial produce necesidades de participación y responsabilidades que, en general, se canalizan a través de las Naciones Unidas, de la cual Chile es miembro pleno desde su fundación en junio de 1945.

1. Cambios Después de 1989

En 1989 terminó la Guerra Fría. Este hecho se tradujo en, a lo menos, tres cambios significativos: primero, el colapso de ciertos regímenes, que supuso el fin de ciertas cosmovisiones como opción política; segundo, la modificación del balance cuantitativo y cualitativo de fuerzas entre las potencias estratégicas, que produjo una situación caracterizada como unipolar; y, tercero, el surgimiento de nuevos procesos internacionales, entre los cuales el más notorio es, quizás, el de la globalización. Todos estos cambios no han significado la creación automática de un nuevo orden, idealmente regido sólo por el derecho internacional. Pero es un hecho que las transformaciones caracterizan hoy el acontecer del mundo.

En relación con la globalización, existe la tendencia a concebirla en términos de obsolescencia de identidades nacionales, comunión de propósitos entre los países y, por lo mismo, una suerte de igualdad universal. Frente a esta tendencia, se postula un concepto más realista del fenómeno y se entiende que, no obstante su nombre, la globalización no erradica la diversidad nacional, tampoco implica uniformidad de posiciones y propósitos entre los Estados, ni que las diversas formas de integración que supone sean plenamente armoniosas. Precisamente por esto, los países adoptan estrategias multilaterales, con formulas de asociación distintas para cada caso.

La globalización tampoco es un proceso homogéneo en todos los ámbitos de las relaciones internacionales. Por el contrario, se trata de un proceso desigual que presenta fragmentaciones. Los fenómenos que se dan en el campo económico, por ejemplo, como la universalización de los mercados, no tienen exacta correspondencia en el campo de la defensa. Es decir, no existe necesariamente una correlación automática entre procesos de complementación e integración económica, por un

lado, y superación de riesgos y amenazas, por el otro. Incluso más, bien puede ocurrir que aumenten las incertidumbres y que las propias relaciones económicas produzcan fricciones que den origen a disputas y crisis internacionales.

2. Continuidad: La Vigencia del Estado-Nación

En su largo desarrollo, y especialmente durante el presente siglo, el Estado-Nación ha debido adaptarse a un sistema internacional cada vez más completo e interdependiente, y expuesto a una serie de cambios. Pese a que esto implica una multitud de actores internacionales e interacciones de diverso grado y contenido, tanto con otros actores gubernamentales como con no gubernamentales, el Estado-Nación es, y seguirá siendo en un futuro avizorable, la unidad básica y central de orden internacional. Esto es así, porque, en lo fundamental, el Estado ofrece totalidad frente a la fragmentación y representa una identidad nacional única, que en muchos casos se sitúa incluso por encima de las diferencias étnicas que admite en su seno.

Siendo así, resulta necesario preservar la identidad nacional e identificar aquellos elementos de cambio en el sistema internacional que pueden tener un impacto sobre ella y, por lo tanto, afectar el marco general que sirve de referencia a la política de defensa. Esto exige que el Estado disponga de la capacidad para analizar los nuevos fenómenos internacionales, sin dejar de considerar el papel de las organizaciones internacionales en tanto entidades promotoras, protectoras o garantes de determinados valores y propósitos.

Es preciso considerar que, en un contexto internacional como el que se ha ido perfilando, donde el Estado-Nación persiste como pieza central, subsisten algunas de las hipótesis tradicionales de conflicto y que, por lo mismo, la situación geográfica relativa, junto con los intereses nacionales ya descritos, seguirá siendo, en general para todos los países, y en particular para Chile, una referencia importante para sus políticas de defensa.

3. Sistema Mundial y Estado: Las Naciones Unidas y Chile

Configurado un sistema internacional cada vez más interdependiente, en el que el Estado subsiste como actor central, recibiendo del mismo presiones y beneficios, surgen para los distintos países necesidades de influir y participar en la toma de decisiones internacional, y responsabilidades hacia la comunidad mundial. En materia de seguridad, las Naciones Unidas son el principal canal a través del cual aquellas necesidades y responsabilidades se materializan.

3.1. Marco jurídico de la seguridad internacional

La Carta fundacional de las Naciones Unidas (NN.UU.) constituye el marco jurídico en que se sustenta la estructura de la seguridad internacional. De acuerdo con ella, las NN.UU. han definido una serie de instrumentos para enfrentar los conflictos que se producen en mundo.

1. Instrumentos de las Naciones Unidas para la paz.

- Diplomacia preventiva: acciones destinadas a evitar el surgimiento de disputas y prevenir, cuando éstas surgen, que escalen a nivel de conflicto.

- Establecimiento de la paz: acción que se realiza una vez desencadenado un conflicto. Mediante la utilización de medios diplomáticos y de medidas pacíficas, se busca llevar a las partes a detener las hostilidades e iniciar conversaciones para lograr la paz.

- Mantenimiento de la paz: es el despliegue de medios de las NN.UU., militares y/o civiles, que se realiza con posterioridad a un acuerdo de las partes para cesar las hostilidades, y que se realiza con el consentimiento de las mismas, a fin de cooperar en la implementación de medidas para sostener y prolongar la paz.

- Imposición de la paz: es el despliegue de medios militares de las Naciones Unidas para restituir la paz por la fuerza cuando los intentos de establecerla o mantenerla fracasan.

- Consolidación de la paz: acción que se realiza con posterioridad a la resolución de un conflicto, a fin de reconstruir las estructuras políticas, sociales y económicas del o los países afectados.

Los instrumentos de que disponen las Naciones Unidas para llevar a cabo sus funciones el pro de la paz dan origen a medidas y operaciones que, básicamente, están reguladas por dos capítulos de la Carta. En efecto, el capítulo VI regula las medidas y operaciones de mantenimiento de la paz (OMP), mientras que el capítulo VII regula las de imposición de la paz (OIP). A grandes rasgos, la diferencia radica en que las operaciones ejecutadas según e 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 si comprenden la acción coercitiva.

Con el transcurso del tiempo, el capítulo VI ha generado cuatro tipos de operaciones de mantenimiento de la paz:

3.1.1 Mantenimiento del cese del fuego y separación de fuerzas.

Se desarrollan sobre la base de un acuerdo entre las partes, después del cese del fuego y antes de la resolución del conflicto. Vigilan el cese del fuego por medio de la presencia de medios de las Naciones Unidas y materializan el retiro de los combatientes a distancia segura.

3.1.2 Despliegue preventivo.

Se produce a petición de las partes en conflicto o a solicitud de una de ellas si se siente amenazada. Se hace en apoyo de la diplomacia preventiva, buscando desalentar el inicio de las hostilidades.

3.1.3 Implementación de acuerdos de paz.

Tienen el fin de ayudar a las partes a llevar adelante los acuerdos alcanzados y no sólo involucran el control del cese del fuego. Exigen a las Naciones Unidas una gran variedad de tareas, como la desmovilización de combatientes y su reintegración a la sociedad civil, la destrucción de armamento, los programas de desminado, el retorno de refugiados, la asistencia humanitaria, la supervisión del respeto a los derechos humanos, la reconstrucción del sistema político, la observación de elecciones y el apoyo a la reconstrucción de la infraestructura y la economía.

3.1.4 Protección a operaciones humanitarias en conflictos activos.

Incluyen escolta y/o conducción de asistencia humanitaria. La experiencia lograda por las Naciones Unidas a lo largo de los años ha permitido definir los principios básicos que deben observar las operaciones de mantenimiento de la paz.

2. Principios de las OMP

- Consentimiento de las partes. Las operaciones de mantenimiento de la paz, por su carácter no coercitivo, requieren del consentimiento y cooperación de las partes en conflicto.

- Apoyo de la comunidad internacional (legitimidad). Una determinada operación de mantenimiento de la paz debe ser justa y contar con el apoyo de la comunidad internacional, expresado a través de una resolución del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas.

- Comando y control unificado. Las fuerzas deben estar bajo el mando operativo de las Naciones Unidas y controladas por el Secretario General actuando bajo la autoridad del Consejo de Seguridad.

- Composición multinacional de la fuerza. Es un elemento ligado a la legitimidad y en el que los países que contribuyen con tropas manifiestan su compromiso con el éxito de la misión. Esta composición debe ser aceptada por las partes en conflicto y por el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas.

- No uso de la fuerza. En las operaciones de mantenimiento de la paz, al no tener carácter coercitivo, las fuerzas bajo bandera de las Naciones Unidas sólo tienen derecho a usar sus armas como medio de autodefensa. Este derecho concluye con la disipación de la amenaza que lo generó.

- Imparcialidad. La imparcialidad y la objetividad de las fuerzas bajo bandera de las Naciones Unidas son fundamentales para mantener la legitimidad de la operación.

3.2. La política de Chile

La República de Chile tiene la voluntad política de participar en operaciones de mantenimiento de la paz propiciadas por las NN.UU., considerando que la mantención y la promoción de la paz mundial constituye uno de los objetivos de nuestra política de defensa y también de nuestra política exterior. Más todavía cuando, en un sentido integral y moderno, la propia seguridad nacional depende de un conjunto diverso de factores, entre los cuales se cuenta la estabilidad y la seguridad internacionales.

Por lo mismo, como parte de la comunidad internacional de naciones y miembro de las Naciones Unidas desde su origen, Chile nunca ha estado ajeno al problema que constituye la mantención de la paz y, en su carácter de Estado libre y soberano, aspira a seguir participando activamente en las instituciones y foros que promueven la paz.

Para efectos de la política del Estado de Chile en esta materia, se entiende por Operación de Mantenimiento de la Paz todo despliegue internacional de medios civiles o militares que, bajo el mando y control de las Naciones Unidas y con el consentimiento de las partes en conflicto, tiene por objeto directo contribuir a la consolidación de un cese de hostilidades.

El mantenimiento de la paz puede comprender, entre otras funciones, las siguientes tareas específicas:

- Verificar el cese del fuego.
- Colaborar en la separación de fuerzas.
- Supervigilar las líneas divisorias o de las zonas de exclusión.
- Escoltar y/o conducir ayuda humanitaria.
- Supervisar la desmovilización de combatientes.
- Certificar el registro, entrega y/o destrucción de armamento.
- Colaborar con los programas de desminado.
- Contribuir al éxito de los programas de retorno y reubicación de refugiados de guerra.
- Observar actos electorales.

Además, y excepcionalmente, el mantenimiento de la paz puede comprender las siguientes funciones especiales:

- Cooperación en la mantención del orden público en el período siguiente al cese de las hostilidades.
- Colaborar en supervisión del respeto a los derechos humanos. Esta misión puede comprender, además, la tarea de cooperar en la investigación de violaciones cometidas durante las hostilidades.

En tanto Chile estima que las operaciones de mantenimiento de la paz son un elemento efectivo en la solución de los conflictos internacionales, se consideró necesario hacer explícitos los criterios con que ha decidido y decidirá su participación en ellas[4]. Estos criterios constituyen la política que será aplicada en el futuro por todos los organismos nacionales que puedan estar involucrados en operaciones de mantenimiento de la paz, y son los siguientes:

3.2.1 Generales

Chile no autorizará el empleo de fuerzas chilenas para la búsqueda y/o captura de delincuentes, beligerantes o criminales de guerra, misiones de control del orden público posteriores al cese de hostilidades o misiones de supervisión del respeto a los derechos humanos que se den dentro de operaciones de mantenimiento de la paz.

[4] El decreto SSG Nº 94 contiene el Instructivo del Presidente de la República sobre la política nacional para la participación del Estado chileno en operaciones de mantenimiento de la paz y fue publicado el 6 de noviembre de 1996.

Por otra parte, Chile no participará en las Operaciones de Imposición de la Paz a que se refiere el Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas.

3.2.2 De carácter político:

Las operaciones que involucren fuerzas chilenas deben satisfacer el interés nacional. Este interés se relaciona, entre otras materias, con los compromisos que nuestro país ha adquirido con las Naciones Unidas y con la preocupación por los problemas de la paz.

Las operaciones de mantenimiento de la paz deben obedecer a un claro mandato de Naciones Unidas, el que debe definir los alcances de la operación y su duración. A su vez, las partes involucradas en el conflicto deben haber solicitado la intervención de Fuerzas de Paz.

En todo caso, Chile no pondrá contingentes a disposición de Naciones Unidas para que dicho organismo determine autónomamente su destino.

Los costos involucrados en las operaciones de mantenimiento de la paz deben ponderarse con los beneficios que el país obtiene, de manera que exista una conveniente relación entre ambos.

3.2.3 De carácter operativo:

Se precisa establecer con claridad el tipo de operación de mantenimiento de la paz en que Chile participará: el país y la zona de él en que se desarrollará; la duración, el tipo y la cantidad de medios comprometidos; las limitaciones relacionadas con la actuación de las fuerzas chilenas, y el tiempo de reacción considerado.

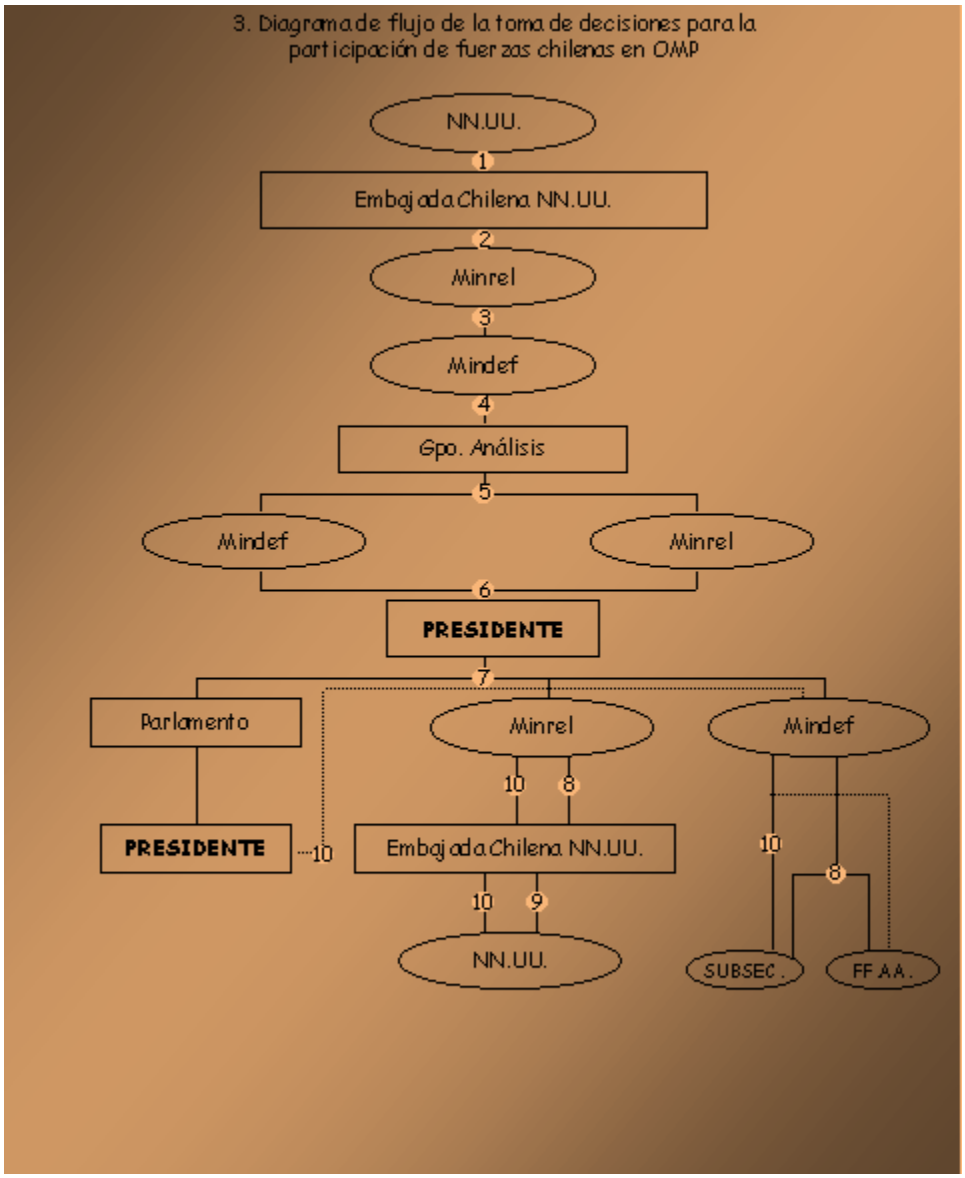
Las operaciones deben contribuir al perfeccionamiento de las instituciones chilenas participantes. Esto debe manifestarse en la obtención de experiencias, entrenamiento de personal, adquisición y reposición de material y equipo, etcétera.

Los medios participantes deben estructurarse utilizando como referencia las tablas de Organización y Equipo que utilizan las Fuerzas de Naciones Unidas.

En estas operaciones sólo se comisionará personal profesional, civil o militar, preferencialmente voluntario, no pudiéndose completar los cuadros con personal proveniente de la conscripción. En atención a esos criterios, Chile ha determinado evaluar cada solicitud de las NN.UU. en forma separada, de acuerdo con su propio mérito. La decisión final sobre el envío de fuerzas chilenas a una operación de mantenimiento de

la paz la adoptará el Presidente de la República, tomando en consideración el informe conjunto que presenten los Ministros de Defensa y de Relaciones Exteriores.

Cuadro 3: diagrama de flujo de toma de decisiones para la participación de fuerzas chilenas en OMP



4. Proceso de la toma de decisiones para la participación de fuerzas chilenas en OMP

1.- Las Naciones Unidas originan petición de participación en una Operación de Mantenimiento de la Paz (OMP) a la Embajada de Chile en las Naciones Unidas.

2.- Embajada en las Naciones Unidas la remite al Ministerio de Relaciones Exteriores (MINREL) con su opinión.

3.- MINREL analiza la petición, verificando que ésta cumpla con la política nacional al respecto. Establece orientaciones y la remite al Ministerio de Defensa (MINDEF).

4.- MINDEF estudia petición y orientaciones de MINREL y remite la documentación y su opinión al Grupo de Análisis en el Estado Mayor de la Defensa Nacional (E.M.D.N.).

5.- Grupo de Análisis realiza un estudio del problema a la luz de la Política nacional y las orientaciones establecidas por MINREL y MINDEF. Determina factibilidad y conveniencia de realizar la operación. Paralelamente; solicita opinión a la institución de la Defensa o gubernamental involucrada. Al término, eleva una proposición a MINREL y MINDEF.

6.- Los ministerios preparan y envían una proposición conjunta a S.E. el Presidente de la República, quien decide o dispone nuevos análisis.

7.- S.E. el Presidente de la República pone en conocimiento de su resolución al Senado de la República. A su vez, informa su decisión a MINREL y MINDEF para que adopten las acciones subsecuentes.

8.- MINDEF comunica la decisión presidencial a la Subsecretaría que corresponda, al E.M.D.N. y a la Institución involucrada, para comenzar los Preparativos de abastecimiento.

9.- MINREL informa la decisión a la Embajada de Chile en las Naciones Unidas.

10.- S.E. el Presidente de la República, con el acuerdo del Senado, procede a firmar el Decreto Supremo que autoriza la salida de tropas chilenas al extranjero.

De esta forma, Chile satisface las exigencias que se derivan del derecho que asiste a sus ciudadanos y, especialmente, a las personas e instituciones directamente concernidas, en orden a conocer el modo en que el Estado chileno decide sobre su participación en operaciones de mantenimiento de la paz, particularmente en una situación mundial fluida, donde este tipo de misiones internacionales ha tendido a aumentar de manera significativa.

3.3. Participación chilena en Fuerzas de Paz

La primera participación de Chile en operaciones planificadas por Naciones Unidas tuvo lugar en 1949, ocasión en que, junto a otros países, se enviaron dos observadores militares para supervigilar la tregua entre árabes e israelíes al término de su primera contienda. Al año siguiente, se envió a tres observadores para vigilar el cese del fuego en la zona de Cachemira, al término del conflicto indopaquistano. A la fecha, aún se mantienen observadores del Ejército en ambos territorios.

En 1991, al concluir la guerra del Golfo Pérsico, Chile participó por primera vez como una unidad militar en operaciones de paz bajo tuición de las Naciones Unidas. Se trató de un grupo de helicópteros de la Fuerza Aérea, compuesto por seis aeronaves y cincuenta especialistas, entre Oficiales y personal, los que estuvieron destacados en la frontera entre Kuwait e Iraq por el lapso de casi dos años. Su misión fue verificar el cumplimiento de la Resolución 687 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, que ordenó la retirada de todo personal y equipo militar desde la frontera entre ambos países. Sus tareas implicaban una condición de alerta constante para el transporte de observadores, realizar evacuaciones aeromédicas como consecuencia de la remoción de los campos minados, y participar en la demarcación y establecimiento del actual límite entre Kuwait e Iraq.

En 1992, Chile intervino en el proceso de paz en Cambodia, en que las Naciones Unidas asumieron la administración de todo el país. Se trataba de verificar la retirada de tropas vietnamitas, desmovilizar 150.000 efectivos camboyanos, repatriar 350.000 refugiados que estaban en Tailandia, eliminar miles de minas sembradas en todo el país y restablecer la economía y el sistema social, culminando con la celebración de elecciones en 1993. En esta operación de paz participó un contingente de la Armada de Chile compuesto por diversos especialistas, entre otros, infantes de marina, médicos, buzos tácticos y telecomunicadores, completando un total de 60 personas. Esta fuerza se mantuvo en el área entre mayo de 1992 y noviembre de 1993.

En agosto de 1996, la Fuerza Aérea se incorporó con un grupo de helicópteros, compuesto por 41 efectivos entre oficiales y personal, a la misión de las Naciones Unidas para verificar en Iraq el cumplimiento de las normas que impiden a este país la producción de armas nucleares, químicas y biológicas.

Por otra parte, Chile también ha participado en tareas similares, pero vinculadas a la Organización de Estados Americanos (OEA). Por ejemplo, en el conflicto de El Salvador con Honduras, en 1969, concurrieron como observadores al cese del fuego, y por el lapso de casi un año, dos oficiales del Ejército.

Siempre bajo la tuición de la OEA, a través de la Junta Interamericana de Defensa, el Ejército de Chile envió dos oficiales a Nicaragua, en 1993, para planificar y controlar el proceso de desminado en la región, donde se había sembrado cerca de 40.000 minas.

Asimismo, y en virtud de su función de garante de la ejecución del Protocolo de Río de Janeiro, de 1942, entre Ecuador y Perú, Chile envió a la selva amazónica, en 1995, una Misión de Observadores Militares, compuesta por un total de 8 miembros, entre oficiales y personal, de las tres ramas de sus Fuerzas Armadas, tras el conflicto armado ecuatoriano-peruano en la zona de la Cordillera del Cóndor.

Finalmente, en abril de 1997, el Ministerio de Defensa Nacional dispuso, a petición de las NN.UU., la participación de un contingente de hasta 50 miembros de Carabineros de Chile en la Fuerza de Tarea de Policía Internacional (IPTF) para Bosnia-Herzegovina en el marco de los Acuerdos de Dayton suscritos entre las partes contendientes de esa antigua república de la federación yugoslava.

Capítulo II: Entorno Continental

Una mirada global sobre la región muestra que las consecuencias del fin de la Guerra Fría también se han dejado sentir en el continente americano, introduciendo algunos cambios favorables. Sin embargo, una mirada específica a las realidades del continente muestra que persisten disparidades y divergencias. Para paliar los efectos de tal situación, los países americanos han dado pasos en distintos ámbitos con el propósito de mantener la estabilidad y los balances que han hecho del continente una de las áreas de más baja conflictividad relativa del planeta.

1. Cambios Generales en el Continente

Los cambios mundiales han impactado también en la situación general del continente. En su amplia mayoría, los países continentales han adoptado la democracia como régimen político; la región ha recuperado un ritmo de crecimiento significativo, sobre la base de criterios económicos que apuntan a dar un papel más dinámico al mercado; el intercambio comercial se ha incrementado considerablemente gracias a políticas de apertura económica que, en general, se comparten.

Otro tanto ocurre en el plano de la defensa, ya que después de 1990 desapareció la percepción de amenazas militares, verosímiles o creíbles, externas al continente. Es previsible que esto continúe siendo así en tanto no surjan en el entorno mundial tendencias hacia la configuración de un nuevo orden, sea bipolar o multipolar.

2. Continuidad: Los Rasgos Específicos

No obstante los cambios que, en una visión global del continente, se comparten, una mirada al interior del mismo muestra ciertos rasgos singulares o peculiaridades que se mantienen. Particularmente en el plano de la defensa, esto se explica en razón de que las hipótesis tradicionales de conflicto en la región no han sido del todo superadas y, en consecuencia, no es posible soslayar la eventualidad de que reaparezcan antiguos conflictos o surjan otros nuevos. En atención a esta realidad, los Estados americanos definen por sí y ante sí las amenazas y desafíos a su seguridad y defensa nacionales, incluidos aquellos que no justifican necesariamente el empleo de la fuerza militar. De aquí que Chile, al igual que el resto de los Estados americanos mantenga una voluntad de no despreocupar su defensa.

No obstante, fiel a su vocación pacífica, nuestro país ha optado por una modalidad estratégica disuasiva para resguardar su interés nacional. La

opción por la disuasión es opción por un procedimiento de carácter político-estratégico que permite conciliar en mejor forma la defensa y la mantención de la paz regional.

3. Estabilidad Continental

Consecuente con sus Principios y Objetivos Nacionales, Chile valora la paz como un bien vital para los procesos de integración en que está involucrado y, por lo mismo, tiene un alto interés en mantener y promover la estabilidad política en la región. Entre los factores que es necesario considerar a la hora del análisis de la estabilidad continental destacan los siguientes:

3.1. Democracia

Chile es un Estado democrático y valora la expansión de la democracia en el continente, coincidiendo al respecto con los demás países miembros de la OEA.

1. Compromiso de Santiago (extracto)
Durante la XXI Asamblea General de la Organización de Estados Americanos, celebrada en Santiago de Chile, en junio de 1991, se aprobaron el documento denominado "Compromiso de Santiago con la democracia y la renovación del sistema Interamericano" y la resolución AG/RES 1080 (XXI-0/91) sobre "Democracia representativa". Por el "Compromiso de Santiago", los países miembros de la OEA se obligan a la defensa y promoción de la democracia representativa y de los derechos humanos en la región, dentro del respeto a los principios de libre determinación y no intervención. Asimismo, declaran su determinación de dar especial prioridad en la agenda de la OEA al fortalecimiento de la democracia representativa como expresión legítima y libre manifestación de la voluntad popular, dentro del respeto invariable a la soberanía y a la independencia de los Estados miembros. En el documento, que también recoge la voluntad política de los países americanos en relación con otras materias, se manifiesta la determinación de los países para adoptar un conjunto de procedimientos eficaces, oportunos y expeditos para asegurar la promoción y defensa de la democracia representativa, en conformidad con la Carta de la OEA. Paralelamente, la Asamblea General de la OEA aprobó la resolución

sobre "democracia representativa" donde se resuelve "instruir al Secretario General que solicite la convocación inmediata del Consejo Permanente en caso de que se produzcan hechos que ocasionen una interrupción abrupta o irregular del proceso político institucional o del legítimo ejercicio del poder por un gobierno democráticamente electo en cualquiera de los Estados miembros de la Organización", así como encomendar al Consejo Permanente la elaboración de un conjunto de propuestas de incentivo a la preservación y fortalecimiento de los sistemas democráticos, sobre la base de la solidaridad y la cooperación internacional.

Ahora bien, es un hecho que la vigencia de la democracia, por sí misma, no elimina el riesgo de conflicto ni garantiza predictibilidad en el comportamiento internacional de los Estados; sin embargo, el registro histórico 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 aplica por las características del régimen democrático. En función de la separación 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.

3.2. Medidas de Confianza Mutua

La base política de los procesos de apertura y complementación económica posteriores a 1990 ha sido la promoción de la confianza en las relaciones entre los Estados. Es verdad que experiencias en este sentido existían con anterioridad al auge de aquellos procesos, pero es a partir de 1990 que adquieren especial relevancia.

Las denominadas Medidas de Confianza Mutua (MCM) hacer referencia, preferentemente, al ámbito militar y están destinadas a atenuar percepciones de amenaza mutua, así como a evitar situaciones que, por sorpresa o error, induzca a malentendidos o crisis. Sin embargo, en un sentido lato, las MCM pueden diseñarse para todos los campos de las relaciones entre los Estados y no exclusivamente para el de la defensa. De aquí la necesidad de que el análisis de estas medidas integre la Política de Defensa con la Política Exterior del país.

A grosso modo, las MCM son condiciones que pueden o no generar un régimen internacional para tal o cual ámbito de las relaciones entre los países. En tanto los regímenes internacionales contribuyen a dar mayores grados de predictibilidad y estabilidad al sistema internacional, es auspicioso mantener una diplomacia activa para generar nuevos regímenes o perfeccionar los existentes, sin que ello suponga propiciar la creación de esquemas de delegación de soberanía en entidades supranacionales.

En este sentido, Chile aspira a ejercer su influencia en los procesos internacionales que apuntan a ese objetivo mediante una activa participación en los mismos, buscando congeniar el establecimiento de regímenes que favorezcan la interacción con otros países y el resguardo de la autonomía del Estado nacional. Esto es particularmente válido en el caso de iniciativas internacionales relacionadas con el ámbito de la seguridad, las cuales deben insertarse armónicamente en el conjunto de objetivos del Estado de Chile.

Los regímenes internacionales pueden operar a nivel mundial, continental, regional o vecinal. Dada la realidad en que se inserta, y de acuerdo con sus capacidades, Chile confiere especial interés, aunque no exclusivo, a aquellos regímenes de incidencia vecinal.

Es importante subrayar que los regímenes internacionales no tienen por finalidad reemplazar a la defensa nacional y, en este sentido, su establecimiento no debe entenderse como orientado a sustituirla. La finalidad de los regímenes internacionales es, más bien, la de integrar los intereses definidos por los diferentes Estados dentro de un marco de cooperación que los armonice adecuadamente. Por otra parte, los regímenes internacionales operan con mayor fluidez en unos ámbitos que en otros. Más fluido es, por ejemplo, el régimen que regula el intercambio postal en el mundo que el régimen internacional de libre comercio. Incluso hay áreas de actividad estatal para las que resulta más difícil la generación de regímenes internacionales. Una de estas áreas es la defensa.

En este ámbito, las MCM son medidas que se adoptan entre dos o más países para reducir el riesgo de confrontación como producto de errores a la hora de interpretar la actividad militar respectiva y, por lo tanto, para favorecer la estabilidad política entre los países que las establecen. Siendo 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.

Chile valora el fomento de la confianza mutua en el ámbito de la defensa. Nuestro país ha venido desarrollando, desde hace años, medidas de confianza mutua con algunos de sus vecinos. En efecto, mantiene periódicas "Rondas de Conversaciones entre los Altos Mandos de la Fuerzas Armadas" con Perú, desde 1986, y con Argentina, desde 1994, celebradas alternativamente en Santiago y Lima, y Santiago y Buenos Aires.

2. MCM entre FF.AA. de Chile y Argentina

* Ejercicios combinados entre Fuerzas Armadas.
* Conferencias bilaterales de Estado. Mayor.
* Intercambio de personal militar en actividades de instrucción y entrenamiento, y otras de carácter profesional y deportivas.
* Reuniones de carácter profesional entre Guarniciones Militares, Áreas y Zonas Navales fronterizas.
* Invitación recíproca a participar en efemérides históricas y en eventos de carácter protocolar, social, cultural, artístico y deportivo, tanto en el ámbito nacional como fronterizo.
* Intercambio de revistas y publicaciones de interés para las Fuerzas Armadas.
* Facilidades de bienestar para el personal militar de ambos países.
* Cooperación científico-técnica en materias de interés común.

3. MCM entre FF.AA. de Chile y Perú

- Ejercicios combinados entre Fuerzas Armadas.
- Conferencias bilaterales de inteligencia.
- Intercambio de personal militar en actividades de instrucción y entrenamiento, y otras de carácter profesional y deportivas.
- Reuniones de carácter profesional y de inteligencia entre Guarniciones Militares, Áreas y Zonas Navales fronterizas.
- Invitación recíproca a participar en efemérides históricas y en

eventos de carácter protocolar, social, cultural, artístico y deportivo, tanto en el ámbito nacional como fronterizo.

- Intercambio de revistas y publicaciones de interés para las Fuerzas Armadas.
- Facilidades, de bienestar para el personal militar de ambos países.
- Cooperación científico-logística en materias de interés común.

Del mismo modo, Chile acordó con Argentina el establecimiento de un Comité Permanente de Seguridad, en el marco de un conjunto de medidas de confianza mutua, en mayo de 1995. Finalmente, Santiago albergó, en noviembre de ese mismo año, la Conferencia Continental sobre Medidas de Fomento de la Confianza Mutua bajo auspicios de la Organización de Estados Americanos (OEA).

4. Comité Permanente de Seguridad (Comperseg)

Este Comité fue creado el 8 de noviembre de 1995 entre los gobiernos de Chile y Argentina. Su propósito es establecer una agenda de trabajo que permita profundizar la cooperación entre los países en materias de seguridad.

A fin de estrechar la cooperación en el campo de la seguridad, este Comité propone:

- Fortalecer los canales de comunicación en el sector de la defensa;
- Informar expedita y oportunamente sobre maniobras militares, que las partes acuerden sean notificadas previamente, incentivando la participación de observadores;
- Promover actividades académicas que fortalezcan la cooperación entre ambos países en materia de seguridad.

El COMPERSEG tiene una Secretaría que funciona, mediante un sistema de rotación anual entre los Ministerios de Relaciones Exteriores y de Defensa de ambas naciones. Asimismo, establece que deber reunirse dos veces al año, de manera alternada entre Chile y Argentina.

Con todo, la mantención de las MCM en el área de la defensa depende de que las partes tengan una voluntad política decidida para atenuar los efectos de aquellos objetivos nacionales que sean mutuamente contrapuestos, así como para superar percepciones y actitudes culturales antagónicas.

Ahora bien, en la medida en que las MCM favorecen la estabilidad política vecinal y regional, es positivo fomentar también la confianza mutua en áreas que, por sus características, se prestan mejor a la adopción de medidas de esa naturaleza, como son las de la economía y de las relaciones políticas. La búsqueda de transparencia y predictibilidad asociada a la adopción de MCM en el área de la defensa es especialmente relevante en otras áreas, ya que resulta improbable que intereses militares por sí mismos provoquen una crisis, en vista del riguroso control que los Estados normalmente ejercen sobre el empleo de la fuerza.

3.3. Control de armamentos

Así como, en el ámbito de la defensa, las MCM apuntan a reducir el riesgo de confrontación como producto de errores o equívocos, el control de los armamentos en poder de los países constituye también un mecanismo que ayuda a alejar la posibilidad de conflictos y facilitar, en consecuencia, la estabilidad política en la región.

Es importante, en esta materia, distinguir entre armas convencionales y armas de destrucción masiva. Respecto de las primeras, 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, que fue abierta para la firma en Nueva York el 10 de abril de 1981 y que entró en vigor el 2 de diciembre de 1983, cuenta en la actualidad con los siguientes cuatro Protocolos:

- Protocolo I: Armas con efectos de fragmentos no detectables;
- Protocolo II: Minas anti-personal, caza bobos y otras;
- Protocolo III: Armas incendiarias; y
- Protocolo IV: Armas destinadas a producir ceguera.

Hasta la fecha, Chile no es parte de esta Convención. Sin embargo, se ha constituido un grupo interministerial (Ministerios de Relaciones Exteriores y Defensa Nacional) encargado de analizar la factibilidad de que nuestro país adhiera a día y defina una política nacional sobre estas

materias. Como resulta evidente, la decisión de adherir a una convención de esta naturaleza requiere de un análisis muy acabado de las soluciones factibles al problema creado por la renuncia unilateral a tal o cual tipo de armamento[5].

Los países tienden a dotarse del armamento convencional que satisfaga las necesidades de su defensa, y suelen paliar los desafíos asociados a instrumentos como la citada Convención con políticas de transparencia respecto de los armamentos de que disponen. En este sentido, se han ido introduciendo obligaciones internacionales de registro e información sobre los mismos. Estas obligaciones son de libre cumplimiento por parte de los Estados, no obstante lo cual Chile remire información anualmente a los dos registros de armas convencionales existentes a nivel mundial y regional (NN.UU. y OEA).

Esta conducta, característica de nuestro país, es perfectamente compatible con el interés de Chile por evitar el riesgo de dependencia de un único mercado de armas convencionales y, en consecuencia, con su propósito de preservar grados de autonomía a través del mantenimiento y desarrollo de su industria de defensa, del fomento del desarrollo científico y tecnológico, así como de la negociación diversificada con diversos oferentes en el mercado internacional.

En relación con las armas de destrucción masiva es preciso decir que no se reducen a las de tipo nuclear, aunque éstas sean las que conciten mayor atención pública; también se consideran en esta categoría las armas químicas y las biológicas. Chile no es país productor de ninguno de estos armamentos. No obstante ello, firmó las respectivas convenciones sobre armas químicas y armas biológicas, y participa de los principios que informan los tratados supletorios de ambos instrumentos.

Concretamente, Chile suscribió la convención sobre armas químicas en enero de 1993 y depositó el documento de ratificación en las Naciones Unidas el 12 de julio de 1996. Al hacerlo, nuestro país reafirmó la voluntad expresada junto a Argentina y Brasil en el Compromiso de Mendoza, firmado en septiembre de 1991, y al cual posteriormente, adquirió Uruguay. En este Compromiso se estableció no desarrollar, no producir, no adquirir de modo alguno, no almacenar ni retener, no

[5] Respecto de las minas antipersonales, es preciso subrayar que Chile no fabrica estos artefactos desde principios de los años 80 y que no los exporta ni tiene programas de exportación futura. Los campos minados dentro de su territorio, de carácter exclusivamente defensivo, están sometidos a control conforme a la estricta reglamentación vigente, conservándose los registros y efectuándose la debida señalización en terreno.

transferir directa o indirectamente y no usar armas químicas y biológicas.

5. Convención sobre Armas Químicas
Abierta a la firma: 13 de enero de 1993 Entró en vigor: 29 de abril de 1997 La "Convención sobre la prohibición, producción, almacenamiento y empleo de armas químicas " fue negociada por más de un decenio, aprobándose finalmente su texto en la Conferencia de Desarme del 3 de septiembre de 1992. Este instrumento tiene la relevancia de ser el primer acuerdo de desarme, negociado en tan marco multilateral, que establece la eliminación de toda una categoría de armas de destrucción masiva y cuenta con un sistema de control internacional de aplicación universal. Esta Convención consta de un preámbulo, 24 artículos y tres anexos, referidos a las sustancias químicas, la aplicación, verificación y protección de la información confidencial. La Convención tiene vigencia ilimitada. El Secretario General de las Naciones Unidas es el depositario de la Convención, cuya aplicación está cargo de la Organización para la prohibición de las Armas Químicas (OPAQ), con sede en La Haya, Holanda.

Por lo que respecta, específicamente, a la Convención sobre armas biológicas, Chile es Estado signatario desde abril de 1972 y ratificante a partir del 22 de abril de 1980. Ha participado activamente en todas las instancias negociadoras tendientes al reforzamiento del referido instrumento, favoreciendo la incorporación de un régimen de verificación que le otorgue verdadera eficacia al mismo.

6. Convención sobre Armas Biológicas
Abierta a la firma: 10 de abril de 1972 Entró en rigor: 26 de marzo de 1975 La Convención consta de un preámbulo y 15 artículos. El primero de éstos establece que los Estados parte de la Convención nunca, y bajo ninguna circunstancia, desarrollarán, producirán, almacenarán,

adquirirán o retendrán agentes biológicos o toxinas, cualquiera sea su origen o método de producción, ya sean tipos o cantidades que no tengan justificación profiláctica u otros fines pacíficos; o armas, equipos o medios de lanzamiento diseñados para usar este tipo de agentes o toxinas con propósitos hostiles o en conflictos armados.

Este instrumento, a diferencia de la Convención de Armas Químicas, no cuenta con un régimen de control que le permita verificar adecuadamente el cumplimiento de sus disposiciones.

A la fecha se han celebrado cuatro conferencias de revisión de la Convención; la última concluyó en diciembre de 1996. Desde, la tercera reunión, efectuaba en 1991, numerosos Estados han pasado a ser miembro de ella, elevando su universo a 139 países.

En relación con las armas nucleares, América Latina se beneficia indirectamente del Tratado de No Proliferación Nuclear (TNP), contribuyendo a consolidarla como zona libre de armas nucleares, pese a que no todas las potencias atómicas lo han ratificado[6]. Chile lo ratificó en mayo de 1995, con ocasión de la Conferencia de Revisión y Extensión, celebrada en abril de ese año.

En la oportunidad, nuestro país se comprometió con la vigencia indefinida del mismo, así como con el conjunto de objetivos y principios de no proliferación que este instrumento establece.

7. Tratado de No Proliferación de Armas Nucleares (TNP)

Abierto a la firma: 1 de julio de 1968

Entrega en vigor: 5 de marzo de 1970

La preocupación sobre la no proliferación nuclear, a partir de 1965, se convirtió en una de las materias dominantes de las discusiones del Comité de Desarme de las Dieciocho Naciones.

Más allá de las discrepancias entre Washington y Moscú respecto a cómo un tratado de no proliferación podía afectar los acuerdos colectivos de defensa, ambas partes reconocieron, finalmente, la importancia de contar con un instrumento que, básicamente, prohibiera a las potencias

[6] Es el caso de India, Pakistán e Israel.

nucleares:

- transferir armas nucleares a cualquier Estado no nuclear; y
- asistir a cualquiera de estos Estados en su fabricación y desarrollo.

Por su parte, las preocupaciones de los Estados no poseedores de armas nucleares se Localizaron en las siguientes cuestiones principales:

- el deseo de los miembros de la Organización Internacional de Energía Atómica (OIEA) de preservar sus sistemas regionales de salvaguardia y que las salvaguardias de la OIEA no se constituyan en una desventaja para el comercio y el desarrollo de la energía nuclear con fines pacíficos;
- que la renuncia a las armas nucleares no debía impedir el uso de los posibles beneficios de la energía nuclear con fines pacíficos y que ella debía ir acompañada del compromiso de los Estados nucleares de reducir sus arsenales y progresar en la elaboración de medidas de desarme comprensivas; y
- que la renuncia a las armas nucleares no debía situarlos en una desventaja militar permanente y hacerlos vulnerables a la intimidación nuclear.

El Tratado que se elaboró sobre las anteriores bases consta de 11 artículos y, actualmente, los Estados que adhieren al mismo son más de 160.

La especial calidad de América Latina como zona libre de armas nucleares fue plasmada en el Tratado de Tlatelolco, iniciativa originalmente impulsada por Bolivia, Brasil, Chile, Ecuador y México en 1962 y 1963, tras la llamada "crisis de los misiles" que en 1962 enfrentó a los Estados Unidos, por una parte, y a la Unión Soviética y Cuba, por la otra.

8. Tratado de Tlatelolco

Abierto a la firma: 14 de febrero de 1967

Entrada en vigor: a partir de la decisión de cada país.

El Tratado consta de 32 artículos, un artículo transitorio y dos protocolos adicionales, y su propósito es el de crear una Zona Libre de Armas Nucleares. Sus disposiciones están referidas a la prohibición de las armas nucleares; al ámbito geográfico que cubre; a un sistema de control, ejercido por una entidad especial denominada "Organismo para la Proscripción de las Armas Nucleares en América Latina" (OPANAL); y a la sumisión de las actividades nucleares al Sistema de Salvaguardias de la Organización Internacional de Energía Atómica (OIEA).

A partir de 1990, con el objeto de alcanzar la universalización del Tratado de Tlatelolco en cuanto a su zona de aplicación, se aprobaron una serie de enmiendas que les permitieron a diversos países, entre ellos Chile, convertirse en miembros plenos del Sistema de Tlatelolco. De acuerdo a lo anterior, Chile, consecuente con su vocación pacífica y su compromiso con la proscripción definitiva de las armas nucleares en América Latina y el Caribe, ratificó las enmiendas el 18 de enero de 1994.

Posteriormente, los gobiernos de Chile y México, con el propósito de que OPANAL alcance un equilibrio entre sus funciones de verificación y la promoción de la cooperación internacional en materia de usos pacíficos de la energía nuclear, propusieron a los gobiernos de Argentina y Brasil la negociación de un programa en tal sentido. Esta iniciativa se plasmó en la creación de un Grupo Ad Hoc encargado de estudiar las medidas conducentes al fortalecimiento de OPANAL.

Este instrumento cuenta con la adhesión de todos los países de América Latina y el Caribe, a excepción de Cuba.

En términos prácticos, el Tratado de Tlatelolco no sólo prohíbe las armas nucleares, sino que congela el desarrollo atómico con aplicaciones bélicas en el nivel que cada país firmante había alanzado al momento de entrar este instrumento en vigencia. Gracias a esto, los efectos de la disparidad en el desarrollo atómico sobre el campo militar pudieron ser en parte atenuados.

Ahora bien, en tanto aquella disparidad constituye una asimetría importante que subsiste, resulta imprescindible ejercer el control y la

verificación que los tratados consideran. Cabe señalar que ningún instrumento de los que Chile es parte se contrapone o es incompatible con la investigación y el desarrollo pacífico de la energía nuclear.

3.4. Instituciones regionales de seguridad y defensa

El origen de los mecanismos continentales de cooperación en el campo de la defensa se remonta a 1942, año en que se estableció la Junta Interamericana de Defensa. Desde entonces, tales mecanismos contribuyeron a la estabilidad política regional.

9. Instituciones continentales de seguridad

Junta Interamericana de Defensa (JID)

Fue establecida en el transcurso de la Tercera Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores, celebrada en Río de Janeiro el 28 de enero de 1942. Se constituyó el 30 de marzo de ese mismo año en la ciudad de Washington D.C., Estados Unidos.

Es un organismo militar interamericano dependiente de los gobiernos del hemisferio para la consulta, preparación y recomendación en materias de defensa colectiva en caso de agresión. Debe desempeñar las funciones consultivas que le competen y las que pueda delegarle el Comité Consultivo de Defensa de la Organización de Estados Americanos (OEA).

Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR)

Fue suscrito en la ciudad de Río de Janeiro el 2 de septiembre de 1947 por los 21 Estados que concurrieron a la Conferencia Interamericana para el Mantenimiento de la Paz y la Seguridad del Continente. Actualmente tiene 23 miembros.

El TIAR fue enmendado por el Protocolo de San José, en 1975, durante la Conferencia de Plenipotenciarios para la Reforma del Tratado. Estas reformas no han entrado en vigencia, porque no se ha logrado alcanzar los dos tercios necesarios de los países signatarios para su ratificación. Sólo 8 países lo ratificaron.

El Tratado condena la guerra como procedimiento para lograr objetivos políticos, por lo cual obliga a la solución pacífica de todos los conflictos internacionales. Además, declara que, estrechamente vinculado a los ideales democráticos, existe el compromiso de la mutua ayuda y de defensa común entre sus miembros. También define, en su artículo 4°,

una zona geográfica que comprende todo el continente americano e incluye la isla de Groenlandia.

Respecto a las causales directas que pueden activar el mecanismo de seguridad, el TIAR señala dos motivos: el ataque armado y la agresión (hecho o situación de fuerza que no es ataque armado).

Pese a que la vigencia operativa de algunos de ellos quedó en entredicho ya con anterioridad a 1989, situación que terminó de decantarse una vez finalizada la Guerra Fría, siempre existe la posibilidad de diseñar nuevos esquemas de cooperación militar y los países del continente pueden, eventualmente, manifestar su interés por hacerlo. Si bien es cierto que la ausencia de una amenaza militar creíble sobre el continente que provenga desde el exterior elimina una de las condiciones básicas en que se sustenta ese tipo de instituciones, debe considerarse que una sólida complementación económica favorece una cierta integración política, lo que podría hacer conveniente diseñar un mecanismo de cooperación militar regional, si no contra amenazas militares externas al conglomerado de países integrados, si con el propósito de darle respaldo y mayor credibilidad en cualquier negociación entre bloques[7].

En todo caso, cualquier nuevo mecanismo de cooperación militar que se quiera establecer y en el cual nuestro país se involucre, deberá considerar la protección de los intereses superiores de Chile, así como los principios de relaciones internacionales a los que nuestro país adscribe, fundamentalmente el respeto a los tratados internacionales y la opción por la solución pacífica de las controversias.

Igualmente, en ausencia de una amenaza externa de tal carácter que, a cierto nivel, homologue las situaciones de seguridad enfrentadas por cada país de la región, el panorama continental se modifica, apareciendo las diferencias entre ellos. Siendo así, el debate sobre los problemas de la seguridad regional debe tener en cuenta que los Estados continentales son de tamaños distintos, ejercen diverso grado de control sobre sus territorios nacionales, poseen un abanico variable de organismos de seguridad y defensa en términos de número, desarrollo y eficiencia, y se ubican en áreas geográficas disímiles y singulares desde el punto de vista de sus características geopolíticas y estratégicas. Estos rasgos singulares explican por qué es variable la forma en que un mismo problema de seguridad impacta sobre los países del continente,

[7] Complementariamente a este punto, ver el acápite 3.5: "Unipolarismo".

de tal manera que lo que unos pueden considerar una amenaza global, otros lo perciben como un problema subregional o, incluso, local.

Es en consideración a todo lo anterior que Chile promueve la coordinación continental, preferentemente por áreas geográficas específicas, para prevenir crisis y mantener la paz, por sobre el diseño de nuevos esquemas globales de seguridad colectiva.

3.5. Unipolarismo

El fin de la Guerra Fría supuso el colapso del sistema soviético y dejó a un solo país como la única potencia estratégica con capacidad para intervenir militarmente en cualquier punto del planeta. A esta característica del actual contexto mundial se la denomina "unipolarismo" y tiene, como es claro, importantes consecuencias para el continente.

Como sucedía con la situación bipolar precedente, es común que al unipolarismo se le asocien cierras ventajas y desventajas. La disminución de los arsenales convencionales y nucleares de las potencias estratégicas podría considerarse, por ejemplo, una ventaja. Como desventajas, en cambio, podrían citarse la profundización de la asimetría entre la potencia predominante y las potencias medianas y pequeñas, el riesgo de un uso unilateral y sin restricciones del poder por parre de aquélla o, por el contrario, la posibilidad de que se derive hacia situaciones de monodependencia respecto de la misma.

Para nuestra región, el fin de la Guerra Fría implicó la eliminación de la única amenaza externa al conjunto del continente en que se fundaban los esquemas de cooperación militar. En ausencia de ella, ciertos problemas internos de la región (especialmente el narcotráfico, el terrorismo, las migraciones masivas y la degradación del medio ambiente) han pasado a considerarse como "nuevas amenazas". Se trata de problemas propios de seguridad más que de defensa, y que tienen efectos diversos en los distintos países continentales, según los rasgos específicos de cada Estado. De aquí que ellos no sean unánimemente percibidos como amenazas globales para la región, sino como amenazas sólo para algunos países[8].

En síntesis, el unipolarismo, la pérdida relativa de la importancia estratégica de la región y las disímiles percepciones de problemas de seguridad intracontinentales, han dificultado el diseño de la agenda de la seguridad continental para el siglo XXI.

[8] Ver Parte III, capítulo III, acápite 7. "Actividades anti-narcotráfico".

Es probable que la situación de unipolaridad en el plano internacional persista en el futuro inmediato y mediato. Ciertamente, los países son soberanos para establecer las relaciones interestatales que deseen y para darles el sentido que estimen conveniente. Sin embargo, en ese contexto unipolar, el otorgamiento de privilegios a unos países del continente en desmedro de otros puede acarrear consecuencias estratégicas para éstos o para terceros países de la región, en función de los balances intrarregionales.

Chile mantiene las más altas relaciones con todos los países del continente. Sólo con Bolivia tales vínculos se circunscriben a relaciones de nivel consular, con especial acento en materias comerciales. Sumando los países que integran las asociaciones ALADI, MERCOSUR, NAFTA y Pacto Andino, más de un 40 % de los intercambios de Chile se realizan con la región, siendo Argentina, Brasil y Estados Unidos los socios más importantes[9]. Al mismo tiempo, compartimos con la gran mayoría de los países continentales, y especialmente con Estados Unidos, ideales políticos democráticos y aspectos centrales de la cultura occidental. Por último, Chile concuerda con el propósito de configurar un continente animado por la paz, el desarrollo y el respeto mutuo entre las naciones americanas. Pero esta perspectiva no es obstáculo, ni puede serlo, para que Chile impulse, en su calidad de Estado soberano y en un contexto unipolar de insoslayables asimetrías, una política de profundización de sus relaciones bilaterales y multilaterales dentro y fuera de la región.

[9] El porcentaje está calculado sobre la cifra de exportaciones chilenas durante 1996. Respectivamente, las siglas ALADI, MERCOSUR y NAFTA significan Asociación Latinoamericana para el Desarrollo y la Integración, Mercado Común del Sur y North American Free Trade Agreement.

Capítulo III: Entorno Vecinal

Contrariamente a lo que ocurre con las potencias estratégicas, para las potencias medianas y pequeñas, la realidad geográfica en que se insertan es definitoria de las características de la defensa por la que optan. Entre los países de nuestra subregión, esa realidad geográfica se ha visto sometida a la incidencia de transformaciones económicas y políticas, coincidentemente con el fin de la Guerra Fría y la expansión de la democracia en el continente, que han generado vínculos inéditos identificados, en forma genérica, como "integración". Todo esto ha redundado en relaciones vecinales más ricas y complejas, y esta complejidad se expresa en la relación entre defensa

1. Continuidad: Historia y Geografía

El territorio de Chile se encuentra definido y delimitado por fronteras que son producto de tratados vigentes, libre y legítimamente pactados. Del total de 6.280 kilómetros que tiene su frontera, 180 Kms. los comparte con Perú, 850 Kms. con Bolivia y 5.600 Kms. con Argentina[10].

1. Tratados y convenios limítrofes vigentes de Chile
Con Argentina: ◆ Tratado de Límites del 23 de julio de 1881. ◆ Protocolo del 1 de mayo de 1893. ◆ Actas de los Peritos Barros Arana y Moreno del 29 de agosto, 3 de septiembre y 1 de octubre de 1898; Actas de las Conferencias del Ministro de Relaciones Exteriores de Chile y del Plenipotenciario argentino en Santiago, del 15 y 22 de septiembre de 1898. ◆ Cuarta Acta de la Comisión Demarcadora de la Punta de Atacama, del 24 de marzo de 1899. ◆ Fallo de S.M. Británica Eduardo VII, del 20 de noviembre de 1902. ◆ Protocolo sobre Reposición y Colocación de hitos en la frontera Chilena-Argentina, del 16 de abril de 1941.

[10] Las cifras son aproximadas.

- Fallo de S.M. Británica Isabel II, del 9 de diciembre de 1966.
- Laudo Arbitral de S.M. Británica, del 18 de abril de 1977.
- Tratado de Paz y Amistad, del 29 de noviembre de 1984.
- Declaración Presidencial sobre Límites entre la República de Chile y la República Argentina, del 2 de agosto de 1991.
- Sentencia del Tribunal Arbitral Internacional sobre Laguna del Desierto, del 21 de octubre de 1994.

Con Bolivia:

- Tratado de Paz, Amistad y Comercio entre Chile y Bolivia, del 20 de octubre de 1904;
- Acta Aclaratoria del Tratado de Paz y Amistad entre Chile y Bolivia del 15 de noviembre de 1904;
- Protocolo sobre Canje de Territorios, del 1 de mayo de 1907;
- Acuerdo sobre Colocación de Hitos en los sectores de frontera correspondientes del Protocolo de 1907.

Con Perú:

- Tratado de Paz y Amistad entre las Repúblicas de Chile y Perú, del 20 de octubre de 1883.
- Tratado Chileno-Peruano y su Protocolo Complementario, del 3 de junio de 1929.
- Convenio para el Tránsito de Pasajeros entre Tacna y Arica, del 13 de diciembre de 1930.
- Convenio sobre Tránsito de Mercancías y Equipajes entre Tacna y Arica.
- Acta sobre el Monumento en el Morro de Arica, del 21 de noviembre de 1933.
- Acta que fija la Línea Fronteriza entre Chile y Perú, del 5 de agosto de 1939.

- Declaración sobre Zona Marítima del 18 de agosto de 1952.
- Convenio sobre Zona Especial Fronteriza Marítima del 4 de diciembre de 1954
- * Acta de la Comisión Mixta Chileno-Peruana encargada de verificar la posición del Hito Nº 1 y señalar el límite marino, del 19 de agosto de 1969.

La población de Chile es de 14.210.400 habitantes[11], cifra que, en términos numéricos, sólo es mayor que la de Bolivia, con 7.896.254 habitantes[12], mientras que es menor tanto en relación a la de Argentina, cuya población asciende a 34.292.742 habitantes[13], como a la de Perú, que alcanza la cifra de 24.087.372 habitantes[14].

En 1995, el Producto Interno Bruto (PIB) de Chile llegó a los 66 mil millones de dólares y su ingreso per cápita fue de 4 mil 600 dólares[15]. Por su parte, Argentina tiene un PIB de 270 mil millones de dólares y un per cápita de 7.990 dólares[16]. Bolivia alcanza un PIB de 18 mil 300 millones de dólares y un per cápita de 2.370[17]. El PIB de Perú, en tanto, es de 57 mil 870 millones de dólares y su ingreso per cápita llega a los 1.890 dólares[18].

En su historia como país independiente, es decir, desde 1810, Chile ha debido enfrentar conflictos bélicos con España, con la Confederación Peruano-Boliviana y con una alianza entre Perú y Bolivia. Todos estos conflictos se produjeron durante el siglo XIX[19]. La relación con

[11] Instituto Nacional de Estadísticas (INE), Compendio Estadístico, proyección a 1995 del censo de población de 1992, Santiago, 1996.
[12] Fuente: Defense Foreign Affairs Handbook. Londres, 1996: International Media Corporation Limited. Estimación de julio de 1995.
[13] Idem. Estimación de julio de 1995.
[14] Idem. Estimación de julio de 1995.
[15] Banco Central de Chile, Boletín Mensual. Santiago, febrero de 1997.
[16] Fuente: Defense Foreign Affairs Handbook. Londres, 1996: International Media Corporation Limited. Estimación de 1994.
[17] Idem. Estimación de 1994.
[18] Idem. Estimaciones de 1995 y 1994, respectivamente.
[19] La guerra de independencia contra España se libró entre 1810 y 1818. Entre 1818 y 1823, Chile se comprometió en la emancipación del Perú organizando una Expedición Libertadora. Posteriormente, tuvo lugar una guerra contra la Confederación Peruano-Boliviana entre los años 1836 y 1839. Entre 1865 y 1866, Chile se vio envuelto en un nuevo conflicto con España. Años después, en 1879, estalló la Guerra del Pacífico, que hasta 1883 enfrentó a nuestro país con una alianza entre Perú y Bolivia.

Argentina, en cambio, no ha conocido nunca una conflagración armada, pese a recurrentes disputas territoriales y limítrofes a causa de las dificultades interpretativas que, al término del imperio español, se produjeron en relación con los territorios que correspondían a la división político-administrativa del mismo. La más reciente y grave crisis con Argentina ocurrió en 1978, a raíz del resultado del laudo arbitral de Su Majestad Británica sobre las islas Picton, Lenox y Nueva, en el Canal Beagle.

Por las razones sucintamente descritas, una referencia importante para la Política de Defensa de Chile seguirá siendo la situación geográfica relativa que nuestro país ocupa y las hipótesis que de ella, y de la historia, se desprenden.

Tanto porque sus objetivos nacionales excluyen reivindicaciones territoriales en el ámbito vecinal como porque tiene una clara y manifiesta vocación pacífica, Chile es un país que no debería ser percibido como riesgo o amenaza por otros Estados[20]. Coherentemente con ello, respalda sus objetivos con una Política de Defensa cuyo propósito es cautelar los intereses nacionales mediante una actitud defensiva y que en el plano político-estratégico es disuasiva[21]. En su Política Exterior, Chile se guía por principios claros y coherentes con todo lo anterior: el respecto a los tratados, la no intromisión en los asuntos internos de los demás países, la observancia del derecho internacional, la convivencia pacífica entre las naciones, la libre determinación de los pueblos, la solución pacífica de las controversias y la opción por el diálogo y el entendimiento en el ámbito internacional.

En el caso de conflicto, el Estado tiene la responsabilidad de lograr una perfecta correlación entre las políticas Exterior y Defensa nacionales, de manera de concurrir en una acción conjunta y coordinada para prevenirlos y, si esto no es posible, manejarlos con éxito.

2. Cambios: La Integración

En la última década del siglo XX se inició un proceso de transformaciones en las relaciones entre los países del área meridional de Sudamérica, las que han posibilitado vínculos subregionales inéditos. Genéricamente, estos nuevos vínculos son denominados "integración".

Los fundamentos económicos en que descansa el desarrollo nacional hacen que el proceso de integración sea un desafío insoslayable. Incluso

[20] Véase Parte I, capítulo I, acápite 2: "Objetivos Nacionales".
[21] Véase Parte I, capítulo I: "Principios y objetivos del Estado de Chile".

más, las oportunidades económicas y las ventajas políticas que este proceso ofrece al país lo hacen también deseable, porque no sólo se incrementan los factores de crecimiento, sino que se fortalecen nuestros vínculos internacionales, se acrecienta el peso de la posición de Chile en el seno de la comunidad de naciones y aumentan sus apoyos diplomáticos, ampliándose la resonancia de sus puntos de vista. De lo que se trata es de elegir la modalidad más adecuada para llevarlo a cabo. No está en el interés de Chile la opción por la autarquía. Por el contrario, nuestro país tiene un claro compromiso de complementación económica a nivel regional y mundial, habiendo también hecho esfuerzos por lograr una mayor coordinación política. Todo esto ha ido produciendo cambios graduales no sólo desde el punto de vista económico, sino también político y estratégico.

De hecho, a partir de la primera reunión de ministros del Interior del MERCOSUR comenzaron a tratarse temas de seguridad interior, tales como narcotráfico, tránsito de personas y mercaderías, terrorismo, tráfico de armas y otros, los que, en último análisis, pueden impactar en su conjunto al sistema de seguridad, favoreciendo, por tanto, la seguridad nacional de cada país.

Ahora bien, la estabilidad política, la predictibilidad de los vínculos y la transparencia económica son condiciones asociadas al proceso de integración. Por ejemplo, la inversión de capitales en Estados vecinos es un importante factor de desarrollo para nuestro país y los países receptores. Tratándose de inversiones privadas, no se contemplan mecanismos políticos para dirigirlas o administrarlas. Pero un proceso positivo de integración exige el logro de mínimas simetrías en el resguardo de aquellas inversiones, lo que normalmente se asegura por medio de cláusulas de protección bilaterales o multilaterales amparadas por los respectivos Estados. De igual forma, en un contexto de cooperación e integración, el impacto de las acciones que afectan al medio ambiente obliga al país que las emprende a considerar consecuencias en los países de su entorno. Asimismo, el suministro recíproco entre los países de una misma área de bienes y servicios exige también el respeto a las condiciones del proceso integrador ya mencionadas. En definitiva, el flujo de capitales, la interdependencia ambiental y el mutuo suministro de bienes y servicios son ejemplos de fenómenos nuevos que inciden sobre el conjunto de la vida nacional y que imponen la tarea de estudiarlos en todos sus aspectos.

Como se ve, la transparencia de las reglas del juego comercial es condición de la complementación económica entre los países y lo mismo puede decirse de la estabilidad política y de la predictibilidad de las conductas gubernamentales. La institucionalización y consolidación de

tales condiciones son procesos de ritmo dispar, aunque ninguno es rápido. Más aún si se considera que los alcances de la integración no se limitan a lo meramente económico o político, sino que también involucra aspectos culturales. En definitiva, la integración se traduce antes en logros de complementación económica que en avances en otros campos.

La disparidad en el ritmo de integración para cada área responde a la propia naturaleza de los ámbitos involucrados: a diferencia del mercado, donde es posible incidir con relativa rapidez en los intercambios, las instituciones políticas, las tradiciones culturales y los contenidos valóricos son más resistentes a la adaptación. Ello se explica porque las instituciones políticas encuentran su razón de ser en el ejercicio de la soberanía, así como la cultura y los valores la tienen en la conformación de una identidad nacional.

3. Defensa e Integración

Más allá de sus características históricas y geográficas[22], el escenario vecinal de Chile se caracteriza hoy por relaciones más complejas. Esta complejidad se funda en la coexistencia de dos fenómenos: por una parte, las diferencias nacionales y las divergencias históricas conservan su potencial de generar antagonismos y conflictos; por otra parte, las transformaciones ocurridas en los países del área meridional de Sudamérica han posibilitado vínculos subregionales inéditos. Ambos fenómenos no son necesariamente contrarios entre sí; más bien, guardan entre ellos una relación de mutua influencia.

En efecto, la Política de Defensa y la Política Exterior se relacionan por medio de conceptos como disuasión, diplomacia preventiva y acciones en tiempos de paz. De aquí que no puede hablarse de que exista una disyuntiva entre defensa y nuevos vínculos subregionales. Desde el punto de vista de la defensa, el proceso de desarrollo de tales vínculos, también llamado "integración", potencia los factores diplomático y económico del poder nacional, contribuyendo a ella, aunque, a la vez, la propia dinámica del proceso podría llegar a ser fuente de divergencias e, incluso, de posibles conflictos de intereses.

Chile entiende que el propósito de su defensa considera no sólo proteger a su población, preservar su territorio y resguardar la capacidad productiva del país, sino también hacer posible el ejercicio de la soberanía para decidir nuestro propio destino y salvaguardar los rasgos fundamentales que nos identifican como una nación singular y única. La integridad territorial y la soberanía nacional son condiciones del

[22] Ver Parte IV: "El escenario geográfico de la defensa".

desarrollo. Por eso, en razón de sus propios fines, la defensa nacional requiere una actitud de constante evaluación de las implicancias de los cambios que acompañan al proceso integrador.

Los conflictos entre las naciones no desaparecen por el sólo hecho de convivir en un contexto de cooperación. No hay duda de que el desarrollo producido por un contexto semejante contribuye al sustantivo mejoramiento de zonas desfavorecidas de nuestro país, potenciando así su cohesión psicosocial. Asimismo, la integración, como forma de interdependencia entre dos o más Estados, configura un mejor escenario para resolver disputas al estimular la creación de mecanismos de solución de controversias, y diversifica los temas de vinculación recíproca, introduciendo, por lo mismo, contrapesos al impacto de aquellos que pueden suscitar discordia. Pero también es cierto que la integración no garantiza por sí misma la estabilidad de las relaciones políticas, ya que no elimina las diferencias que atingen a los intereses irreductibles o cruciales para cada país. Es decir, existen -y, presumiblemente, seguirán existiendo- intereses nacionales no compartidos que, en determinadas circunstancias, pueden prevalecer sobre los propósitos que inducen el proceso de integración y generar antagonismos que lo detengan, reviertan o, incluso, lo hagan derivar en confrontación.

4. Conclusiones

Los fenómenos de integración económica y, en menor grado, de coordinación política en el hemisferio están en desarrollo y Chile valora su progreso. Sin embargo, en tanto ellos no garantizan por sí solos la ausencia de conflictos, resulta imprescindible la debida consideración de sus efectos sobre la defensa nacional. En este sentido, se deben considerar en forma cuidadosa e interrelacionada los fenómenos de integración, y conflicto, pues ambos coexisten y pueden derivar, positivamente, hacia la cooperación o, negativamente, hacia la confrontación.

Por tales razones, enfrentar el proceso de integración exige aplicar un criterio de realismo, ausente de ciertos enfoques. Ha sido recurrente, por ejemplo, una visión integradora de América Latina que desecha la vigencia del Estado y la diversidad nacional sobre la base de la afinidad cultural. De modo semejante, otra visión postula la idea de la obsolescencia de los Estados nacionales, aunque a partir del libre juego del mercado internacional. Sin embargo, la experiencia de la Comunidad 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, es una condición

imprescindible si se desea una integración progresivamente más profunda. En otras palabras, un proceso integrador debe considerar que sus actores son Estados con intereses específicos, los que tendrán mayores posibilidades de converger en un contexto de mutuo y pleno reconocimiento de las identidades nacionales, donde se considere, asimismo, el conjunto de efectos que los acuerdos que se suscriban puedan tener para cada actor en el corto y el largo plazo.

Aplicar un criterio de realismo es aún más necesario cuando, en el contexto de transformaciones producidas en los últimos años del siglo XX, resulta incierto deducir apoyos automáticos entre Estados a partir de las posiciones geográficas que ocupan. Uno de los efectos importantes de esas transformaciones, asociado específicamente al proceso de integración, es el cambio que se produce en las posiciones relativas de los Estados desde el punto de vista económico, político y estratégico. Este cambio redunda en equilibrios regionales de mayor complejidad.

La conclusión es que la defensa de un país sigue descansando, fundamentalmente, en su propio poder nacional y en los factores de balance que, gracias a la estatura político-estratégica (imagen nacional) que haya conseguido, a sus lazos exteriores y a su actividad diplomática, pueda encontrar en el sistema internacional.

Corresponde al Estado la tarea de establecer la relación entre los factores de oportunidad y los factores de riesgo que surgen en los procesos de complementación e integración. En otras palabras, el balance entre tales factores responde a una síntesis de carácter político realizada por el Estado. Por lo mismo, el nuevo escenario generado por la mayor integración e interdependencia exige una mayor capacidad estatal para predecir escenarios futuros.

Parte III: La Defensa Nacional

Según la visión predominante en la opinión pública, la idea de la defensa nacional se reduce únicamente al papel que los militares cumplen en ella. Sin duda, ésta es una noción distorsionada, de la cual se deducen dos de los principales errores sobre la función estatal de la defensa. En primer lugar, que éste es un asunto que compete en exclusividad a las Fuerzas Armadas y, en segundo término, que la ciudadanía está al margen de esta tarea. En parte, estos errores se explican por falta de explicitación de la Política de Defensa de Chile. Otro tanto, es la despreocupación ciudadana por los temas de la defensa nacional, toda vez que Chile ha podido gozar de un largo período de paz, el que, paradójicamente, se explica en buena medida en razón de la defensa que nuestro país ha sabido darse.

Lo anterior muestra que la necesidad de aclarar conceptos es básica. Esta terrera parte del Libro chileno de la Defensa Nacional aborda, precisamente, materias conceptuales que, siendo algunas de ellas de recurrente uso, a veces se utilizan de manera equívoca. Tal es el caso de los conceptos "seguridad", "defensa", "desarrollo", "función de defensa" y "política de defensa".

También se ofrece una visión respecto de la organización de la defensa nacional en su más alto nivel y se aborda, finalmente, el tema de la "Movilización Nacional", con especial mención al Servicio Militar.

Capítulo I: Seguridad, Defensa y Desarrollo

La relación entre seguridad, defensa y desarrollo es, tal vez, una de las más complejas en el área de la defensa. Esta complejidad surge tanto de doctrinas teórico-políticas acuñadas preferentemente después de la II Guerra Mundial, de la tendencia a emplear ciertos conceptos como intercambiables entre sí y de la imprecisión con que, en términos convencionales, se utilizan nociones como "desarrollo". En el capítulo que sigue se intenta una definición de los tres conceptos citados, así como una aclaración de las relaciones que se establecen entre ellos.

1. Seguridad Nacional

La legislación chilena define la seguridad nacional como "toda acción encaminada a procurar la preservación del orden jurídico institucional del país, de modo que asegure el libre ejercicio de la soberanía de la Nación, tanto en el interior como en el exterior, con arreglo a las disposiciones establecidas, a la Constitución Política del Estado, a las leyes de la República y a las normas del derecho internacional, según corresponda"[23].

Se trata de un concepto que engloba tanto la preservación de la seguridad interna como externa del Estado, de manera de asegurar su soberanía; soberanía que, en última instancia, permite libertad de acción para lograr eficazmente los objetivos nacionales.

En propiedad, la seguridad no se trata de "acciones", sino de una "condición" que se logra como producto de acciones orientadas a atenuar o eliminar ciertas vulnerabilidades. Estas acciones se realizan en un amplio espectro de ámbitos, desde el desarrollo socioeconómico hasta la defensa propiamente tal, pasando también por el orden institucional de la República. En última instancia, es el grado de integración o cohesión de un pueblo, y la extensión y profundidad del consenso ciudadano en torno a sus objetivos nacionales, lo que constituye la base fundamental para el éxito de cualquier Política de Seguridad que se desee aplicar[24].

La seguridad nacional no es sólo cuestión de policías y militares, sino también de desarrollo socioeconómico, de cohesión ciudadana, de institucionalidad, de distribución poblacional, de nivel cultural, etcétera.

[23] Reglamento del DFL Nº 181 de 1960.
[24] La Política de Seguridad se comenta en el capítulo III, acápite 3: "Fundamento", de esta misma Parte III.

Podemos decir, por ejemplo, que un país con una institucionalidad sólida y que ha superado la extrema pobreza es más seguro que uno con turbulencias políticas periódicas y con una masa poblacional empobrecida. Es por esto que se considera que en la generación de seguridad nacional interviene, directa o indirectamente, el poder nacional como un todo. En general, a mayor desarrollo y coherencia en el accionar de los distintos factores del poder nacional, mayor seguridad se puede lograr.

Por todo lo dicho, es preferible entender la seguridad nacional como una condición que se consigue gracias a las acciones emprendidas en los diversos ámbitos nacionales. Se trata de un efecto cuya plenitud resulta difícil de lograr, pues se requiere de un delicado equilibrio entre objetivos y recursos, por un lado, y las previstas amenazas internas y externas, por el otro.

Tampoco puede considerarse la seguridad nacional como un fin en sí mismo, sino sólo como un medio para lograr un fin superior: el bien común, el cual tiene expresión práctica en los objetivos nacionales. La exigencia fundamental de procurar el bien común de la nación y de servir a la persona humana limita y condiciona al Estado en su función de proveer seguridad. En este sentido, no es éticamente lícito obtener la seguridad de una nación pasando por sobre los valores permanentes de la justicia y dignidad humanas.

En definitiva, se entiende por seguridad la condición que logra un país cuando sus intereses nacionales están a resguardo de interferencias importantes, producto de acciones que se han tomado en el ámbito del desarrollo nacional, entendido en un sentido amplio[25], y en el ámbito de la defensa nacional.

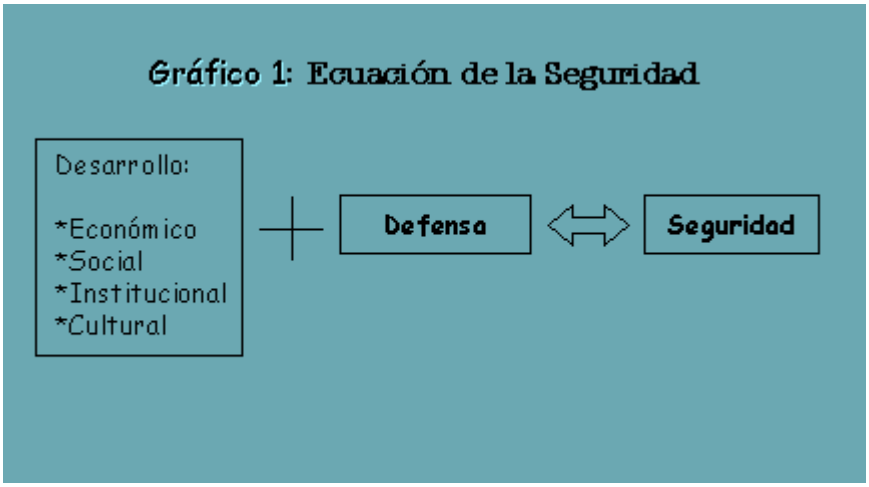
La seguridad nacional es un problema esencialmente de nivel político, considerando los ámbitos que abarca. En efecto, son dimensiones de la seguridad, primero, la seguridad interior, en lo que se refiere a la mantención del orden interno y de la tranquilidad pública del país[26]; segundo, la económica, en cuanto al establecimiento de las condiciones básicas de desarrollo para todos los sectores productivos; tercero, la social, en relación con la igualdad de oportunidades y el acceso más equitativo posible a los frutos del desarrollo; y, cuarto, la seguridad externa, en lo referido al mantenimiento de la independencia nacional, la soberanía del Estado y la integridad del territorio. En esta dimensión

[25] Ver acápite 3: "Desarrollo Nacional", en este mismo capítulo.
[26] En este libro, esta dimensión se asocia, principalmente, pero no exclusivamente, con el concepto de desarrollo institucional. Ver acápite 3 infra de este mismo capítulo

externa, la seguridad se realiza, primordialmente, a través de la función diplomática y de la función de defensa.

La seguridad nacional se puede ilustrar como una ecuación, en uno de cuyos términos se encuentran la defensa y el desarrollo y, en el otro, la seguridad. La suma y la flecha representan relaciones de complementariedad y dependencia mutua.

Cuadro 1: Ecuación de la seguridad



2. Defensa Nacional

En su acepción más amplia, 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.

Desde un punto de vista más específico, la defensa puede ser analizada desde varias perspectivas: como función[27], como organización[28], como conjunto normativo[29] o como desafío económico[30]. Como función se refiere al conjunto de actividades cuyo efecto es salvaguardar un determinado bien; explica el "quehacer" de la defensa. Como organización se refiere a la estructura de medios materiales y humanos que materializan la defensa; explica el "cómo" se conforma el sistema de defensa. En cuanto conjunto normativo, se refiere a las políticas, leyes, planes y reglamentos que apuntan a hacer coherente y armónico

[27] Ver capítulo II: "Función de Defensa", en esta misma Parte III.
[28] Ver Parte V: "Las Fuerzas Armadas".
[29] Ver capítulo III: "Política de Defensa", en esta misma Parte III.
[30] Ver Parte VI: "Recursos económicos para la Defensa".

el accionar de la defensa; explica "la manera" en que se materializa la defensa. Finalmente, como desafío económico, intenta resolver la relación entre necesidades múltiples y recursos escasos; explica el "cuánto" invertir.

Por su parte, la defensa nacional persigue alcanzar una condición de seguridad externa tal que el país pueda lograr sus Objetivos Nacionales libre de interferencias exteriores. Siendo una e integral, y estando dirigida, coordinada y armonizada por el Estado, no puede sino abarcar simultáneamente todas las anteriores perspectivas de análisis.

En lo que respecta a la relación de la defensa con la seguridad, se trata de conceptos distintos: el primero es propio del nivel político-estratégico y el segundo lo es del político. Sin embargo, defensa y seguridad están íntimamente relacionadas, puesto que entre ambas existe una razón de causa a efecto. La defensa es una de las principales causas de la seguridad, si bien no produce por sí sola la condición de seguridad deseada, ya que ésta requiere también del desarrollo nacional. En tanto la defensa se orienta principalmente a neutralizar riesgos y amenazas externas contra nuestro interés nacional, el desarrollo nacional aporta los componentes de estabilidad y orden interno necesarios para la seguridad, además de los recursos económicos.

Lo anterior no es óbice para que, en determinadas circunstancias, el órgano militar de la defensa nacional, las Fuerzas Armadas, pueda o deba participar en actividades que exceden la función de defensa. Por ejemplo, contribuir a controlar emergencias internas, catástrofes naturales u otras situaciones de orden interno previstas en la Constitución y las leyes. No obstante, la estructura y composición de las mismas tiene su fundamento, principalmente, en las amenazas externas, y, más específicamente, en las amenazas asociadas con el uso real o potencial de la fuerza. Las Fuerzas Armadas, en general, intervienen para neutralizar amenazas internas cuando las fuerzas policiales han sido sobrepasadas, o cuando lo dispone alguno de los estados de excepción constitucional.

En síntesis, si se analiza la totalidad de los riesgos, peligros y amenazas que pueden afectar a un país es posible considerar que se relacionan directamente con la defensa aquellos que, por su gravedad y trascendencia, atentan en forma directa contra la supervivencia del Estado, su identidad o el proyecto nacional. En cambio, los riesgos, peligros o amenazas que se asocian a la delincuencia, el narcotráfico u otros que afecten al orden, interior, constituyen materia de seguridad Interior y son objeto de preocupación y responsabilidad, desde la perspectiva del desarrollo institucional, del Campo de Acción Interno.

Aún cuando las áreas de responsabilidad de la defensa y del desarrollo son diferentes, se trata de conceptos en cierto sentido complementarios uno respecto del otro. En efecto, la defensa no es ajena a algunas acciones que se toman en el ámbito del desarrollo. Por ejemplo, una política de poblamiento de las zonas extremas del país es una decisión propia de desarrollo socioeconómico. Sin embargo, una medida semejante no es indiferente para la defensa nacional ni ésta puede desconocerla o ignorarla, puesto que incide en su propio accionar. Idealmente, quienes toman decisiones relativas a desarrollo económico, social o institucional, que incidan en la seguridad nacional, deben mantener un estrecho y fluido diálogo con quienes están abocados a materias de defensa, de modo de ofrecer una eficaz asesoría al Presidente de la República.

Por otro lado, la defensa no es un problema exclusivo de las Fuerzas Armadas, ni siquiera de los Campos de Acción de la Defensa y Diplomático combinados, sino que es una responsabilidad de toda la ciudadanía. Para que sea eficaz, además de la función central que cumplen las Fuerzas Armadas, necesaria de la activa participación de todos los Campos de Acción del Estado[31]. Sin ellos, la defensa estaría trunca y limitada, particularmente en situaciones de crisis o guerra.

Más todavía, la defensa como organización actúa no sólo en o durante un conflicto, sino que permanentemente, construyendo la paz por medio de la participación militar en el diseño de escenarios prospectivos favorables al interés nacional y a través de la disuasión, de su contribución al desarrollo, de su participación en operaciones internacionales de mantenimiento de la paz, etc. Es un hecho que un mundo crecientemente orientado a la globalización y la voluntad política de favorecer procesos de integración, imponen a la defensa, y particularmente a las Fuerzas Armadas, mayores y más complejas funciones, además de las tradicionales.

Por todo lo anterior, la defensa demanda un decidido compromiso de la ciudadanía y un accionar estatal integrado, tanto en la guerra como en la paz.

3. Desarrollo Nacional

Entendida la seguridad nacional como una condición por alcanzar, el nivel de seguridad del país dependerá de ciertas acciones que, en términos genéricos, se materializan en dos ámbitos: el del desarrollo y

[31] Ver Parte III, capítulo IV, acápite 5: "Campos de acción".

el de la defensa, ambos coordinados y armonizados por el Presidente de la República en su función de "Conductor Político".

Al abordarse la relación entre seguridad y desarrollo, considerado éste desde una óptica estrictamente económica, suelen identificarse dos proposiciones antinómicas: por una parte, la que señala que, al generar nuevos y mayores recursos para el país, el desarrollo económico, incluso si está asociado a procesos de integración, fortalece el poder nacional y otorga, en consecuencia, seguridad; una segunda posición, por otra parte, tiende a considerar que un modelo de desarrollo económico asociado a procesos de integración debilita, precisamente por ello, la seguridad nacional.

Respecto de la primera proposición, cabe decir que ella es verdadera en parte. Desde cierto punto de vista, el desarrollo económico tiene como propósito, efectivamente, contribuir al crecimiento sostenido y armónico del poder nacional, y cualquier fluctuación que éste experimente, sea positiva o negativa, tendrá efectos proporcionales en la condición de seguridad del país. Sin embargo, esta premisa no permite deducir que el desarrollo económico produce por sí mismo y mecánicamente, seguridad por el solo hecho de incrementar la potencia económica del país. En realidad es necesaria la acción del Estado, destinando parte de los recursos generados por el desarrollo a producir defensa.

A su vez, la segunda proposición también es verdadera en parte. En efecto, el desarrollo económico, especialmente si está asociado a un proceso de integración, conlleva ciertos riesgos. Sin embargo, tales riesgos no debilitan en forma mecánica la seguridad nacional, sino sólo a condición de que el Estado no asegure la producción de defensa necesaria para hacer frente a los desafíos que esos eventuales riesgos implican. Esta premisa supone entender que un afianzamiento de la seguridad nacional, a través de las acciones que el Estado tiene la responsabilidad de emprender, crea un ambiente favorable para el aprovechamiento de las oportunidades que, junto a los riesgos, el desarrollo y la integración conllevan.

Por otra parte, el desarrollo nacional debe entenderse como un concepto bastante más amplio que el mero desarrollo económico. En efecto, incluye también el desarrollo social, el desarrollo institucional y el desarrollo cultural. Son todos aspectos que inciden en la condición de seguridad por alcanzar.

En el caso del desarrollo económico, que es el más obvio, su aporte es básico para satisfacer cualquier requerimiento de seguridad, ya sea externo o interno. No sólo se trata de financiamiento, sino de ofrecer,

además, los incentivos para que los ciudadanos orientes sus esfuerzos industriales, científicos o tecnológicos según los intereses superiores del país y, asimismo, explicitar las normas generales para la inversión extranjera, principalmente en zonas fronterizas.

En el plano del desarrollo social, el interés de la seguridad descansa en el acceso de todos los estamentos sociales, a través de iguales oportunidades y en condición de máxima equidad posible, a los beneficios del desarrollo. Naturalmente, esto implica, como condición previa, satisfacer ciertas necesidades básicas de salud, educación, trabajo, vivienda y justicia.

En el plano del desarrollo institucional, la observancia de las reglas del juego características de un régimen democrático, el respeto a las leyes y normas, incluidas aquellas que regulan la evolución del sistema político, así como la estabilidad política y el compromiso ciudadano con las instituciones que los rigen, son todos factores que producen un decisivo efecto en la seguridad interior, al aislar fenómenos como la subversión y el terrorismo; y exterior, al proyectar la imagen de un país serio, responsable y respetuoso de sus compromisos, lo que redunda en una mayor facilidad para lograr alianzas y apoyos con el fin de neutralizar o controlar amenazas externas.

Finalmente, el propio desarrollo de la cultura nacional puede estimarse relacionado, en términos generales, con la seguridad en su propósito de fortalecer y enriquecer la identidad histórico-cultural, así como los principios y tradiciones singulares de la comunidad nacional, de modo de conservar y profundizar su cohesión.

En consecuencia, el desarrollo nacional, que es principalmente de responsabilidad de los Campos de Acción Interno (desarrollo institucional-cultural) y Económico (desarrollo socio-económico), contribuye a generar seguridad y la seguridad facilita el desarrollo. Se trata de un proceso dinámico en que los conceptos de desarrollo y seguridad se interrelacionan, apoyándose mutuamente en una acción sinergética: es un círculo virtuoso de causa-efecto-causa. No obstante, el impacto del desarrollo en la seguridad debe analizarse con un criterio amplio, aunque riguroso, de modo de no convertir la Seguridad Nacional en un concepto omnímodo y omnipotente, capaz de transformarse, a la larga, en un fin en sí mismo. No toda acción humana, individual o colectiva, corresponde que sea vista bajo una óptica de seguridad. Es un hecho que existen acciones sociales y económicas, actividades culturales y asuntos de orden institucional que no guardan relación directa con la seguridad interna ni externa del país.

4. Defensa y Desarrollo[32]

En la estructuración de la defensa nacional lo primero es identificar cuáles son las posibles amenazas contra las que queremos protegernos y, en seguida, definir los medios con los que se materializará tal protección o defensa. Estos medios, humanos y materiales, requieren de un desarrollo gradual que será proporcional a la capacidad económica del país. Por eso, en defensa, cuando se habla de desarrollo se lo relaciona normalmente con el desarrollo socio-económico y, secundariamente, con el desarrollo institucional, sin desconocer la repercusión que ambos pueden tener en el desarrollo de la propia defensa. No debe perderse de vista que el desarrollo institucional incide directamente en la seguridad interior.

Defensa y desarrollo, en su más amplio sentido, son conceptos complementarios que se integran en un todo, que es la seguridad nacional. Ni la defensa ni el desarrollo por sí mismos son garantía de seguridad. Ésta se logra como resultado de un razonable equilibrio entre ellos. La defensa otorga un ambiente de paz para el desarrollo socio-económico y éste aporta los recursos para la defensa; a su vez, el desarrollo institucional apoya el necesario orden interior para la preparación de la defensa. Ambos, desarrollo y defensa, generan la seguridad nacional. Sin embargo, es útil reiterar que no cualquier desarrollo socioeconómico o institucional es materia que concierna directamente a la seguridad, puesto que hay actividades propias del desarrollo que son neutrales en cuanto a amenazas o riesgos a la seguridad interna o externa. Es la Política de Seguridad la que debe definir, entre otras materias, en qué forma el desarrollo puede contribuir a eliminar y atenuar las vulnerabilidades internas o externas del país.

Por otra parte, teóricamente, aún cuando las actividades de defensa y desarrollo son realizadas en forma directa por individuos especializados en cada área, ambas confluyen hacia un mismo fin -asegurar el logro de los objetivos nacionales-, pudiendo ellos compartir e intercambiar funciones según las circunstancias. Así, en la paz, los militares cooperan al desarrollo y los civiles que están principalmente abocados al desarrollo contribuyen a la defensa nacional a través del Servicio Militar Obligatorio[33].

---

[32] Este tema se complementa en la Parte VI, capítulo II: "La Incidencia del Desarrollo en la Defensa".

[33] Sobre el Servicio Militar Obligatorio, véase la Parte III, capítulo V, acápite 2: "Servicio Militar".

Durante el conflicto, la participación civil en la defensa se concreta prestando servicios a la Patria, ya sea en las Fuerzas Armadas o en los distintos Campos de Acción. Por su parte, durante la paz, la defensa participa en el desarrollo socio-económico a través de la demanda industrial, tecnológica y de servicios que genera, así como a través de ciertas actividades específicas: capacitación de personal, apoyo a zonas aisladas, elaboración de cartografía, contribución al fomento de los intereses marítimos, desarrollo de la tecnología espacial, etc.[34] Del mismo modo, en relación con el desarrollo institucional, lo hace resguardando el orden público cuando lo disponen los estados de excepción constitucional o durante los actos eleccionarios; y con el desarrollo cultural, fortaleciendo los valores patrios de la ciudadanía.

[34] La contribución de las Fuerzas Armadas al desarrollo se comenta con mayor detalle en la Parte V, acápite 6: "Contribución al Desarrollo" de los capítulos II, III y IV (Ejército, Armada y Fuerza Aérea).

Capítulo II: Función de Defensa

Desde que se originan, los Estados suelen asumir algunas funciones consustanciales a su existencia, como las de conducción política y orden interno, relaciones diplomáticas, defensa y financiamiento. De aquí que, entre ellas, la defensa sea considerada una de las funciones primarias de todo Estado. A esto se añade el hecho de que, por sus características, la defensa no puede sino ser entregada a los ciudadanos por el Estado, lo que la hace una de las funciones irrenunciables del mismo. Esta actividad estatal básica es la que se aborda en el capítulo que sigue.

1. Concepto

La función de defensa es el término genérico que abarca todas las acciones para producir el bien denominado "defensa"[35]. A nivel nacional, se refiere a la ejecución de las medidas que el Estado debe adoptar para neutralizar o resolver un conflicto externo. Comprende el ámbito público y también el privado, particularmente en la etapa de la movilización[36]. Por esta razón es una función primaria del Estado, puesto que es irreemplazable en la coordinación y armonización de las múltiples actividades propias de un sistema de defensa eficiente. Más todavía, el Estado tiene la responsabilidad integral de la defensa, no sólo en tanto función, sino también en cuanto organización, en cuanto conjunto normativo y en cuanto asignación de los recursos[37].

La función de defensa no debe confundirse con el sector de la defensa. La primera es integral y abarca la suma de actividades de los diversos organismos del Estado que concurren en la defensa, así como de los privados que contribuyen a la acción estatal. Requiere el compromiso y la participación coordinada del conjunto de la ciudadanía, a través de diferentes instancias públicas y privadas. Las Fuerzas Armadas, siendo vitales en la materialización de la función defensa, no agotan las instancias de participación. El sector de la defensa, en cambio, se restringe a los organismos que conforman el Campo de Acción de la Defensa: el Ministerio de Defensa Nacional y las Fuerzas Armadas.

Es decir, el sector de la defensa se identifica más bien con la estructura y organización que materializa la función de defensa.

---

[35] Sobre la noción de la defensa como bien público se abunda en la Parte VI, capítulo I, acápite 2: "La defensa como un bien económico".
[36] Ver Capítulo V: "La Movilización Nacional", en esta misma parte III.
[37] Ver capítulo I, acápite 2: "Defensa Nacional", en esta misma parte III.

La función de defensa comprende no sólo las actividades propias de la preparación y resolución de un conflicto, sino también las actividades para prevenir y anticiparse a él. Puesto que la paz será siempre el escenario más favorable, en tanto no se vea afectada la soberanía del Estado ni la integridad territorial del país, la capacidad de análisis y de reacción para neutralizar en sus etapas iniciales cualquier potencial conflicto es una de las actividades importantes que abarca la función de defensa. Por cierto, en esta actividad preventiva es el Campo de Acción Diplomático el que interviene con mayor énfasis, pero siempre respaldado por el accionar de todo el poder nacional.

Teniendo la función de defensa un carácter integral y permanente, es responsabilidad del Estado tratar de armonizar y conciliar, desde la paz, las distintas acciones, principalmente socioeconómicas y diplomáticas, que puedan repercutir en el plano político-estratégico y, por tanto, en las actividades del Campo de Acción de la Defensa. Desde esta perspectiva, el Ministerio de Defensa requiere coordinarse con los demás órganos estatales pertinentes, porque las Fuerzas Armadas necesitan estar al tanto de los eventuales riesgos o vulnerabilidades que se pueden producir por aquellas decisiones de los otros Campos de Acción con eventuales efectos inmediatos o futuros en el plano político-estratégico[38]. De esta forma, la opinión militar, expresada por canales institucionalizados, será debidamente considerada y evaluada por el Jefe de Estado o "Conductor Político" que, en todo caso, es quien resuelve, en definitiva, respecto de la conveniencia o inconveniencia de concretar una determinada acción.

2. Características

En tanto función, la defensa posee una serie de características que, al analizarlas, dimensionan mejor sus fundamentos.

2.1. Función monopólica y exclusiva del Estado[39]

El elemento que caracteriza al Estado moderno es el monopolio de la fuerza legítima, esencial para la propia pervivencia de la nación. Para países independientes, con Estados soberanos, la defensa no constituye un asunto que pueda ser provisto por otros Estados o terceros ajenos. El registro histórico sólo consigna como casos excepcionales el de Estados muy pequeños, que incluso carecen de una fuerza armada propiamente tal, o las alianzas militares internacionales consentidas por los países en

[38] Sobre el concepto de Campos de Acción, ver Parte III, capítulo IV, acápite 5: "Campos de Acción".
[39] Sobre el papel del Estado en materias de defensa, ver Parte VI, capítulo I, acápite 3: "La defensa como inversión".

consideración al tipo y magnitud de la amenaza que se enfrenta. Un buen ejemplo es la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN).

No existiendo tercer país u organización mundial alguna que vaya a asumir una responsabilidad que es propia de cada Estado, se entiende la relevancia que se asigna a la contribución ciudadana a la defensa nacional, tanto indirectamente, proveyendo recursos a través del pago de impuestos, como directamente, a través del Servicio Militar Obligatorio.

La defensa es un asunto reconocidamente estatal, porque el Estado es el único capaz de organizarla, dotarla de medios y de objetivos con sentido nacional. Todas las corrientes filosóficas y políticas, incluyendo las que abogan por un Estado mínimo, admiten el hecho que la defensa es una función estatal primaria o básica.

2.2. Función primaria y permanente del Estado

La defensa es una función primaria del Estado, porque la protección de la comunidad nacional y su preservación en el tiempo, gracias a la obtención de condiciones fundamentales de paz y seguridad, es una tarea esencial que permite la proyección y desarrollo de todas las otras condiciones del país: económicas, políticas, sociales y culturales.

La defensa es una función permanente del Estado, porque la misión de proteger y otorgar seguridad es continua en el tiempo, se esté en paz o en guerra. La defensa se correlaciona con la voluntad de la nación de perseverar en su proyecto común, en su independencia e identidad. Siendo esto permanente, entonces también lo es su defensa.

2.3. Un bien público puro y absoluto

La defensa es un bien público puro, puesto que sólo puede ser provista por el Estado. Además, es un bien público absoluto en tanto sus beneficios trascienden a las Fuerzas Armadas y al gobierno responsable de proporcionarla, siendo recibidos por igual por toda la ciudadanía. Ahora bien, como suele ocurrir con todo beneficio intangible y que se recibe permanentemente, termina por no ser percibido ni valorado en su justa dimensión por parte de quienes lo disfrutan. Sin embargo, ello no elimina la condición objetiva de la defensa como un bien público[40].

[40] Esta materia se detalla en la Parte VI, capítulo I, acápite 2: "La defensa como un bien económico".

2.4. Actividad integral del Estado

La defensa es una actividad integral del Estado, puesto que consiste en la preparación y eventual empleo de todas las potencialidades nacionales para neutralizar amenazas y contribuir a resolver conflictos. Su materialización presupone ámbitos de competencia y misiones en el plano de la vigilancia, control, prevención, disuasión y reacción. De aquí que su ámbito exceda los límites de lo estrictamente militar.

2.5. Función de la prevención y anticipación

La defensa supone un sistema integrado de todos los componentes estatales a fin de evaluar, por medio de organismos especializados, los factores que influyen en las decisiones por adoptar y en los compromisos por asumir. Este sistema debe actuar como un verdadero "sensor" de lo que deparará el futuro, tanto para orientar las resoluciones de plazo inmediato como las que se deban tomar en el largo plazo. En este sentido, un adecuado Sistema de Inteligencia Nacional es aquel que resulta capaz de predecir los escenarios futuros para orientar las resoluciones del Jefe de Estado o conductor político, de modo de accionar antes de que se produzca el conflicto.

En términos de prevención y anticipación, también hay que destacar el papel presencial que la defensa juega. Por el sólo hecho de mantener fuerzas militares en determinados lugares o controlar el territorio se advierten y se disuaden males mayores, y se detectan riesgos a tiempo.

2.6. Coherencia con prioridades nacionales

Todo Estado se fija prioridades. Por sus características, la defensa ocupa entre ellas un lugar relevante, pero equilibrado en función del conjunto de las metas por alcanzar. Una expresión de este equilibrio se da en el Presupuesto del Estado, el cual determina las directrices fundamentales del gasto y la inversión en defensa en una proporción adecuada al gasto y la inversión en otras áreas, así como a las perspectivas del desarrollo de cada una y a los riesgos identificados[41].

[41] Mayores detalles sobre gasto e inversión en defensa se encuentran en Parte VI: "Recursos Económicos para la Defensa".

Capítulo III: Política de Defensa

Los Estados realizan la función de defensa según determinados fundamentos y objetivos, y la orientan de acuerdo con criterios que tienen por antecedente factores de diversa naturaleza: religiosa, étnica, político-ideológica, histórica o territorial. En cierto sentido, puede decirse que no existe defensa sin política de defensa. Puede ocurrir, sin embargo, que las orientaciones de la defensa no hayan sido expuestas de manera explícita y sistemática. Este propósito de hacer manifiesta la Política de Defensa Nacional es, precisamente, el que anima al Gobierno de la República de Chile, siendo este documento un primer paso en aquella dirección.

1. Concepto

La Política de Defensa es el conjunto de principios y criterios con que el Estado concibe la defensa nacional con vistas a preservar la soberanía e integridad de nuestro territorio y lograr los objetivos nacionales[42]. Entrega los lineamientos generales para estructurar, coordinar y armonizar los esfuerzos de los cuatro campos de acción del Estado con el propósito de enfrentar los obstáculos, riesgos y amenazas que terceros puedan alzar contra el interés nacional. Prácticamente, representa la materialización de la defensa en cuanto un conjunto normativo, que explica "qué" tipo de defensa se estima adecuada para un determinado momento de la historia del país[43].

2. Características

La Política de Defensa es, propiamente, una política de Estado que debe fundarse en los valores, principios y tradiciones propios de Chile. En tanto política de Estado, exige estar por sobre el juego político contingente y trascender los proyectos y la acción de los sucesivos gobiernos del país. Su permanencia en el tiempo es válida en la medida en que no varíen las condiciones que motivaron su formulación. Es decir, paralelamente, necesita tener suficiente dinamismo, de manera que pueda adaptarse a los cambios que ocurran en la situación internacional y que afecten a la seguridad nacional. 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.

[42] Se enuncian en la Parte I, capítulo I: "Principios y Objetivos del Estado de Chile".
[43] Ver Capítulo I, acápite 2: "Defensa Nacional" en esta misma Parte III.

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 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.

El ideal es asegurar el máximo compromiso ciudadano con la Política de Defensa. Para esto requiere situarse plenamente dentro del marco jurídico institucional vigente en el país, así como reconocer y respetar los tratados y acuerdos internacionales incorporados a dicho marco, de manera que 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 y con la comunidad internacional.

De particular interés y conveniencia es la estrecha vinculación y coordinación que debe existir entre la Política de Defensa y la Política Exterior, pues ambas se complementan y potencian mutuamente. De igual forma, debe existir una total correspondencia con la Política de Seguridad Nacional, estando los conceptos de seguridad y defensa íntimamente interrelacionados.

3. Fundamento

El fin último que orienta la Política de Defensa está contenido en los objetivos nacionales, en cuya consecución interviene todo el poder nacional. Sus fuentes son, principalmente, la Apreciación Global Político-Estratégica y la Política de Seguridad Nacional. Esta última es la 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 las vulnerabilidades del país, de modo de alcanzar una condición que permita asegurar la consecución de los objetivos nacionales. La Política de Seguridad, consecuentemente, debe identificar qué vulnerabilidades serán enfrentadas mediante la defensa, cuáles mediante el desarrollo y cuáles coordinadamente.

A partir de la Apreciación Global Político-Estratégica, y teniendo en cuenta las orientaciones establecidas en la Política de Seguridad, se formula la Política de Defensa. Ésta, a su vez, establece criterios para los cuatro campos de acción respecto a cómo enfrentar los riesgos y amenazas, reales y potenciales, a la soberanía del Estado y su integridad territorial. En última instancia, la Política de Defensa orienta a

todos los organismos que participan en la defensa nacional respecto de la forma en que se impedirán los intentos de terceros por imponer al país, mediante la amenaza o uso de la fuerza, condiciones perjudiciales para sus intereses vitales.

Estos intereses no se encuentran sólo dentro de las fronteras del país, sino que también pueden radicarse fuera de él, particularmente por los crecientes procesos de integración y nuestro compromiso con el resguardo y promoción de la paz mundial. Siendo así, la defensa brinda, por una parte, protección contra amenazas externas a la población, al territorio y los bienes y actividades que se desarrollan dentro de sus fronteras, 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. Al interior de nuestras fronteras, los bienes deben ser protegidos contra amenazas externas o internas, y contra catástrofes naturales. Pero en los aspectos de orden interno la defensa, en cuanto organización, interviene sólo en ciertos casos específicos[44].

Consecuentemente, la Política de Defensa debe considerar criterios y orientaciones para neutralizar amenazas externas; subsidiariamente, debe incluir normas generales de coordinación para superar emergencias internas cuando hayan sido sobrepasadas las fuerzas policiales o cuando lo dispongan los estados de excepción constitucionales[45], para contribuir a atenuar los efectos de catástrofes naturales y para apoyar la proyección de Chile en el exterior, incluyendo las Operaciones de Mantenimiento de la Paz y la cooperación internacional en el ámbito de la defensa. Estas orientaciones están dirigidas al Poder Nacional como un todo y no a las Fuerzas Armadas en exclusiva. Para ellas debe elaborarse, a partir de la Política de Defensa, una Política Militar, donde se impartan criterios de aplicación específica para las tres instituciones armadas.

4. Marco de Referencia

La Política de Defensa de Chile es, en el plano político-estratégico, de carácter disuasivo y su orientación fundamental es defensiva. Se enmarca dentro de los siguientes principios generales:

[44] Ver Parte III, capítulo 1, acápite 2: "Defensa Nacional".
[45] La determinación de cuándo son sobrepasadas las fuerzas policiales la adoptan los órganos constitucionales (Congreso Nacional o Consejo de Seguridad Nacional) al aprobar los estados de excepción constitucional de sitio o de emergencia.

* Alcanzar los objetivos nacionales con el mejor aprovechamiento de lo que el país posee, considerando que Chile no abriga propósitos agresivos contra ninguna nación del orbe, ni tiene reivindicaciones territoriales en el ámbito vecinal.
* Proteger a su población, defender sus intereses nacionales, salvaguardar su independencia política, su soberanía nacional y su integridad territorial.
* Estructurar un poder nacional homogéneo y consistente, en el que la capacidad militar guarde proporción y congruencia con el resto de las capacidades nacionales. Esto significa evitar un poder excesivo en relación a ellas, así como un poder militar insuficiente de modo que no pueda preservarse.
* Emplear el poder nacional y, en particular, su potencial bélico, si fuera necesario, para su defensa y el resguardo de los intereses nacionales, frente a amenazas externas.
* Fomentar el compromiso ciudadano con la defensa nacional, contemplando, entre otros objetivos, las previsiones necesarias para la prestación del Servicio Militar Obligatorio.
* Contribuir a la defensa y promoción de la paz internacional, de acuerdo con el interés nacional.

5. Disuasión

La disuasión es un efecto que se crea en la percepción adversaria acerca de la fortaleza de las capacidades que el país disuasor posee y de la voluntad política de éste para emplear el poder nacional en resguardo de su interés nacional. Es, por tanto, un efecto producido por el adecuado equilibrio entre el desarrollo y la defensa del país disuasor, pero que, además, exige hacer creíble su voluntad y capacidad de emplear la fuerza militar si fuera necesario. Esto es lo que se conoce como la "credibilidad del disuasor".

La presencia de una fuerza militar convenientemente organizada, equipada y entrenada, unida a la credibilidad que se proyecta a un eventual adversario en cuanto a su empleo, son aspectos consubstanciales a la disuasión. Por lo mismo, ella no se limita sólo a la opción defensiva en la alternativa estratégica entre día y la opción ofensiva. La disuasión pretende desanimar lo más anticipadamente posible cualquier intención adversaria de interferir contra los intereses vitales propios, representando que el costo a pagar será más alto que los beneficios por obtener. La mera opción defensiva, por tenaz que sea el esfuerzo por defenderse, puede ser insuficiente para disuadir a un adversario obcecado.

Resulta importante no confundir la esencia del mecanismo de la disuasión con el carácter de una Política de Defensa. En nuestro caso, Chile tiene una política implícita de defensa de carácter defensivo, tal como ha sido expuesto en las páginas precedentes. Pero, a la vez, basa el dispositivo de defensa en el empleo disuasivo de sus Fuerzas Armadas, en particular, y de su poder nacional, en general.

La disuasión más eficaz es aquella que insinúa la potencial capacidad de vencer. Es decir, la mejor forma de disuadir es preparándose para conseguir la victoria. En esto, las Fuerzas Armadas juegan un papel prioritario, pero no exclusivo. Es el desarrollo armónico del poder nacional, conducido por el escalón político, quien disuade y conquista la paz. 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 posee.

6. Operaciones de Mantenimiento de la Paz

La determinación de concurrir a participar en Operaciones de Mantenimiento de la Paz constituye una decisión soberana del Estado chileno, la que se adopta considerando los criterios generales contenidos en la "Política nacional para la participación del Estado chileno en Operaciones de Mantenimiento de la Paz"[46].

7. Actividades Anti-Narcotráfico

El Estado de Chile centraliza la actividad contra el narcotráfico en sus organismos policiales, concretamente el Cuerpo de Carabineros (policía uniformada) y el Servicio de Investigaciones (policía civil). La política establecida al respecto descarta el empleo de las Fuerzas Armadas como agentes de combate al narcotráfico, toda vez que la preparación profesional y los medios con que cuentan las instituciones policiales son los adecuados para controlar este fenómeno delictual. No obstante, las Fuerzas Armadas no son del todo ajenas a esta misión, puesto que contribuyen en su cumplimiento del siguiente modo:

* Tienen representación en el Consejo Nacional para el Control de Estupefacientes (CONACE), organismo que dicta las políticas y coordina la acción de los distintos servicios y organizaciones que participan en el control del narcotráfico en Chile. El CONACE tiene en total quince miembros y es presidido por el Ministro del Interior.

[46] En el caso de Operaciones de Mantenimiento de la Paz, nuestro país promulgó en noviembre de 1996 una política especial. Ver Parte II, capítulo I, acápite 3: "Sistema Mundial y Estado: las Naciones Unidas y Chile".

* Aportan toda la información residual que obtengan sobre actividades del narcotráfico como producto de sus propias funciones de inteligencia. La información residual se refiere a información que, no siendo necesaria para los fines de la defensa nacional, sí lo puede ser para otro organismo del Estado, en este caso, el CONACE.
* La Dirección General del Territorio Marítimo, que es la Autoridad Marítima Nacional y que está bajo la tuición de la Armada de Chile, dependiendo directamente de su Comandante en Jefe, tiene entre sus funciones impedir el tráfico ilícito de drogas en todo el litoral chileno, lo que se materializa por medio de la Policía Marítima y del control naval del tráfico marítimo. Esta Dirección tiene a su cargo el orden, la disciplina y la seguridad en todos los puertos de Chile.
* La Dirección General de Aeronáutica Civil, que depende de la Comandancia en Jefe de la Fuerza Aérea, tiene, como parte de sus funciones, impedir el tráfico ilícito de drogas en todos los aeropuertos y aeródromos del país. Esta actividad se concentra principalmente en el control de pasajeros y carga en los terminales aéreos.
* Además, en el ejercicio de sus misiones propias de vigilancia y patrullajes de los espacios terrestres, marítimos y aéreos bajo soberanía nacional, las Fuerzas Armadas pueden también contribuir a detectar e informar sobre actividades de narcotráfico.

Capítulo IV: Estructura Superior de la Defensa

En este capítulo se explican las atribuciones o funciones que cumplen las autoridades y organismos que intervienen, o pueden intervenir, en materias de defensa, de acuerdo con lo señalado por la Constitución Política de la República, las leyes y los reglamentos vigentes. Esta descripción no agota las responsabilidades que las mismas autoridades cumplen en otras áreas del quehacer nacional o incluso en el propio sector de la defensa.

1. Presidente de la República

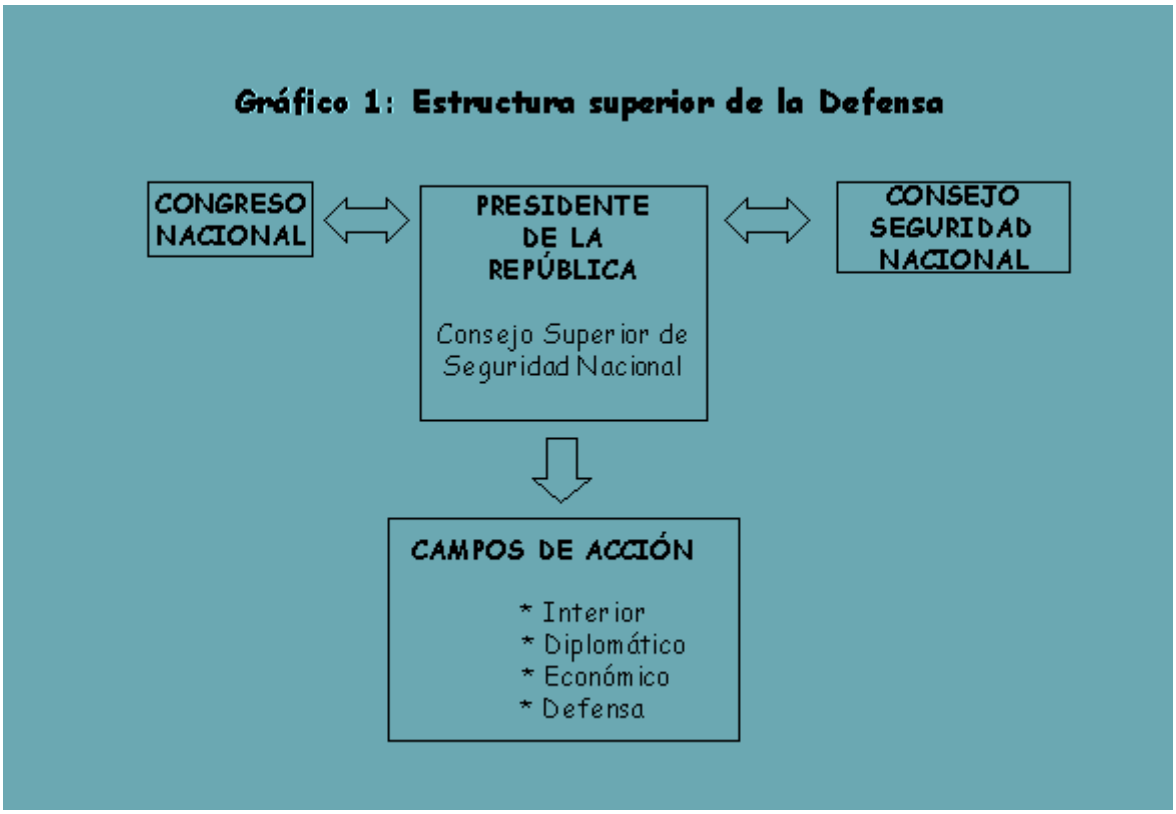
El Presidente de la República es quien tiene la máxima autoridad en materias de seguridad y defensa. La Constitución Política le otorga, en su calidad de Jefe de Estado, autoridad en todos los aspectos relacionados con el orden público interior y la seguridad externa de la República[47], como también en la conducción de las relaciones políticas con otros Estados y organismos internacionales, pudiendo concluir, firmar y ratificar los tratados que estime conveniente para los intereses del país, debiendo éstos ser aprobados por el Congreso[48]. Por otra parte, puede nombrar y remover a su voluntad a los Ministros de Estado, Subsecretarios, Gobernadores e Intendentes, como asimismo a los embajadores y representantes ante los organismos internacionales[49]. Puede también declarar la guerra, previa autorización por ley y habiendo oído al Consejo de Seguridad Nacional (COSENA)[50].

En lo que se refiere específicamente a las Fuerzas Armadas, puede disponer de las fuerzas de aire, mar y tierra, organizándolas y distribuyéndolas de acuerdo con las necesidades de la Seguridad Nacional[51]. Además, designa a los Comandantes en Jefe de las Instituciones castrenses entre los cinco Oficiales Generales de mayor antigüedad de cada rama, los que permanecen cuatro años en el cargo, pudiendo ser removidos por el Presidente de la República, con acuerdo del COSENA[52]. También dispone los nombramientos, ascensos y retiros de los Oficiales Generales, por decreto supremo, a proposición de los respectivos Comandantes en Jefe, según lo dispuesto en la Ley Orgánica

[47] Constitución Política de la República (CPR), artículo 24.
[48] CPR, artículo 32, Nº 17.
[49] CPR, artículo 32, Nº 9 y 10.
[50] CPR, artículo 32, Nº 21.
[51] CPR, artículo 32, Nº 19.
[52] CPR, artículo 32, Nº 18, y artículo 93.

Constitucional (LOC) de las FF.AA.[53] En caso de guerra, el Presidente de la República asume la jefatura suprema de las FF.AA.[54].

Gráfico 1: Estructura Superior de la Defensa



2. Congreso Nacional

El Congreso Nacional se compone de dos ramas: el Senado y la Cámara de Diputados. Ambas tienen una Comisión de Defensa que se aboca a analizar e informar al pleno respectivo todos los proyectos de ley que afectan a la defensa, en general, y a las FF.AA., en particular.

En lo que dice relación con el sector defensa, el Congreso, además de analizar y aprobar el presupuesto anual que presenta el Ministro del ramo, interviene en la determinación de las fuerzas de aire, mar y tierra que han de mantenerse en pie en tiempo de paz y en tiempo de guerra, siendo ésta una materia de ley[55]. Además, tiene facultades para autorizar o denegar el ingreso de tropas extranjeras al territorio de la

[53] CPR, artículo 32, Nº 18, y artículo 94.
[54] CPR, artículo 32, nº 29.
[55] CPR, artículo 60.

República, como asimismo la salida de tropas nacionales fuera del mismo[56].

Por su parte, la Cámara de Diputados tiene atribuciones para declarar si ha o no ha lugar las acusaciones que diez de sus miembros formulen en contra del Presidente de la República, Ministros de Estado y Generales o Almirantes, por actos en los que hayan comprometido gravemente el honor o la seguridad de la nación[57]. El Senado conoce y resuelve de tales acusaciones desempeñándose como jurado, aunque limitándose a declarar si el acusado es o no culpable; en caso de serlo, éste queda destituido de su cargo[58].

3. Consejo de Seguridad Nacional (COSENA)

Es un organismo presidido por el Presidente de la República e integrado por las siguientes autoridades[59]:

* Presidente del Senado.
* Presidente de la Corte Suprema de Justicia.
* Comandantes en Jefe de las Fuerzas Armadas.
* General Director de Carabineros.
* Contralor General de la República.

Además, integran el Consejo, 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, en el que actúa como secretario el Jefe del Estado Mayor de la Defensa Nacional, asesora al Presidente de la República en materias de seguridad nacional y le puede hacer presente cualquier aspecto que, en su opinión, pueda afectarla[60]. Además, entre otras atribuciones tiene la de recabar de las autoridades y funcionarios de la administración del Estado cualquier antecedente relacionado con la seguridad exterior e interior del Estado.

---

[56] CPR, artículo 60.
[57] CPR, artículo 48.
[58] CPR, artículo 49.
[59] CPR, artículo 95.
[60] CPR, artículo 96.

4. Consejo Superior de Seguridad Nacional (CONSUSENA)

Es un organismo que tiene por misión asesorar al Presidente de la República en todo lo que se refiere a la seguridad de la Nación y el mantenimiento de la integridad territorial del país[61]. Aparte de su función asesora, tiene la responsabilidad de analizar y proponer las medidas que apunten a coordinar la labor de los diversos ministerios en materias de seguridad, así como estudiar y aprobar los documentos básicos y planes de seguridad. Es presidido por el Presidente de la República e integrado por las siguientes autoridades:

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

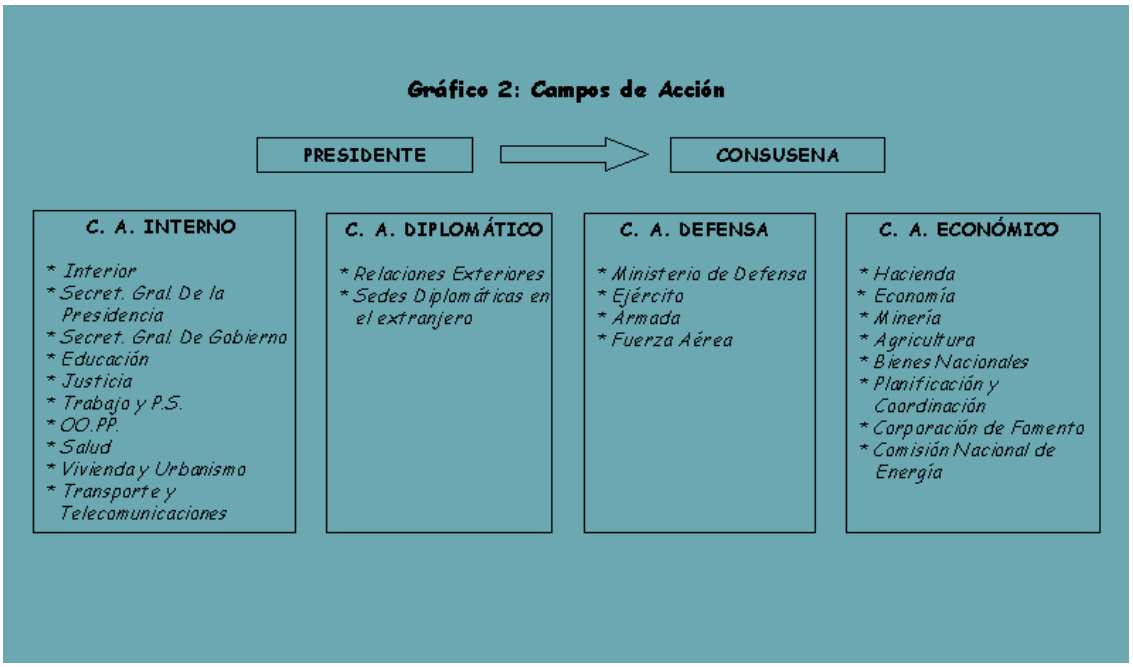
Se desempeña como secretario el mismo Secretario del CONSUDENA[62].

5. Campos de Acción (CC.AA.)

Para efectos de facilitar la planificación, coordinación y ejecución de las diversas acciones relacionadas con la prevención o resolución de conflictos, los distintos ministerios han sido organizados en cuatro áreas sectoriales, cada una de ellas conformando un Campo de Acción.

[61] Fue creado por el Decreto con Fuerza de Ley (DFL) Nº 181, del 5 de abril de 1960.
[62] Ver acápite 6.4. "Consejo Superior de Defensa Nacional" (CONSUDENA), en este mismo capítulo.

Gráfico 2: Campos de acción



El Campo de Acción Interno (CAI) está a cargo del Ministro del Interior y su misión es velar por el funcionamiento normal y eficiente de la organización político-administrativa y del orden interno del país. Asimismo, se ocupa de mantener la moral y cohesión de la población, contrarrestando los efectos psicosociales que pueda producir un conflicto. Está compuesto por los siguientes ministerios: Interior, Secretaría General de la Presidencia, Secretaría de Gobierno, Educación, Justicia, Trabajo, Obras Públicas, Salud, Vivienda y Transporte.

El Campo de Acción Diplomático (CAD) tiene por director al Ministro de Relaciones Exteriores y su misión es materializar la Política Exterior del país en procura de mantener una paz estable y duradera, conjurando cualquier amenaza mediante el empleo de los instrumentos de la diplomacia y el concurso de la comunidad internacional. En caso de conflicto, debe asegurar alianzas o neutralidades. Está conformado por el Ministerio de Relaciones Exteriores y las sedes diplomáticas en países extranjeros.

El Campo de Acción Económico (CAE) tiene como director al Ministro de Hacienda y su función es incrementar o mantener el potencial económico-financiero del país, proporcionando el apoyo material y financiero a los otros CC.AA. en cantidad, calidad y oportunidad, según fuese necesario en caso de conflicto. Está integrado por los ministerios de Hacienda, Economía, Minería, Agricultura, Bienes Nacionales, y

Planificación y Coordinación, así como por la Corporación de Fomento y la Comisión Nacional de Energía.

Finalmente, el Campo de Acción de la Defensa (CADE) tiene por director al Ministro de Defensa Nacional. Su misión es organizar y coordinar la defensa del país y contribuir a la disuasión desde la paz, mediante la preparación y mantención de una Fuerza Militar. En caso de conflicto asume un papel prioritario en la materialización de la Defensa. Está conformado por el Ministerio de Defensa y las Instituciones de la Defensa Nacional.

6. Ministerio de Defensa Nacional

El Presidente de la República ejerce el control y administración de las Instituciones y organismos encargados de la defensa externa del país por medio de una Secretaría del Estado denominada Ministerio de Defensa Nacional, a cargo del Ministro de Defensa[63].

El Ministerio, que en cifras globales cuenta con 800 funcionarios, está constituido por las Subsecretarías de Guerra, Marina, Aviación, Carabineros e Investigaciones. Además, para efectos de trabajo, coordinación y asesoría en materias militares, cuenta con el Estado Mayor de la Defensa Nacional (EMDN). Complementariamente, dispone del apoyo y asesoría de la Junta de Comandantes en Jefe (JCJ) y del Consejo Superior de Defensa Nacional (CONSUDENA). Además, están subordinadas al Ministro, a través de la Subsecretaria de Guerra, la Dirección General de Movilización Nacional (DGMN) y, a través del EMDN, la Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos (ANEPE).

Por otra parte, dependen del Ministerio de Defensa las Instituciones de las Fuerzas Armadas (Ejército, Armada y Fuerza Aérea), así como la Región Militar Austral (RMA), a cargo de un Oficial General de las Fuerzas Armadas designado por el Presidente de la República. En tiempo de guerra, la RMA pasará a constituir el Teatro de Operaciones Conjunto, el que será conducido por el Comando Conjunto y al cual se le subordinarán medios existentes en la zona y aquellos dispuestos en la movilización.

[63] Administrativamente, las instituciones encargadas del orden y seguridad internos (Carabineros de Chile y la Policía de Investigaciones) también dependen del Ministerio de Defensa Nacional, si bien su control operativo está radicado en el Ministerio del Interior.

Gráfico 3: Organigrama del Ministerio de Defensa

6.1. Subsecretarías

Constituyen los órganos de asesoría y colaboración inmediata del Ministro. Sus jefes superiores son los respectivos subsecretarios, que son 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, en el ámbito propio de cada una.

6.2. Estado Mayor de la Defensa Nacional (EMDN)

Es el organismo de trabajo y asesor permanente del Ministro de Defensa en todo lo que dice relación con la defensa y con la preparación y empleo de las Fuerzas Armadas. Es también el organismo de trabajo y de coordinación del Consejo Superior de Seguridad Nacional (CONSUSENA) y de la Junta de Comandantes en Jefe (JCJ). Se trata de un organismo conjunto, es decir, integrado por representantes de las tres instituciones armadas, bajo un mando común.

El Jefe del Estado Mayor es un oficial de las Fuerzas Armadas del grado de Mayor General, Vicealmirante o General de Aviación, especialista en Estado Mayor, quien depende directamente del Ministro. El cargo es rotativo, cada dos años, entre las tres instituciones armadas.

Las principales funciones del EMDN son las de preparar la planificación de seguridad y defensa a nivel general del país y particular de las Fuerzas Armadas, como asimismo, coordinar la ejecución de funciones y actividades conjuntas que deban realizar las instituciones de la defensa.

6.3. Junta de Comandantes en Jefe (JCJ)

Es el más alto organismo asesor del Ministro de Defensa en las materias que incumben a las tres Instituciones Armadas[64]. La preside el Ministro del ramo y está conformada por los Comandantes en Jefe del Ejército, de la Armada y de la Fuerza Aérea. Su organismo permanente de trabajo es el EMDN.

Aparte de su función asesora, la JCJ asume, en caso de conflicto bélico, la conducción estratégica de las FF.AA., presidida por un funcionario militar designado por el Presidente de la República[65].

6.4. Consejo Superior de Defensa Nacional (CONSUDENA)

Su función principal es controlar las inversiones que se hagan con cargo a la Ley del Cobre, las que deben ser autorizadas por decreto supremo[66]. Es presidido por el Ministro de Defensa y está integrado por las siguientes autoridades:

* Ministro de Hacienda.
* Ministro de Relaciones Exteriores.
* 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.

[64] Fue creada por el DFL Nº 181, del 5 de abril de 1960.
[65] DFL Nº 181.
[66] Fue creado por la Ley Nº 7.144, del 5 de enero de 1941.

6.5. Dirección General de Movilización Nacional (DGMN)

Es un organismo conjunto, en el que participan representantes de las tres armas de Fuerzas Armadas. Su director es un Oficial General del Ejército, o de grado equivalente de la Armada o Fuerza Aérea, en servicio activo, designado por Decreto Supremo[67]. Sus principales funciones son coordinar y controlar las siguientes actividades:

* La movilización nacional, 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[68].
* El reclutamiento, que se centra principalmente en la convocatoria, selección y distribución de los ciudadanos que deben cumplir con el Servicio Militar Obligatorio[69].
* 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 y jurídicas[70].
* El control de armas químicas y tóxicas. 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". La DGMN es la "Autoridad Nacional" en esta materia.
* Las artes marciales. La ley establece que el Ministro de Defensa, por intermedio de la DGMN, tiene bajo su control estas actividades en el país[71]. Ello, porque se ha estimado conveniente que todas las academias o escuelas que enseñan técnicas de lucha o combate personal sean debidamente supervisadas.

6.6. Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos (ANEPE)

Es un centro de estudios encargado de impartir docencia no sólo a Oficiales Jefes o Superiores de las FF.AA., sino también a profesionales de los más altos niveles de la administración civil del Estado a través de una amplia gama de cursos destinados a optimizar su capacitación en

[67] Reglamento orgánico y de funcionamiento de la D.G.M.N., de 1990.
[68] La normativa correspondiente está contenida en el Decreto Ley (DL) Nº 18.953, del 9 de marzo de 1990. Ver el capítulo siguiente: "La Movilización Nacional".
[69] Las normas de reclutamiento están establecidas en el DL Nº 2.306 de 1978. Ver el capítulo siguiente: "La Movilización Nacional".
[70] Ley 17.798.
[71] Ley 18.356, el 30 de Octubre de 1994.

materias asociadas con la seguridad, el desarrollo y la defensa nacional. Fue creada en 1982[72], siendo la continuadora de la Academia Superior de Seguridad Nacional (1974) y de la más antigua Academia de Defensa Nacional (1947), aunque con un ámbito de acción más amplio y de mayor jerarquía.

Su director es un Oficial General de las FF.AA. en servicio activo, designado por el Presidente de la República; el Subdirector es un Oficial Superior en servicio activo, de una rama de las FF.AA. distinta a la del director. Su cuerpo académico está compuesto por profesionales civiles y de la defensa nacional en servicio activo o en retiro. Además, de una variada gama de seminarios y cursos de extensión, imparte un conjunto de cursos regulares:

* Curso de Alto Mando, para Oficiales Superiores de las FF.AA. que posean la especialidad de Estado Mayor o Ingeniería.
* Curso de Estudios Superiores para Oficiales Jefes y Superiores de los Servicios (médicos, abogados, etc.) de las distintas ramas de la Defensa.
* Curso Superior de Estudios Políticos y Estratégicos para profesionales de la administración, pública, profesionales voluntarios del sector privado y Oficiales Superiores y Jefes de las FF.AA. y de Orden y Seguridad. Eventualmente, se ha integrado a oficiales de países amigos.

[72] Por Decreto Supremo (DS) Nº 657, del 18 de agosto.

Capítulo V: La Movilización Nacional

La defensa es una tarea del conjunto de la sociedad. En caso de conflicto externo, considerado por la Constitución Política de la República como un estado de excepción bajo la denominación de "estado de asamblea", los criterios para asignar recursos y para hacer funcionar estructuras se modifican para responder a la movilización nacional. Ésta es la materia del presente capítulo, en el que también se analizan los distintos modelos teóricos de servicio militar y se explica el por qué de la opción chilena por el modelo de Servicio Militar Obligatorio.

1. Concepto y Características Generales

El sustento legal de la movilización nacional se encuentra en la Ley N° 18.953 referida a las "Normas sobre Movilización", donde se la concibe y define como 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.

Como tal, la movilización posee una dirección centralizada cuya responsabilidad última recae en la persona del Presidente de la República. El cumplimiento de las etapas que comprende es descentralizado y está bajo la responsabilidad de los respectivos Directores de los Campos de Acción; el Interno, el Económico, el Externo y el de la Defensa[73].

La preparación de la movilización nacional se realiza en estado de normalidad constitucional mediante la planificación y alistamiento de os potenciales humanos, materiales e industriales. La planificación nacional incluye la elaboración y la actualización permanente de los documentos y planes de movilización, función que le corresponde desarrollar al Estado Mayor de la Defensa Nacional (EMDN). El alistamiento comprende la coordinación y ejecución de medidas preparatorias de movilización, función que ejecuta la Dirección General de Movilización Nacional (DGMN). Ambos organismos -EMDN y DGMN- dependen orgánicamente del Ministerio de Defensa Nacional.

Como se señaló, la movilización comprende dos ámbitos: el humano y el material e industrial. Sus aspectos más importantes son los que a continuación se describen:

[73] Ver Parte III, capítulo IV, acápite 5: "Campos de acción".

1.1 Movilización del potencial humano

El potencial humano movilizable en caso de conflicto se asigna a los campos de acción a partir de un proceso de requerimientos que ellos mismos formulan a la DGMN.

La política en materia de medios humanos considera, por una parte, a las Fuerzas Armadas activas, de carácter profesional, a las cuales se incorpora anualmente el contingente de soldados que, de acuerdo a la norma constitucional legal vigente, cumplen con el Servicio Militar Obligatorio; por otra parte, considera también una reserva instruida y preparada que, en caso de conflicto, es llamada a prestar servicios en los distintos campos de acción en que se organiza el Estado.

Es política del Estado de Chile contar con fuerzas en presencia en un número suficiente para cumplir con las tareas propias de la defensa del país en tiempos de paz. Básicamente, estas tareas consisten en el entrenamiento y alistamiento operacional, la educación e instrucción de sus cuadros de oficiales suboficiales y soldados, la mantención de sus medios materiales y, por último y de manera relevante, todas aquellas actividades propias de unas Fuerzas Armadas llamadas a cumplir importantes labores en función del desarrollo social, cultural y económico del país.

Una correcta concepción de las reservas, así como su oportuna preparación y movilización para enfrentar un conflicto, son materias de la mayor importancia en el área de la Defensa Nacional.

1.2. Movilización del potencial material e industrial

La movilización del potencial material e industrial es semejante a la del potencial humano. Es decir, los campos de acción formulan sus requerimientos a la DGMN, organismo que efectúa las asignaciones considerando las existencias con que cuentan las empresas é industrias en el país.

2. Servicio Militar

Las naciones enfrentan los dilemas de la defensa de distintas maneras, según sus rasgos y condicionantes singulares. Uno de tales dilemas es el de los contingentes humanos necesarios para conformar la fuerza militar y una de las respuestas es el sistema de conscripción.

2.1. Los modelos teóricos

En general es posible distinguir tres tipos o métodos de conscripción: el obligatorio universal el obligatorio selectivo y el voluntario profesional.

El modelo obligatorio universal responde a la necesidad de que todos los ciudadanos en estado de cargar armas cumplan con las exigencias de defensa atendiendo al concepto de "nación en armas". Rasgos básicos del modelo son en primer lugar su carácter obligatorio es decir, todas las personas que puedan cumplir con alguna tarea en las instituciones de las Fuerzas Armadas deben reclutarse en función de la necesidad inmediata de contar con una fuerza militar numerosa y permanentemente entrenada. En segundo lugar su universalidad es decir efectivamente todos cumplen la carga pública del servicio militar. En tercer lugar su carácter solidario según el cual cada ciudadano contribuye a la defensa de su país sin esperar más retribuciones que la satisfacción del deber cumplido.

El modo obligatorio selectivo mantiene el carácter obligatorio y solidario de la carga pública pero en virtud de factores internos y externos no exige la concurrencia de todas las personas para cumplirlo. Evidentemente esto introduce la necesidad de un mecanismo de selección sobre la base de un sistema azaroso y obligatorio o bien sobre un una norma que, establecida por el legislador, discrimine y estipule causales de exención.

Con todo, la selectividad supone la pérdida del carácter universal del modelo y esto acarrea dificultades. Las soluciones posibles a estas dificultades son dos: la primera es introducir al modelo ciertos elementos compensatorios que de alguna forma corrijan la desigualdad que se produce entre quienes cumplen y quienes no cumplen el servicio militar. La segunda es avanzar en la creación de un sistema de prestaciones ciudadanas en el cual el joven que no es seleccionado para cumplir con su servicio militar se equipara en parte con el que sí lo es cumpliendo una prestación sustitutoria de carácter civil.

La solución por la vía de compensaciones mantiene, en lo general, la desigualdad introducida por la selección, aunque la atenúa con la creación de elementos compensatorios. A su vez, la solución por la vía de un sistema de prestaciones ciudadanas corrige en parte la desigualdad, a condición de que el sistema obligue a todas las personas a cumplir con una carga pública, prioritaria y principalmente de tipo militar y sustitutoriamente de tipo civil; en las mismas condiciones de exigencia y universalidad. Aunque cierta desigualdad se mantiene, en tanto el joven que cumple su servicio militar pone a disposición del país

su propia vida, la solución sustitutoria responde en parte al mismo fundamento en que se basa el servicio militar, es decir, el compromiso de los individuos con los bienes o servicios que se entregan al conjunto de la sociedad a través del Estado y que en ningún caso exime de tal compromiso. Por lo mismo, ella exige del Estado disponer de una oferta suficiente de puesto civiles además de los militares, para satisfacer el requisito de universalidad.

En el modelo voluntario profesional las distintas ramas reciben personas que, voluntariamente y bajo condiciones de tipo contractual, cumplen con su servicio por un determinado período de tiempo, al cabo del cual la obligación contractual se extingue. A diferencia de los modelos anteriores, cuyos rasgos centrales son la obligatoriedad, la universalidad y la solidaridad, en este modelo el elemento básico es su voluntariedad, motivada por razones vocacionales o por buenas perspectivas de desarrollo económico. Es decir, se está en presencia de un contingente de soldados profesionales que, en esto, se equiparan parcialmente con los oficiales y suboficiales encargados de entrenarlos y conducirlos en situaciones de conflicto.

2.2. El Servicio Militar en Chile

Las Fuerzas Armadas de Chile están conformadas sobre la base de un modelo mixto que, en forma proporcional, combina oficiales y suboficiales, profesionales en la carrera militar con soldados conscriptos incorporados a través del Servicio Militar Obligatorio (SMO)[74]. Los períodos de reclutamiento y licenciamiento, así como la duración de la conscripción, son diferentes en cada una de las ramas de las Fuerzas Armadas. En el Ejército, la obligación rige por 12 meses para los dos tercios del contingente y por 12 meses para el tercio restante. En la Armada, la duración es de 24 meses y en la Fuerza Aérea, al igual que en el Ejército, de 12 meses.

El sistema de conscripción chileno, instaurado a comienzos del siglo XX, sigue los lineamientos del modelo obligatorio selectivo y responde a las necesidades defensivas de nuestro país, impuestas especialmente por su singularidad geográfica y por las restricciones de sus recursos.

El costo del modelo de conscripción obligatorio universal, y el hecho de ser innecesario, lo han eliminado como opción disponible para nuestro país. Por su parte, el modelo voluntario profesional supone unas Fuerzas Armadas enteramente profesionales, pequeñas en número, pero

[74] Conforme lo dispone el Decreto Ley Nº 2.306 de 2 de agosto de 1978 sobre "Normas sobre Reclutamiento y Movilización de las Fuerzas Armadas".

dotadas con una capacidad tecnológica que suple de manera adecuada su relativamente baja cantidad de hombres, poseedoras de un conveniente nivel de entrenamiento y con reservas en condiciones de ser movilizadas con rapidez y eficiencia. Sin embargo, su costo y su inadecuación a las condicionantes político-estratégicas, económicas y sociales de nuestro país, también lo han hecho descartable para Chile.

La política del Estado de Chile es mantener el modelo obligatorio selectivo. Aparte de las características propias de los otros modelos, influyen en esta decisión una serie de factores, dentro de los cuales se pueden citar los siguientes:

- La responsabilidad que asiste al Estado en cuanto al deber de asegurar el bien público "defensa nacional".
- La necesidad de mantener Fuerzas Armadas en condiciones de satisfacer los requerimientos mínimos de seguridad, en virtud de la condición disuasiva que requieren tener.
- La contribución del contingente reclutado a través del SMO a las necesarias fuerzas en presencia que exige la protección de nuestro país.
- Los imperativos éticos y jurídicos consagrados en la normativa constitucional, que implican la obligación para todos los ciudadanos de servir al país a través de su contribución en la defensa.
- La importante función de integración que cumple el servicio militar entre las Fuerzas Armadas y la ciudadanía.
- Los elevados costos que impone una profesionalización total.

2.3. Adecuación del SMO chileno

A partir de 1994, el Servicio Militar Obligatorio chileno comenzó a ser readecuado para darle al modelo obligatorio selectivo un carácter compensatorio, sin afectar los fundamentos militares del mismo.

Como se dijo, en tiempos de paz, el SMO se aplica en forma selectiva dentro del universo de cada generación de jóvenes en edad de cumplir este deber ciudadano. Siendo así, resulta inevitable que la selección diferencie un grupo de jóvenes que cumple su servicio militar de otro, mayoritario, que no lo cumple. En la actualidad, de un universo promedio anual de 120.000 convocados, sólo de 25.000 a 30.000 jóvenes son seleccionados.

Por otra parte, los cambios económicos, sociales y culturales acaecidos en la sociedad chilena, especialmente en el último tercio del siglo XX,

fueron alterando aspectos centrales en la aplicación del modelo. Por ejemplo, la función social que el SMO cumplió en cierto momento, al permitir la alfabetización y socialización de parte importante de los jóvenes que se incorporaban a sus filas, fue siendo cubierta por otros mecanismos de la sociedad, como la masificación de la educación.

Del mismo modo, es un hecho que, en una sociedad democrática más desarrollada, los ciudadanos gozan de mayores recursos políticos, informativos y expresivos. Y, a la vez, que la carga que impone a los jóvenes la defensa del país compite con una oferta de oportunidades individuales más atractivas.

La consecuencia de estos fenómenos -selectividad, pérdida parcial de la antigua función social de la conscripción, ciudadanos con mayor disponibilidad de recursos y oportunidades- fue un cierto desajuste entre el modelo de SMO vigente y las condiciones sociales para su cumplimiento.

En atención a este problema, el Estado de Chile impulsó un conjunto de medidas conducentes a readecuar la modalidad de servicio militar para adaptarla mejor a condiciones sociales como las descritas, tales medidas, además de crear compensaciones que benefician a aquellos jóvenes que efectivamente cumplen este deber ciudadano, tienen el propósito de avanzar gradualmente hacia un Servicio Militar Obligatorio caracterizado por procesos de instrucción y entrenamiento optimizados con el fin de entregar, de este modo, conscriptos que posean una mejor calidad militar y una mayor capacidad personal.

Este perfeccionamiento redunda en un más alto grado de preparación de las Fuerzas Armadas de Chile para el cumplimiento de sus misiones relacionadas con la defensa nacional.

Parte IV: El Escenario Geográfico de la Defensa

Chile presenta una singular condición geográfica que influye directamente en el plano de la defensa nacional. Efectivamente, la existencia de climas severos en nuestras regiones extremas impone, por ejemplo, limitaciones de aclimatación a las unidades desplegadas en una de esas zonas para ser rápidamente desplazadas a la otra. De igual manera, la larga configuración de nuestro país, con una distancia de 4.000 kilómetros entre las regiones extremas de su territorio continental, así como las dificultades de comunicación terrestre con la región austral, determinan la necesidad de mantener fuerzas permanentes. En fin, la falta de profundidad de nuestro territorio en el sentido este-oeste, que hace fácilmente alcanzables los puntos neurálgicos de nuestro país, obliga a la adquisición de costosa tecnología para garantizar grados razonables de protección.

Las características geográficas de nuestro territorio distinguen a Chile en sus espacios terrestre, marítimo y aéreo. En una importante medida, ellas le confieren una particularidad e identidad propias, a la vez que generan las determinaciones que deben considerarse, entre otros elementos, para la estructuración de una eficiente y efectiva defensa.

En definitiva, comprender la peculiar configuración geográfica de Chile es un aspecto decisivo para entender la defensa nacional, sus desafíos y necesidades. Por esta razón, se estima conveniente presentar un resumen de los rasgos geográficos generales de nuestro país.

Capítulo I: Chile, Una Geografía Difícil

El territorio continental de Chile es una estrecha faja de tierra circunscrita por la cordillera de Los Andes y el Océano Pacífico. Presenta una diversidad de climas, desde los tórridos del desierto nortino hasta los gélidos de la estepa o pampa magallánica, así como una variedad de accidentes geográficos: meseta altiplánica en el norte, altas cumbres y valles en el centro, e islas y pampa en la región austral. El territorio insular chileno es uno de los más abigarrados del mundo, aunque también incluye la isla más solitaria del planeta: Isla de Pascua. Todo esto hizo decir a un connotado escritor nacional que Chile posee "una loca geografía". Al espacio continental debe sumarse el territorio antártico y los vastos espacios marítimos y aéreos por vigilar y controlar.

1. Espacios Nacionales

Chile tiene una superficie continental en Sudamérica de 756.626 Kms^2 y un mar territorial de 101.163 Kms^2, una zona económica exclusiva de 3.464.462 Kms^2 y un territorio antártico de 1.249.681 Kms^2, sobre el que reclama soberanía. Su población es de 14.210.400 habitantes, con una densidad promedio de 7,3 habitantes por Km. cuadrados[75]. Se encuentra ubicado en el extremo sur occidental de América del Sur y asienta su territorio sobre accidentes geográficos cuyas singularidades le otorgan características diferenciales, no solamente en relación con los países de la región, sino que, en una importante medida, respecto de la totalidad de los países del mundo. El territorio nacional está conformado por una triple dimensión basada en los espacios terrestres, marítimos y aéreos bajo su soberanía. Administrativamente, en lo que se refiere al espacio terrestre, está dividido en trece regiones (ver mapa 1).

[75] INE: Proyección a 1995 del censo de población de 1992.

Mapa 1: Mapa Político-Administrativo de Chile Continental

Región	Capital	Provincia	Capital
De Tarapacá	Iquique	Parinacota	Putre
		Arica	Arica
			Iquique
De Antofagasta	Antofagasta	Tocopilla	Tocopilla
		El Loa	Calama
		Antofagasta	Antofagasta
De Atacama	Copiapó	Chañaral	Chañaral
		Copiapó	Copiapó
		Huasco	Vallenar
De Coquimbo	La Serena	Elqui	Coquimbo
		Limarí	Ovalle
		Choapa	Illapel
De Valparaíso	Valparaíso	Petorca	La Ligua
		San Felipe de Aconcagua	San Felipe
		Quillota	Quillota
		Los Andes	Los Andes
		Valparaíso	Valparaíso
		San Antonio	San Antonio
		Isla de Pascua	Hanga Roa
Metropolitana de Santiago	Santiago	Chacabuco	Colina
		Santiago	Santiago
		Cordillera	Puente Alto
		Melipilla	Melipilla
		Talagante	Talagante
		Maipo	San Bernardo
Del Ltdor. Gral. Bernardo O'Higgins	Rancagua	Cachapoal	Rancagua
		Cardenal Caro	Pichilemu
		Colchagua	San Fernando
Del Maule	Talca	Curicó	Curicó
		Talca	Talca

		Cauquenes	Cauquenes
		Linares	Linares
Del Biobío	Concepción	Ñuble	Chillan
		Concepción	Concepción
		Biobío	Los Ángeles
		Arauco	Lebu
De la Araucanía	Temuco	Malleco	Angol
		Cautín	Temuco
De Los Lagos	Puerto Montt	Valdivia	Valdivia
		Osorno	Osorno
		Llanquihue	Puerto Montt
		Chiloé	Castro
		Palena	Chaitén
Aisén del Gral. Carlos Ibáñez del Campo	Coihaique	Aisén	Puerto Aisén
		Coihaique	Coihaique
		General Carrera	Chile Chico
		Capitán Prat	Cochrane
De Magallanes y de la Antártica Chilena	Punta Arenas	Última Esperanza	Puerto Natales
		Magallanes	Punta Arenas
		Tierra del Fuego	Porvenir
		Antártica Chilena	Puerto Williams

2. Espacio Terrestre Continental

Chile continental sudamericano conforma una larga y estrecha faja de territorio entre la cordillera de los Andes y el Océano Pacífico, con un largo de 4.300 Kms., y un ancho máximo de 435 Kms. Está ubicado

entre los 17°30' 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.

Su climatología es marcadamente marítima, siendo en general muy homogénea en cuanto a temperaturas, pero con una pluviometría muy variable. La variación de temperaturas medias entre la I y XII Regiones es inferior a 15°C, valor modesto considerando que existe una diferencia de latitud cercana a los 40°. No obstante, las precipitaciones varían desde una fracción de milímetro anual en el norte, a más 4.000 mm. en ciertas regiones del sur-austral. Basándose principalmente en la pluviometría, el país se divide en tres grandes zonas climáticas: clima desértico en las regiones I a IV, mediterráneo entre la V y X regiones, y templado-frío en las regiones XI y XII. A esta climatología, debe sumarse el efecto regulador que produce el mar, haciendo el clima más benigno en la costa que en el interior.

No sólo la temperatura varía en sentido transversal, sino también el relieve, puesto que Chile está dividido longitudinalmente por tres subfajas: la cordillera de la Costa, el valle central y la cordillera de los Andes. Al sur de la X Región continúa sólo la cordillera de los Andes, transformándose el valle y la cordillera de la Costa en una infinidad de islas y fiordos.

Por otra parte, el territorio continental sudamericano como un todo está caracterizado por accidentes geográficos que le otorgan rasgos de insularidad, la cual se concluye al constatar la forma como se han establecido sus límites.

El territorio continental presenta, por el norte, extensas zonas áridas y desérticas; por el sur, el Paso Drake; la cordillera de los Andes se manifiesta a lo largo de su extensión y, por el oeste, el Océano Pacífico.

Visto de otra forma, el propio territorio continental chileno está conformado por una suerte de tres grandes "áreas geográficas", a lo que debe sumarse el grupo de islas oceánicas y la Antártica. Una primera área se ubica en el norte del país (I a III regiones), con clima desértico y baja densidad poblacional, posee recursos minerales y marítimos, y está dotada de importantes puertos especializados que satisfacen las necesidades de flujos de carga desde y hacia Chile. 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 y XII regiones), con clima frío, caracterizada por la existencia de numerosas islas y pequeños poblados costeros y que finaliza en la región de Magallanes (XII Región). Esta última depende de las vías marítimas y aéreas como única forma de comunicación con el centro del país. En la región de Magallanes destacan los pasos interoceánicos del Estrecho de Magallanes y el Paso Drake, así como el puerto de Punta Arenas, que es el principal puerto regional y ofrece enlace marítimo y aéreo con el continente antártico. Asimismo, el Canal Beagle constituye una importante vía marítima en esta región. El Territorio Antártico Chileno es también considerado, administrativamente, como parte de la Región Magallánica.

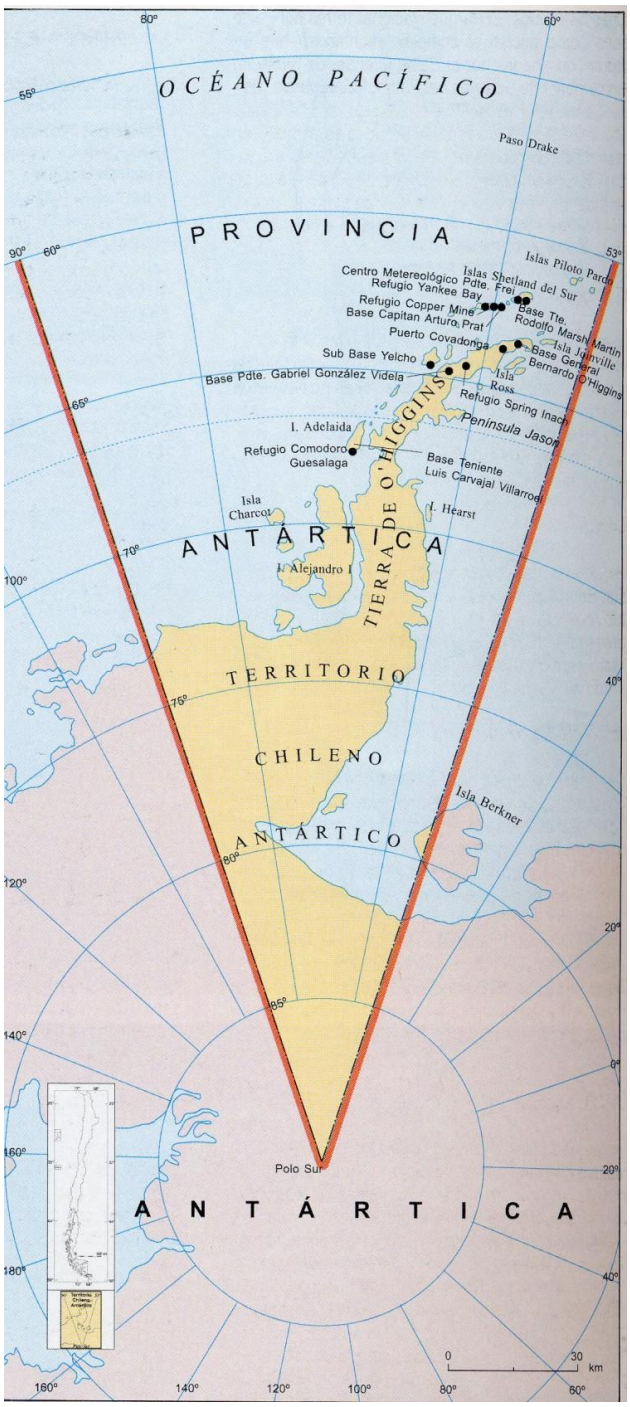
3. Territorio Antártico

Al sur del Paso Drake, y más allá del continente sudamericano, se encuentra el Territorio Antártico Chileno, que conforma un triángulo esférico que se proyecta hasta el Polo Sur entre los meridianos 53° Y 90° oeste, con una superficie de 1.250.000 Kms^2. En esta área existe, de hecho, una potencialidad de recursos pesqueros y mineros actualmente no explotados y que son objeto de investigación por varios países, incluido el nuestro.

Chile ha dispuesto que sus autoridades, asentadas en la región de Magallanes ejerzan el control administrativo sobre las actividades en aquella área, donde hay presencia permanente de personal de las instituciones de la defensa nacional de Chile. Estas competencias se ejercen de acuerdo con el marco jurídico internacional vigente al sur de los 60º de latitud sur.

Debe destacarse que la Antártica se encuentra bajo un estatuto jurídico especial, que Chile reconoce y respeta en su calidad de Miembro permanente del Tratado Antártico y país suscriptor del protocolo de Madrid, de la Convención de los Recursos Vivos Marinos Antárticos y otros convenios especializados (ver mapa 2).

Mapa 2: Mapa del territorio antártico chileno



4. Espacio Marítimo

En lo marítimo, los territorios nacionales son los correspondientes al denominado "Mar Chileno", que 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 de cerca de 4.300 Kms. de largo, resulta una superficie de 3.464.462 Kms^2. de mar, sin considerar la proyección marítima del Territorio Antártico Chileno, respecto de la cual Chile ejerce ciertas competencias teniendo en consideración los instrumentos jurídicos internacionales vigentes aplicables en el área. Esto ofrece 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 atenciones de litoral en el mundo.

Dentro de este espacio marítimo es necesario tener presente los conceptos de Mar Territorial, de 12 millas náuticas (mn) de ancho (22 Kms), medidas desde las líneas de base[76], donde se ejerce soberanía plena, reconociendo el derecho de paso inocente de naves extranjeras ejercido en conformidad con el derecho internacional; la Zona Contigua, de 12 mn. adyacentes al mar territorial, donde se ejerce la fiscalización respecto de las leyes y reglamentos nacionales aduaneros, fiscales, de inmigración y sanitarios; la 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 del subsuelo 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 de las Naciones Unidas del Derecho del Mar.

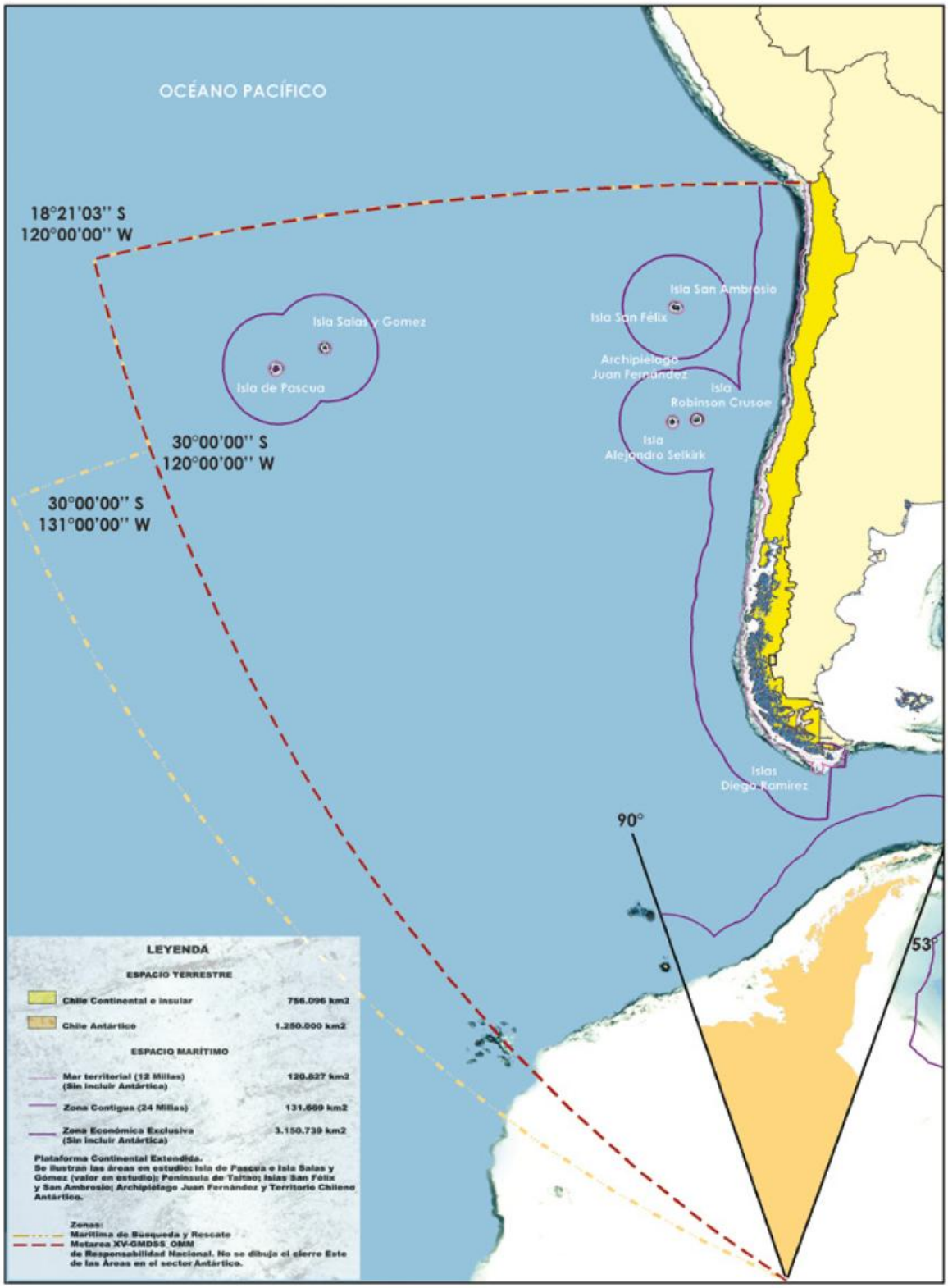
Además, Chile considera el Mar Presencial, entendido como el espacio oceánico comprendido entre el límite de nuestra zona económica exclusiva y el meridiano que, pasando por el borde occidental de la plataforma continental de la Isla de Pascua, se prolonga desde el paralelo del hito fronterizo N° 1 hasta el Polo Sur. En esta área de la alta mar la voluntad de Chile es estar presente, observando y participando en las mismas actividades que desarrollan otros Estados, con apego irrestricto al derecho internacional.

El territorio chileno incluye también varias islas del Océano Pacífico, siendo las más próximas al continente las del Archipiélago Robinson Crusoe, a 360 mn. (667 Kms.), y las islas San Félix y San Ambrosio, a

[76] En virtud del artículo 8 del Tratado de Paz y Amistad Chileno-Argentino de 1984, los efectos jurídicos del Mar Territorial en las relaciones mutuas quedan limitados a tres millas marinas en el área determinada por dicho artículo.

500 mn. (926 Kms.), las más alejadas son Salas 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 (Pascua, Salas y Gómez) 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 Kms2, superando en poco más de seis voces la extensión de su territorio continental sudamericano.

Mapa 3: Mapa de espacios marítimos nacionales



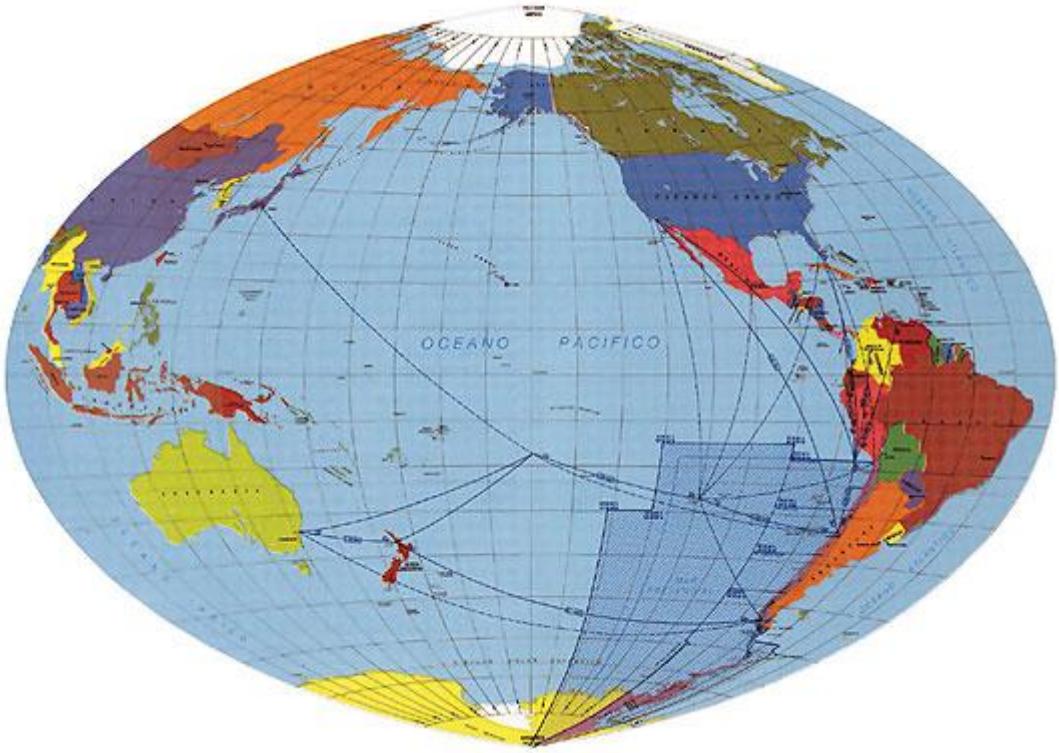
5. Espacio Aéreo

A los espacios terrestres y marítimos es necesario agregar aquellos que corresponden al espacio aéreo, definido como la masa gaseosa que tiene contacto y se superpone con la tierra y mar de Chile, hasta una altura de aproximadamente 80 a 100 Kms. La característica principal del espacio aéreo es la presencia de gases, especialmente de oxígeno, que permiten el vuelo de aparatos sustentados en la resistencia aerodinámica que oponen que oponen los gases a un móvil desplazándose a velocidades predeterminadas.

Para efectos del control del tráfico aéreo, la Organización Aeronáutica Civil Internacional (OACI) le reconoce a Chile tuición y responsabilidad en un área que, en general, se atiende desde límite norte (lat. 18º21' N) hasta el Polo Sur y desde el límite político internacional (al este) hasta el meridiano 131°00' W. En total, el espacio aéreo controlado por nuestro país cubre una superficie de 26,8 millones de Kms^2, lo que incluye su territorio continental e insular, sus aguas territoriales y la alta mar frente a sus costas.

En lo que se refiere específicamente a la soberanía del espacio aéreo, la Comunidad Internacional Aeronáutica acepta el principio de la soberanía de los Estados en el espacio aéreo situado sobre su territorio, lo que, además, es reconocido en el artículo 1º del Convenio de Chicago. A mayor abundamiento, la disposición siguiente de este mismo convenio precisa que se considerarán como territorio de un Estado las áreas terrestres y las aguas territoriales adyacentes a ellas que se encuentran bajo la soberanía, dominio, protección o mandato de dicho Estado.

Mapa 4: Mapa del espacio aéreo de Chile



Capítulo II: Territorio y Defensa

La factibilidad de defensa de un territorio depende, en buena medida, de su forma. Las diversas escuelas geopolíticas coinciden en que las formas territoriales circulares son de más fácil defensa que las formas alargadas. Dadas las características del territorio continental chileno, su defensa presenta complejos dilemas, los que se acrecientan por el desmembramiento en numerosas islas que sufre a partir de la XI Región. Pero nuestro territorio no sólo es continental, sino también antártico e insular, prolongándose hasta la Isla de Pascua por el oeste. Además, deben considerarse sus extensos espacios marítimos y aéreos, los que imponen un magno desafío a la defensa nacional.

1. Territorio Nacional

En cuanto a la relación del territorio con la defensa nacional, es necesario tener presente la forma y distancias del territorio de Chile. En su extensión continental americana, Chile es el país más largo y angosto del mundo y el que, proporcionalmente, tiene mayores espacios marítimos y aéreos; donde el derecho internacional le permite ejercer distintos grados de soberanía.

Debe destacarse que nuestro territorio no solamente está constituido por su parte continental, sino también por las islas oceánicas y el territorio antártico, lo que le da una condición tricontinental: sudamericano, antártico y de proyección hacia Oceanía. Si bien el país está geográficamente disgregado, su soberanía se distribuye en un trapezoide cuyas líneas, en un sentido genérico, tocan con el Perú (en el límite norte), y con Bolivia y Argentina (en el este), el Polo Sur y la Isla de Pascua. Este gran espacio terrestre, marítimo y aéreo, descontando la alta mar incluida en él, es lo que entendemos por "territorio nacional".

Mapa 5: Mapa del territorio nacional y mar presencial

Así, nuestro territorio multiplica sus distancias. En el sentido norte-sur nuestras áreas de interés están separadas por aproximadamente 8.000 Kms.; otro tanto ocurre en la dirección este-oeste, que también adquiere gran dimensión, considerando que la Isla de Pascua se encuentra a 3.700 Kms. de la costa central.

Esta dispersión y configuración geográfica del territorio, más la forma extremadamente alargada y angosta que tiene en el continente americano, sus extensos espacios marítimos y áreas insulares, así como sus diferencias climáticas en el eje norte-sur y este-oeste, son factores que dificultan las comunicaciones internas e imponen un tremendo desafío a la defensa nacional.

2. Perspectiva Geoestratégica

Desde la perspectiva geoestratégica, la forma de faja larga y angosta que tiene nuestro territorio continental es uno de los factores más importantes por considerar. Por una parte, nos obliga a elegir y dosificar muy bien dónde concentrar nuestros esfuerzos defensivos, ya que sería impensable distribuir fuerzas a lo largo de toda nuestra extensa frontera; más todavía, cuando las distancias entre las Regiones extremas (I y XII) hacen complejo considerar algún apoyo mutuo. Por otra parte, lo angosto del territorio hace difícil cualquier acción defensiva en el sentido este-oeste. A lo anterior, debe sumarse el hecho de que las regiones XI y XII no tienen continuidad geográfica terrestre con el centro del país, que es su "zona corazón" o "núcleo vital". Todo lo anterior contribuye a que la situación vecinal de Chile sea muy singular, pudiendo su frontera ser fuente de integración como también de potenciales conflictos[77].

En el extremo norte se produce el contacto de Chile con los tres países vecinales. Se trata, precisamente, de una de las zonas con más baja densidad de población. Lo que se agrava al tener en cuenta nuestra comparativamente decreciente proyección demográfica. Además, esta misma zona alberga las mayores riquezas mineras del país y aún queda mucho por explorar y explotar. Por otro lado, producto de los procesos de integración y de apertura comercial, así como del explosivo crecimiento de varios países asiáticos de la cuenca del Pacífico. La zona norte de Chile se considera especialmente apta para la consolidación de los denominados "corredores bioceánicos" o "corredores transversales".

Más aún, la relativa escasez de población no sólo es propia del extremo norte de nuestro país, sino también del extremo sur, donde aún hay riquezas pesqueras, forestales y mineras sin explotar, a la espera de que la ecuación costo-beneficio se haga conveniente. A ello se suma la presencia de los únicos pasos naturales que unen el Pacífico y el Atlántico: Estrecho de Magallanes y Paso de Drake, los cuales son de enorme importancia estratégica. La proximidad de la Antártica es otro aspecto que otorga particular importancia a esta zona austral.

En general, la organización del territorio nacional presenta una dicotomía en términos de población y concentración de actividades económicas. Existen regiones centrales con una alta capacidad de generación y absorción de cambios innovadores, junto a regiones periféricas cuyo desarrollo está marcado por condiciones que les han

[77] Una mirada específica de áreas geográficas especialmente sensibles se ofrece en el acápite 3 de este mismo capítulo.

impuesto un desarrollo relativamente más lento que a otras áreas del país y por una relación de dependencia de las instituciones centrales. Esta situación hace que la integración nacional sea uno de los principales fundamentos para el desarrollo nacional.

Específicamente, en términos demográficos, Chile presenta dos asimetrías. La primera es la desigual distribución de la población en el eje norte-sur, ya que en su mayoría se encuentra concentrada en la zona centro-sur y en grandes centros poblados, en desmedro de las zonas extremas donde, paradojalmente, se concentran los mayores recursos naturales del futuro. La segunda es la concentración de la población en la franja oeste, en desmedro del sector este. Esta asimetría demográfica afecta al desarrollo y seguridad del país, especialmente al considerar que las zonas más despobladas coinciden con las zonas fronterizas extremas.

Desde el punto de vista de la defensa nacional, la desigual distribución de la población y la baja densidad existente en las zonas extremas son factores que obligan a considerar el transporte de medios humanos y materiales desde la zona central hacia esas áreas, con el agravante de que ellas son de difícil acceso, pues la Zona Norte abriga el desierto más árido del mundo y la Zona Austral se encuentra desvinculada por tierra del núcleo vital. Dicha condición hace imperativo tener medios militares en presencia.

3. Perspectiva Oceanoestratégica

Nuestros espacios marítimos de interés se pueden agrupar en cuatro grandes áreas. Primero, el espacio adyacente a la ribera continental americana, hasta las 200 mn. (370 Kms.), que engloba al Mar Territorial y la Zona Económica Exclusiva (ZEE). Segundo, el Mar Territorial, la ZEE y la plataforma continental que proyectan las islas oceánicas chilenas. Tercero el espacio marítimo que rodea el territorio antártico reclamado por Chile, destacándose que el ejercicio de las competencias correspondientes se realiza de acuerdo con el marco jurídico internacional en virtud del Sistema Antártico. Y, cuarto, el amplio espacio marítimo que comprende el Océano Pacífico más allá de nuestra Zona Económica Exclusiva, que hemos denominado "Mar Presencial", cuyo borde configura nuestras fronteras exteriores y que también es un área de simple interés. En este amplio espacio, queremos ejercer soberanía o presencia, según lo permita el derecho internacional.

Todo el espacio oceánico señalado y los intereses marítimos por resguardar, más la presencia de los pasos bioceánicos del Estrecho de Magallanes y del Paso Drake, representan un contundente desafío para

la defensa nacional. Especial mención merece Isla de Pascua, territorio chileno que constituye un importante punto de apoyo para la proyección de Chile en el Pacífico.

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.

La entrada en vigencia de la Convención del Mar y la ratificación por parte de Chile de varios acuerdos internacionales que norman las actividades en el mar, acompañando a una legislación moderna como son las leyes nacionales de pesca, de Bases para el Medio Ambiente y la Política del Uso del Borde Costero, permiten que Chile esté donde la jurisdicción nacional es más intensa de acuerdo al derecho internacional marítimo, en cuya elaboración nuestro país ha jugado un papel activo e importante[78].

Con todo, el derecho internacional marítimo es una normativa en evolución, en la que influyen la formación de precedentes y la claridad de conceptos. Por lo mismo, subsiste la necesidad de que Chile exprese nítidamente su posición sobre interpretaciones divergentes referidas, en particular, a la soberanía marítima nacional.

El derecho internacional marítimo, junto con ofrecer oportunidades para el desarrollo y explotación de los intereses marítimos de Chile, presenta aspectos que pueden derivar en situaciones conflictivas. Desde ya, en el marco de las relaciones internacionales, cobran especial interés los aspectos referidos a la delimitación pendiente en el sector antártico y la forma como los países ribereños pueden participar en las actividades que ocurren en el mar adyacente que se proyecta más allá de su Zona Económica Exclusiva, considerando los efectos que sobre el ecosistema tienen las actividades de explotación indiscriminada de recursos marinos. Éstos son aspectos que, de una u otra forma, pueden afectar el interés nacional.

En cuanto al comercio, el mar provee una vía de comunicación para el transporte rápido, seguro y eficiente de grandes volúmenes de carga. La rapidez con que emergen las naciones del otro borde de la cuenca del Pacífico, erigiéndose como atractivos mercados para los productos nacionales y de la región, permiten visualizar a este Océano como la vía

[78] La Ley de Pesca (DS Nº 430), la Ley de Bases para el Medio Ambiente y la Política de Uso del Borde Costero (decreto SSM Nº 475) fueron promulgadas en enero de 1992, marzo de 1994 y enero de 1995, respectivamente.

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 importaciones no sólo se mueve en el ámbito de la cuenca del Pacífico, sino 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, lo que nos indica que, en caso de que la vías marítimas fuesen interrumpidas, el país tendría problemas de subsistencia en un período relativamente corto. Nuestro principal producto de exportación, el cobre, y nuestro principal producto de importación, el petróleo, se transportan íntegramente por vía marítima, por lo que su protección adquiere una especial importancia. De igual forma, es importante la protección de los recursos vivos y minerales de nuestra ZEE, para lo cual se requiere un esfuerzo permanente de vigilancia y medios para detener a los depredadores.

Toda esta actividad marítima impone, además, la preservación del medio ambiente marino y salvaguardar la vida humana de quienes desarrollan sus labores en estos amplios espacios. Ello implica mantener la capacidad de prevenir la ocurrencia de accidentes y acudir con prontitud para el rescate si esto sucediera. Esta actividad, además de ser una exigencia moral, constituye una responsabilidad internacional de Chile dentro del espacio marítimo hasta los 131° de longitud Oeste.

En fin, el estudio del escenario marítimo nos impone no sólo 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 caso de conflicto; también debe alertarnos sobre otros desafíos, como el efectivo resguardo de nuestra extensa ZEE, en lo que se refiere a recursos pesqueros y minerales, o la evolución del derecho internacional marítimo.

En el mar, así como en todo el territorio nacional, es imperativo que la defensa nacional ejerza su influencia y actividad desde la paz.

4. Perspectiva Aeroestratégica

En lo relacionado con el escenario aéreo, la defensa nacional, en caso de conflicto, actuará buscando desde el aire influir sobre los acontecimientos en la superficie terrestre y marítima. Para tal efecto, este escenario aéreo y espacial presenta singularidades que condicionan

la búsqueda de una solución consecuente con las exigencias geográficas del país.

El extenso espacio aéreo nación, conjugado con la configuración geográfica y las grandes distancias entre los extremos del país con respecto a la zona central, determinan que el esfuerzo para controlar y eventualmente defender el acceso al espacio soberano sea de grandes proporciones, comparativamente con los medios que Chile puede asignar a esta tarea. Se agrega a ello la existencia de áreas vitales para la economía del país que requieren de una especial protección por parte de la defensa nacional, para garantizar su normal funcionamiento y seguridad.

Algunos de los factores que caracterizan o condicionan la defensa desde la perspectiva aérea son los siguientes:

* La extensión y forma del territorio nacional, que implican grandes distancias por recorrer e imponen serias dificultades en el abastecimiento logístico y en la conformación de un sistema de pistas del aterrizar. Esto determina que, para contar con un instrumento efectivo de disuasión, sea necesario tener medios logísticos capaces de reaccionar en forma rápida y efectiva. Esto implica la construcción y equipamiento de bases aéreas para el entrenamiento durante la paz y las operaciones en tiempo de guerra.
* La inmensidad del espacio aéreo de control aeronáutico, que requiere del uso de satélites para la vigilancia, navegación, comunicaciones y meteorología, tecnología de la cual Chile es dependiente y ante una situación de crisis o conflicto, puede ser negada desde el extranjero. Por consiguiente, implica una singular tarea la búsqueda de autosuficiencia en este aspecto vital para la defensa.
* La morfología del territorio nacional, que restringe las posibilidades de detección por radar desde la superficie, sumado a lo angosto de nuestro país, dificulta contar con una alarma temprana, capaz de anticipar una amenaza aérea y reaccionar adecuadamente. Esto es aún más crítico considerando la velocidad de los aviones y las pequeñas distancias desde las fronteras hasta nuestras bases aéreas.
* La meteorología variable en la zona sur, que restringe las operaciones aéreas, en cuanto a la posibilidad de actuar oportunamente, debido a las limitaciones que presenta el arma aérea bajo condiciones extremas.
* Finalmente, las necesidades de apoyo a las otras componentes del poder militar, ya que muchas de las operaciones que

realizan el Ejército y la Armada requieren la protección o control del espacio aéreo.

5. Algunas Conclusiones

Centrándonos en el factor estratégico en su conjunto, resulta necesario hacer presente que el escenario es uno de los aspectos más significativos para la conducción estratégica de las fuerzas militares. La geografía condiciona, favorable o desfavorablemente, cualquier concepción de empleo de las Fuerzas Armadas. Por otra parte, es una realidad que la magnitud y extensión de las fronteras terrestres, marítimas y aéreas de Chile, a la par de 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 conflictos al enfrentar intereses contrapuestos de los Estados.

Las características del ámbito geográfico, expresadas en la discontinuidad geográfica, las grandes distancias existentes desde el núcleo vital, el relativo despoblamiento de las zonas extremas y, en general, las características insulares del territorio nacional, hace imperativo contar con Fuerzas Armadas permanentes en las zonas extremas del país. Por otra parte, la escasa flexibilidad que presenta la red vial nacional, restringida por la geografía prácticamente a un solo camino en la dirección norte-sur, obliga a poner énfasis en el transporte marítimo y aéreo para el mantenimiento logístico y, dentro de las posibilidades, implementar vías terrestres de alternativa.

Las condiciones ya mencionadas, las características climáticas y el relieve de las diferentes zonas del territorio nacional y los extensos espacios marítimos y aéreos por vigilar y proteger, imponen formas de solución específicas y simultáneas en cada una de las áreas de operaciones. En cada área se requiere de unidades adecuadas a las diferentes características del escenario.

En la mayoría de los casos, las fuerzas en presencia, además del cumplimiento de la misión militar que les es propia, constituyen un importante aporte al desarrollo nacional, en especial en aquellas áreas insulares o poco pobladas, consideradas como "fronteras interiores críticas".

Todas estas condicionantes deben tenerse en cuenta al momento de definir la estructura de las Fuerzas Armadas, su organización,

despliegue, equipamiento e instrucción, de modo que puedan resguardar eficazmente la soberanía e integridad territorial

Capítulo III: Desafíos Geográficos

Por diversos motivos, algunas zonas geográficas del territorio chileno exigen una atención especial. En el capítulo que sigue se han identificado cinco de estas áreas: las denominadas "fronteras interiores", la Antártica chilena, el Océano Pacífico, la Isla de Pascua y el espacio exterior. Estas zonas representan, en realidad, un desafío para todos los campos de actividad del país y no sólo para el de la defensa nacional.

Como se ha visto, la geografía de Chile, su configuración, su relieve y su climatología representa por sí sola un importante desafío a la defensa nacional. No obstante, este desafío tiene una perspectiva más amplia que la defensa, abarcando también variados ámbitos del desarrollo nacional. Desde esta visión se han identificado cinco desafíos geográficos que involucran a todo el poder nacional.

1. Fronteras Interiores Críticas

La baja densidad de población que caracteriza a la región septentrional de Chile constituye un factor de vulnerabilidad importante[79]. Otro tanto es válido para algunos sectores del sur y de la región austral. A estas características, se añade el hecho de que tales zonas presentan condiciones que les han impuesto un desarrollo relativamente más lento que a otras áreas del país, aunque su potencial económico sea considerable en función de sus riquezas naturales.

Ahora bien, la proyección del crecimiento de la población de Chile es más bien moderada. En cambio, las previsiones sobre el ritmo de su crecimiento económico son significativas. Como consecuencia de la combinación de ambos factores, Chile aparece como un destino atractivo para la inversión extranjera y, eventualmente, para la población de países americanos con menor desarrollo o países del Pacífico con altas densidades poblacionales y falta de espacio físico. Una parte significativa de dichos flujos de inversión y migración puede crecientemente canalizarse hacia nuestras zonas extremas, situación

[79] Este factor se agrava al analizar las proyecciones demográficas previstas para la región. Por ejemplo, antecedentes del Centro Latinoamericano de Demografía (CELADE), dependiente de las NN.UU., indican que el crecimiento de la población de América Latina y el Caribe será de 587 millones de habitantes en el año 2010 y 686 millones en el 2025, con porcentajes de crecimiento que se sitúan en los 1,5 puntos y los 0,8 puntos, respectivamente. Fuente: CELADE: Población, equidad social y transformación productiva (cuadro 1.3.), Santiago de Chile, marzo de 1993.

que constituye un desafío que no es ajeno a las preocupaciones de la defensa nacional.

En resumen, la existencia de zonas de bajo poblamiento pero de alta potencialidad económica, principalmente en los extremos de nuestro territorio, constituye un factor de debilidad que es necesario superar. En este sentido, el Estado chileno se ha preocupado de implementar medidas tendientes a favorecer a las zonas extremas, de modo de incentivar su desarrollo, poblamiento e integración con el resto del país. Por ejemplo, los planes de desarrollo elaborados para la norteña ciudad de Arica y para la Zona Austral, así como lo relativo a la política de canalización de flujos internos de población hacia esas áreas. Cabe mencionar, además, los esfuerzos realizados por la Subsecretaria de Desarrollo Regional del Ministerio del Interior, junto con el Ministerio de Planificación Nacional (MIDEPLAN) y las instituciones de la defensa, en el análisis de propuestas especificas en materia de "fronteras interiores".

2. Océano Pacífico

Junto a la existencia de zonas extremas con las características señaladas, una realidad geográfica indesmentible hace de Chile una nación de la Cuenca del Pacífico. Pese a esto, en el pasado, Chile miró preferentemente hacia el norte y Europa, regiones que nuestra política exterior tendió a considerar como prioritarias. Si bien ocasionalmente se desarrollaron iniciativas relacionadas con nuestros intereses oceánicos y nuestros socios transpacíficos, sólo en las últimas décadas hemos comenzado a mirar en forma más articulada y sistemática hacia la otra ribera del Pacífico.

La Cuenca del Pacífico es, de todos los espacios oceánicos, el más extenso, poblado y abundante en riquezas marinas, abarcando poco menos de la mitad de la superficie de la tierra y hacia donde converge cerca del 60% de la población mundial.

Estas características doran al Océano Pacífico como factor determinante de las comunicaciones hacia un área que augura ser la de mayor dinamismo en el futuro próximo. De hecho, al igual que Chile, los países del continente Sudamericano miran hoy hacia el Pacífico con renovado interés para proyectar su comercio a los mercados de la cuenca. Esta perspectiva les presenta como conveniente alcanzar el litoral del Océano Pacífico y acceder desde allí a los centros vitales de las grandes rutas marítimas.

Chile, consciente de la importancia de su litoral del Pacífico para las economías de la subregión y para su propio desarrollo, ha fomentado la

habilitación de corredores internacionales de transporte bioceánicos que permitan el acceso al Océano Pacífico de países no ribereños. Junto con los beneficios socioeconómicos, esto plantea desafíos inéditos a la Defensa Nacional en el ámbito terrestre y marítimo, al introducir puntos focales y zonas de confluencia, e incrementar la actividad terrestre, marítima y portuaria.

Genéricamente, los corredores bioceánicos o transversales refieren a la vinculación física entre el Océano Pacífico con las zonas interiores del continente sudamericano y los puertos del Atlántico para el tránsito de personas y productos, en ambos sentidos.

Se trata de obras de infraestructura que incrementan la capacidad de nuestro país para vincularse con el sistema internacional, al servir de puente hacia regiones distantes y bloques económicos diversos. Constituyen, por lo mismo, un significativo factor de fuerza. Complementariamente, pueden generar un polo de desarrollo que, al involucrar a varios países del área en los beneficios asociados, permita atenuar antagonismos de carácter histórico.

La habilitación y consolidación de corredores transversales constituye un ejercicio de soberanía que, por lo mismo, impone al Estado de Chile la necesidad de mantener las capacidades de control y decisión sobre los aspectos asociados a tales obras, los que eventualmente pudieran afectar a nuestra Defensa, a nuestro patrimonio fitosanitario o a las condiciones medioambientales de nuestro territorio.

3. Isla de Pascua

Isla de Pascua es la más occidental de las islas oceánicas chilenas. Está en la latitud 27º07' sur y longitud 109°11' oeste, y se ubica a 3.700 Kms. a la cuadra del puerto de Caldera. Tiene una superficie de 165 Km^2 y un perímetro aproximado de 33 millas. Fue incorporada a la soberanía de Chile por el Capitán de Corbeta de la Armada de Chile, Policarpo Toro-Mazote Hurtado, quien tomó posesión de ella, a nombre del Gobierno de Chile, el 9 de septiembre de 1888. En 1974, el decreto ley N° 575 estableció la provincia chilena de Isla de Pascua, dependiente de la V Región, con asiento en Valparaíso. Su capital es Hanga Roa y su población alcanza los 3.300 habitantes aproximadamente.

Independientemente del atractivo arqueológico y turístico de su ancestral cultura, Isla de Pascua constituye la avanzada de Chile en el Pacífico. Es nuestra protección natural hacia Oceanía y el punto de apoyo fundamental para las rutas marítimas y aéreas que cruzan el cuadrante suroeste del Pacífico. Su desarrollo socioeconómico,

respetando las particularidades de su cultura, es parte consubstancial de nuestro interés por relacionarnos comercial y culturalmente con los países ribereños de la cuenca occidental del Pacífico.

4. Antártica

Otro aspecto del territorio nacional que merece ser especialmente considerado es el territorio antártico, incorporado oficialmente a Chile en 1940 por el Decreto N° 747, que expresa: "forman la Antártida Chilena o Territorio Antártico Chileno todas las tierras, islas, islotes, arrecifes, glaciares y demás conocidos o por conocerse, y en el mar territorial respectivo existente dentro de los límites del casquete constituido por los meridianos 53º y 90° de longitud oeste de Greenwich".

Es importante considerar que nuestros derechos antárticos se encuentran avalados por fundamentos históricos, geográficos y jurídicos. Sin embargo, otros dos países han formulado reclamaciones de derechos de soberanía en parte de la misma área geográfica. Cabe subrayar que Chile y Argentina se reconocieron mutuamente sus derechos antárticos, sin delimitar sus respectivos territorios, antes de suscribir el Tratado Antártico.

En todo caso, está vigente el Tratado Antártico, del que Chile es miembro Consultivo (con derecho a voto) originario. Este instrumento internacional congela la situación jurídica relativa a derechos, reafirmaciones y fundamentos de soberanía territorial en ese continente a la situación que existía en la fecha de su celebración, en 1959.

1. Tratado Antártico
Firmado: 1 de diciembre de 1959. Entrada en vigor: 23 de junio de 1961. El Tratado consta de 14 artículos y fue firmado originalmente por los siguientes países: Argentina, Australia, Bélgica, Chile, Estados Unidos, Francia, Japón, Nueva Zelandia, Noruega, Reino Unido, Sudáfrica y Unión Soviética. Estos doce países, por derecho propio, se constituyeron en Partes Consultivas del Tratado. Los países que posteriormente han adherido al mismo, y que formularon su deseo de ser miembros Consultivos de este régimen, debieron haber desarrollado una actividad científica significativa en la Antártica y demostrar un concreto interés en estas materias. El ingreso al Tratado se efectúa por una aceptación consensuada de los miembros. A la fecha,

el Tratado cuenta con 43 países, de los cuales 26 tienen la categoría de Partes Consultivas, es decir, derecho a voto. Completan este último grupo, además de los mencionados arriba, los siguientes países: Alemania, Brasil, R.P. China, República de Corea, Ecuador, España, Holanda, India, Italia, Perú, Polonia, Suecia y Uruguay.

En relación con los derechos de soberanía territorial que algunos países poseen, Chile entre ellos, el Tratado señala que ninguna de las disposiciones del mismo podrá interpretarse como una renuncia o menoscabo de tales derechos, de reclamaciones de soberanía territorial que ciertos Estados hayan hecho previamente o de los fundamentos de soberanía territorial en que derechos y reclamaciones se fundan. En este sentido, el Tratado protege la situación jurídica existente a la fecha de su celebración y constata expresamente que, en relación con la Antártida, hay países que afirman derechos de soberanía, otros que esgrimen reclamaciones y existen cuestiones relativas a problemas de reconocimiento mutuo entre algunos de los Estados parte.

El Tratado también tiene entre sus objetivos mantener la Antártica desmilitarizada, establecerla como una zona libre de armas nucleares, asegurar que se la destina exclusivamente a fines pacíficos y promover la cooperación científica internacional.

Desde la entrada en vigor del Tratado se han adoptado más de doscientos medidas reguladores conocidas como recomendaciones o resoluciones. En el año 1972 se adoptó la Convención para la Conservación de la Foca Antártica y, en 1980, la Convención para la Conservación de los Recursos Vivos Marinos Antárticos, cuyo propósito es la conservación de los recursos, así como el uso racional de éstos. En 1988 se adoptó una Convención para la Reglamentación de las Actividades sobre Recursos Minerales Antárticos que no entró en vigencia. En el año 1991, en Madrid, fue adoptado el Protocolo al Tratado Antártico sobre Protección del Medio Ambiente. Este último instrumento designa a la Antártica como una reserva natural, dedicada a la paz y a la ciencia, establece principios para la protección del medio ambiente y elabora normas preceptivas en sus cinco anexos:

- Evaluación del impacto ambiental
- Conservación tic la flora y la fauna
- Gestión y eliminación de desechos
- Prevención de la contaminación del mar

- Protección y gestión de zonas

Un sexto anexo sobre responsabilidad por daños causados al medio ambiente se encuentra en negociación.

Todos estos instrumentos constituyen el "Sistema Antártico", mediante el cual los miembros consultivos gozan de plena y absoluta igualdad entre ellos, independientemente de su tamaño y poder; ello es así, debido fundamentalmente a los mecanismos de consenso consagrados en el Tratado Antártico y en los acuerdos complementarios.

Chile, tal cual lo permite el Tratado en su artículo IV, mantiene en forma irrenunciable sus derechos de soberanía territorial en la Antártica. En este sentido, participa en los procesos decisionales vinculados con ese continente y está dispuesto a considerar esquemas de cooperación y control 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.

5. Espacio Exterior

El espacio exterior comienza donde termina la atmósfera y, específicamente, donde desaparece toda presencia de gases que permitan maniobras aerodinámicas. En términos generales, se admite la altura de 100 kilómetros como el límite a partir del cual ya no hay vuelo, sino desplazamiento de artefactos.

Las órbitas donde situar satélites varían en dirección y altura. Existen, por una parte, las llamadas órbitas polares, cuyo sentido general de circulación es entre los polos terrestres, aunque con grados diversos de inclinación hacia el Ecuador, según el área a cubrir. Son de relativa baja altura (de 650 a 900 Kms.) y su sentido de circulación determina que un satélite situado en ella pase varias veces al día por una misma región. También está la órbita geoestacionaria, la que se ubica a unos 36.000 Kms. de altura. Es una especie de anillo imaginario coincidente con el plano ecuatorial, en el cual los satélites giran a la misma velocidad angular del planeta, por lo que desde tierra aparecen fijos sobre una misma región.

El número de posiciones para situar satélites en esta órbita geoestacionaria es, naturalmente, limitado. Chile tiene asignadas dos

posiciones, las que requiere ocupar en el futuro más próximo posible. Esta meta implica para nuestro país el esfuerzo de superar la actual condición de usuario de tecnología satelital para pasar a generar capacidades propias en esta materia. Con este propósito, el Comité de Asuntos Espaciales (C.A.E.) ha diseñado una Estrategia de Desarrollo Espacial que apunta a formular una Política Espacial del Estado de Chile, generar una masa crítica de científicos y técnicos nacionales y crear una Agencia Chilena del Espacio, de naturaleza semejante a otros organismos civiles especializados del Estado.

En la perspectiva de alcanzar la meta señalada, el programa espacial chileno sigue un esquema secuencial de tres etapas. El objetivo de la primera fase es el desarrollo de microsatélites (menos de 100 Kgs.) te carácter experimental, su lanzamiento y puesta en órbita polar, a cargo de la Fuerza Aérea de Chile. La segunda etapa se centra en los minisatélites (100 o más kilos) proveedores de servicios y, la tercera, apunta a colocar en órbita satélites geoestacionarios.

Parte V: Las Fuerzas Armadas

En esta parte se analiza la estructura del instrumento militar de la defensa nacional, sus Fuerzas Armadas, que constituyen la columna vertebral a partir de la cual se conforma el sistema defensivo nacional, particularmente en tiempo de paz. En tal sentido, se trata de un enfoque de la defensa "como organización", representada por su órgano principal: las Fuerzas Armadas.

Como se ha visto, las Fuerzas Armadas están organizadas principalmente para enfrentar un conflicto externo, pero actúan desde la paz para evitarlo mediante su función disuasiva, participando en Operaciones de Mantenimiento de la Paz y creando lazos de cooperación militar; esto último, fundamentalmente en el ámbito subregional. Asimismo, en tiempo de paz, más allá de su función propiamente defensiva, cumplen un amplio espectro de actividades que contribuyen al desarrollo socioeconómico y cultural del país.

Desde una perspectiva amplia, las Fuerzas Armadas constituyen un sistema singular y homogéneo en cuanto a sus funciones, así como en lo que se refiere a su organización jerárquica y disciplina. Sin embargo, cuando se adopta una perspectiva más detallada aparecen particularidades en la estructura de cada una de las instituciones armadas, propias del medio en el cual se desenvuelven y de las tareas específicas que deben cumplir. De ambas perspectivas se desprende la estructura de esta parte del "Libro de la Defensa Nacional".

Capítulo I: Fuerzas Armadas

En atención a los rasgos genéricos que las instituciones castrenses comparten, se optó por abordar en un primer capítulo a las Fuerzas Armadas como un todo. De esta forma, se tratan inicialmente algunas de las particularidades propias de la carrera de las armas, las funciones generales de las Fuerzas Armadas y se enumeran las tareas comunes y conjuntas que deben cumplir. También se incluyen cuadros sobre sus medios militares en comparación con los de otros países de la región.

1. La Profesión Militar

La profesión militar se caracteriza por ser eminentemente vocacional y, en conformidad a lo establecido en la Constitución Política, "la incorporación a las plantas y dotaciones de las Fuerzas Armadas y Carabineros sólo podrá hacerse a través de sus propias escuelas, con excepción de los escalafones profesionales y de empleados civiles que determine la ley"[80]. De acuerdo con ello, cada una de las instituciones armadas cuenta con escuelas matrices para preparar a sus cuadros de oficiales y clases.

La carrera militar obedece a una vocación de servicio a la Patria, encuadrada en ciertas normas de comportamiento, conocimientos especializados, habilidades y virtudes morales que, en última instancia, le permitirán al soldado "rendir la vida si fuese necesario". No se trata de una simple ocupación y si bien los riesgos son voluntariamente asumidos por el profesional de las armas, exige de él una adhesión o un grado de compromiso profundo para cumplir eficazmente con la misión que se le encomienda.

2. Funciones

Las Fuerzas Armadas existen para la defensa de la patria, son esenciales para la seguridad nacional y garantizan el orden institucional de la República. Dependen del Ministerio de la Defensa Nacional y están constituidas por el Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea. En su calidad de cuerpos armados, son esencialmente obedientes y no deliberantes, profesionales, jerarquizadas y disciplinadas[81].

[80] Constitución Política de la República (CPR), art. 91.
[81] CPR, art. 90, y Ley Orgánica Constitucional (LOC) de las Fuerzas Armadas, art. 1, de 1990.

Las Fuerzas Armadas participan y contribuyen de diversas formas, y con variada intensidad, en el desarrollo económico y social del país. Asimismo, cumplen labores de resguardo y apoyo durante los estados de emergencia interna o de catástrofes naturales. En lo que específicamente se refiere a defensa externa, tienen por misión prevenir un conflicto, disuadiendo a cualquier potencial adversario y, si es necesario, neutralizándolo, con el propósito de resguardar la soberanía y mantener la integridad territorial de nuestro país.

No obstante, la defensa externa, que es prioritaria en la definición de la estructura de las FF.AA., no implica que éstas existan exclusivamente para enfrentar una eventual guerra o crisis, sino también para prever y contribuir a crear los escenarios futuros más convenientes al interés nacional. Naturalmente, como para el desarrollo y bienestar de la ciudadanía un escenario de paz es mucho más favorable que un escenario de conflicto, resulta necesario que exista plena comunión entre las políticas Exterior y de Defensa en la búsqueda y promoción de una paz estable y duradera.

Las Fuerzas Armadas conforman el órgano militar con el cual el Estado materializa su función de defensa, entendida ésta como un esfuerzo colectivo expresado en un amplio espectro de actividades destinadas a asegurar, en todo momento, toda circunstancia y contra toda forma de agresión, la soberanía nacional y la integridad territorial. Se trata de un esfuerzo colectivo, a diferencia de otros que realiza el Estado para neutralizar riesgos que se dan en situaciones de naturaleza distinta -por ejemplo, comercial o socioeconómica- y para las que resulta más conveniente el empleo de otros recursos estatales, como la función diplomática.

En fin, las FF.AA. constituyen un ingrediente importante en lo que se ha denominado la "estatura político-estratégica" del país. A este respecto, actúan no sólo en un sentido coyuntural para enfrentar o contribuir a enfrentar situaciones conflictivas, sino que también juegan un importante papel en un sentido prospectivo participando desde la paz en el diseño y consecución del proyecto-país visualizado por las autoridades de la República e impulsado por el Jefe del Estado en su calidad de conductor político.

3. Actividades Comunes y Conjuntas

Para cumplir con las variadas tareas dispuestas por las leyes y reglamentos vigentes, las Fuerzas Armadas desarrollan ciertas actividades conjuntas, otras comunes y otras específicas. En las primeras, actúan integradas bajo un mando común; en las segundas, se

coordinan horizontalmente sin estar bajo la tutela de un mando común; por último, las específicas son aquellas actividades que en forma propia y exclusiva le corresponde desarrollar a cada una de las ramas.

Entre las actividades conjuntas, que normalmente se coordinan a través del Estado Mayor de la Defensa Nacional, se pueden mencionar las siguientes:

- Planificar y desarrollar operaciones conjuntas.
- Instruir y entrenar fuerzas para realizar maniobras conjuntas.
- Planificar una acción logística integrada en áreas de interés común para las tres instituciones.
- Planificar y emplear fuerzas en actividades de seguridad interior.
- Desarrollar programas de instrucción conjunta a nivel academias de guerra y organismos superiores.
- Investigar y desarrollar sistemas conjuntos de mando y control, armamentos, etc.

Las actividades comunes que ejecutan las Fuerzas Armadas son, entre otras:

- Organizar, equipar, instruir y entrenar fuerzas.
- Organizar, instruir y entrenar los medios de reserva.
- Contribuir a la preservación del patrimonio histórico, las tradiciones y las virtudes propias de la idiosincrasia nacional.
- Administrar los recursos humanos, materiales, financieros y tecnológicos, necesarios para cumplir misiones conjuntas y especificas.
- Incentivar la práctica de deportes de aplicación militar.
- Contribuir, en conformidad con la ley, al mantenimiento del orden público y de la seguridad pública en los estados de excepción contemplados en la Constitución Política de la República.

Las actividades específicas que cumplen las distintas ramas, tanto en la paz como en caso de conflicto, son muy variadas. En el capítulo que sigue se describen separadamente la orgánica y las funciones del Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea[82].

[82] Lo que se refiere al Servicio Militar Obligatorio se aborda en la Parte III, capítulo V, acápite 2.

4. Medios

Se ha preferido expresar los medios que poseen las FF.AA. de Chile en la forma de cuadros comparativos de cómputos de fuerza entre varios países sudamericanos, a partir de cifras obtenidas de fuentes abiertas. Esto permite tener una visión preliminar en cuanto a las capacidades del Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea de nuestro país, comparativamente con sus pares regionales.

CUADRO 1: Cómputo de Medios Humanos terrestres		
País	Fuerzas Servicio Activo	Fuerzas Reserva Disponibles
Argentina	36.000	250.000
Bolivia	25.000	200.000
Brasil	195.000	1.115.000
Chile	51.700	50.000
Colombia	121.000	54.700
Ecuador	50.000	100.000
Perú	85.000	188.000
Venezuela	34.000	8.000

Fuente: The Military Balance 1996/1997, The International Institute for Strategic Studies

CUADRO 2: Cómputo de Fuerzas Terrestres					
País	Tanques	Carros blindados	Piezas artillería	Piezas morteros	Helicópteros de combate
Argentina	460	765	581	2.660	41
Bolivia	36	132	146	292	18
Brasil	394	1.262	484	292	72
Chile	200	380	126	440	54
Colombia	12	288	130	245	--
Ecuador	153	159	138	300	54
Perú	410	441	290	300	59
Venezuela	261	330	107	230	20

Fuente: The Military Balance 1996/1997, The International Institute for Strategic Studies.

CUADRO 3: Cómputo de Fuerzas Navales											
País	Porta-aviones	Cruceros	Destruc-tores	Fragatas	Corbetas	Submarinos	Lanchas de combate	Unidades anfibias	Aviones de ataque	Aviones de exploración	Helicópteros
Argentina	--	--	6	7+2	--	4	2	1	25	17	15
Bolivia	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	6
Brasil	1	--	5	10	5	5+2	--	4	23	32	39
Chile	--	--	4	4	--	4	8	4	--	13	20
Colombia	--	--	--	--	4	4	--	--	--	--	2
Ecuador	--	--	--	2	6	2	6	1	--	1	8
Perú	--	2	1	4	6	8	--	3	--	3	18
Venezuela	--	--	--	6	--	2	6	4	--	5	7

Fuente: Jane's Fighting Ships 1996-97

CUADRO 4: Cómputo de Medios Humanos Navales	
Argentina	16.000
Bolivia	4.500
Brasil	39.495
Chile	24.500
Colombia	8.925
Ecuador	4.500
Perú	26.500
Venezuela	14.600

Fuente: Jane's Fighting Ships 1996-97

CUADRO 5: Cómputo de Fuerzas Armadas								
País	Caza	Bombardero	Entr. Avanz. Ataq. Ligero	Entren. Básico	Reconoc. Electr.	Transporte	Helicóp. de ataque	Helicóp. de transporte
Argentina	100	6	80	30	12	62	19	16
Bolivia	22	--	15	29	16	24	--	41
Brasil	85	--	309	97	34	192	--	74
Chile	67	--	108	68	10	21	--	28
Colombia	27	--	58	27	--	45	24	61
Ecuador	37	3	52	35	--	16	--	28
Perú	67	19	69	14	22	57	11	63
Venezuela	62	--	91	20	3	17	8	21

Fuente: Jane's Sentinel, 1996

CUADRO 6: Cómputo de Medios Humanos Aéreos	
Argentina	* 13.500
Bolivia	5.500
Brasil	59.400
Chile	** 13.400
Colombia	7.000
Ecuador	5.000
Perú	15.000
Venezuela	10.000

Fuente: Jane's Sentinel Edic. 1996.

* Se incluyen 1.500 Soldados Conscriptos.
** Fuente FACH. Se incluyen 2.200 entre cadetes de la Escuela de Aviación, alumnos de Escuela de Especialidades y Soldados Conscriptos y 2.200 Personal Civil.

Capítulo II: Ejército de Chile

El 18 de septiembre de 1810, la voluntad de ser una nación singular e independiente se expresó con especial fuerza entre los criollos chilenos. A partir de ese momento, la nueva nación buscó los medios con que conseguir emanciparse y se dotó de una fuerza militar capaz de hacer frente a la potencia colonial de la época: España. Desde entonces, el Ejército constituye una de las instituciones permanentes del Estado de Chile; su misión, formación, orgánica, capacidades y contribución al desarrollo del país se describen en el siguiente capítulo.

1. Reseña Histórica

El Ejército de Chile nació con y para la patria, contribuyendo decisivamente a forjarla. Sus orígenes se encuentran en las primeras fuerzas de carácter militar organizadas por los criollos, las que estuvieron inspiradas en las estructuras castrenses europeas, así como en el valor y audacia del nativo de nuestra tierra.

Uno de los modelos europeos que más directamente sirvió a la Junta Nacional de Gobierno para la creación del Ejército nacional, el 2 de diciembre de 1810, fue el del ejército permanente que España formó a partir de 1603 en la Capitanía General de Chile, por real cédula de Felipe III. La iniciativa respondió a una sugerencia hecha por el entonces gobernador de Chile, capitán Alonso de Ribera, a raíz del elevado número de bajas y pérdidas materiales que, después de sesenta años desde el inicio de la conquista, continuaba imponiendo la guerra de Arauco a las fuerzas españolas. Esta organización fue el primer ejército permanente creado en los territorios americanos bajo dominio de la monarquía hispana y constituyó una de las referencias castrenses más importantes para la fuerza militar que, dos siglos más tarde, formaron patriotas criollos para luchar por la independencia.

A partir de su creación, el Ejército nacional luchó con decisión y bizarría, entregando generosamente la sangre de sus soldados por la libertad de la nación chilena. Entre sus cuadros destacan las figuras de Bernardo O'Higgins y José Miguel Carrera. Los triunfos de Yerbas Buenas, San Carlos, Quechereguas, Chacabuco y los llanos de Maipo son la mejor muestra de sus progresivos esfuerzos por lograr la ansiada independencia. Tras las victorias de Chacabuco y Maipo, el libertador O'Higgins, desde su condición de Director Supremo, inició la consolidación republicana, gobernando el país desde 1817 a 1823. Entre sus numerosas e importantes obras, creó la Escuela Militar y la Escuadra

Nacional, por lo que se le reconoce como el creador de las Fuerzas Armadas de Chile.

Tras la experiencia de la guerra de 1879 (Guerra del Pacífico), el Ejército fue objeto de una importante reforma orgánica (1906) a fin de actualizar sus estructuras bajo el modelo prusiano. Sobre esas bases, y a lo largo del siglo XX, continuó contribuyendo a la mantención de la paz. En 1994 la institución armada puso en práctica un proyecto integral de modernización, concebido para cubrir hasta el año 2010 y destinado, principalmente, a optimizar sus capacidades para enfrentar eficientemente los desafíos futuros.

Desde su organización inicial para conquistar y consolidar la independencia hasta la fecha, el Ejército de Chile ha entregado sus mayores esfuerzos para cumplir con las funciones que le competen como órgano fundamental de la República, destacándose sus triunfos en los campos de batalla, su contribución a la paz y aportes en materias de seguridad y desarrollo.

Su lema "**Siempre vencedor, jamás vencido**" sintetiza no sólo su entrega a los ideales y objetivos de la nación chilena, sino que, además, recuerda su invicta trayectoria en las duras jornadas de guerra que Chile ha debido enfrentar.

De este modo, la historia del Ejército se funde con la Patria, siendo parte importante de su epopeya y de una nación singular caracterizada, entre otras condiciones, por su capacidad para revertir situaciones críticas y distinguirse por sus rasgos de solidaridad y hospitalidad. En conjunto con las demás instancias oficiales de la comunidad nacional, se ha constituido en un factor de resguardo de los fundamentos de la nación y de la identidad histórico-cultural del país.

2. Misión

El Ejército tiene por misión contribuir a garantizar, en forma permanente, la integridad territorial y la soberanía del país mediante una eficiente preparación y el correcto empleo de sus potenciales humanos y materiales.

Asimismo, le corresponde participar en la preservación de la seguridad de las fronteras terrestres de toda acción provocada desde el exterior y, en conformidad con la ley, en aquellas tareas de mantención del orden público durante los estados de excepción que le competen, a objeto de

dar estabilidad al desenvolvimiento nacional, asegurar la normalidad ciudadana y el libre ejercicio de sus instituciones fundamentales.

Para cumplir con esta misión, el Ejército realiza las siguientes actividades:

2.1. De carácter nacional

De las numerosas actividades que el Ejército lleva a cabo para cumplir con su misión constitucional, las de carácter fundamental y propiamente militares son: la instrucción, la docencia y el entrenamiento de combate. Además, cumple actividades que aportan al desarrollo nacional[83].

2.2. De carácter internacional

El Ejército está presente en actividades de mantenimiento de la paz con observadores militares en Medio Oriente, India-Pakistán y Perú-Ecuador. Asimismo, participa en la Junta Interamericana de Defensa y está representado en el Colegio Interamericano de Defensa, ambas instituciones relacionadas directamente con la Organización de Estados Americanos[84].

Además, el Ejército es miembro fundador de la Conferencia de Ejércitos Americanos, CEA, organismo castrense multilateral, que tiene como objetivo el realizar una estrecha integración y cooperación entre los ejércitos, para el estudio conjunto de los problemas de interés mutuo, dentro de los límites del continente americano, con el propósito de garantizar la seguridad y la defensa del continente contra todas las amenazas a la paz, la seguridad, la democracia y la libertad de los países miembros.

3. Orgánica

3.1. Mando Superior

Básicamente el Ejército está constituido por su mando superior radicado en la Comandancia en Jefe, siendo su máxima autoridad institucional. Para el desarrollo de sus tareas, cuenta con el Estado Mayor General del Ejército como organismo de asesoría principal para la toma de decisiones, entidad que se encuentra organizada en una serie de direcciones que representan las principales funciones de la gestión

[83] Ver acápite 6 infra: "Contribución al desarrollo".
[84] Ver Parte II, capítulo I, acápite 3; "Sistema Mundial y Estado: las Naciones Unidas y Chile".

institucional. Bajo el mando del Comandante en Jefe están las distintas Unidades Operativas que cubren el territorio nacional, a los que se agregan los Comandos de Apoyo de Combate, Logístico y Administrativo. Como organismo de control de las actividades institucionales se desempeña la Inspectoría General del Ejército.

3.2. Unidades Operativas

La presencia del Ejército se materializa físicamente a través de las diferentes guarniciones militares del país, desde el altiplano, en el extremo norte, hasta la Antártica chilena. En lo fundamental, los medios que las cubren pertenecen a determinadas Unidades Operativas que, dependiendo de los medios que las conforman, reciben la denominación de Cuerpos de Ejército o Divisiones, bajo cuya jurisdicción se encuentran ciertas unidades tácticas denominadas Regimientos o Batallones. El despliegue de paz de estas Unidades Operativas es el siguiente:

- 1er. Cuerpo de Ejército: es la unidad operativa que cubre la I Región, de Tarapacá, y sus unidades dependientes se encuentran desplegadas en las guarniciones de Arica, Putre, Iquique y Baquedano.
- Ia. División de Ejército: corresponde a la jurisdicción de las Regiones II y III, con su Cuartel General en la ciudad de Antofagasta.
- IIa. División de Ejército: cubre las Regiones IV, V, VI y Región Metropolitana, con Cuartel General en la ciudad de Santiago.
- IIIa. División de Ejército: cubre la jurisdicción de las Regiones VII y VIII, son su Cuartel General en la ciudad de Concepción.
- IVa. División de Ejército: se encuentra desplegada en las Regiones IX y X, con Cuartel General en la ciudad de Valdivia.
- VIIa. División de Ejército: cubre la zona jurisdiccional de la Región XI, con su Cuartel General en la ciudad de Coyhaique.
- Va. División de Ejército: cubre la jurisdicción de la Región XII, con Cuartel General en la ciudad de Punta Arenas.

3.3. Organización de Apoyo Administrativo y Logístico

Los organismos que proporcionan apoyo administrativo, logístico y técnico a las distintas unidades del Ejército dependen directamente del Vice Comandante en Jefe del Ejército y son:

- Comando de Apoyo Logístico (CALE)
- Comando de Apoyo Administrativo (CAAE)
- Comando de Industria Militar e Ingeniera (CIMI)

- Comando de Ingeniería (C.INGE)
- Comando de Telecomunicaciones (C.TELE)

Dentro de estos Comandos es importante destacar el CIMI, al cual pertenecen, entre otros, las siguientes reparticiones que pueden prestar servicios a otros organismos del Estado.

3.3.1. Fábrica y Maestranzas del Ejército (FAMAE)

FAMAE constituye una corporación de derecho público que goza de personalidad jurídica, administración autónoma y patrimonio propio. Tiene por objeto la fabricación y mantenimiento de elementos bélicos para satisfacer las necesidades de la defensa nacional, en general y el Ejército, en particular. Para cumplir con tal propósito, la empresa FAMAE puede constituir o formar parte de sociedades públicas o privadas, como asimismo fabricar y comercializar maquinarias, herramientas y artículos de uso industrial[85].

3.3.2. Instituto Geográfico Militar (IGM)

Tiene por misión elaborar la cartografía que necesita el Ejército y proporciona, asimismo, cartografía para otras actividades, tales como minería, atlas y mapas para la educación, etc. Es la autoridad nacional en materia de cartografía terrestre.

3.3.3. Instituto de Investigación y Control (IDIC)

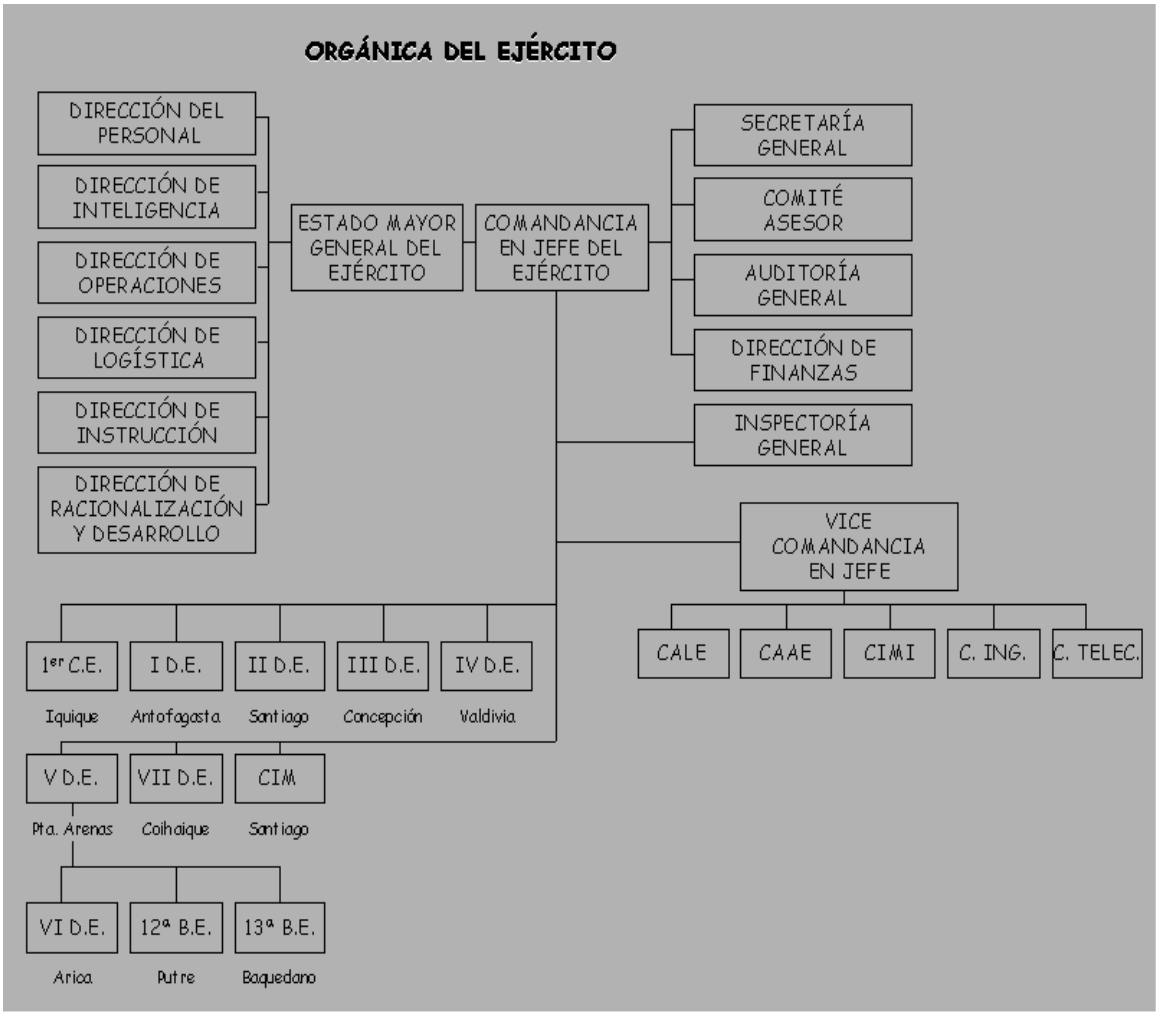
Tiene por misión efectuar el control de calidad de todos los elementos adquiridos por el Ejército. A su vez, puede prestar, eventualmente, servicios a otras empresas del Estado, en lo relativo a control de calidad.

3.4. Armas y Servicios

Además, el Ejército está conformado por una serie de armas y servicios que cumplen funciones acordes con sus características, tanto en forma individual como de carácter combinado. Dentro de las armas están la infantería, la artillería, la caballería blindada, la ingeniería y las telecomunicaciones. En los segundos, están los servicios logísticos de material de guerra, intendencia, transporte, sanidad y veterinaria, así como los servicios administrativos de ayudantía general, justicia militar, policía militar, sepulturas, reemplazos, religioso, correos y bienestar.

[85] D.S. Nº 375, del 28 de diciembre de 1978.

Orgánica del Ejército



4. Proceso Formativo

La docencia se encuentra bajo la responsabilidad del Comando de Institutos Militares que, a través de sus academias, escuelas matrices, de armas y de especialidades, desarrolla las actividades de enseñanza dirigidas al personal de la planta institucional, con el objeto de que éste obtenga niveles de capacidad profesional y especializada, que les permita asumir las exigencias de las diversas jerarquías en materias de mando, control y ejecución, propias de las características de la carrera militar. Se indica a continuación el proceso formativo docente de oficiales y cuadro permanente.

4.1. Oficiales

4.1.1. Formación básica

La Escuela Militar tiene por misión la formación básica e integral de los oficiales de ejército en las categorías de armas, servicios y servicio femenino militar, a fin de que los alféreces que cada año se gradúan puedan continuar posteriormente en las escuelas de las armas o servicios, formándose como comandantes de nivel sección o pelotón.

4.1.2. Capacitación profesional

Por estar la carrera de las armas directamente asociada a una progresiva evolución a través de diversas jerarquías, la planificación institucional considera una sistemática capacitación de sus cuadros de oficiales, a fin de que puedan ejercer con la mayor eficiencia posible los distintos cargos o deberes bajo su responsabilidad, sea en función al arma o servicio al que pertenecen como a la especialización que va adquiriendo a través del desenvolvimiento profesional. La responsabilidad mayor en estas materias la tiene el Comando de Institutos Militares, organismo del cual dependen las escuelas de armas y especialidades.

Las diversas armas que configuran el Ejército cuentan con sendas escuelas donde, en lo fundamental, se perfeccionan las modalidades táctico-técnicas específicas de infantería, artillería, caballería blindada, ingenieros y telecomunicaciones. La misión de estos institutos es impartir la docencia en los cursos de requisito de ascenso para oficiales y clases, a la vez que deben mantener actualizada la doctrina de la respectiva arma.

Además, los oficiales pueden acceder a especialidades secundarias de combate y docencia, en escuelas especialmente establecidas para estos fines. Dentro de ellas se encuentran las especialidades de instructor de montaña, comandos, instructor en educación física, especialista en inteligencia, observador aéreo, paracaidista, buzo táctico y maestro de equitación.

4.1.3. Educación superior

Dentro de la especialización superior, se encuentran las Academias de Guerra y Militar Politécnica que, de acuerdo con la Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza, constituyen institutos de educación

superior. En consecuencia, cuentan con las necesarias atribuciones para ejecutar las funciones de docencia, investigación y extensión.

La primera de las nombradas forma oficiales de Estado Mayor y la segunda Ingenieros Militares Politécnicos. Ambas consideran en sus actuales planificaciones anuales el otorgamiento de licenciaturas en ciencia militar y el desarrollo de programas de magíster en ciencia militar; en este último caso, pueden participar alumnos civiles y extranjeros. Los señalados grados académicos se otorgan con menciones ajustadas a los fines educacionales que cada una de estas academias persigue. Asimismo, están encargadas de la formación de los profesores de academia necesarios para cubrir las exigencias docentes de cada uno de los institutos.

4.2. Cuadro Permanente

4.2.1. Formación básica

La formación básica se produce en la Escuela de Suboficiales. La duración de los estudios es de dos años, en los que se entregan conocimientos profesionales y técnicos para el desempeño profesional de los futuros clases, destinados a prestar servicios en las diferentes unidades y reparticiones del ejército.

4.2.2. Capacitación profesional

Tal como se mencionara anteriormente para el caso de los oficiales, las escuelas de armas proporcionan la capacitación táctico-técnica, requisito exigido para ascender a los grados superiores de acuerdo a las necesidades institucionales.

Además, los suboficiales y clases pueden obtener especializaciones secundarias de combate o docencia en escuelas establecidas para esos fines. Entre otros, estos institutos otorgan títulos de instructor en educación física, especialista en inteligencia, instructor de montaña, observador aéreo, comando, paracaidista y buzo táctico.

Existen, también, otras áreas de especialización para los suboficiales y clases, que les permiten obtener títulos de armeros artificieros, mecánicos de motores (automóviles, carros blindados, aviones, grupos electrógenos), técnicos electrónicos, músicos, herradores forjadores, ecónomos y cocineros.

5. Capacidades y Medios

Dentro de su estructura de empleo combinado, el Ejército dispone de un equilibrado inventario de medios materiales distribuidos conforme a la estructura orgánica de las diversas Unidades Operativas, la que, a su vez, obedece a los objetivos que cada una de ellas tiene asignado y a las características del escenario en el cual se considera su empleo.

Entre estos medios, se destacan carros blindados empleados por las unidades de infantería mecanizada, cañones sin retroceso y morteros de diferentes calibres, considerados en las armas de combate; artillería autopropulsada, motorizada y lanzadores múltiples de cohetes; carros blindados, tanques repotenciados en el país y otros de diferentes tipos, integrando las unidades blindadas.

Se suman a los anteriores, helicópteros y aviones de transporte de la Aviación de Ejercito. A todos ellos se une el material técnico de ingenieros y telecomunicaciones, mediante cuyo empleo en beneficio de la maniobra, además de aquellos recursos que otorgan apoyo administrativo y logístico, se asegura el éxito de las operaciones.

Lo anterior se complementa con las capacidades de la industria militar, representada fundamentalmente por la Fábrica y Maestranzas del Ejército (FAMAE) cuyo desarrollo tecnológico le permite la fabricación de armamentos de diferente tipo y calibres, vehículos blindados, cohetes y municiones necesarias para proveer al Ejército y otras instituciones.

En este campo adquiere especial relevancia el desarrollo del Sistema de Entrenamiento Táctico Computarizado (SETAC), que permite entrenar, mediante el sistema de simuladores, a los diferentes mandos en la conducción militar de sus unidades.

Por otra parte, el Ejército ha estado permanentemente preocupado de su proyección futura institucional. El lineamiento general considera estructurar un Ejército potente y equilibrado, con capacidad de incrementarse con medios provenientes de la movilización; es decir, que sea flexible y rápido, de manera que pueda actuar en cualquier parte del territorio nacional, que posea un óptimo entrenamiento y venga un alto nivel tecnológico. De esta forma, estará en condiciones de contribuir a la disuasión de los potenciales adversarios o a la victoria, si la guerra es inevitable.

Para ello, se encuentra en proceso de ejecución un plan de modernización institucional denominado "Alcázar", el que incluye todas

aquellas previsiones y medidas destinadas a materializar los importantes cambios que se deben adoptar para concretar lo anterior. Éstos, en lo general, apuntan a modificaciones de la estructura orgánica tanto en los sistemas de instrucción, docencia y entrenamiento, incrementando el uso de la tecnología, como también respecto del bienestar del personal y el despliegue de las unidades.

Todo lo anterior, para enfrentar con éxito los desafíos futuros y continuar cumpliendo en forma fiel y eficiente con las tradicionales obligaciones del Ejército en la sociedad chilena, fundamentado en los valores esenciales de nuestra nacionalidad y las virtudes propias de la vocación militar al servicio de la Patria.

6. Contribución al Desarrollo

El Ejército contribuye al desarrollo nacional en diferentes áreas del quehacer del país, destacándose la acción del Cuerpo Militar del Trabajo (C.M.T.), dirigida a abrir brechas de penetración en las zonas de "fronteras interiores" y construcción de vías de comunicaciones terrestres en áreas de difícil acceso y aisladas. En el año 1996 se llegó a un total de 3.529 Kms. construidos y se tenían proyectados otros 565 Kms. Asimismo, se contempla la posibilidad de construir alrededor de 935 Kms. para continuar la carretera longitudinal austral hacia la XII Región.

La construcción de la carretera austral ha sido la obra de mayor relevancia emprendida por el C.M.T., con una longitud de 1.150 Kms. desde el Río Bravo (X Región) hasta Villa O'Higgins (XI Región), a los que se suman 229 Kms. de caminos transversales, integrando a la vida nacional a una sexta parte del territorio.

Es preciso agregar las importantes contribuciones de la industria militar a determinadas actividades nacionales e internacionales, destacándose aquellas provenientes del Instituto Geográfico Militar, FAMAE, el Complejo Químico e Industrial y el Instituto de Investigación y Control, así como la importante misión en beneficio de la soberanía y de las actividades científicas que realiza la dotación que cubre la base militar "General Bernardo O'Higgins" en la Antártica.

Todo este aporte al desarrollo nacional se ve materializado por medio de las siguientes áreas de acción:

* Confección de cartografía del territorio nacional y difusión de la geografía: Su aporte específico se materializa en la confección de la cartografía oficial del país, de diversos tipos y escalas, que

sirven a la minería, obras públicas, urbanización, salud y estadísticas y, en general, a las decisiones relativas al desarrollo que toman las autoridades administrativas a nivel regional, provincial y comunal.

* Investigación científica y tecnológica: Se realiza con participación o convenios con entes privados y universitarios, que han tenido como resultante la integración de conocimientos en beneficio de la institución y con importantes derivaciones hacia las áreas de desarrollo privadas.
* Desarrollo de zonas aisladas: La presencia de unidades del Ejército en 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 mareada por situaciones en que surgen núcleos poblacionales en forma posterior a la presencia militar o, en su defecto, la presencia militar ha permitido la mantención y desarrollo de un grupo social.
* Industrial: La manufactura militar es aprovechada para la fabricación de herramientas y artículos necesarios para la producción nacional. Junto a lo anterior, la producción química militar elabora explosivos, propelentes e insumos empleados en la industria y minería.
* Banco de Pruebas y Control de Armas: Desempeña las funciones y atribuciones que, como servicio oficial del Estado le corresponden en relación con el Banco de Pruebas y Control de Armas.
* Fomento del ganado equino del país: Ejerce las funciones y atribuciones destinadas al fomento y mejoramiento en la calidad del ganado equino agrícola del país.
* Obras públicas para la administración del Estado: Junto al Ministerio de Obras Públicas desarrolla proyectos de construcción de caminos que, no siendo rentables para la empresa privada, son importantes para el desarrollo nacional, especialmente en aquellas áreas consideradas como "fronteras interiores críticas".
* Asesoría especializada: Orientada hacia áreas como política exterior y situaciones de catástrofes naturales, en las cuales la institución cuenta con personal capacitado y entrenado para brindar una asesoría especializada a organismos del Estado que la requieran.
* Instrucción de la Defensa Civil: A nivel comunal, la Defensa Civil de Chile es instruida y administrada por las unidades militares que en ellas se encuentran. De esta forma, el comandante de la unidad táctica, al ser designado por ley como responsable de esta

organización, establece un estrecho vínculo de ella con el Ejército.

* Protección del medio ambiente: La preocupación del Ejército se ha materializado a través de su participación en congresos, seminarios, desarrollo de proyectos, y cooperación en la prevención de la contaminación atmosférica. Esto se caracteriza, entre otras cosas, con la reforestación en terrenos de la institución.
* Aporte cultural: El Ejército aporta al desarrollo de la cultura nacional a través de sus estudios y publicaciones en temas de su competencia, como historia y estrategia militar, geográfica y geopolítica, entre otros. Junto a las publicaciones, estos aportes son difundidos a través de sus institutos de enseñanza y centros de estudios.
* Mediante el Servicio Militar Obligatorio: Año a año, el Ejército instruye y entrega a la comunidad nacional miles de jóvenes capacitados en materias netamente militar, valores patrios, disciplina y educación cívica. Además, se debe considerar en este ámbito la instrucción de contingente en cursos técnicos de capacitación, agrícola, de enfermería, radio operadores, carpintería, electricidad, mecánicos y otros.

Por lo anterior, el Ejército junto con cumplir con la misión específica que le fija el Estado, contribuye, con los recursos que le son asignados, a posibilitar el bien común y el desarrollo de toda la nación.

Capítulo III: Armada de Chile

Junto a la organización de fuerzas terrestres, la nación chilena debió dotarse tempranamente de fuerzas navales. La emancipación no podía estar asegurada sin el control del mar y de las rutas oceánicas que le permitían a Chile, por una parte, negar a las tropas españolas el acceso a sus costas y, por la otra, mantener el comercio internacional y de cabotaje para su subsistencia. Este capítulo reseña el nacimiento de la Armada Nacional y describe su misión, la formación de su personal, su orgánica, sus capacidades y la contribución que hace al desarrollo del país.

1. Reseña Histórica

Para un país como el nuestro, ejercer el dominio del mar es una necesidad vital. Chile conoció de esta necesidad cuando nacía a la vida como nación independiente. En efecto, una de las primeras medidas de la Junta de Gobierno instaurada el 18 de Septiembre de 1810, fue el abrir los puertos nacionales al comercio mundial. Esto significaba vulnerar las disposiciones de la corona española, que lo prohibía. Ante esta situación, el Virrey del Perú, Fernando de Abascal (1811 - 1812) armó corsarios para bloquear los puertos chilenos e impedir el libre comercio. El temor iba más allá de lo comercial, pues se quería impedir la entrada de ideas propaladas por la Revolución Francesa y la introducción de armamento de contrabando.

El año 1813, la Primera Junta de Gobierno decidió organizar una defensa naval, por lo que le encomendó al Gobernador de Valparaíso, Francisco de la Lastra, hacer algunas adquisiciones. De la Lastra, que se había educado en la marina española, arrendó una fragata norteamericana -la "Perla"- y compró un bergantín -el "Potrillo"-, armándolos con cañones y rifles. Éste fue el germen del Poder Naval de Chile.

Más tarde, cuando O'Higgins marchó a Mendoza, después de la derrota de Rancagua que puso fin a la Patria Vieja (1810-1814), lo hizo con la impresión de que esta derrota se debía principalmente a la falta de un Poder Naval, que hubiera podido oponerse al desembarco enemigo.

Durante la Reconquista (1814-1818), los españoles restauraron su régimen. Dueños absolutos del mar, no tuvieron problemas para desembarcar tropas en Arauco y hacer simulacros en otros lugares del litoral, distrayendo la atención de los patriotas y obligándolos a dividir

sus fuerzas. Esta notable desventaja para las fuerzas chilenas fue producto de la pérdida del dominio del mar, situación que se prolongó hasta la batalla de Chacabuco (12 de febrero de 1817). Tras la victoria, O'Higgins pronunció la frase que ha pasado a ser el principio básico de nuestra estrategia naval: "*Este triunfo y cien más se harán insignificantes si no dominamos el mar*".

Al poco tiempo, los patriotas apresaron en Valparaíso al bergantín de comercio español "Águila" (26 de febrero de 1817), de 220 toneladas. Armado con 16 cañones, fue puesto al mando del Oficial de Artillería, el irlandés Raimundo Morris, que a pesar de ser oficial del Regimiento "Cazadores de Los Andes", había servido en la marina británica hasta el grado de teniente. Se debe reconocer, pues, a don Raimundo Morris, como el primer Oficial de Marina chileno y al "Águila", tripulado con 90 hombres, como el primer buque de la Escuadra chilena y punto de partida del Poder Naval de Chile. Desde esa fecha, ha ido consolidándose una institución que nació con la Patria y que le ha dado enormes satisfacciones en la paz y la guerra: la Armada de Chile.

2. Misión

La Armada de Chile tiene como misión fundamental el participar permanentemente en la seguridad exterior y defensa militar del país en resguardo de su soberanía e integridad territorial, mediante las siguientes acciones:

2.1. 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, mantener abastecida a la población y las industrias, y salvaguardar el comercio internacional. Negar, simultáneamente, 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.
- 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 FF.AA.

2.2. 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 Oceánico 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.

3. Orgánica

3.1. Mando superior

El mando superior es ejercido por un Almirante, con el cargo de Comandante en Jefe de la Armada, quien es asesorado por el Estado Mayor General en materias estratégicas, operativas y de gestión, planificando, coordinando y controlando el quehacer de la Institución. Además, en el desempeño de sus funciones, el Comandante en Jefe cuenta con el apoyo de los siguientes organismos, que dependen directamente de él:

- Dirección de Inteligencia
- Auditoría General
- Servicio de Relaciones Públicas
- Contraloría

Por su parte, como complemento de sus tareas de asesoría, el Estado Mayor General, que está a cargo de un vicealmirante, cuenta con los siguientes organismos bajo su dependencia directa:

- Servicio de Telecomunicaciones
- Servicio de Informática
- Servicio Hidrográfico y Oceanográfico
- Academia de Guerra Naval

Dependiendo del Comandante en Jefe existen dos niveles organizacionales: un nivel administrativo, compuesto por las Direcciones Generales, y un nivel operativo, integrado por los Mandos Operativos y de Apoyo Operativo.

3.2. Nivel administrativo

En este nivel existen tres Direcciones Generales, cada una a cargo de un vicealmirante: la Dirección General de los Servicios, del Personal, y la del Territorio Marítimo y Marina Mercante.

3.2.1. Dirección General de los Servicios de la Armada (DGSA)

Es el organismo logístico del material de más alto nivel de la Institución, que tiene la responsabilidad de administrar los recursos financieros y proveer los recursos materiales y tecnológicos de la Armada con el propósito de contribuir al cumplimiento de la misión permanente de la institución. Para cumplir con sus funciones, tiene bajo su dependencia y control a las siguientes direcciones y organismos:

- Dirección de Armamentos
- Dirección de Ingeniería
- Dirección de Programas, Investigación y Desarrollo
- Dirección de Abastecimiento y Contabilidad
- Dirección de Recuperación de Unidades
- Servicio de Obras y Construcciones
- Servicio de Información Administrativa de Mantenimiento
- Misiones Navales en el Extranjero

3.2.2. Dirección General del Personal de la Armada (DGPA)

Tiene por misión seleccionar, formar, promover y mantener personal altamente calificado para el desempeño de sus funciones, no solamente en el aspecto técnico profesional, sino también en aquellas virtudes que aportan la recia fortaleza étnica-espiritual necesaria para enfrentar las duras exigencias de la guerra en el mar con una elevada moral combativa. La Dirección General del Personal administra los recursos humanos con la participación de los siguientes organismos de su dependencia:

- Dirección de Educación
- Dirección de Sanidad Naval
- Dirección de Bienestar Social
- Servicio Religioso

3.2.3. Dirección General del Territorio Marítimo y Marina Mercante (DGTM)

Le corresponde velar por la seguridad de la navegación marítima fluvial y lacustre, proteger la vida humana en la zona marítima de jurisdicción

nacional, y cautelar el normal desenvolvimiento de los intereses marítimos del país, para así contribuir al desarrollo del poderío marítimo nacional. En el cumplimiento de estas funciones, se distinguen cuatro áreas de acción que comprenden las siguientes actividades:

a) Operaciones Marítimas:

* Control y seguridad en las actividades portuarias
* Servicios de búsqueda y rescate marítimo
* Control del tráfico marítimo
* Servicio de telecomunicaciones marítimas

b) Seguridad en la Operación de la Marina Mercante:

* Inspección de naves mercantes
* Investigación de siniestros y accidentes marítimos
* Titulación y matrícula de las tripulaciones
* Embarco y desembarco de navegantes
* Control y emisión de documentación en las naves
* Control y regulación de la navegación deportiva

c) Protección y Control del Medio Ambiente Marino:

* Prevención y control de la contaminación del mar
* Ayudas a la navegación
* Servicio de practicaje y pilotaje
* Control y fiscalización de los bienes marítimos nacionales

d) Alistamiento Naval;

* Control de los servicios marítimo-portuarios
* Movilización de la Marina Mercante Nacional
* Verificación de la neutralidad de los mercantes

3.3. Nivel Operativo

Este nivel está integrado por las Fuerzas Navales, cuyo mando es ejercido por medio del los Mandos Operativos -que son la Escuadra, la Fuerzas de Submarinos y las Cuatro Zonas Navales- y de los Mandos de Apoyo Operativo, constituidos por la Aviación Naval, el Cuerpo de Infantería de Marina y las Fuerzas Especiales.

Los Mandos Operativos, dependiendo de su misión, tienen asignados buques, aviones, medios anfibios y fuerzas especiales, medios con los que efectúan entrenamiento avanzado durante la paz, para su empleo

estratégico en caso de conflicto. Los Mandos de Apoyo Operativo, en cambio, tienen la responsabilidad de efectuar el entrenamiento básico e intermedio de sus medios característicos, para posteriormente asignarlos a los Mandos Operativos para su entrenamiento avanzado y empleo de las operaciones que se haya planificado. Es decir, los mandos de Apoyo Operativo entregan sus medios ya entrenados a los Mandos Operativos, para que éstos efectúen las operaciones navales que corresponda[86].

Las Zonas Navales, por su parte, cumplen un triple papel. Son las bases logísticas que apoyan a los Mandos Operativos; a la vez, tienen medios navales que les permiten montar ciertas operaciones, por lo que son también Mandos Operativos; y, por último, tienen la importante misión de mantener el control de las aguas y el litoral en sus respectivas jurisdicciones. Existen cuatro Zonas Navales que, de norte a sur, son las siguientes:

- Cuarta Zona Naval, cuya Comandancia en Jefe se encuentra en Iquique, ejerce su accionar desde el límite político internacional norte hasta Chañaral.
- La Primera Zona Naval, con asiento en Valparaíso, tiene su jurisdicción desde Chañaral hasta Punta Topocalma, al sur de San Antonio.
- La Segunda Zona Naval, con sede en Talcahuano, posee jurisdicción desde la Punta Topocalma hasta el Cabo Raper, en el extremo norte del Golfo de Penas.
- La Tercera Zona Naval, con asiento en Punta Arenas, tiene un ámbito jurisdiccional desde el Cabo Raper hasta el Polo Sur.

Las Zonas Navales extremas, Tercera y Cuarta, poseen medios operativos de alta movilidad y poder ofensivo capaces de reaccionar prontamente ante una emergencia, mientras concurren otros medios al área. En la Cuarta Zona Naval se cuenta con lanchas misileras tipo SAAR 4, de origen israelí, armadas con misiles anti-buque y dos cañones anti-aéreos y de superficie. En la Tercera Zona Naval operan las lanchas misileras tipo SAAR 3, similares a las anteriores, pero de menor tamaño y un sólo cañón.

3.4. Los Astilleros y Maestranzas de la Armada (ASMAR)

Mención especial dentro de la orgánica de la Armada merece ASMAR. Ésta es una empresa autónoma del Estado que ha pasado a convertirse en un complejo industrial altamente profesional, capaz de satisfacer las

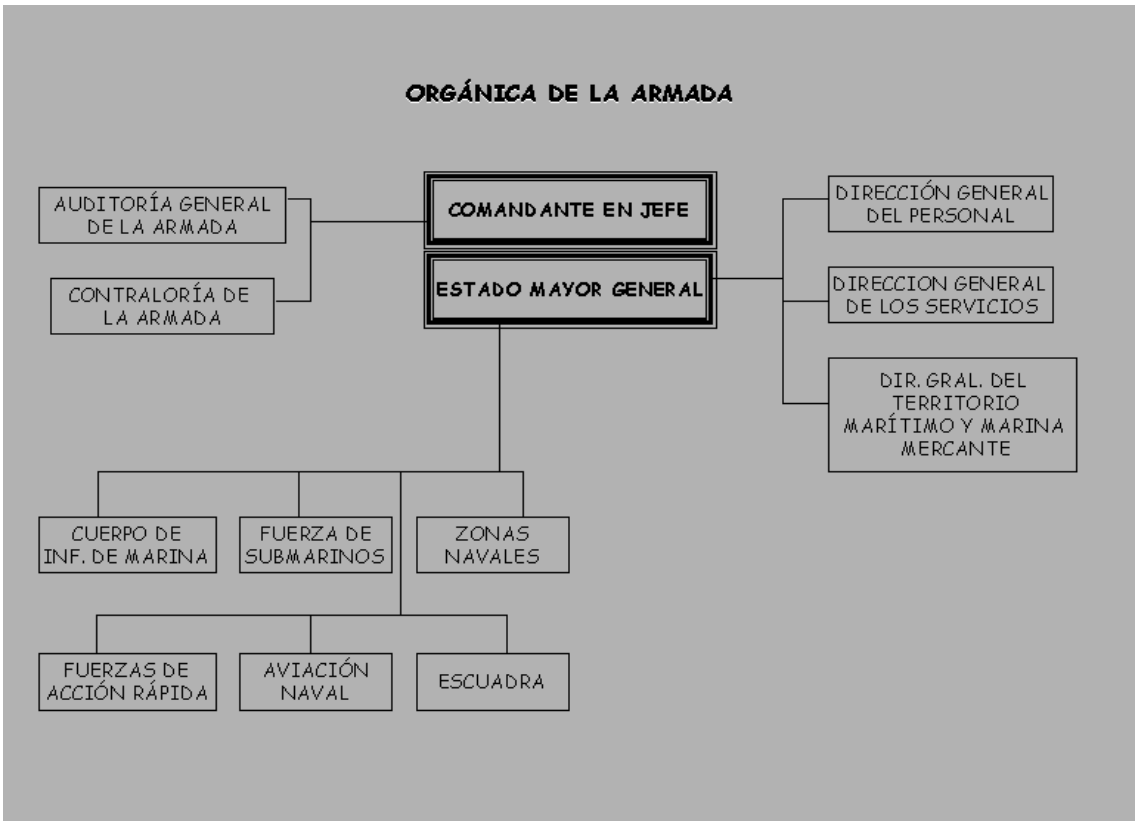
[86] De estos mandos se habla más adelante, en el párrafo dedicado al poder nacional.

cada vez más complicadas exigencias en la carena, mantención, reparación y construcción de los buques; de la Armada de Chile, como asimismo de las naves de la Marina Mercante nacional. Cuenta con tres astilleros muy bien equipados, ubicados en Valparaíso, Magallanes y Talcahuano. Este último es el más importante y de mayor capacidad.

ASMAR fue creado el 6 de abril de 1960 y es heredero de los antiguos Arsenales de la Armada, cuya actividad data de 1836. La experiencia y pericia adquiridas lo han llevado a desarrollar importantes planes para el futuro y a una continua modernización y expansión de sus instalaciones. Cuenta con una gran capacidad tecnológica, producto del intensivo entrenamiento de su mano de obra calificada, que se efectúa en las Escuelas de Especialidades de la Armada y en el extranjero, y la acertada dirección de sus ingenieros y técnicos.

En 1997, el "Lloyd's Register Quality Assurance" (LRQA) entregó los certificados que acreditan a la planta de ASMAR (T) como una empresa que satisface las exigencias internacionales de calidad ISO-9001, siendo el primer astillero latinoamericano y la primera industria pesada en Chile en obtener este importante reconocimiento.

Orgánica de la Armada



4. Proceso Formativo

El proceso formativo del hombre de mar es de responsabilidad de la Dirección General del Personal, por intermedio de la Dirección de Educación de la Armada, la que está a cargo de un contraalmirante. 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, operando equipos y maquinarias de complicada tecnología. El proceso es constantemente evaluado y los comandantes de buques proporcionan a la Dirección de Educación de la Armada la necesaria retroalimentación para poder satisfacer exactamente las exigencias del servicio a flote.

El proceso de formación básica se inicia en las Escuelas matrices, continúa en un nivel técnico-profesional en la Academia Politécnica y finaliza en un nivel de posgrado en la Academia de Guerra Naval.

4.1. Escuelas Matrices

Las Escuelas Matrices son los establecimientos destinados a captar y formar a los hombres que optaron por la profesión del mar, desde donde egresan capacitados para desempeñar funciones operativas. Las Escuelas Matrices de la Armada son:

* La Escuela Naval, ubicada en Valparaíso, que forma a los futuros Oficiales en un programa de cuatro años, egresando como Guardiamarinas.
* La Escuela de Grumetes, en la isla Quiriquina, frente Talcahuano, que forma al personal de Gente de Mar, egresando como Marineros al cabo de dos años de estudio.
* La Escuela de Infantería de Marina, en Viña del Mar, que forma a los futuros soldados I.M. de planta, en un programa de dos años.
* La Escuela de Artesanos Navales, en Talcahuano, que prepara al personal naval técnico en un programa de tres años, para luego desempeñarse en los astilleros y establecimientos terrestres.

4.2. Academia de Guerra Naval

Después de algunos años de complementación técnico-práctica a bordo, tanto los oficiales como el personal de gente de mar son destinados a las distintas Escuelas de Especialidades de la Academia Politécnica, donde se les proporciona conocimientos adicionales en las diferentes tecnologías, encaminadas a optimizar el empleo táctico y la mantención del material instalado en los buques. Se trata de que el personal de la Armada conduzca, opere, sostenga y desarrolle eficazmente los medios

que la institución pone a su cargo. La Academia Politécnica Naval tiene por misión:

* Especializar a Oficiales y Gente de Mar, otorgándoles las competencias operativas, técnicas y administrativas requeridas por la Institución;
* Perfeccionar al personal especialista, actualizando sus competencias operativas, técnicas y administrativas de acuerdo al desarrollo institucional;
* Adicionalmente, capacitar a empleados civiles y profesores civiles, otorgándoles las competencias técnicas y administrativas requeridas por la Armada.

Conforman la Academia Politécnica Naval, las Escuelas de Especialidades de Ingeniería, Operaciones, Armamentos, Abastecimiento, Aviación Naval, Submarinos, Infantería de Marina, Sanidad, y Litoral y Faros. Tiene atribuciones legales para otorgar títulos de especialidad, títulos técnicos de nivel superior y profesional, y grados académicos.

4.3. Academia de Guerra Naval

A este alto instituto concurren los oficiales después de 15 a 20 años de servicios, durante dos años, para adiestrarlos en los aspectos de conducción estratégica y administración superior de la institución. Su objetivo es asegurar el empleo eficaz de la fuerza en la paz y en la guerra, mediante la capacitación de quienes han de conducirla y apoyarla; preparar un cuerpo de asesores para estos mandos, y contribuir a la creación, estudio y difusión de la doctrina del empleo de los medios navales. Sus actividades se centran en la preparación de oficiales de mediana graduación para el desempeño del mando superior, y en la formación de oficiales especialistas en Estado Mayor. La elaboración doctrinal es el fruto del trabajo, el estudio y el contraste de conocimiento y experiencias de profesores y alumnos que, al hacer escuela, decantan principios, normas, criterios y procedimientos.

5. Capacidades y Medios

Las capacidades y medios de la Armada están materializados en el Poder Naval. El Poder Naval es una ecuación en la que intervienen tres factores: la fuerza, la posición y la voluntad estratégica. La fuerza se refiere a los buques, aviones, submarinos, etc., más los hombres que los operan, los mantienen y crean nuevas tácticas de empleo. La Posición es el área geográfica ubicada próxima a los intereses que se desea proteger interferir o conquistar, y en la cual la fuerza encuentra

apoyo para operar. Por último, la voluntad estratégica es la decisión que se tiene para hacer uso de la fuerza, operando desde una determinada posición.

El Poder Naval representa al poder militar que ejercen las Fuerzas Navales tanto en la superficie del mar como bajo ella, así como en el espacio aéreo que lo circunda, para la defensa de los intereses marítimos de Chile. Junto con resguardar la soberanía nacional en los espacios marítimos, el Poder Naval permite el desarrollo seguro de sus intereses marítimos, que se manifiestan en las múltiples actividades productivas, deportivas y científicas que se desarrollan en la superficie del mar, bajo ésta y en la costa. El Estado de Chile, consciente del impacto de los intereses marítimos en el desarrollo nacional, ha configurado un Poder Naval acorde con su voluntad y visión marítima.

No menos importantes son los atributos del Poder Naval como instrumento de la política exterior del Estado, puesto que el derecho internacional permite a cualquier buque navegar cerca, e incluso transitar dentro, de las aguas territoriales de otros Estados, al tiempo que otorga a los buques de guerra un estatus de territorio nacional. La facilidad de los medios navales para desplazarse a grandes distancias y permanecer por el tiempo que sea necesario en zonas marítimas te interés nacional, permite al Estado manifestar su presencia e interés lejos de sus límites geográfico y llevar un mensaje de amistad o de advertencia, según se requiera, materializado en el pabellón nacional que el buque de guerra enarbola, así como en el poder militar que es capaz de proyectar.

5.1. Medios

La Fuerza Naval es el elemento más representativo del Poder Naval. La integran el conjunto de hombres, buques, submarinos, aviones, fuerzas de desembarco, defensa de costa y fuerzas especiales que la Armada opera, entrena y mantiene durante la paz para su empleo estratégico en caso de conflicto. El despliegue de las fuerzas, su grado de alistamiento operacional y organización, dependen de la situación político-estratégica que viva la nación y de la misión asignada a cada Mando en particular.

Para tales efectos, se desarrolla en forma permanente un programa de entrenamiento de diferente grado de complejidad, que va desde adquirir la capacidad para combatir como unidad independiente hasta lograr la capacidad de desarrollar operaciones conjuntas con participación de las otras instituciones de la defensa nacional y con armadas extranjeras. Con este propósito, las fuerzas navales se desplazan a lo largo y ancho

del Océano Pacífico bajo permanente control y evaluación de los ejercicios desarrollados, a fin de incrementar su potencial operativo.

Los medios que conforman la Fuerza Naval son los siguientes:

5.1.1. La Escuadra Nacional

Es el componente más importante del Poder Naval chileno. Está conformada por los buques de primera línea, cuyas capacidades bélicas individuales complementan apropiadamente las de conjunto, de manera que sea capaz de enfrentar aceptablemente las tres amenazas imperantes en el medio ambiente de la guerra marítima: la aérea (aviones y misiles), la de superficie y la submarina. Esta potencialidad polivalente le permite desplazarse y enfrentar fuerzas adversarias similares, donde sea necesario, tanto en el ataque como en la defensa de las líneas de comunicaciones marítimas, que es la misión fundamental de la guerra en el mar. La Escuadra está formada por las siguientes unidades:

- 2 Destructores Líder portahelicópteros, de 6.500 tons.
- 9 Destructores líder misileros, de 6.500 tons.
- 2 Fragatas misileras, de 2.800 tons.
- 2 Fragatas antisubmarinas, de 2.800 tons.
- 2 Petroleros
- 1 Remolcador
- Escuadrón de Helicópteros HS-1
- Escuadrón de Exploración Aeromarítima

5.1.2. La Fuerza de Submarinos

El submarino es un arma particularmente apta en el ataque a las líneas de comunicaciones. Su capacidad de desplazamiento sumergido le permite operar en aguas hostiles y persistir en el ataque por prolongado tiempo mediante la explotación de su principal ventaja: "la discreción". Adicionalmente, esta misma característica impone al enemigo un esfuerzo y desgaste enorme y desproporcionado para oponerse a sus operaciones. Sus principales medios son:

- 2 submarinos clase "Oberon"
- 2 submarinos clase U-209
- 1 buque madre de submarinos

La Base de Submarinos se encuentra ubicada en Talcahuano. El Comandante en Jefe de la Fuerza es un Contraalmirante.

5.1.3. La Aviación Naval

Las características actuales de la guerra en el mar hacen imperativo mantener una meticulosa vigilancia en una extensa área alrededor de cualquier Fuerza Naval, a fin de detectar y neutralizar lo más anticipadamente posible toda amenaza. La Aviación Naval ejerce, por un lado, la vigilancia más allá del horizonte de los radares y, por otro, provee una forma de acción en profundidad capaz de neutralizar las plataformas enemigas antes de que alcancen su distancia de lanzamiento.

Como Fuerza de Apoyo Operativo, la Aviación Naval tiene por misión proporcionar medios aeronavales organizados, equipados y entrenados para su empleo por las Fuerzas Navales. Las principales unidades de la Aviación Naval son el Destacamento de Helicópteros de Ataque de la Escuadra, la Fuerza Aeronaval de Viña del Mar y la Fuerza Aeronaval de Punta Arenas, que están integrados por Escuadrones con variado material de vuelo, para cumplir o satisfacer los requerimientos de los Mandos Operativos de la institución. La Aviación Naval está a cargo de un Contraalmirante.

5.1.4. El Cuerpo de Infantería de Marina (C.I.M.)

El Cuerpo de Infantería de Marina fue fundado por Decreto Supremo emitido por don Bernardo O'Higgins el 16 de junio de 1818. Las operaciones anfibias han tenido un papel destacado desde los inicios de nuestra historia independiente, habiendo iniciado sus actividades con la toma de los fuertes de Valdivia y de Corral en 1820.

La tarea fundamental de la Infantería de Marina es desembarcar y tomar por asalto una cabeza de playa, es decir, una porción de playa asegurada desde donde se puede iniciar una expedición tierra adentro. El Cuerpo de Infantería de Marina es una Fuerza de Apoyo Operativo, a cargo de un Contraalmirante IM que desempeña el cargo de Comandante General. Las Unidades de Infantería de Marina son:

* Destacamento IM. Nº 1 "Lynch", en Iquique
* Destacamento IM. N° 2 "Miller", en Concón.
* Destacamento IM. N° 3 "Aldea", en Talcahuano
* Destacamento IM. N° 4 "Cochrane", en Punta Arenas.
* Agrupación de Comandos IM. N° 51, en Viña del Mar.

5.1.5. La Fuerza de Acción Rápida

Esta fuerza naval está compuesta por buques de desembarco, unidades de transporte y buques de escolta, y lleva una fuerza de asalto anfibio de la Infantería de Marina. La movilidad y potencial ofensivo de esta fuerza es esencial para la maniobra estratégica de las Fuerzas Armadas y, por lo tanto, constituye una pieza fundamental de la estrategia disuasiva nacional.

El asalto anfibio es, quizá, la más compleja de las operaciones militares y requiere de la participación coordinada de fuerzas de aire, mar y tierra, por lo que habitualmente se desarrolla como un esfuerzo conjunto de las Fuerzas Armadas. Su ejecución exige especiales condiciones de entrenamiento y de una excepcional capacidad de planificación, coordinación y mando.

5.1.6. Las Fuerzas Especiales

Las Operaciones Especiales son operaciones bélicas, de acción directa o de reconocimiento sobre un objetivo, llevadas a cabo por fuerzas comparativamente pequeñas, que actúan fundamentalmente por sorpresa sobre objetivos de significación táctica o estratégica. Las Fuerzas Especiales de la Armada se conforman a partir de unidades de buzos tácticos y comandos de Infantería de Marina, previamente enarenados y equipados en sus unidades de origen.

5.2. Capacidades

El Poder Naval tiene capacidades que van más allá de su papel meramente militar, dada las características de versatilidad de sus buques para llevar a cabo tareas de carácter social, humanitarias, e incluso políticas, sumado a su alta movilidad y autonomía para desplazarse y permanecer por largos períodos en un área geográfica sin afectar la soberanía de otros países. En efecto, en general puede desempeñar tres grandes funciones:

5.2.1. Funciones diplomáticas

Considera aquellas áreas en que el Poder Naval puede contribuir a la política exterior del Estado. Estas áreas de misión son:

* Disuasión: Contribuir con sus capacidades a la disuasión que ofrece el poder nacional.
* Presencia naval: Mostrar la bandera de Chile en todos los mares que lo requiera el interés nacional.

* Manejo de crisis: Desplegar medios navales para expresar intenciones, según tipo, cantidad y proximidad de los buques al área de crisis.

5.2.2. Función militar

Es su función más importante y la que prioritariamente define sus capacidades y medios. Estas áreas de misión son:

* Control del mar: Controlar un área marítima de interés, por el lapso que sea necesario.
* Proyección del Poder Naval: Accionar sobre la costa adversaria, desde el mar.
* Defensa de costa: Proteger objetivos de importancia en el litoral propio.

5.2.3. Función socioeconómica

Comprende aquellas actividades de tiempo de paz que contribuyen a la seguridad y desarrollo. Estas misiones son:

* Seguridad: Proteger la vida humana en el mar y dar seguridad a la navegación.
* Vigilancia y control: Vigilar y controlar las aguas nacionales, los puertos y las playas, a través de la autoridad marítima.
* Desarrollo: Contribuir con sus medios al desarrollo socio-económico nacional.

6. Contribución al Desarrollo

En la Armada existe la más profunda convicción de que el futuro de Chile está en el mar. Por ende, sin perder de vista su misión fundamental, apoya todo tipo de actividad de los chilenos que tienda al aprovechamiento de las inagotables riquezas que el océano ofrece a nuestra nación. Para este efecto, y otros complementarios, desarrolla las siguientes labores:

* Patrullaje aeromarítimo y de superficie permanentemente en la Zona Económica Exclusiva, para mantener fuera de las 200 millas a pesqueros y buques-factorías de potencias extranjeras que concurren a pescar a esta área del Pacífico, sin autorización, atraídos precisamente por su riqueza ictiológica, a fin de preservarla para las industrias pesqueras nacionales.
* Control de contaminación del mar, destinado a prevenir el uso y costumbre de verter en el océano hidrocarburos y otros subproductos de pernicioso efecto en la vida marina.
* Operación y mantenimiento de una extensa red de faros, balizas y boyas para facilitar la navegación a lo largo de los canales y el resto del litoral de la nación, para naves de todas las marinas del mundo. Particular mención merecen los patrulleros y escampavías de la Tercera y Segunda Zonas Navales, cuyas tripulaciones muchas veces arriesgan la vida para mantener encendidos faros en posiciones de muy difícil acceso.
* Labor hidrográfica en la región de los canales desde Chiloé a la Antártida, desarrollada permanentemente por unidades de la Tercera y Segunda Zonas Navales, para brindar seguridad a la navegación comercial y abrir nuevas rutas más económicas.
* Servicio Meteorológico Marítimo para todas las naves que circulan en el mar de Chile.
* Red Marítima de Telecomunicaciones costeras, para el servicio de la Marina Mercante y naves pesqueras, que considera adicionalmente un servicio médico a distancia en caso de emergencias graves que impliquen la actuación de lejos para salvar la vida a un tripulante enfermo.
* Apoyo médico-dental y abastecimiento de pobladores de zonas apartadas, donde cabe hacer una mención especial de la labor desarrollada por la lancha médico-dental "Cirujano Videla", que anualmente presta más de 22.000 atenciones de salud en población de Chiloé y Aysén.
* Apoyo a zonas aisladas. Cabe destacar la acción de los buques de la Tercera Zona Naval que desarrollan una significativa labor entre los pobladores del canal y del río Baker.

* Por último, es común encontrar en los pequeños puertos del litoral numerosas escuelas pintadas de plomo, porque en sus viajes de entrenamiento cada buque de la Armada apadrina a una o más escuelas en los lugares apartados donde recala y les brinda todo el apoyo posible en reparaciones de carpintería, gasfitería, electricidad y pintura.

Capítulo IV: Fuerza Aérea de Chile

Cómo ocurre en la mayor parte de los países, la Fuerza Aérea es la más nueva de las instituciones castrenses chilenas. Como tal, la Fuerza Aérea de Chile nació cuando nuestro país llevaba ya más de cien años de vida independiente. Sin embargo, Chile destaca en el desarrollo de la aviación mundial desde comienzos del siglo XX, gracias a la contribución de un puñado de pioneros nacionales y precursores de la FACh. Las páginas que siguen dan cuenta de la actual misión de la Fuerza Aérea, de la formación de su personal, su orgánica, sus capacidades y su contribución al desarrollo del país.

1. Reseña Histórica

Como ha sido norma en prácticamente todos los países, la Fuerza Aérea de Chile se creó en 1930 a partir de la fusión de los servicios aéreos del Ejército y de la Armada. De esta manera, se quiso establecer, en aquel entonces, una correspondencia entre el medio en que las instituciones castrenses operaban y el arma apropiada para cada una: tierra, mar y aire; Ejército, Armada y Fuerza Aérea. A este argumento se sumó la apreciación, común en la época, en cuanto a la conveniencia de que todo lo concerniente al mando, control y operaciones de los medios aéreos con fines militares estuviera concentrado en un arma específica y autónoma, con doctrinas, equipamiento, instrucción y entrenamiento especial para dicho propósito.

Hay un deber de gratitud hacia quienes, tan pronto conocieron el fenómeno de la aviación, que estaba empezando a florecer en tierras muy lejanas, tuvieron la visión y la decisión para traerlo al país y ponerlo al servicio de su progreso. Destacan los nombres del General Arístides Pinto Concha, gran impulsor de esta empresa, y el del entonces Teniente Coronel Pedro Pablo Dartnell, autor del informe que fue decisivo para empezar la Aviación Militar en el Ejército, a la cual seguiría a corto plazo la de la Armada.

De esa época de los precursores destacan los nombres de los Capitanes Manuel Ávalos y Diego Aracena, los Tenientes Dagoberto Godoy y Armando Cortínez, así como de los numerosos mártires que entregaron su vida por la consolidación de este ideal aéreo.

Dagoberto Godoy inscribe su nombre en las páginas de oro de la aviación mundial al cruzar por primera vez la cordillera de los Andes el 12 de diciembre de 1918, a 17.300 pies, llevando un saludo del pueblo de Chile al pueblo Argentino. El año siguiente, el Teniente Armando

Cortínez Mujica realiza el primer viaje de ida y vuelta sobre la Cordillera de los Andes. Más tarde, en 1922 y con motivo del Centenario de la República del Brasil, el Capitán Diego Aracena Aguilar lleva un saludo del Presidente de Chile, que es entregado en su destino después de recorrer casi 4.000 kilómetros, cubiertos en 36 horas de vuelo y casi un mes de viaje, constituyendo uno de los raids más largos y exitosos de la época.

En 1930, las enormes posibilidades que ofrecía el medio aéreo para unir rápidamente el territorio nacional y los éxitos de la aviación en el mundo, deciden al entonces Presidente de la República, General Carlos Ibáñez del Campo, a crear la Fuerza Aérea mediante Decreto Supremo 1.167, del 21 de marzo de ese año. Para ello, resuelve unificar los servicios aéreos del Ejército y de la Armada, y hacerlos depender de una Subsecretaría de Aviación, que pasó a llamarse Fuerza Aérea Nacional y, posteriormente, Fuerza Aérea de Chile.

El Comodoro Arturo Merino Benítez fue su gran impulsor, a fines de la década de los 20. No sólo luchó por la creación de una Fuerza Aérea independiente, sino también por la de una aviación comercial, civil y deportiva, una industria aeronáutica y el desarrollo de la infraestructura necesaria para operar a lo largo del país, concibiéndolas como partes de un todo. A este concepto hoy lo conocemos como "sistema aeroespacial".

Quien consolidó a la Fuerza Aérea de Chile fue el General del Aire Diego Aracena Aguilar. Nombrado Comandante en Jefe en 1932, él la dotó, en sus seis años de mando, de una estructura orgánica capaz de cumplir las tareas que le asigna la defensa del país al Poder Aéreo.

A partir de este esquema de funcionamiento, la Fuerza Aérea orientó sus esfuerzos a unir al país mediante rutas aéreas, de manera de llegar con un mensaje de chilenidad a los más apartados rincones de nuestro territorio continental, insular y antártico, en forma rápida y segura.

Las indudables ventajas del medio aéreo para enlazar rápidamente nuestro territorio permitieron inscribir como una hazaña institucional el histórico vuelo del Capitán Roberto Parragué a Isla de Pascua, en 1951. Lo hizo en el avión Catalina 405 "Manu-Tara", con un tiempo de vuelo de 19 horas y 22 minutos, abriendo así las rutas aéreas chilenas hacia Oceanía, las que hoy son de uso cotidiano.

En 1947, la ruta a la Antártica tuvo su inicio en el primer vuelo de un avión Vought Sikorsky de la Fuerza Aérea de Chile, al mando del

Teniente 1° Arturo Parodi Alister. Ocho años después, en 1955, se efectuó el primer vuelo de ida y regreso desde el continente hacia el territorio antártico en el avión Catalina 406 "Skua", al mando del Comandante de Escuadrilla Humberto Tenorio Iturra.

También se inscriben como hitos importantes la construcción de una pista de aterrizaje en la base Presidente Eduardo Frei Montalva, en la isla Rey Jorge, y la instalación en ella del Grupo de Exploración Antártica N 19. Esta posición ha demostrado tener un valor fundamental para la penetración aérea chilena en el continente antártico, la que hoy alcanza hasta el mismo Polo Sur, donde se arribó por primera vez el 30 de noviembre de 1984 con dos aviones Twin Otter, en la operación conocida como "Estrella Polar". A partir de ese momento se continuó la exploración de la Antártica, destacando el vuelo transpolar que permitió que aeronaves y tripulaciones institucionales llegaran hasta la base de McMurdo, en octubre de 1996.

Chile está unido totalmente por el aire y su Fuerza Aérea puede operar en cualquier latitud de su territorio, sea en el árido desierto nortino, los campos de hielo australes, el macizo andino, las soledades antárticas, sobre el océano Pacífico o en nuestros territorios insulares.

2. Misión

Defender a la República de Chile por medio del control y explotación del espacio aéreo, participar en la batalla de superficie y apoyar 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 con su misión, la Fuerza Aérea desarrolla las siguientes funciones específicas:

2.1. En tiempo de guerra

* Realizar operaciones destinadas a destruir o neutralizas fuerzas aéreas, terrestres y navales adversarias. El Poder Aéreo es un instrumento dotado de una gran capacidad de destrucción, particularmente por las posibilidades de enfrentar a las fuerzas adversarias prácticamente en cualquier lugar, sin importar distancias u obstáculos geográficos.
* Dirigir y coordinar la defensa aérea del país. La Fuerza Aérea ejerce el control del espacio aéreo nacional a través de sus medios orgánicos y los de la Dirección General de Aeronáutica Civil (D.G.A.C.). Esta compleja tarea se hace mediante un proceso de vigilancia del espacio aéreo y una positiva

identificación del tráfico militar, civil, comercial y deportivo. En el caso de tratarse de incursiones no identificadas, ilícitas u hostiles, se reacciona mediante la interceptación de las aeronaves, permitiendo de esta manera responder gradualmente, 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 mejor aporte que puede hacer la Fuerza Aérea es lograr el control del aire. El control del aire es la capacidad que viene el Poder Aéreo para ejercer una voluntad propia en un espacio determinado por un tiempo y área geográfica definida. El control del aire permite que las fuerzas propias y amigas no sean destruidas desde el aire; de esta manera, los comandantes terrestres y navales pueden desarrollar sus propias acciones sin interferencias prohibitivas por parte del poder aéreo adversario.
* Apoyar las operaciones de las fuerzas de superficie necesarias para contribuir al esfuerzo bélico del país. El apoyo aéreo, en sus diferentes formas, ha sido a través de la historia una capacidad que le ha facilitado a las fuerzas de superficie la tarea de neutralizar o destruir medios adversarios, siendo un factor crítico para la victoria. Disponer de apoyo aéreo permite lograr los objetivos en forma más rápida y eficiente, disminuyendo el costo de vidas y de recursos materiales para las fuerzas propias y amigas.
* Realizar el reconocimiento aéreo -estratégico y el transporte aéreo militar. Las capacidades del Poder Aéreo en lo que se refiere a altura, alcance, velocidad y penetración, lo convierten en un arma especialmente eficaz para observar el accionar del adversario, aportando una valiosa información a los distintos niveles de la conducción de la guerra. En cuanto al transporte aéreo militar, es el que permite un rápido desplazamiento de fuerzas a grandes distancias, haciendo eventualmente posible el cambio de centros de gravedad de las operaciones, según los requerimientos superiores.

2.2. En tiempo de paz

* Ejercer la vigilancia y el control positivo del espacio aéreo nacional. En conjunto con la D.G.A.C., se ejerce el control de tráfico aéreo para que la actividad aérea se realice en forma segura y poder reaccionar ante incursiones ilícitas en el espacio aéreo nacional.

* Contribuir al desarrollo del poderío aeroespacial. La Fuerza Aérea hace esfuerzos por contribuir a destacar la importancia de la tercera dimensión como un medio a través del cual la humanidad puede alcanzar un mayor desarrollo. En la medida en que los ciudadanos perciban la importancia del aeroespacio, la tarea de la Fuerza Aérea será mejor comprendida, pues habrá un cabal entendimiento de las múltiples formas en que puede contribuir a la seguridad y bienestar de la población.
* Dirigir y controlar las operaciones que ejecute el Servicio de Búsqueda y Salvamento Aéreo (S.A.R). Al estar, en conjunto con la D.G.A.C., 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 (S.A.F), las funciones y atribuciones que le corresponden en materias de aerofotogrametría, cartografía y afines. Contar con una capacidad para observar la tierra desde el espacio, da a los planificadores de todos los niveles del quehacer nacional una visión que les permite el óptimo empleo de los recursos. La fotografía aérea es una eficaz ayuda para el desarrollo de cartografía, planificación urbana, prospección agrícola, minera y de recursos naturales en general, ayudando a quienes deban tomar decisiones en proyectos de inversión.
* Promover el fomento de los Intereses Aeroespaciales. En la medida en que el país internalice en forma más completa el concepto de aeroespacio, se estará fomentando el desarrollo de la nación a través del uso de esta invención del hombre.

3. Orgánica

3.1. Mando Superior

El Mando Superior es ejercido por el comandante en Jefe de la Fuerza Aérea, quien tiene la responsabilidad de la conducción estratégica y gestión administrativa de la instrucción. Es asesorado por el Estado Mayor General en materias estratégicas, operativas y de gestión, planificando, coordinando y controlando el quehacer institucional.

El Estado Mayor General está conformado por las siguientes Direcciones:

* Dirección de Operaciones,

* Dirección de Inteligencia,
* Dirección de Defensa Antiaérea y Telecomunicaciones,
* Dirección de Ingeniería,
* Dirección de Finanzas, y
* Dirección de Sanidad.

3.2. Unidades de Apoyo

3.2.1. Comando Logístico

La Misión del Comando Logístico es obtener, proveer, mantener y desarrollar los recursos materiales, tecnológicos y de información logística para satisfacer las necesidades derivadas de la planificación institucional.

3.2.2. Comando del Personal

La Misión del Comando de Personal es obtener y proporcionar en calidad y cantidad el potencial humano que requiere la Fuerza Aérea para cumplir sus tareas, y proporcionar al personal y su núcleo familiar la atención médica y servicios de bienestar social, con el propósito de mejorar su calidad de vida.

3.2.3. Comando de Educación

La misión del Comando de Educación es planificar, coordinar y controlar el proceso educacional, con el propósito de obtener, en este ámbito, un desarrollo integral del potencial humano requerido por la institución.

3.3. Unidades Operativas

Las unidades operativas de la Fuerza Aérea están representadas por cinco Brigadas Aéreas, cuyas jurisdicciones cubren la totalidad del territorio nacional.

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 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.

La Primera Brigada Aérea, con asiento en Iquique, tiene como área jurisdiccional 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 Región hasta la VIII Región del país, incluyendo el 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 Región XI y la Región XII.

3.4. Organizaciones Complementarias al Poderío Aeroespacial

3.4.1. Dirección General Aeronáutica Civil (D.G.A.C.)

La D.G.A.C. es un organismo público del Estado que depende directamente del Comandante en Jefe de la Fuerza Aérea. Su misión consiste en proporcionar ayuda y protección a la navegación aérea dentro de un espacio aérea que, en su eje vertical. Llega hasta el polo sur y, en su eje horizontal, se interna frente a nuestras costas a más de 5.000 kilómetros en la profundidad del Océano Pacífico, hasta el meridiano 131 Oeste.

Los vuelos lícitos que se realizan dentro de este inmenso espacio aéreo son controlados y apoyados por la D.G.A.C. Ante la eventualidad de vuelos ilícitos dentro del espacio aéreo controlado y, en particular, dentro del espacio aéreo soberano, la D.G.A.C. 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, sobre la solución de conflictos internacionales. Idéntica coordinación rige para las actividades de búsqueda y salvamento; un ejemplo de esto es el empleo mutuo de la red mundial de satélites COSPAS-SARSAT. En relación con estas tecnologías satelitales, la D.G.A.C. está a la vanguardia en la región, gracias al desarrollo de 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 sobrevuelen nuestro espacio hacerlo en forma, rápida, eficiente y segura.

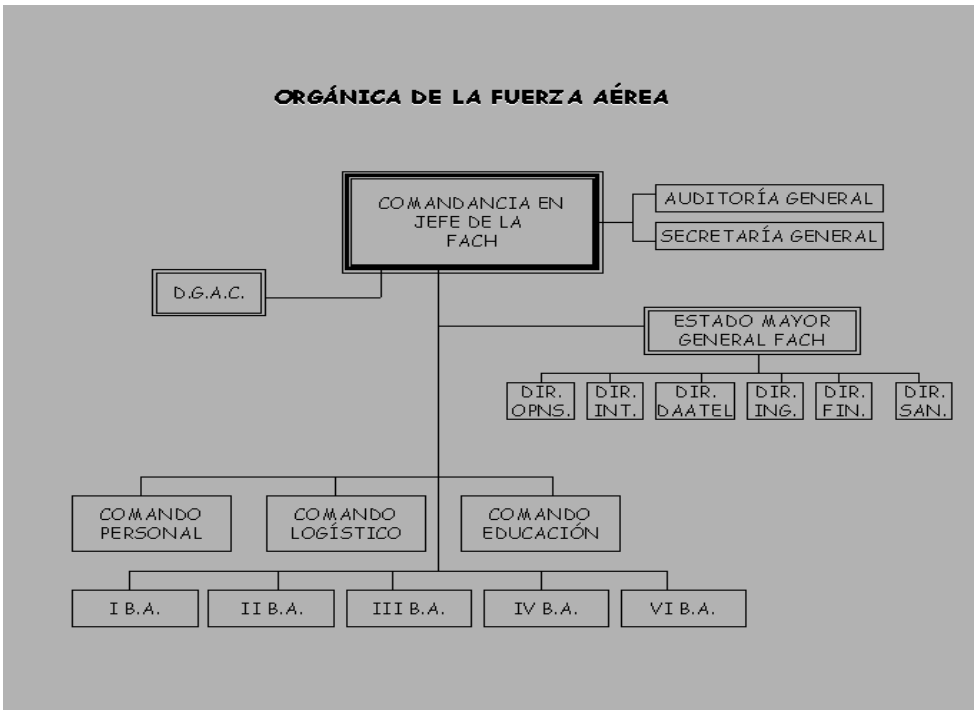
La velocidad de los aviones y los escasos márgenes de tiempo para la toma de decisiones, obligan a una coordinación extrema de los profesionales de la D.G.A.C. con los de la Fuerza Aérea, situación que se ve favorecida por la dependencia de ambas instituciones de un solo titular: el Comandante en Jefe de la Fuerza Aérea.

3.4.2. Empresa Nacional Aeronáutica (ENAER)

ENAER es una empresa autónoma del Estado cuyo directorio está presidido por el Comandante en Jefe de la Fuerza Aérea. Su calidad profesional es internacionalmente reconocida en materia de fabricación, reparación y modificaciones de aviones, piezas y partes aeronáuticas.

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 destacar, las coproducciones llevadas a cabo con empresas de distintos países de reconocido prestigio en el mundo aeronáutico.

En lo referido a modificaciones se debe subrayar la incorporación de tecnología de última generación en aviones de combate de acuerdo a los requerimientos planteados por la Fuerza Aérea de Chile. Actualmente, 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.



4. Proceso Formativo

Los Oficiales comienzan su formación en la Escuela de Aviación y el personal del Cuadro Permanente lo hace en la Escuela de Especialidades. De esta forma, la institución asegura una formación de base homogénea que incorpora en sus nuevos miembros la disciplina. Los valores y los fundamentos éticos de la profesión militar.

4.1. Formación de los Oficiales

El ingreso a la Escuela de Aviación se hace con tercer año de enseñanza media cumplida y comprende una etapa de formación integral de cuatro años, período durante el cual los jóvenes son separados en cuatro escalafones diferentes: Rama del Aire, Ingeniería Aeronáutica, Ingeniería en Administración e Ingeniería de Ejecución en Defensa Aérea; esta última tiene dos menciones: Comunicaciones y Electrónica, y Artillería Antiaérea.

Al cabo de cuatro años de estudios, los cadetes egresan con el grado de Alférez y son enviados a continuar su formación profesional a la Academia Politécnica Aeronáutica, en el caso de los oficiales terrestres, y a la Escuela Táctica, con asiento en Iquique, los oficiales de la Rama del Aire.

Los oficiales de los escalafones terrestres cursan en la Academia Politécnica estudios con diferentes tiempos de duración. Los ingenieros aeronáuticos permanecen cuatro años; los ingenieros en administración, tres años; y los ingenieros de ejecución en defensa aérea lo hacen durante dos años.

Al cabo de este período, y tras haber aprobado sus tesis profesionales, reciben los títulos respectivos y son destinados a las unidades que la Fuerza Aérea tiene a lo largo del país.

Los oficiales de la Rama del Aire realizan en la Escuela Táctica la etapa de vuelo avanzado en material a reacción y, posteriormente, son seleccionados para especializarse como pilotos de combate, transporte o helicópteros. Al aprobar estos cursos obtienen el título de Piloto de Guerra.

El cuerpo de oficiales de la institución continúa su perfeccionamiento a lo largo de su carrera, realizando distintos cursos de capacitación. Estos cursos se realizan en institutos superiores institucionales, extra-institucionales o en universidades, tanto chilenas como extranjeras.

En la Academia de Guerra Aérea se realiza el Curso de Informaciones en el grado de Capitán. Durante un período de seis meses se capacita al alumno para la asesoría en la conducción táctica de las Unidades. En el grado de Comandante de Escuadrilla y Comandante de Grupo, los oficiales deben realizar el curso de Estado Mayor, que los capacita para desempeñarse como asesores de Estado Mayor en los niveles de conducción operativo y estratégico, así como para el mando de unidades. En el grado de Coronel, continúan su perfeccionamiento en la Academia de Guerra Aérea o en la Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos, donde realizan un curso de Administración Superior o de Alto Mando, respectivamente.

4.2. Formación de personal del 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 Aéreo-militar Básico en la Escuela de Especialidades y que poseen una especialidad previamente adquirida.

4.2.1. Personal de Línea

El ingreso a la Escuela de Especialidades se realiza con cuarto año de enseñanza media cumplida. 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. Durante sus estudios, los alumnos son separados en cinco áreas específicas de especialización: Defensa Aérea, Mantenimiento y Armamento, Comunicaciones y Electrónica, Apoyo a las Operaciones Aéreas y Área Administrativa

Una vez destinados a las diferentes unidades, los cabos ingresan a un proceso de adiestramiento en el trabajo (A.E.T.) en las diferentes áreas de especialización. Posteriormente, continúan con un programa de entrenamiento en el trabajo (E.E.T.), cuyo propósito es que alcancen un mejor nivel de eficiencia teórico-práctico en su especialidad, recibiendo el título de Técnico de Nivel Superior que, además, es requisito educacional de ascenso al grado de Sargento. Este perfeccionamiento continuo es controlado por la Escuela de Perfeccionamiento de Suboficiales (E.P.S.)

Una vez en posesión del grado de Sargento 2º, el personal realiza en la Escuela de Perfeccionamiento de Suboficiales el curso de Supervisión. Este curso, además de entregar las herramientas para desempeñarse como supervisor en la especialidad, confiere el máximo nivel de eficiencia teórico-práctico y es requisito educacional para ascender al grado de Suboficial.

Finalmente, realizan en la E.P.S. el curso de Suboficial Mayor aquellos que, por su calidad profesional, han obtenido la calificación para ascender a este grado. Aprobado este curso, y previa autorización de la Junta Especial de Selección, ascienden al grado de Suboficial Mayor.

4.2.2. Personal de los servicios

Para ingresar a la Fuerza Aérea en este escalafón es necesario aprobar en la Escuela de Especialidades un curso denominado Aeromilitar Básico, al término del cual egresan como cabos. Durante su carrera, son sometidos al mismo proceso de E.E.T. del personal de línea para obtener los diferentes niveles de eficiencia que requiere la Fuerza Aérea.

5. Capacidades y Medios

La Fuerza Aérea de Chile representa el Poder Aéreo Nacional. Esto significa que debe ser capaz de influir desde el aire para lograr una decisión. Para este fin, posee características que le son propias. Destacan, entre ellas, la movilidad, que le permite desplazarse rápidamente hacia teatros distantes para proporcionar apoyo oportuno a las fuerzas propias o amigas, o para actuar como agente disuasivo frente a una situación de crisis o agresión; la flexibilidad, que le permite llevar a cabo una variedad de acciones y producir una gran gama de efectos, adaptándose con relativa facilidad a circunstancias y situaciones cambiantes; la altura, velocidad y alcance, que le permiten proyectar el poder militar, con rapidez, a grandes distancias, y sin los impedimentos impuestos por las características geográficas, haciendo posible contar con una capacidad de respuesta rápida. Este concepto requiere un cuidadoso balance de capacidades y medios, de los cuales dependerá la efectividad y eficiencia en el empleo del medio aéreo.

En efecto, la suma de aviones de combate ofensivos y defensivos, que es la principal fuerza con que cuenta la institución, debe acompañarse de una capacidad de transporte, una capacidad para poder mandar y controlar las operaciones, una capacidad para poder oponerse a ataques del enemigo -la que incluye medios de detección y de defensa antiaérea- y una infraestructura capaz de soportar castigo y, ante

condiciones adversas, ser capaz de continuar cumpliendo las operaciones.

Dentro de su estructura orgánica, la Fuerza Aérea incorpora de manera equilibrada todas estas capacidades, distribuyéndolas en las Brigadas Aéreas a lo largo de todo el territorio nacional, asegurando con ello el cumplimiento eficiente de la misión que le ha sido encomendada. Su principal material de combate está constituido por aviones que cumplen roles ofensivos y defensivos, los cuales conforman la columna vertebral de la institución, cumpliendo eficientemente las tareas que les asigna la planificación. Estos sistemas de armas se ven potenciados con una capacidad de reabastecimiento en vuelo y una capacidad de alarma temprana aerotransportada, que son consideradas como multiplicadores de fuerza.

Se suman a estas capacidades el material de transporte pesado y liviano, con aeronaves capaces de cumplir con el transporte de carga y 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 configuraciones geográficas.

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 d desarrollo de las operaciones.

A las capacidades operativas descritas, se suman las provistas por una sólida aviación comercial apoyada en una infraestructura aeronáutica compuesta de terminales aéreos para carga y pasajeros, sistemas de radares y equipos de ayuda a la navegación aérea. Estas capacidades han permitido un desarrollo sostenido en términos de aumento de traslado de pasajeros y carga, con altos índices de seguridad, haciendo de Chile uno de los países más seguros para la realización de operaciones aéreas en América Latina.

Junto a ello, cabe destacar a la aviación civil y deportiva, a través de la cual, año a año, se forman nuevos contingentes de pilotos con una clara coincidencia aeronáutica. Esto permite al país contar con un recurso humano de reserva altamente preparado para actuar desde el aire, cuando sea requerido, en apoyo a la comunidad.

Todas las anteriores capacidades humanas y materiales conforman un sistema, denominado Poderío Aeroespacial. Es este sistema, cuya componente de fuerza es la Fuerza Aérea, el que permite al país contar, durante la paz, con un elemento esencial para la disuasión, así como, en tiempos de crisis, disponer de una herramienta eficaz para respaldar las divisiones del gobierno. Sin llegar a un conflicto armado. En caso de que así fuera, el país cuenta con un elemento decisivo para ser empleado de acuerdo a los superiores intereses nacionales.

6. Contribución al Desarrollo

6.1. Ámbito nacional

La Fuerza Aérea participa activamente en la integración al resto del territorio de las zonas aisladas, contribuyendo a su desarrollo en todo el ámbito continental, insular y antártico chileno. Esta tarea es de incalculable valor puesto que ayuda a reforzar el sentido de nacionalidad y pertenencia a nuestra Patria.

Es por ello que sus aviones de transporte, cuyo propósito operativo es apoyar el despliegue estratégico de los medios de combate, durante la paz desarrollan actividades de apoyo a la comunidad uniendo zonas aisladas y brindando el apoyo material y anímico a nuestros compatriotas, a fin de ayudarles a obtener una mejor calidad de vida y una mayor integración al resto del país. Este apoyo, que se materializa en rondas médicas, evacuación de heridos, transporte de pobladores y abastecimiento de equipos, herramientas y provisiones, adquiere particular relevancia en el caso de las regiones X y XI, donde su hostil geografía limita el accionar de pequeñas comunidades en su acceso a salud, educación y suministros.

Se debe destacar también el papel que juega la Fuerza Aérea en las frecuentes catástrofes naturales que afectan al país y en donde la institución proporciona apoyo con sus medios, principalmente, en las áreas de salud, rescate, evacuación de heridos y transporte de material y equipos.

Dentro del ámbito de actividades de contribución al desarrollo, es de gran importancia resaltar el servicio prestado por el Servicio Aéreo Fotogramétrico (S.A.F.) para la planificación y desarrollo de infraestructuras viales, catastros de bosque nativo, determinación de zonas aptas para el poblamiento y producción de distintas especies agrícolas, prospecciones mineras, diagnósticos ambientales. Todas estas

actividades apuntan a potenciar el desarrollo nacional mediante el empleo de modernas técnicas de fotografía aérea.

En este mismo orden de ideas, la Fuerza Aérea está dando los primeros pasos para un desarrollo espacial que, inexorablemente, Chile tendrá que emprender como parte de su modernización. En este sentido, la Fuerza Aérea continuará poniendo a disposición de la comunidad nacional su tecnología aeronáutica y espacial, para producir información que ayude a optimizar las decisiones económicas bajo el marco de protección del medio ambiente que el país demanda[87].

6.2. Ámbito internacional

La Fuerza Aérea colabora en el esfuerzo nacional para proyectar a Chile en el ámbito mundial a través de su participación en operaciones de mantenimiento de la paz auspiciadas por las Naciones Unidas[88]. También participa en las rondas de conversaciones entre los Altos Mandos de las Fuerzas Armadas de Chile y Perú, y de Chile y Argentina[89]. En este mismo orden de ideas, mantiene contactos permanentes en ámbitos relacionados con la ciencia y la tecnología con instituciones de distintos países del mundo en diversas áreas de interés nacional.

Desde 1980, la Fuerza Aérea organiza la Feria Internacional de Aire y del Espacio (FIDAE), cuyo prestigio ha alcanzado un renombre internacional al ser considerada entre las cuatro ferias aeronáuticas más importante del mundo y el principal evento de su tipo en Latinoamérica Contribuye, asimismo, a la imagen internacional de Chile por intermedio de la escuadrilla de Alta Acrobacia "Halcones", reconocida como uno de los mejores equipos de acrobacias del mundo, en sus actuaciones en Europa, Estados Unidos y Latinoamérica.

[87] Ver Parte IV, capítulo III: "Desafíos geográficos".
[88] Ver Parte II, capítulo I, acápite 3: "Sistema Mundial y Estado: las Naciones Unidas y Chile".
[89] Ver Parte II, capítulo II, acápite 3.2.: "Medidas de Confianza Mutua".

Parte VI: Recursos Económicos para la Defensa

En esta parte se analiza la defensa en tanto desafío económico, es decir, se intenta responder la pregunta de "cuánto" le implica al Estado satisfacer las exigencias de una de sus funciones primarias y "de qué manera" se usan los fondos. En un país como Chile, con características geográficas muy singulares y de desarrollo cultural, económico y social peculiar, así como con una concepción político-estratégica que concibe la defensa en un conjunto coherente con las demás funciones y actividades del Estado, no es posible hacer generalizaciones ni utilizar herramientas analíticas desarrolladas para otros países o regiones con realidades geopolíticas, económicas, sociales y culturales diferentes.

La primera preocupación, en consecuencia, es definir una metodología adecuada, que muestre en forma fidedigna cuál es el esfuerzo económico que el país debe hacer para proveerse de defensa. En principio, este esfuerzo no debe enfocarse sólo como la suma contable de ciertos gastos, incurridos por personas e instituciones, sino que también debe considerarse el conjunto de objetivos que es preciso alcanzar para dotarse de defensa.

Esta metodología debe satisfacer tanto los propósitos académicos de claridad y precisión, como los propósitos políticos de transparencia y homologación con el gasto en que otros países incurren para proveerse de idéntico bien: defensa. En definitiva, la metodología de cálculo y las herramientas analíticas en que se apoya han de ser consistentes y comparables con aquellas desarrolladas para otras realidades.

Ello exige entender la defensa en toda su complejidad social y política, como función primaria del Estado, para definirla, en seguida, en su sentido económico. Porque al definir la defensa como un bien económico no se la puede reducir a un mero asunto de gasto, sino también de financiamiento, de participación en el producto y en el gasto fiscal, de incidencia en el desarrollo y viceversa.

En capítulos anteriores se ha explicado la defensa en su contexto social, político e internacional. Aquí se la caracteriza como un bien económico y se la analiza con las herramientas metodológicas que la economía proporciona.

Capítulo I: Aproximación Económica a la Defensa

Desde el punto de vista de la economía, la defensa constituye un tópico que debe ser considerado bajo el prisma de conceptos aplicables a los bienes económicos públicos. De aquí la importancia de aclarar la naturaleza económica de la defensa. Esta materia, y los conceptos que ayudan a fijar significados, es lo que se trata en el primer capítulo de esta parte.

1. Los Conceptos en Discusión

Suele decirse que la defensa nacional emplea recursos productivos que podrían tener usos alternativos en otras actividades. En realidad, es común que la discusión sobre el gasto en defensa se asocie al debate sobre la forma de asignar mejor los recursos del Estado, en la medida en que la sociedad dispone de recursos escasos frente a la existencia de necesidades múltiples que requieren ser jerarquizadas. Esto conduce a la pregunta de por qué se gastan recursos estatales en defensa y a considerar las opciones existentes para determinar el nivel de dicho gasto en diversos escenarios.

Las discusiones han ganado relevancia debido, en particular, al proceso con tendencias globalizadoras, incluida la de una disminución del gasto militar, que se generó a partir del término de la Guerra Fría en el mundo. Tal proceso, aparejado además con una nueva ola de instauración de regímenes democráticos, dieron origen a la idea de que es posible disminuir el énfasis en el gasto en seguridad y defensa, permitiendo, de este modo, privilegiar otras tareas en que la participación del Estado resulta imprescindible. Esta visión presume que los balances de poder entre países, y los conflictos que surjan, podrán ser regulados principalmente por la vía de la negociación, del arbitraje y del entendimiento. De acuerdo con este postulado, el gasto militar debe restringirse en forma importante, por cuanto lo que ha de primar en el futuro es el mantenimiento de un buen sistema de relaciones internacionales, basado en el peso político de los países dentro de los mecanismos multinacionales de resolución de conflictos.

Frente a esta argumentación, se plantea que aún estamos lejos de llegar a un grado de consenso internacional sobre los mecanismos de solución de las disputas. En efecto, subsisten problemas permanentes de seguridad externa e interna, algunos de carácter histórico y de larga data, no resueltos por las tendencias a la globalización e integración. Por otra parte, estos procesos son fuente de nuevos conflictos, tanto al interior de cada país como en la relación entre vecinos.

Precisamente, para subsanar los efectos negativos de los conflictos vecinales y regionales latentes, más complejos y delicados en virtud de desiguales procesos de crecimiento y desarrollo entre los países, es necesario construir un escenario favorable a una mayor inversión, condición básica del desarrollo económico y social. Pero no resulta prudente abordar esta tarea sobre la base de reducir estructuralmente el gasto en defensa, sino más bien de ajustes en función de aspectos técnicos o diseño de una política global.

2. La Defensa como un Bien Económico

La defensa es una función social básica para la existencia de la sociedad organizada en nación, así como una condición necesaria para su permanencia y desarrollo en el tiempo. Se trata, por lo tanto, de un bien y de un bien que debe ser financiado.

Financiar la defensa es un desafío económico, en términos de la más satisfactoria asignación de los recursos. Supone considerar las preferencias de la sociedad y determinar qué necesidades serán satisfechas y cuáles no con los recursos disponibles. El enfoque económico de la defensa es de suyo importante, porque plantea el tema del uso, a nivel social, de recursos escasos y persigue los menores costos posibles para obtener el bien en cuestión: la defensa del país. La economía de la defensa pretende contribuir a un enfoque integral del problema, para que se puedan adoptar las mejores decisiones posibles.

La ciencia económica estudia la conducta de los agentes económicos, intentando determinar sus motivaciones, objetivos, así como las restricciones que enfrentan para el logro de los mismos. En general, la asignación de recursos relativamente escasos hacia fines múltiples y jerarquizables se rige por las reglas del mercado, que arbitra la disposición de los consumidores a pagar, por una parte, con el costo de la producción de un bien o servicio, por la otra. Dicho de otro modo, oferentes y demandantes expresan su "preferencia" en el mercado, unos por medio de los precios que están dispuestos a pagar, y otros por los precios que piden como reflejo del costo de oportunidad de los recursos. Sin embargo, esta regla es de difícil aplicación práctica en el caso de un bien como la defensa. En contraste con la transacción de bienes privados a través del mercado, la defensa presenta dos elementos diferenciadores.

Primero, no hay rivalidad en el consumo. En el caso de un bien transable, la obtención del mismo por parte de un agente excluye la posibilidad de consumo por parte de otros. Esto no ocurre con la defensa, que la reciben todos por igual, independientemente del deseo

de cada uno de tener más o menos de este bien. Segundo, la defensa es un bien no excluyente, ya que nadie queda excluido de su consumo una vez producido y puesto a disposición de la comunidad. Estas dos condiciones, ausencia de rivalidad y carencia de exclusividad, hacen de la defensa un "bien social puro" que requiere ser prestado por el Estado.

A diferencia de los bienes privados, en el caso de los bienes públicos no existe el incentivo para pagar por su obtención. Siendo este el caso, la defensa debe ser financiada centralizadamente por el Fisco por medio del sistema tributario. Esta característica, común para todos los bienes públicos, es especialmente significativa en el caso de la defensa.

Los recursos asignados a defensa se desvían del consumo y de la inversión en otras áreas, siendo éste su costo de oportunidad. En efecto, si los mismos recursos tributarios y derivados de la venta de bienes y servicios producidos por el Estado se dedicaran a gasto privado o público (pero de naturaleza distinta a defensa), entonces la estructura del gasto en consumo e inversión cambiaría. Ahora bien, los países difieren en la manera como enfrentan el sacrificio implícito en ese costo de oportunidad. Lo que interesa subrayar es que la decisión de llevar a cabo una política específica de defensa, y efectuar un cierto diseño estratégico en lo militar, con el esfuerzo económico que ello significa, va más allá de consideraciones solamente económicas y es, en lo fundamental, una decisión política vinculada a la existencia, permanencia y desarrollo de la nación.

3. La Defensa como Inversión

Como se ha visto, tratándose de bienes públicos, el sistema de elección de preferencias que provee el mercado no funciona. Por ello, es el Estado quien decide, en base a criterios políticos y en procura del bien común, sobre cómo y cuánto producir de un bien público socialmente demandado. En este sentido, la elección de las autoridades políticas de un país, Gobierno y Parlamento, puede ser vista como una forma indirecta por medio de la cual los ciudadanos votan por ciertas opciones en relación a la provisión de bienes públicos, incluida la defensa. Aunque a nivel individual no exista disposición a pagar por defensa, a nivel colectivo tal voluntad existe y se ejecuta en términos de decisiones políticas y por medio de la provisión, por parte del Estado, de los recursos necesarios para producir este bien.

La necesidad de invertir en defensa no se deriva de decisiones políticas arbitrarias, sino de la necesidad de garantizar una paz sostenible. A su vez, el beneficio de los gastos asociados a la defensa ha de significar el promover la estabilidad política y social, y por esa vía el crecimiento

económico. En este sentido, el papel del Estado es proveer seguridad nacional para promover el crecimiento y la estabilidad como fuentes de un mayor bienestar. El Estado debe asegurar un ambiente apropiado para incentivar la inversión privada, que a menudo envuelve una decisión de largo plazo, sujeta a la incertidumbre.

La intervención del Estado debe ser, lógicamente no distorsionadora, y asegurar un ambiente estable en términos de apropiada distribución del ingreso e infraestructura. Por otra parte, el efecto del gasto en defensa a nivel social no sólo se traduce en la disponibilidad del bien para disfrutar de una mayor seguridad, sino también en la generación de externalidades, en términos de la creación de condiciones para obtener una mayor inversión y crecimiento.

En economía se denominan externalidades a los efectos de las acciones que emprenden los agentes económicos, y que no son captados por quienes emprenden la acción, sino por otros o por la sociedad en su conjunto. Siendo así, el argumento de externalidades aplicado a la defensa es una razón más para financiar dicho gasto por parte del Estado. La relación paz-crecimiento-bienestar constituye una externalidad positiva que debe ser considerada en conexión con los costos de mantener un aparato defensivo. Hay otras externalidades positivas, como la contribución de la defensa a la creación de un espíritu nacional que, a su vez, da forma a un sentimiento de pertenencia a un grupo y promueve la integración social, aspecto crítico para el progreso económico y social. También constituye una externalidad positiva la capacitación del personal de la defensa que, posteriormente, se integra a la sociedad civil ya en posesión de ciertas habilidades, conocimientos y destrezas aplicables al desempeño productivo.

En síntesis, puede concebirse la defensa como una inversión en seguridad. Es decir, como un seguro "contratado" para garantizar la integridad territorial y la soberanía de la nación frente a amenazas externas. De esta forma, se hace posible el desarrollo de las actividades productivas y de la inversión en condiciones de relativa certidumbre, permitiendo que los ciudadanos de la nación proyecten su desarrollo personal, social y político en un contexto de amenazas externas controladas. Desde este punto de vista, es posible, en el plano teórico, calcular los costos y beneficios de la defensa para determinar su rentabilidad social.

Por el lado de los costos, se cuentan los directos y los de oportunidad. Los directos se asocian a los desembolsos presupuestarios destinados a la mantención del capital, el pago de remuneraciones, la adquisición de insumos intermedios y de bienes durables y no durables. Por su parte,

los costos de oportunidad derivan del uso alternativo de los recursos, humanos y de capital, que la actividad de defensa conlleva; estos costos se representan por los destinos alternativos a que tales recursos podrían haberse dedicado.

Por el lado de los beneficios, sería necesario medir en cuánto valora la ciudadanía la estabilidad y la paz, que son los resultados de la actividad de defensa. Esta valoración podría reflejarse en algunos puntos más de inversión y producto, gracias a la estabilidad que otorga la defensa nacional.

En conclusión, es posible considerar teóricamente la inversión en defensa como un proyecto, con un flujo económico que tiene lugar en el tiempo y que permite determinar la rentabilidad social de la misma, constituyendo una guía económica para la toma de decisiones. Por desgracia, la aplicación empírica de este instrumental es imposible con los medios existentes, lo que obliga a mantener su uso en un nivel exclusivamente teórico, que muestra, a nivel general, los costos y beneficios de proveer la defensa de la nación.

Capítulo II: La Incidencia del Desarrollo de la Defensa[90]

El desarrollo necesita de una defensa adecuada para producir sus beneficios; asimismo, el desarrollo incide en forma compleja en la defensa. En este capítulo se examina la idea de que un desarrollo creciente, así como la necesidad de que sus frutos lleguen a toda la nación, exige una defensa que, junto con ajustarse a las prioridades públicas, sea también muy dinámica para adecuarse a los desafíos asociados a aquel fenómeno.

El desarrollo nacional armónico implica efectos económicos, sociales y políticos que apuntan a fortalecer el concepto de poder nacional. Como se dijo, la defensa es un seguro básico para la nación que, además de su beneficio intrínseco para todos, genera externalidades a las que acceden importantes sectores del país, beneficiando también por esta vía a la nación entera.

Pero es importante mirar este mismo efecto en la perspectiva inversa, es decir, lo que ha significado para la provisión del bien defensa el sostenido desarrollo económico, social y político que el país ha experimentado en los últimos años. Este desarrollo ha tenido efectos reales, que han condicionado la forma como se presta el bien defensa, introduciendo desafíos nuevos, dificultades para obtener recursos económicos y presiones presupuestarias.

Los comentarios que siguen no son exhaustivos y algunos de aquellos efectos pueden no haber sido considerados; otros, con toda seguridad, no han sido adecuadamente identificados o analizados.

El modelo de desarrollo de la economía chilena está orientado a la exportación de bienes y servicios, y es abierto a los productos de todo el mundo que cumplan con los requisitos de calidad que nuestros consumidores requieren. Esta apertura se refleja también en el ámbito financiero, con la autorización del ingreso de capitales de inversión en términos atractivos para su permanencia y las garantías para su retiro, y con la apertura para que las empresas nacionales inviertan en el exterior, todo ello con amplios resguardos, especificados en tratados internacionales de tipo multilateral o bilateral. Se constata, asimismo, en la participación en acuerdos comerciales y de complementación económica, como el MERCOSUR y la APEC.

[90] Este tema se complementa con Parte III, capítulo I, acápite 4: "Defensa y desarrollo".

Este nuevo escenario, que ha acarreado cambios importantes en la estructura productiva de nuestro país, brinda nuevas oportunidades a Chile. Pero, desde el punto de vista de la defensa, implica la posibilidad de enfrentar variados riesgos y mayores complejidades: por ejemplo, la defensa de nuevas vías de acceso a nuestro país o de rutas que se han hecho más expeditas para garantizar el libre tránsito de bienes de importación y de exportación, la necesidad de proyectar hacia nuestros socios económicos y comerciales las ventajas que la defensa de Chile proporciona al evitar conflictos que pueden poner en peligro sus inversiones, la tranquilidad de que nuestros productos no sufrirán problemas ni interferencias en su transporte, y la garantía de que somos un socio confiable y seguro.

Tanto la apertura política del país como su desarrollo económico permiten el acceso a tecnologías de defensa más avanzadas y a través de mercados oficiales. Esto tiene un efecto muy positivo en las posibilidades de adquisición, y las condiciones de compra y en las condiciones financieras. El acceso a los mercados oficiales y formales de sistemas de armas para la defensa tiene la contrapartida de que los países que disponen de ellos para la venta estén dispuestos, en primer lugar, a ofrecerlos y, en seguida, a precios menores a los que se consiguen en otras situaciones y en condiciones financieras favorables, reforzadas éstas por la propia capacidad financiera de Chile, la que le permite acceder a créditos en condiciones ventajosas. En la medida que permite el acceso a sistemas de armas más eficaces, a menor precio y en mejores condiciones generales, esta situación se traduce en importantes mejoras en la efectividad y productividad de nuestra defensa, proyectándose así una imagen más moderna y acorde a los posibles desafíos a enfrentar.

El crecimiento del producto genera una mayor disponibilidad de recursos económicos en el país, tanto a nivel privado como público. Para la defensa, esto significa que, manteniéndose constantes las amenazas, el mismo nivel de defensa que se obtiene con un nivel de gasto de producción relativamente constante compromete una proporción cada vez menor del producto y de las disponibilidades del sector público, permitiendo un mayor aporte a otras actividades socialmente significativas. Por otra parte, este efecto se traduce en mayor disponibilidad de recursos sin aumentar la carga social que significa la defensa, pudiendo así ser orientados a mejorar nuestro dispositivo de defensa y hacer frente a nuevas riesgos o a un eventual resurgimiento de las amenazas tradicionales.

El desarrollo de la economía, y el desarrollo político y social, se ha traducido en efectos económicos que significan una mayor proyección

del poder nacional en sus componentes económicos. Cabe destacar, dentro de ellos, el crecimiento del producto per cápita, el cociente entre la deuda externa neta y las exportaciones anuales o el PIB, siendo el primero equivalente a seis meses de exportaciones y un ahorro público alto, con lo que esto significa en términos de disponibilidad financiera (en conjunto con otras variables) para enfrentar eventualidades; por último, y asociado al aumento del ingreso per cápita, la disminución de los niveles de pobreza y extrema pobreza, lo que se refleja en mayor integración de la población a los beneficios del desarrollo y mayor participación social.

El desarrollo económico y el aumento de los ingresos de la población tienen algunos efectos que pueden impactar negativamente la producción del bien defensa. Por ejemplo, la apertura de mayores posibilidades para la población, inherente al desarrollo, incide en la disponibilidad de recursos humanos para la defensa. Esta situación se manifiesta principalmente de dos formas: por un lado, en el personal militar, que lo es por vocación, se genera la aspiración de mejores remuneraciones, comparables a iguales responsabilidades en el ámbito civil. Esto presiona por aumentos remunerativos y estimula la emigración del personal más calificado a actividades civiles comparativamente mejor remuneradas. La consecuencia es un aumento del costo del personal que presta servicio y un encarecimiento de la capacitación del personal técnico, por efecto de una mayor rotación.

Por otro lado, los jóvenes, quienes podrían ser candidatos para ingresar a la profesión militar, dada la oferta más amplia de oportunidades de educación, las fue generan mayores expectativas económicas que las que ofrece el servicio de las armas, tienden a bajar sus postulaciones a las Fuerzas Amadas, configurándose, por lo tanto, una menor base de selección para las escuelas matrices.

En este sentido, el esfuerzo del Estado de Chile ha sido mejorar las remuneraciones de la administración pública, en general, y de las Fuerzas Armadas, en particular, a la vez que ofrecer para el personal de éstas las mejores perspectivas de desarrollo profesional y capacitación técnica. Como consecuencia, el personal que ingresa a las Fuerzas Armadas de Chile disfruta de una mejor preparación básica, que lo capacita adecuadamente para entregar un aporte cada vez más técnico. Por otra parte, los servicios y productos externos (civiles) contratados, aunque significan un costo mayor, también tienen, en general, una alta capacidad profesional y técnica, lo que se traduce en una mejor productividad y calidad.

El desafío es mantener a las instituciones de la defensa nacional a la par del nivel de modernidad que ha alcanzado el país. Esto requiere un compromiso permanente del Gobierno, del Poder Legislativo y de las propias instituciones de la defensa para poner al día (o proceder a su recambio cuando proceda) los sistemas de armas en servicio en cada una de las ramas castrenses, para mantener a su personal motivado y preparado frente al cambio tecnológico y, por sobre todo, para someter los procedimientos de gestión de los recursos orientados a la defensa a una actualización constante con el objetivo de hacerlos cada día más eficientes y productivos, permitiendo obtener de ellos el mejor resultado posible.

CUADRO 7: Análisis del Gasto Fiscal
Cifras en millones de pesos de 1997

Año	Educación	Defensa	Salud
1989	497,110	455,307	141,886
1990	460,107	437,252	161,458
1991	503,404	439,708	200,426
1992	570,411	454,460	246,272
1993	625,851	453,545	289,200
1994	689,587	471,268	325,796
1995	790,741	530,610	356,017
1996	912,484	524,062	373,779
1997	996,518	530,639	431,965

El gasto fiscal en salud y educación ha tenido crecimientos significativos de más del 100% desde 1989 a la fecha, en comparación con el gasto en defensa, que muestra un crecimiento mucho menor.

CUADRO 8: Análisis del Gasto Fiscal Cifras en millones de pesos de 1997			
Año	Trabajo y Previsión	Defensa	Infraestructura
1989	877,847	455,307	222,585
1990	1,031,324	437,252	257,506
1991	1,091,072	439,708	296,531
1992	1,177,510	454,460	368,175
1993	1,290,140	453,545	511,566
1994	1,341,685	470,268	591,662
1995	1,437,169	530,610	774,987
1996	1,562,404	524,062	710,456
1997	1,605,074	530,639	714,617

En comparación con el gasto en defensa, los gastos en previsión social e infraestructura muestran también un aumento sostenido, lo que prueba el énfasis estatal en el gasto social y en las necesidades de infraestructura social y productiva.

Capítulo III: El Gasto en Defensa

El esfuerzo para financiar la defensa es un elemento que los Estados son reticentes a mostrar y que se presta para exhibir imágenes equivocas de los países. El capítulo que sigue explica el método con el cual el Ministerio de Defensa de Chile calcula el gasto en defensa. Más allá de las cifras, ello es relevante porque expone los ítems que se estima pertinente considerar como gasto y, al hacerlo, establece bases que pueden facilitar la comparación con los índices de otros países. Se trata, en suma, de un aporte a la transparencia en esta materia.

1. Conceptos Básicos

Al hablar de gastos, primeramente es necesario distinguir algunos conceptos que, por lo general, se usan en forma indistinta, lo que ha originado diversas interpretaciones y confusiones. Ellos se refieren al gasto en defensa, que es la medida del sacrificio económico que la nación efectúa para proveerse de defensa. La confusión tiene, entre otras, las siguientes fuentes: la estructura institucional del Ministerio de defensa nacional, la técnica presupuestaria y la existencia de formas de financiamiento de actividades y bienes orientados a la defensa que escapan al presupuesto nacional.

* Gasto del Ministerio de Defensa Nacional: es el gasto público que se lleva a cabo en el Ministerio de Defensa Nacional y corresponde al total, neto de transferencias, de los gastos que se presupuestan y ejecutan a través del Ministerio. Incluye instituciones y programas variados que se analizan más adelante.

* Gasto en Orden y Seguridad: corresponde al gasto de las instituciones policiales, y que tienen como objetivo proveer de seguridad interna al país. Se trata de instituciones policiales, y que tienen como objetivo proveer de seguridad interna al país. Se trata de instituciones dependientes administrativamente del Ministerio de Defensa Nacional, pero que, por su función específica, no corresponde considerarlas para el análisis del gasto en defensa propiamente tal.

* Gasto en el Sistema de Previsión Militar: corresponde al gasto efectuado por la Caja de Previsión de la Defensa Nacional, que depende para estos efectos del Ministerio del Trabajo y Previsión Social. Para algunos analistas, una parte de este gasto, aquella financiada por el Estado a través del aporte fiscal, corresponde a gasto en defensa. Para efectos de este Libro de la Defensa se considerará 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. En definitiva, corresponderá a quien analice la información sobre el gasto en defensa escoger criterios que impliquen la inclusión o exclusión, total o parcial, en su análisis del consto fiscal del sistema previsional de las instituciones de la defensa.

* Gasto Militar: es el gasto que las Fuerzas Armadas ejecutan dentro de sus programas. Está constituido por los presupuestos de las Instituciones de la Defensa, netos de transferencias, y aquellos financiados a través de leyes especiales.

* Gasto en Defensa (también conocido como gasto fiscal en defensa): corresponde al gasto efectuado por las instituciones de la defensa en sus programas institucionales, orientados a producir defensa. De acuerdo a lo expresado en los puntos anteriores en el sentido que la defensa debe ser provista por el estado, estos programas se financian exclusivamente con aporte fiscal, se encuentra expresado en el presupuesto del ministerio, neto de transferencias, al que se agrega el gasto efectuado a través de leyes especiales.

2. Metodología del Gasto en Defensa

El punto anterior se centró en explicar los distintos conceptos de gasto en defensa. Corresponde ahora explicitar los criterios que permitan distinguir, dentro de las cuentas nacionales, aquellos ítems que corresponden al esfuerzo económico que el país hace en defensa. Siendo una obligación del Estado proveer defensa a la nación y no existiendo aportes económicos particulares de ningún tipo a esta función estatal, los gastos que irroga la defensa son provistos por el Estado en su totalidad.

El primer paso para precisar el esfuerzo económico del Estado en la defensa es restar del mismo el gasto de los organismos de Orden y Seguridad, y de otras instituciones que, pese a depender administrativamente del Ministerio de Defensa Nacional, no cumplen funciones relacionadas con la defensa.

Hecha esta salvedad, hay que admitir que el análisis general y global del gasto incluido en el presupuesto del Ministerio de Defensa Nacional conduce a resultados engañosos, por cuanto se mezclan distintos conceptos de gasto y se separan, e incluso se les da carácter reservado, a muchos otros. Asimismo, dicho presupuesto no incluye todos los

gastos, al existir leyes que permiten el financiamiento de algunos gastos o inversiones por otras vías; pero, a la vez, incluye gastos que si bien son ejecutados por las Fuerzas Armadas están orientados a funciones que corresponden a la prestación de servicios al público y son, en consecuencia, financiados directamente por quienes reciben tales servicios.

Hace más complejo este cuadro la existencia de "transferencias" entre distintos programas e instituciones, que aparecen como un gasto para el que transfiere y que, al contribuir a financiar gastos en la institución que las recibe, también son consideradas en éstas como gasto. Es decir, es un gasto que aparece duplicado. Como en algunos casos tales transferencias son altas, puede ocurrir que aumenten artificialmente el gasto en defensa si no son adecuadamente tratadas. Aun así, el análisis de las transferencias permite entender mejor la ejecución de algunos programas y discriminar qué corresponde al esfuerzo de defensa y qué tiene objetivos distintos.

En una categoría similar deben considerarse los subsidios cruzados que se dan entre instituciones de la defensa y otros organismos orientados al sector civil los que pueden incluir gastos susceptibles de ser considerados como de defensa y gastos apuntados a entregar servicios productivos que no corresponden a defensa[91]. Muchas veces no es posible aclarar el costo de los subsidios cruzados, pero en los casos en que esto no sea posible el gasto debe considerarse en su origen, ya que normalmente existen mecanismos compensatorios.

3. Análisis de los Gastos

La estructura presupuestaria es un buen punto de partida para analizar la composición del gasto y discriminar qué corresponde a defensa y qué corresponde a otras actividades.

Una primera cuestión es analizar la partida presupuestaria correspondiente al Ministerio de Defensa Nacional, distinguiendo dentro de él los distintos capítulos y programas. Los capítulos corresponden a las cinco subsecretarías, aunque sólo tres de ellas están asociadas a una institución castrense[92], y a instituciones descentralizadas que ejecutan directamente sus presupuestos. Los programas son aperturas dentro de los capítulos, que separan, al interior de las subsecretarías, a

[91] Un ejemplo es la relación entre la Fuerza Aérea de Chile y la Dirección General de Aeronáutica Civil.

[92] Las subsecretarías de Carabineros y de Investigaciones corresponden a funciones de orden y seguridad pública interna, cubriendo las actividades y gastos de ambas policías, los que no corresponden a defensa.

instituciones con objetivos específicos. El detalle de los capítulos es el siguiente:

3.1. Subsecretarías

* Subsecretaría de Guerra: Considera un programa con los gastos centralizados del Ministerio, incluyendo a los organismos de apoyo a la conducción político-estratégica, denominado "Conducción Superior". Entre los organismos que se consideran están el Estado Mayor de la Defensa Nacional, el gabinete del Ministro, la Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos, la Región Militar Austral, la subsecretaría misma y varios organismos menores. Todas estas instituciones reciben su financiamiento como aporte fiscal y ejecutan sus gastos directamente a través de la subsecretaría.

El resto de los programas corresponde a distintas actividades dentro del Ejército. Entre ellos, el más importante es el programa institucional de esta rama de las Fuerzas Armadas, mediante el cual desarrolla sus actividades institucionales, es decir, su aporte a la defensa. Cabe señalar que su única fuente de financiamiento lo constituye el aporte fiscal. Los demás programas constituyen actividades de servicio a la comunidad y se financian a través de los ingresos que obtienen de sus usuarios.

Un ejemplo de estos programas de servicio es el denominado "Organismos de Salud", que permite la cobertura de salud del personal del Ejército, de sus familias y de aquellos pensionados de la institución que opten por él. Se financia, en su totalidad, con los aportes de salud provenientes de las remuneraciones del personal, el pago de servicios y el traspaso de fondos incluido en el presupuesto del programa institucional destinado a financiar planes especiales, como la salud de los conscriptos. Recibe un subsidio indirecto a través de las remuneraciones de cierto personal militar, como médicos, enfermeras, paramédicos y auxiliares, pagadas por el Ejército y consideradas dentro de su programa institucional.

En todos los programas en que participa personal militar de Planta del Ejército, las remuneraciones son pagadas a través del programa institucional del Ejército, constituyendo un subsidio indirecto a dichas actividades. Ello compensa el componente de aporte a la defensa que dichas actividades puedan tener.

* Subsecretaría de Marina: Considera programas similares a los de la Subsecretaría de Guerra, existiendo un programa "Subsecretaría" que cubre las funciones administrativas de la misma. Entre estas funciones

se incluye el control del borde costero del territorio y su uso a través de concesiones. El resto de los programas es similar a los de la Subsecretaría de Guerra, con la excepción del programa de la Dirección del Territorio Marítimo y Marina Mercante (DGTM y MM.)[93].

El programa de la DGTM cubre el aporte de la Armada al desarrollo de la actividad marítima privada y al control de la seguridad en el mar. Se financia por las tasas y derechos que cobra al público por los servicios que presta con los que se pagan los gastos de operación. El pago del personal naval lo efectúa la Armada a través de su programa institucional, lo que constituye un subsidio indirecto, el que se justifica por el contenido de defensa presente en la actividad de control de los espacios marítimos, que es parte de las funciones de la DGTM.

* Subsecretaría de Aviación: Esta Subsecretaría presenta una estructura de programas con características similares a la de la Subsecretaría de Guerra, no existiendo diferencias conceptuales que ameriten un análisis específico, a excepción del caso de la Dirección General de Aeronáutica Civil (DGAC), que se trata más adelante.

3.2. Organismos Descentralizados

Además de las subsecretarías, el Ministerio de Defensa Nacional incluye otros organismos que ejecutan su presupuesto en forma autónoma. Entre ellos se cuentan organismos cuyas funciones son netamente civiles y que no tienen relación con la Defensa. Estos son: la Dirección General de Deportes y Recreación que, como su nombre indica, tiene relación con el fomento del deporte y de la actividad física recreativa de la población del país; la Dirección Administrativa del Ministerio de Defensa Nacional, cuya función es administrar el Centro de Convenciones y el edificio del complejo "Diego Portales", sede del Ministerio. Esta dirección no incluye personal militar y su gasto es el de mantención de ambos recintos y la administración del primero. Su relación con la defensa es circunstancial y la mayor parte del mantenimiento de los distintos recintos a su cargo es financiado por sus ocupantes (las Subsecretarías y el Estado Mayor de la Defensa Nacional).

Entre los servicios públicos y organismos estatales, incluidos en los capítulos del presupuesto del Ministerio de Defensa, que tienen un componente militar pero prestan servicios al público general, se pueden distinguir organismos técnicos o de investigación con funciones

[93] Ver Parte V, capítulo III, subacápite 3.2.3: "Dirección General del Territorio Marítimo y Marina Mercante (DGTM)".

específicas, como el Instituto Geográfico Militar, el Servicio Hidrográfico y Oceanográfico de la Armada y el Servicio Aerofotogramétrico de la FACh. Todos ellos entregan investigaciones y servicios de carácter técnico, en sus áreas respectivas, al público general, siendo autoridades de carácter nacional en sus respectivos campos. El personal militar que emplean, al igual que en los casos analizados anteriormente, es pagado directamente por las instituciones a través de sus programas institucionales. Con ello se cubre el componente de defensa de dichos gastos. El gasto operativo se financia con el aporte fiscal a sus funciones técnicas y con el pago de servicios por parte del público. En general, las Fuerzas Armadas compran sus servicios, como un usuario más.

La Dirección General de Movilización Nacional (DGMN) es un servicio que tiene como función básica movilizar los recursos del país, humanos y físicos, ante la eventualidad de un conflicto. En tiempos de paz esto se traduce en la movilización del contingente que efectuará el Servicio Militar Obligatorio, así como en el cumplimiento de las actividades que le entrega la ley de Control de Armas y Explosivos para el control y empadronamiento de armas, municiones y explosivos de uso civil. La DGMN percibe recursos por derechos cancelados por los servicios de control de dicha ley y, eventualmente, por aporte fiscal directo. Su personal proviene de las Fuerzas Armadas y sus remuneraciones son canceladas a través de los programas institucionales respectivos.

La Dirección General de Aeronáutica Civil (DGAC) tiene como objetivo la seguridad de la aeronavegación. Comparte con la Fuerza Aérea el uso de infraestructura aeroportuaria; pero dispone de una planta de personal propia, totalmente civil. Se financia con recursos provenientes de tasas, tarifas y derechos recaudados por los distintos servicios entregados al público, líneas aéreas, pasajeros y empresas o servicios que usan las facilidades aeroportuarias y de aeronavegación suministradas por la DGAC.

Como en otros casos, existe una relación muy directa con la Fuerza Aérea. De hecho, depende del Comandante en Jefe de esta rama y su director es un general de la Fuerza Aérea, aunque en términos operativos y presupuestarios sea autónoma. Aún así, la infraestructura de comunicaciones, de aeronavegación y de control es utilizada por la Fuerza Aérea. El personal militar que presta sus servicios en la DGAC es pagado por la Fuerza Aérea a través de su programa institucional, lo que compensa por el uso de la red aeroportuaria y las facilidades de aeronavegación.

La descripción de la estructura ministerial muestra con claridad que existe una compleja relación entre actividades de defensa y de apoyo al

desarrollo de actividades civiles dentro del sector, pero que ha existido un esfuerzo claro de la autoridad presupuestaria por diferenciarlas a través de programas o de la institucionalidad que las separa.

Al revisar el detalle de los distintos presupuestos se constata la existencia de transferencias y pagos por distintos conceptos entre estas instituciones, constituyendo un gasto para unos y un ingreso para otros. Asimismo, se constata que todo el personal de las Fuerzas Armadas es pagado dentro de los programas institucionales, aunque sus servicios los presten en organismos descentralizados dependientes del Ministerio o en programas que se autofinancian.

Una buena cuantificación del costo de ese personal, de las transferencias y otros pagos, y su comparación con las actividades netamente de defensa que se desarrollan en tales programas u organismos asociados; permitiría mejor información sobre los gastos efectivos en defensa y actividades relacionadas. Aún así, los montos involucrados y la existencia de los mecanismos compensatorios analizados, reducen a valores no significativos el efecto neto de estos subsidios cruzados, existiendo dificultades metodológicas serias para estimar el aporte a la defensa de los programas no institucionales y organismos descentralizados.

Distribución Gasto Fiscal Defensa Incluye Aporte Ley Reservada			
Año	Fuerza Aérea	Ejército	Armada
1975	26.74 %	36.89 %	36.87 %
1995	24.36 %	41.81 %	33.83 %
1996	24.51 %	40.81 %	34.53 %

CUADRO 9: Gasto Fiscal en Defensa (cifras en porcentaje del gasto fiscal)				
Gasto total			Gasto total	
1963	12.55		1980	17.64
1964	11.75		1981	14.73
1965	10.03		1982	15.28
1966	10.82		1983	14.73
1967	11.28		1984	13.94
1968	10.58		1985	12.91
1969	09.72		1986	13.02
1970	10.55		1987	14.02
1971	08.52		1988	14.41
1972	09.11		1989	17.20
1973	08.48		1990	15.60
1974	19.91		1991	13.20
1975	23.71		1992	11.90
1976	23.38		1993	10.52
1977	21.61		1994	10.25
1978	21.66		1995	10.90
1979	20.12		1996	09.74
			1997	08.94

Entre 1963 y 1997 el gasto en defensa, como porcentaje del gasto fiscal, muestra una variación determinada por el desarrollo político, económico y por la evolución de la situación interna y externa del país.

CUADRO 10: Gasto Fiscal en Defensa (cifras en porcentaje del PIB)					
Año	Incluida Ley Reservada Cobre	Aporte Fiscal	Año	Incluida Ley Reservada Cobre	Aporte Fiscal
63	2.46	2.02	80	3.71	3.05
64	2.21	2.00	81	3.53	3.10
65	2.21	1.94	82	4.12	3.55
66	2.36	2.06	83	3.91	3.16
67	2.28	1.89	84	3.75	3.08
68	2.09	1.71	85	3.43	2.61
69	2.03	1.62	86	3.36	2.35
70	2.40	2.04	87	2.91	2.04
71	2.36	2.27	88	2.96	1.92
72	2.65	2.65	89	2.96	1.79
73	3.66	3.66	90	2.70	1.73
74	5.59	4.66	91	2.34	1.69
75	5.77	4.52	92	2.09	1.55
76	4.93	3.90	93	1.91	1.49
77	4.66	3.89	94	1.83	1.41
78	4.55	3.77	95	1.81	1.31
79	4.03	3.31	96	1.65	1.29

En el mismo período, la relación del gasto en defensa y el PIB muestra el esfuerzo nacional dedicado a la defensa; el punto máximo se alcanza en 1975, de acuerdo con el momento más grave de las situaciones interna y, particularmente, externa enfrentadas por Chile durante todo ese lapso.

CUADRO 11: Gasto Fiscal en Defensa (cifras en millones de pesos de 1997)	
Incluye aporte Fiscal y Ley Reservada	
1989	1.047
1990	1.005
1991	1.011
1992	1.045
1993	1.043
1994	1.084
1995	1.220
1996	1.205
1997	1.220

Nota: cifras en millones de dólares de 1996

CUADRO 12: Financiamiento previsión militar (cifras en millones de pesos de 1997)	
1989	172,068
1990	167,978
1991	178,587
1992	186,937
1993	207,563
1994	215,147
1995	233,995
1996	240,897
1997	246,245

Se muestran, en pesos de 1997, el aporte del fisco a la previsión militar, el que ha tenido un crecimiento constante.

Capítulo IV: Ingresos de la Defensa

Complementario del anterior, este capítulo alude a la forma en que el Estado obtiene recursos para financiar el gasto en defensa. De manera similar, explica en detalle los ítems que se consideran "ingresos" destinados a hacer posible el ejercicio de esta función pública, con el mismo propósito de introducir transparencia en el tratamiento de una materia sensible y de alta complejidad.

Habiendo analizado los gastos y las relaciones entre las instituciones de la defensa, el análisis de los presupuestos termina de hacerse claro al revisar los antecedentes sobre el financiamiento de los gastos, es decir, los ingresos de que disponen las instituciones en sus distintos programas y los organismos descentralizados, cuantificando claramente la composición de los ingresos y su origen. Esto permite identificar y estimar el esfuerzo fiscal para financiar la función de defensa.

Se reconocen en el presupuesto varias fuentes de ingresos para el financiamiento del gasto. Estas fuentes provienen de diversas actividades y orígenes, teniendo, por lo tanto, significados económicos muy diversos. Su lista es la siguiente:

* Ingresos de operación: Corresponden a los ingresos recibidos por las instituciones por servicios prestados al público, en general, ya provengan de derechos por el uso de bienes y servicios fiscales o por la entrega de servicios y bienes. Por los primeros, el público paga tasas y otros derechos; por los segundos, la facturación correspondiente. En el caso del Ministerio de Defensa, los capítulos del presupuesto de las tres subsecretarías de la defensa separan los programas que reciben ingresos de operación y que corresponden a actividades de servicios.

* Imposiciones previsionales: Todas las imposiciones previsionales se reciben a través del Ministerio del Trabajo y Previsión Social, en el que se encuentra incluida, para efectos presupuestarios, la Caja de Previsión de la Defensa Nacional (CAPREDENA).

* Ingresos tributarios: sólo los recibe la Tesorería General de la República. Aunque los ingresos provenientes de la Ley Reservada del Cobre pueden considerarse como ingresos tributarios, ellos no se encuentran incluidos en el presupuesto. Cabe destacar que, en promedio, la Ley del Cobre aporta un 25% del total de ingresos de las Fuerzas Armadas[94].

[94] Este porcentaje corresponde al promedio de los años comprendidos entre 1991 y 1995, ambos inclusive.

* Venta de activos: este ítem se considera sólo en el caso de los organismos descentralizados y de los programas anexos de las instituciones de la defensa. Todos los activos que las instituciones enajenan por diversos motivos caen en dos sistemas, producto de leyes específicas. Ellos son: el Fondo Rotativo de Abastecimiento (FORA), que cubre los ingresos provenientes de la venta de activos realizables enajenados al final de su vida útil, y el Patrimonio de Afectación Fiscal (PAF), que cubre los ingresos provenientes, en general, de la enajenación de inmuebles fiscales puestos a disposición de las Fuerzas Armadas. Ninguno de estos fondos se encuentra incluido en el Presupuesto de la Nación. Su administración está sujeta a normas especiales y a su verificación por parte de la Contraloría General de la República.

* Recuperación de préstamos: es un ítem menor que las FF.AA. emplean sólo para los préstamos al personal otorgados con motivo de su traslado. Se cancela con el ítem de gasto denominado "Préstamos" y corresponde a anticipos por cambios de residencia.

* Transferencias: transferencias recibidas de otros organismos del sector público. En el caso de las instituciones de la Defensa centralizadas y de los organismos descentralizados, ellas provienen, casi sin excepción, de otros organismos dentro del Ministerio de Defensa. Se cancela con las transferencias incluidas en los ítems de gasto[95].

* Otros ingresos: se utiliza para reflejar ingresos que provienen de categorías distintas a las aquí analizadas. El caso más importante refleja las operaciones de cambio, al traspasar recursos presupuestados en moneda extranjera a moneda nacional. Se cancela con una operación similar, de signo negativo, en el presupuesto de la moneda de origen.

* Endeudamiento: registra la deuda pública que contraigan las instituciones de la Defensa en el desarrollo de sus actividades. En los últimos años, el Ministerio de Defensa Nacional no presenta operaciones de endeudamiento para las instituciones de la Defensa. Sin embargo, a través de la Ley reservada del Cobre, y comprometiendo el rendimiento a futuro proveniente de dicha ley, las instituciones pueden endeudarse para la compra de sistemas de armas bajo las normas específicas que rigen estas operaciones.

* Aporte fiscal: corresponde al financiamiento incluido en el Presupuesto de la Nación, provisto con fondos fiscales entregados a las instituciones de la defensa, para hacer frente a los gastos generados por la ejecución

[95] Este mecanismo se analizó en detalle al revisar los gastos. Véase el punto anterior.

de los programas autorizados en el presupuesto. Estos fondos provienen de los ingresos corrientes obtenidos por el Fisco producto de impuestos, gravámenes de diverso tipo y utilidades de empresas públicas.

El aporte fiscal a la defensa nacional es el ítem presupuestario más importante y el que, en definitiva, financia de una u otra forma todos los gastos requeridos por la defensa de la nación. Este aporte representa alrededor del 75% de los ingresos totales que reciben las FF.AA.[96] y se concreta en el presupuesto de las Instituciones de la Defensa, los que se incluyen en la Ley de Presupuesto. A esto se agregan los gastos autorizados por otras leyes, como la ley de reajustes del sector público, y por aportes extraordinarios de la Tesorería General de la República, ante requerimientos fuera de programa. En el caso de las instituciones de la defensa, tales gastos corresponden a personal, gastos de operaciones, aportes a actividades públicas o privadas de apoyo a la función institucional e inversiones en activos que no corresponden a material bélico (básicamente, infraestructura).

Para simplificar el análisis del esfuerzo económico del Estado en la defensa del país, los únicos programas que reciben el aporte fiscal son los programas institucionales, obteniendo los programas de apoyo su financiamiento a través de traspasos desde estos programas institucionales o de fondos propios. Para evitar confusiones, los programas institucionales a través de los cuales se prestan servicios a terceros, no reciben ingresos de operación.

* Operaciones Años Anteriores y Saldo Inicial de Caja: corresponden a partidas que contabilizan las obligaciones pendientes de un año y que pasan al siguiente o los fondos presupuestarios no ejecutados durante un año y que son traspasados al presupuesto del año siguiente. Sólo aparecen en el presupuesto y en el balance final se presentan incorporados a la partida presupuestaria que corresponda. Estas partidas no pueden ser consideradas dentro del financiamiento disponible pues se cancelan de un año al siguiente, y su efecto es sólo contable. En el mediano plazo se anulan con el denominado saldo final de caja y con otros compromisos pendientes incluidos entre los gastos.

En síntesis, la composición de los ingresos presupuestarios excluye varios ítems que las Instituciones de la Defensa no manejan; otros, de carácter contable, que no afectan el gasto efectivo y que sólo muestran traspasos entre años y, por último, el aporte fiscal, que es la partida de ingresos más importante y que financia los programas institucionales en su totalidad. Es importante subrayar que, con el propósito de acrecentar

[96] Este porcentaje es variable, según los aportes actuales de la Ley del Cobre.

la transparencia en el gasto, se ha buscado separar el presupuesto de las Instituciones de la Defensa, distinguiendo entre los programas de carácter institucional que concentran el aporte fiscal y los programas de apoyo que se financian por otras vías (básicamente, ingresos de operación obtenidos por la prestación de los servicios que entregan dichos programas).

Por ende, la metodología de cálculo e imputación financiera de los ingresos propios los hace difícil de precisar en un monto global. Sin embargo, este gasto, así como el que se ejecuta en organismos descentralizados que tienen que ver con la contribución de las FF.AA. al desarrollo nacional[97], tiene un impacto menor en comparación al gasto fiscal en defensa, representando menos de un 5% del mismo en promedio para los últimos cinco años.

Al cierre de este capítulo es conveniente indicar que la legislación chilena entrega financiamiento extra presupuestario para la inversión en sistemas de armas y material de uso bélico (Ley del Cobre), tal como se expuso en puntos anteriores.

En conclusión, entendemos por gasto fiscal en defensa dos grandes conceptos. Primero, el aporte que realiza el Fisco para financiar esta función pública a través de las subsecretarías de Guerra, Marina y Aviación, comprendiendo todo el aporte que se realiza al Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea de Chile, así como al propio Ministerio de Defensa, su conducción superior, su Estado Mayor de la Defensa Nacional y su Región Militar Austral. En segundo lugar, los fondos provenientes del rendimiento de la Ley del Cobre, que se destinan a adquisiciones militares. Considerando ambos conceptos, el monto total de este aporte fiscal, como lo indican los gráficos, representa un gasto global cercano al 1,6 % del PIB, un 9 % del Gasto Fiscal Total y algo más de U.S. $ 1.220 millones (según el valor a 1996 de esa moneda).

[97] Estos organismos son: el Instituto Geográfico Militar, el Servicio Hidrográfico de la Armada, la Dirección General de Aeronáutica Civil y el Servicio Aerofotogramétrico de la Fuerza Aérea.

CUADRO 13: Aporte Fiscal Fuerzas Armadas (cifras como porcentaje del PIB)		
Año	Incluida Ley Reservada	Sólo Presupuesto
1989	2.96	1.79
1990	2.70	1.73
1991	2.34	1.69
1992	2.09	1.55
1993	1.91	1.49
1994	1.83	1.41
1995	1.81	1.31
1996	1.65	1.29
1997	1.56	1.23

En los últimos 9 años, el gasto en defensa ha tenido una baja significativa en relación con el PIB. Esto se explica por el bajo crecimiento del gasto en defensa y un alto crecimiento del PIB.

CUADRO 14: Aporte Fiscal Fuerzas Armadas (cifras como porcentaje del PIB)			
Año	Ejército	Armada	Fuerza Aérea
1989	1.17	1.01	0.78
1990	1.12	0.87	0.71
1991	0.96	0.80	0.59
1992	0.86	0.72	0.52
1993	0.80	0.65	0.46
1994	0.76	0.63	0.45
1995	0.74	0.63	0.44
1996	0.69	0.56	0.40
1997	0.65	0.52	0.39

La distribución del aporte del fisco entre las tres instituciones exhibe una sostenida evolución decreciente entre 1989 y 1997.

CUADRO 15: Aporte Fiscal Fuerzas Armadas (cifras como porcentaje del gasto fiscal)		
Año	Incluye aporte Ley Reservada	Sólo Presupuesto
1989	17.20	11.13
1990	15.60	10.56
1991	13.20	09.88
1992	11.90	09.11
1993	10.52	08.38
1994	10.25	08.07
1995	10.90	08.11
1996	09.74	07.78
1997	08.94	07.17

Muestra un desarrollo similar al del cuadro 14, pero relativo al gasto fiscal; el alza en 1995 fue generada por un alto rendimiento de la Ley del Cobre.

Capítulo V: Proceso Presupuestario

El capítulo que sigue cierra el "Libro de la Defensa Nacional". Consiste, simplemente, en la descripción del proceso presupuestario; es decir, resume el procedimiento, paso a paso, por el cual el Estado de Chile asigna los recursos al sector de la defensa en la actualidad. No indaga en su calidad y no tiene, en consecuencia, al igual que el resto de este documento, un carácter normativo.

A continuación se describe el procedimiento con el que se genera el presupuesto de gastos destinados a la defensa. Interesa mostrar cómo los diversos actores institucionales, técnicos y políticos, aportan a la definición del nivel del gasto fiscal y público orientado a la defensa. Estos actores son el ámbito político, representado por el Ejecutivo y el Congreso Nacional; los niveles técnicos, representados por las instituciones y por el Ministerio de Hacienda, a través de su Dirección de Presupuestos; y las instituciones castrenses y el nivel político-estratégico que, para efectos presupuestarios, se manifiesta a través de las correspondientes subsecretarías.

El presupuesto de las Instituciones de la Defensa se rige por la normativa general para el sector público chileno. Éste contempla tres pasos preparatorios y la ejecución del mismo. El proceso se inicia en las instituciones armadas con la planificación de las actividades por realizar el año siguiente. Estas actividades son valorizadas y jerarquizadas de acuerdo a la importancia que cada institución les asigna en el cumplimiento de su rol institucional.

La siguiente etapa del proceso consiste en la entrega por parte del Ministerio de Hacienda de los "marcos financieros" a los que tienen que ceñirse las instituciones. Tales marcos son determinados por las proyecciones macroeconómicas que determinan las disponibilidades fiscales para el año siguiente. Estas disponibilidades fiscales se priorizan entre los distintos objetivos del Estado y, de acuerdo a ellas, se asignan recursos a los distintos ministerios. Para las Fuerzas Armadas, el marco financiero está regulado por la Ley Orgánica Constitucional (LOC) que las rige. La LOC de las FF.AA. establece criterios que limitan ese marco. Debe observarse que el marco financiero define un aporte fiscal específico para personal y un aporte fiscal para el resto de los gastos.

El Ministerio de Defensa Nacional presenta al Ministerio de Hacienda los presupuestos institucionales, los que incluyen los gastos financiados con el aporte fiscal dentro del marco financiero y aquellas actividades que requieren para su financiamiento de un aporte fiscal adicional, fuera del marco financiero. Ambos ministerios negocian la disposición de fondos

adicionales para aumentar o redistribuir el marco y financiar las actividades que, consideradas prioritarias, no alcanzaron a ser cubiertas dentro del marco.

Terminado este proceso, el presupuesto es enviado en calidad de proyecto de ley al Congreso Nacional, que es la instancia que, en definitiva, sanciona la aprobación de los gastos, el rechazo o modificación de algunos ítems. Para ello, el Congreso revisa en detalle los presupuestos, partida por partida, primero en las Comisiones de Defensa del Senado y de la Cámara de Diputados y, después, en la Comisión Mixta de Presupuesto. Posteriormente, pasan a las salas de cada rama legislativa para su revisión en general. El Congreso debe despachar la Ley de Presupuesto de la Nación dentro de plazos establecidos en la legislación para que aquélla rija el año que sigue.

La fase de ejecución del presupuesto se inicia una vez aprobado por el Congreso y publicada la ley en el Diario Oficial. Se debe efectuar una calendarización de los aportes para recibir, mes a mes, los montos que correspondan. Las instituciones, a través de las subsecretarías respectivas, deben informar a la Contraloría General de la República sobre los gastos efectuados mensualmente, dentro de procedimientos rigurosos que especifican formas y plazos. Asimismo, los gastos de las instituciones deben realizarse mediante los procedimientos establecidos para todo el sector público, los que tienden a garantizar la probidad en la administración de los bienes y dineros públicos. Anualmente, la Contraloría General de la República informa de la ejecución presupuestaria en documentos que constituyen una información definitiva sobre el gasto fiscal en defensa.

Glosario

ACTIVIDADES COMUNES: Conjunto de tareas que contribuyen a un mismo objetivo final y pueden o deben ser realizadas individualmente por el Ejército, la Armada o la Fuerza Aérea, sin perjuicio de las coordinaciones que correspondan.

ACTIVIDADES CONJUNTAS: Secuencia de tareas en tiempo y/o espacio, en demanda de un objetivo específico, cuyo logro requiere la participación activa e integrada, bajo un mando único, de medios humanos y materiales del Ejército, Armada y Fuerza Aérea, o de al menos dos de estas Instituciones.

ACTIVIDADES ESPECÍFICAS: Tareas que en forma propia y exclusiva corresponde realizar a cada una de las ramas de las Fuerzas Armadas.

AMENAZA: Acciones reales o percibidas provocadas, consciente o inconscientemente, por un eventual adversario, a quien se le supone con cierto fundamento la intención y la capacidad para afectar negativamente intereses propios.

APRECIACIÓN GLOBAL POLÍTICO-ESTRATÉGICA: Análisis sistemático de la situación interna e internacional para deducir las potencialidades y vulnerabilidades del país, así como las interferencias que podría encontrar en la consecución de sus objetivos nacionales. De ella se derivan oportunidades de cooperación e hipótesis de conflicto. Es un documento básico en la elaboración de las políticas de seguridad y defensa.

CAMPOS DE ACCIÓN: Áreas en que se agrupan los ministerios y organismos superiores del Estado, cuyo propósito es facilitar la planificación, coordinación y ejecución de las tareas para prevenir o resolver un conflicto. Normalmente se establecen cuatro campos: Interno, Diplomático, Económico y Defensa.

CAMPO DE ACCIÓN DE LA DEFENSA: Área a cargo de organizar y coordinar la defensa del país, así como la contribución a la disuasión, desde la paz, mediante la preparación y mantención de una Fuerza Militar. En caso de conflicto, asume un papel prioritario en la materialización de la defensa. Está constituida por el Ministerio de Defensa Nacional y las instituciones armadas y su director es el Ministro de Defensa.

CAMPO DE ACCIÓN DIPLOMÁTICO: Área que tiene por responsabilidad la materialización de la política exterior del país. Debe procurar mantener una paz estable y duradera, conjurando cualquier amenaza mediante el empleo de los instrumentos de la diplomacia y el concurso de la comunidad internacional. En caso de conflicto debe asegurar alianzas o buscar neutralidades. Está constituido por el Ministerio de Relaciones Exteriores y las sedes diplomáticas en el exterior. Su director es el Ministro de Relaciones Exteriores.

CAMPO DE ACCIÓN ECONÓMICO: Área que tiene por responsabilidad incrementar o mantener el potencial económico-financiero del país, proporcionando cantidad, calidad y oportunidad, según fuese necesario en caso de conflicto. Su director es el Ministro de Hacienda y está integrado por los siguientes ministerios y organismos superiores del Estado: Hacienda, Economía, Minería, Agricultura, Bienes Nacionales, Planificación y Coordinación, Corporación de Fomento y de la Producción, y Comisión Nacional de Energía.

CAMPO DE ACCIÓN INTERNO: Área responsable de la prevención y neutralización de las perturbaciones al orden interno, y del eficiente funcionamiento de la organización político-administrativa del país. Además, cumple las tareas de mantener la moral y cohesión nacional, contrarrestando los efectos psicosociales que pueda originar un conflicto. Su director es el Ministro del Interior y está constituido por los siguientes Ministerios: Interior, Secretaría General de la Presidencia, Secretaría General de Gobierno, Educación, Justicia, Trabajo y Previsión Social, Obras Públicas, Salud, Vivienda y Transportes.

CICLO DE INTELIGENCIA: Ver Inteligencia.

CONFLICTO INTERNACIONAL: Situación confrontacional entre dos o más Estados soberanos que ven amenazados intereses que consideran importantes. Comprende situaciones tanto de crisis como de guerra.

CRISIS: Situación de tensión internacional, en tiempo de paz, en que están comprometidos intereses importantes de dos o más Estados soberanos, existiendo la posibilidad de escalar a un conflicto mayor. Puede involucrar el desplazamiento de fuerzas militares e incluso su empleo restringido, según la situación.

DEFENSA: Acción y efecto de conservar la posesión de un bien o de mantener suficiente grado de libertad de acción que permita alcanzar tal bien. Normalmente se relaciona con los conceptos de amenaza, fuerza y estrategia.

DEFENSA NACIONAL: 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. La defensa nacional es responsabilidad de todos los ciudadanos y no sólo de las Fuerzas Armadas. La defensa no es sinónimo de seguridad nacional, sino que es una de las causas de ésta de ésta, junto al desarrollo; se trata de conceptos diferentes, pero íntimamente relacionados.

DEFENSA, FUNCIÓN de: Es una de las funciones primarias del Estado. Es la acción propia de los organismos que participan en la concreción de la defensa nacional. Su ámbito propio es el estratégico, no obstante la estrecha relación que debe tener con el nivel político-estratégico. Las FF.AA. son el principal órgano con el cual el Estado materializa la función de defensa.

DEFENSA, SECTOR: La expresión "Sector Defensa" se considera equivalente a "Campo de Acción de la Defensa".

DEFENSA, SISTEMA de: Nombre genérico que engloba a los principales organismos que participan tanto en el proceso de toma de decisiones, como en la ejecución de las medidas que materializan la defensa nacional. Comprende los niveles político-estratégico y estratégico, y la consiguiente interrelación de ambos.

DISUASIÓN: Efecto de inhibir en un potencial adversario la intención de ejecutar alguna acción en contra de los intereses propios. Se requiere que el eventual adversario perciba que existe la capacidad y la voluntad para hacerle pagar un costo superior a los beneficios que pudiera obtener con su accionar. Es un resultado psicológico que se busca lograr haciendo creíble la decisión de actuar contra una amenaza, respaldado por los medios para hacerlo.

DOCTRINA: Norma de carácter general, de cierta permanencia en el tiempo, que orienta el proceso de toma de decisiones, según un criterio superior. Permite enfrentar situaciones comunes, o imprevistas, sin que medien instrucciones específicas.

ESTATURA POLÍTICO-ESTRATÉGICA: Grado de influencia que un estado posee en el ámbito internacional, producto de un mayor y más armónico desarrollo de su poder nacional, así como de su voluntad y habilidad para emplear ese activo en la promoción y defensa de sus intereses. Es la imagen internacional que proyecta un país.

ESTRATEGIA: Ciencia y arte que aplica el conductor militar de alto nivel en la concepción y conducción de los medios puestos a su disposición, para la consecución de objetivos que contribuyen al triunfo de la guerra. El término se ha hecho extensivo al empleo eficaz de medios en el logro de objetivos, sean militares o no. La estrategia militar está incorporada como asignatura en la formación de los oficiales.

ESTRATEGIA NACIONAL: Ciencia y arte de concebir y de conducir eficazmente el empleo del poder nacional en la consecución de los objetivos nacionales. Es la estrategia propia del nivel político de la cual, en el sector defensa, son subsidiarias, secuencialmente, primero de la Estrategia Militar o Conjunta y, después, la Estrategia Institucional correspondiente a cada una de las ramas de las Fuerzas Armadas.

FUERZA: Conjunto organizado de medios militares, materiales y humanos, capacitado para actuar ofensiva y/o defensivamente, según sus características.

FUERZA EN PRESENCIA: Medios militares, materiales y humanos, en óptima condición aquéllos y debidamente entrenados y equipados estos últimos, que desplegados en el lugar, momento y cantidad precisos pueden contribuir a evitar o neutralizar un conflicto por su sola presencia. Es una suerte de disuasión en el nivel local y temporal.

GLOBALIZACIÓN: Fenómeno de interacciones supraestatales, sustentado en el desarrollo de sistemas de comunicaciones e intereses transnacionales de las personas o grupos, que crean un nuevo entorno internacional, incidiendo de alguna forma en el ejercicio de la soberanía de los Estados. Se presenta principalmente en los planos cultural, económico y político. Este proceso, junto con ofrecer oportunidades por explotar, puede también ser fuente de nuevos riesgos y amenazas.

GUERRA DE OBJETIVO LIMITADO: Guerra en que los Estados limitan, tácita o implícitamente, los objetivos políticos por alcanzar. Normalmente, se intenta confinar el conflicto a un área geográfica específica. Lo anterior no necesariamente conlleva una autolimitación en el esfuerzo, en los medios o en la violencia empleada. En cualquier caso, participan coordinadamente los cuatro campos de acción.

GUERRA TOTAL: Guerra en que los Estados consideran que están en juego objetivos absolutamente vitales, normalmente asociados con la propia subsistencia. La única limitación es la que imponen los medios y la voluntad de lucha de los beligerantes.

HIPÓTESIS DE CONFLICTO: Escenario eventual o prospectivo de colisión entre dos o más Estados, donde se amenaza con el empleo o se emplea la fuerza y que se funda sobre disparidad de intereses y determinantes históricas, geográficas, ideológicas o de otro tipo. Su probabilidad de ocurrencia es variable. Por una parte, depende de la calidad del análisis prospectivo; por otra, de la capacidad de manejo y control de los respectivos conductores políticos para evitar que situaciones coyunturales contribuyan a transformar un escenario prospectivo de colisión en real, ya sea como crisis o como guerra. Normalmente, las hipótesis de conflicto se deducen a partir de la Apreciación Global Político-Estratégica.

IDENTIDAD NACIONAL: Aspectos cualitativos propios y distintivos de una determinada Nación. En su conformación concurren una historia y tradiciones comunes, así como factores religiosos y lingüísticos que caracterizan a su población. Es aquello que configura la personalidad de un país; expresa los sentimientos y convicciones de una Nación.

INFLUENCIA: Capacidad de un Estado para incidir en el curso de los asuntos internacionales, mediante su ascendencia cultural, supremacía tecnológica o poderío económico. Se requiere de un buen servicio diplomático para promocionar una imagen de credibilidad.

INTEGRACIÓN: Coordinación entre dos o más Estados para complementarse y actuar de común acuerdo en campos específicos de actividad, usualmente los de la economía y la cultura, en la búsqueda de beneficios mutuos.

INTELIGENCIA: Información útil y oportuna sobre alguna situación específica. Normalmente, es producto de un proceso que comprende la recolección, evaluación, análisis, integración e interpretación de informaciones varias. Este proceso se denomina "ciclo de inteligencia" y el Ejército forma oficiales y suboficiales en esta especialidad.

INTELIGENCIA NACIONAL: Inteligencia que contribuye a optimizar el proceso de toma de decisiones al más alto nivel de conducción política del país de modo de facilitar la consecución de los objetivos nacionales.

INTELIGENCIA POLÍTICO-ESTRATÉGICA: Inteligencia que contribuye a optimizar la capacidad de predicción de los escenarios de conflictos externos, ya sea para prevenirlos o para resolverlos, empleando todo el poder nacional.

INTELIGENCIA ESTRATÉGICA: Inteligencia que contribuye a optimizar la planificación y conducción de las operaciones militares, en los más altos

escalones de las Fuerzas Armadas, principalmente respecto a su participación en una situación de conflicto externo. Su énfasis se orienta a determinar las capacidades y vulnerabilidades militares de un enemigo potencial.

INTERESES NACIONALES: Condiciones potenciales o reales, cuya búsqueda o protección se considera ventajosa para la Nación. Normalmente, guardan relación con los objetivos nacionales.

INTERVENCIÓN: Conducta de un Estado consistente en el ejercicio ilegítimo de competencias en los asuntos exclusivos, internos o externos de otro estado mediante la amenaza de castigo o privaciones, o simplemente infringiendo daño. Aquél puede actuar en forma independiente o en alianza con otros países.

LEY DEL COBRE: Ley Nº 13.196 que dispone que el Fisco asigne a las Fuerzas Armadas, para fines de desarrollo institucional, un monto equivalente al 10% de las exportaciones de cobre, y sus subproductos, realizadas por la Corporación Nacional del Cobre (CODELCO).

MANEJO DE CRISIS: Conducción de la crisis desde el más alto nivel político, empleando todos los factores del poder nacional, con el propósito de solucionarla sin que se vean afectados intereses vitales propios.

MANIOBRA DE CRISIS: Conjunto de acciones concebidas y realizadas para manejar o encarar una crisis. Implica el empleo concurrente y coordinado de los cuatro campos de acción (poder nacional). Es una maniobra esencialmente psicológica que busca que el adversario pierda su libertad de acción política. Es vital un adecuado control en el empleo de la fuerza.

MEDIDAS DE CONFIANZA MUTUA: Acuerdo o compromiso entre dos o más Estados para establecer ciertas acciones tendientes a atenuar las percepciones de amenaza mutua y evitar situaciones de sorpresa en su relaciones. Su propósito es prevenir los conflictos, evitando equívocos. Se pueden concretar en el ámbito de la defensa y también en el económico y el político. Las Medidas de Confianza Mutua contribuyen al proceso de integración.

MOVILIZACIÓN: Es el esfuerzo de la conversión integral que hace un país para pasar de una situación normal de paz a una de guerra, en la forma más ordenada, eficaz y rápida posible.

NIVEL POLÍTICO: Es el más alto escalón de conducción política de un país, que orienta y promueve la consecución de los objetivos nacionales.

Normalmente, está integrado por el Presidente de la República y sus ministros, más los parlamentarios.

NIVEL POLÍTICO-ESTRATÉGICO: Escalón intermedio que integra y relaciona a los niveles político y estratégico. Se ocupa de la prevención o resolución de los conflictos a los que se pueda ver enfrentado el país. Está conformado por los directores de los cuatro campos de acción, actuando el Campo de Acción de la Defensa como "primus inter pares". Su condición es de responsabilidad del Presidente de la República.

NIVEL ESTRATÉGICO: Corresponde al más alto escalón de la conducción militar conjunta. Su función es preparar, entrenar y emplear las Fuerzas Armadas para neutralizar cualquier amenaza, principalmente externa. En caso de conflicto es conducido por la Junta de Comandantes en Jefe, contando con el Estado Mayor de la Defensa Nacional como organismo asesor. En tiempo de paz, el Ministro de Defensa conduce este nivel.

OBJETIVO NACIONAL ACTUAL: Meta específica que un Estado estima posible alcanzar en un determinado período, según la coyuntura histórica que se viva. Se expresan en términos más concretos que los Objetivos Nacionales Permanentes, de los cuales se derivan. Orientan la acción estatal hacia propósitos definidos y realizables. En ellos se traducen las acciones programáticas gubernamentales.

OBJETIVO NACIONAL PERMANENTE: Meta de muy largo plazo que un Estado se propone alcanzar, teniendo en cuenta sus experiencias históricas, la idiosincrasia de su pueblo y los recursos reales y potenciales disponibles. Normalmente, se trata de expresiones generales que, en su conjunto, proporcionan el rumbo grueso para orientar los esfuerzos de un país.

PAZ: En términos positivos, se la considera como el orden en la justicia. Supone una voluntad de interacción y cooperación entre los Estados para beneficio de todas las partes relacionadas. En términos negativos, puede definírsela como aquella condición caracterizada por la ausencia de guerra. Cuando esta condición impera, los Estados resuelven sus diferencias a través de sus representantes diplomáticos u otros canales establecidos de común acuerdo. Incluye las situaciones de crisis.

PODER NACIONAL: Conjunto de factores materiales y espirituales que otorgan a la Nación la capacidad de expresar su voluntad por conseguir o mantener sus objetivos nacionales, aun en situaciones adversas. Los instrumentos del poder nacional son de factor económico, diplomático, psicosocial y militar. Todos deben desarrollarse armónicamente.

POLÍTICA DE DEFENSA: Normas generales para los cuatro campos de acción en relación con la forma en que se coordinarán y armonizarán los esfuerzos para materializar la defensa nacional. Debe ser una política de Estado, elaborada a la luz de la Apreciación Global Político-Estratégico.

POLÍTICA DE ESTADO: Normas generales avaladas por el más alto nivel de conducción política del Estado y respaldadas por un amplio consenso social o político, para que un determinado sector o actividad pueda alcanzar sus objetivos con un horizonte de cierta estabilidad y permanencia en el tiempo. Se fundamenta en los intereses superiores de la Nación y no en la coyuntura ni en metas de corto plazo.

POLÍTICA DE GOBIERNO: Conjunto de normas, de corto y mediano plazo, expresadas en términos de procedimientos y medidas operacionales, que enmarcan e impulsan la acción del Gobierno en pos de ciertos propósitos u objetivos previamente fijados para un sector específico de su quehacer.

POLÍTICA DE SEGURIDAD: Orientaciones generales para los cuatro CC.AA. respecto a las acciones que deberán ejecutar para eliminar o atenuar las vulnerabilidades del país, de modo de lograr una condición de seguridad tal que permita la consecución de los objetivos nacionales, pese a interferencias de carácter externo o interno. La Política de Seguridad debe ser una política de Estado, elaborada a partir de la Apreciación Global Político Político-Estratégica y la Apreciación Geopolítica. Debe identificar las vulnerabilidades que se enfrentarán con la defensa, las que enfrentará con el desarrollo y las que se enfrentarán coordinadamente.

POLÍTICA MILITAR: Orientaciones generales a las Fuerzas Armadas respecto a cómo se concretarán las normas propiamente militares que se derivan de la Política de Defensa. La Política Militar es también una política de Estado, y debe ser considerada en la definición de los programas y planes de desarrollo.

POTENCIAL NACIONAL: Es la potencialidad que tiene un Estado para alcanzar un cierto poder nacional (ver Poder Nacional).

RÉGIMEN INTERNACIONAL: Conjunto de principios, normas y procedimientos a los que adhieren los Estados para prevenir, controlar o promover la solución de crisis y controversias entre ellos. Pueden tener vigencia en el ámbito mundial, hemisférico, regional y vecinal. No reemplazan sino que complementan la función estatal de defensa. Las Medidas de Confianza Mutua son elementos que contribuyen a la

creación de condiciones a partir de las cuales podría generarse un régimen internacional.

RIESGO: Acción de exponerse a la contingencia de recibir un cierto daño en algún área o aspecto de interés. Se transforma en amenaza cuando existe baja o nula capacidad de reacción y, a la vez, un potencial adversario tiene la capacidad de explotar tal situación.

RIESGO CALCULADO: Acción de exponerse a sufrir cierto porcentaje estimado de daños o pérdidas, con el propósito de poder cumplir con una determinada misión o tarea. No se limita sólo al ámbito militar.

SEGURIDAD NACIONAL: Condición alcanzada por un país como consecuencia del desarrollo armónico de su poder nacional, y de haber adoptado previsiones y acciones tendientes a atenuar o eliminar sus vulnerabilidades, de modo de asegurar el logro de los objetivos nacionales, pese a los riesgos y amenazas internas y externas, con pleno respeto a la normativa legal y reglamentaria. Es un concepto más amplio que el de defensa nacional, puesto que también abarca el desarrollo socioeconómico, institucional y cultural. La seguridad no es un fin en sí mismo, sino un medio para conseguir un fin: el bien común.