

Desafíos externos e internos a la política de defensa en Chile

La política de defensa de Chile está condicionada tanto por factores externos, fundamentalmente del ámbito vecinal, como por condicionantes internos. Uno de ellos es la fluctuante relación que mantiene el país con sus vecinos del norte, Bolivia y Perú, con los cuales no ha podido avanzar por un camino de cooperación y construcción de confianza similar al transitado con Argentina. En el escenario interno, los principales desafíos pasan por la necesidad de modernizar las estructuras de gestión, modificar el sistema de adquisición de armamentos y generar una nueva ley orgánica del Ministerio de Defensa que permita una adecuada gestión civil de la defensa. Aunque en los últimos años se dieron pasos importantes, aún queda mucho camino por recorrer.

PAZ VERÓNICA MILET

■ El entorno regional

A 17 años del retorno a la democracia, Chile no ha agotado la necesidad de efectuar reformas en el ámbito de la defensa. Esta necesidad se explica por diversas razones. En primer término, por el entorno regional, donde pesan tres factores fundamentales: la ubicación geográfica de Chile y su deseo de insertarse de manera efectiva en la región; la intención de privilegiar los consensos frente a la fragmentación política regional; y su relación con los países

Paz Verónica Milet: candidata a doctora en Ciencia Política de la Universidad de Leiden. Académica del Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile.

Palabras claves: defensa, Fuerzas Armadas, disputas limítrofes, modernización militar, Chile.

vecinos, especialmente con los del norte –Bolivia y Perú–, que muestra permanentes avances y retrocesos.

Históricamente, Chile ha sido definido como un «país isla», con una serie de limitaciones geográficas para integrarse efectivamente a su entorno. A esta idea tradicional se ha sumado, en los últimos años, la percepción, por parte de algunos países de la región, de Chile como «el mejor alumno», pero no «el mejor compañero»; es decir, un país política y económicamente estable pero que priorizaría sus relaciones con otras regiones del mundo antes que con América Latina. Para revertir esta imagen, el gobierno ha desarrollado una estrategia de cooperación regional y vecinal, cuya expresión más visible es su activa participación en la fuerza de estabilización en Haití.

No obstante, la intención de Chile de avanzar en una inserción efectiva en la región se mezcla con la decisión de no asumir liderazgos a nivel regional, sino promover consensos y no entrar en confrontación con alguno de los sectores representativos de la actual fragmentación política latinoamericana. Esta es una de las razones que explican por qué Chile no participa como miembro pleno de ninguna iniciativa de integración latinoamericana, a excepción de la Comunidad Sudamericana de Naciones (actualmente llamada Unasur).

La política de defensa de Chile está fundamentalmente determinada por su vinculación con Bolivia y Perú. Ambas naciones demandan modificaciones en los límites fronterizos definidos a partir de la Guerra del Pacífico ■

En efecto, su reciente reincorporación a la Comunidad Andina de Naciones se produjo como miembro observador, y su estatus en el Mercosur es el de «país asociado».

Pero la política de defensa de Chile, más allá del lugar que el país ocupa en el entorno regional, está fundamentalmente de-

terminada por su vinculación con los vecinos, especialmente con Bolivia y Perú. Ambas naciones demandan modificaciones en los límites fronterizos definidos a partir de la Guerra del Pacífico, conflicto bélico disputado por los tres países hace más de un siglo.

La posición tradicional de Chile es que las fronteras han sido fijadas por los tratados internacionales suscritos en 1904 con Bolivia y en 1929 con Perú. Sin embargo, Bolivia reclama a Chile una salida soberana al océano Pacífico que le permita terminar con la mediterraneidad generada por su derrota en la

guerra y recuperar su cualidad marítima que, según la posición boliviana, es esencial para su identidad como nación. Chile responde ofreciendo todo tipo de facilidades para que Bolivia pueda acceder al océano Pacífico, pero sin que ello implique concesión de soberanía.

Perú, por su parte, plantea que no existen tratados que establezcan una frontera marítima con Chile e incluso anunció su decisión de presentar en 2008 una demanda al respecto ante la Corte Internacional de la Haya. Frente a este reclamo, Chile ha argumentado que sí existen acuerdos que definen los límites marítimos entre ambos países y que la referencia al paralelo como límite efectivo está presente incluso en documentos oficiales elaborados en Perú.

La persistencia de estas visiones contrapuestas entre Chile y Bolivia y entre Chile y Perú condiciona la política de defensa. Aunque en la práctica no existe la posibilidad cierta de un conflicto armado con estos países, las instancias de cooperación y el desarrollo de medidas de confianza mutua encontraron serios límites a raíz de estas disputas. Mientras que con Argentina se han realizado avances impensables hasta hace poco tiempo, incluida la aplicación de una metodología estandarizada para la medición del gasto militar, con Perú el progreso es bastante más lento. De hecho, desde hace tiempo se viene analizando la posibilidad de aplicar mecanismos similares a los desarrollados con Argentina, sin que hasta el momento se hayan generado resultados positivos. En cuanto a Bolivia, el avance es todavía menor: el acercamiento se limita a las reuniones gubernamentales y los encuentros de funcionarios técnicos.

Estas dificultades para generar instancias de cooperación con los vecinos del norte se suman a las acusaciones acerca de la supuesta voluntad de Chile de emprender una carrera armamentista. Basándose en el argumento de que parte importante de las adquisiciones realizadas en el último tiempo responderían a la posibilidad de un conflicto bélico con sus vecinos, Perú ha acusado al gobierno chileno de generar un desequilibrio en la región.

En la práctica, las principales hipótesis de conflicto que maneja Chile hacen referencia a una potencial discrepancia con los vecinos, que en buena medida explica la política de defensa de los últimos años, marcada por un permanente debate entre la voluntad de fortalecer la cooperación y la necesidad de generar medidas de disuasión, como las inversiones en armamento realizadas.

Un factor importante a considerar en la actual vinculación de Chile con sus vecinos –no solamente con los del norte, sino también con Argentina– es el

Un factor importante a considerar en la actual vinculación de Chile con sus vecinos –no solamente con los del norte, sino también con Argentina– es el energético ■

energético. Chile es un país claramente dependiente en materia energética, mientras que sus vecinos son productores de gas, vital en el actual escenario geopolítico regional. Tiempo atrás, Perú había promovido el desarrollo de un anillo energético subregional, que incluiría a Chile, pero por el momento los yacimientos de Camisea no alcanzan para concretar una iniciativa de este alcance. Además, los sectores más conservadores de las elites peruanas ven con desconfianza la posibilidad de un acercamiento con Chile a partir de la integración energética, pues temen algún tipo de iniciativa chilena para apropiarse de los recursos.

Bolivia también cuenta con importantes reservas de gas, las segundas más grandes de la región después de las de Venezuela. Sin embargo, ha condicionado la venta de gas a Chile, así como la posibilidad de que este sea exportado por territorio chileno, a que se le conceda la salida soberana al Pacífico. En Bolivia, algunos sectores creen que el gas puede convertirse en la llave para superar la mediterraneidad.

Finalmente, el gas también ocupa un lugar central en la relación con Argentina. Las restricciones del envío de gas a Chile aplicadas por el gobierno argentino han generado una serie de divergencias, que sin embargo no han afectado la relación en el ámbito de la defensa, que ha avanzado por un carril paralelo.

En suma, el gas constituye un factor geopolítico fundamental y forma parte de las consideraciones de Chile en su posicionamiento regional y su relación con sus vecinos.

■ Los desafíos internos

En el ámbito interno, los principales desafíos pasan por la necesidad de modernizar el área de defensa, responder a las demandas del escenario internacional y nacional, y generar una institucionalidad que permita una adecuada conducción civil. Para cumplir estos objetivos es necesario un trabajo en distintas áreas, fundamentalmente en la reestructuración del Ministerio de Defensa, la adecuación de las fuerzas militares a los nuevos desafíos,

especialmente en el ámbito de las operaciones de paz, y una mayor transparencia en las adquisiciones.

Una de las principales iniciativas elevadas al Poder Legislativo es la Ley Orgánica del Ministerio de Defensa Nacional, que en su última versión incorpora algunas modificaciones propuestas por los diputados de la Comisión de Defensa, junto con actualizaciones introducidas por los dos últimos ministros, Vivianne Blanlot y José Goñi (actualmente a cargo de la cartera). La ley, todavía en trámite parlamentario, crea una estructura conjunta que permitiría operar con una visión más sistémica y solucionar una serie de falencias existentes que limitan el accionar de los civiles en este campo.

Uno de los problemas principales es la falta de personal civil del Ministerio de Defensa y su inestabilidad, lo cual afecta el nivel de especialización. Por eso, uno de los grandes objetivos es la ampliación de la planta de personal. Asimismo, también se considera el fin del Consejo Superior de Seguridad Nacional (Consusena), organismo encargado de asesorar al presidente, y el reemplazo de las cinco subsecretarías que actualmente integran el Ministerio por dos nuevas: la Subsecretaría de Defensa, que se encargaría de las tareas de asesoría, y la Subsecretaría para las Fuerzas Armadas, que gestionaría los procesos administrativos del personal y las compras militares.

La ley también prevé la reestructuración del Estado Mayor, que pasaría a llamarse «Estado Mayor Conjunto», y la creación de la figura del «conductor estratégico», un general de cuatro estrellas que asumiría el mando de este nuevo Estado Mayor. Esta figura, que duraría en su cargo cuatro años, se incorporaría a la Junta de Comandantes en Jefe. En tiempos de paz, tendría la responsabilidad de conducir las operaciones conjuntas de las Fuerzas Armadas, mientras que, en tiempos de guerra, se encargaría de guiar las operaciones militares¹.

Pero la nueva Ley Orgánica del Ministerio de Defensa no es la única iniciativa que apunta a modificar la política de defensa. Otras leyes y normas, que ya han sido sometidas al Congreso o lo serán en el próximo tiempo, apuntan a temas igualmente importantes.

Operaciones de paz. La normativa que se debate busca generar doctrina frente a los requerimientos cada vez mayores de cooperación internacional, sobre

1. Al respecto, v. el artículo de Patricio González en *El Mercurio*, 26/12/2007.

todo como respuesta a quienes defienden una visión más tradicional del rol de las Fuerzas Armadas y reclaman que sus tareas se limiten a la defensa del territorio nacional.

Es que Chile ha asumido un rol activo en las operaciones de paz lideradas por la Organización de las Naciones Unidas (ONU) en base a la idea de que la seguridad internacional es un bien público global y que para mejorarla hay que incrementar la cooperación. La participación chilena en las misiones de paz ha tenido tres etapas. Inicialmente se realizó mediante la designación de observadores y oficiales de enlace militar. A partir de 1993, el país comenzó a aportar contingentes militares mayores. Hoy las Fuerzas Armadas participan en unidades conjuntas, como en Haití, o combinadas, como en Chipre, a través de un pelotón conformado junto con tropas de Argentina. Pero fue la participación chilena en la misión en Haití la que generó el mayor debate respecto a la conveniencia de involucrarse en estas operaciones. Para el gobierno de Michelle Bachelet, la iniciativa es fundamental, al ser considerada una respuesta propia a una crisis regional. No obstante, como ya se planteó, algunos sectores ven con desconfianza la presencia chilena en el extranjero, particularmente en Haití, al que consideran un «Estado fallido», con el argumento de que será difícil lograr la estabilización del país.

La nueva ley sobre operaciones de paz considera las condiciones en que puede autorizarse la salida de tropas, el modo en que se desarrolla este proceso, el tiempo de permanencia máxima en el exterior y la creación de una comisión de análisis ■

La nueva ley sobre operaciones de paz incorpora las propuestas de una Comisión Especial del Congreso, conformada tanto por parlamentarios oficialistas como de la oposición, y considera, entre otros temas, las condiciones en que puede autorizarse la salida de tropas, el modo en que se desarrolla este proceso, el tiempo de permanencia máxima en el exterior (que se fija en seis años, pero con evaluaciones cada dos), y la creación de una comisión de análisis nombrada por decreto por el presidente, que se encargará de asesorar a los Ministerios de Defensa y de Relaciones Exteriores. Finalmente, propone que, al finalizar la participación en una operación de paz, el presidente presente una evaluación ante el Congreso con los logros de esta iniciativa y las dificultades encontradas.

entre otros temas, las condiciones en que puede autorizarse la salida de tropas, el modo en que se desarrolla este proceso, el tiempo de permanencia máxima en el exterior (que se fija en seis años, pero con evaluaciones cada dos), y la creación de una comisión de análisis nombrada por decreto por el presidente, que se encargará de asesorar a los Ministerios de Defensa y de Relaciones Exteriores. Finalmente, propone que, al finalizar la participación en una operación de paz, el presidente presente una evaluación ante el Congreso con los logros de esta iniciativa y las dificultades encontradas.

Tropa profesional. El proyecto, que ya fue enviado al Congreso, permite que quienes hayan realizado el servicio militar puedan ser contratados para

servir hasta otros cinco años, con un sueldo promedio de 500 dólares². Esta iniciativa ya ha sido implementada exitosamente por el Ejército, que cuenta con un programa especial de 2.800 soldados profesionales. La idea es darle un marco formal al programa y alcanzar 5.000 soldados profesionales en 2010, con el propósito de avanzar decididamente en la constitución de Fuerzas Armadas totalmente profesionales y voluntarias.

En 2007, por primera vez en la historia de Chile, el servicio militar fue totalmente voluntario. El nuevo sistema había comenzado en 2006, con el establecimiento de una serie de beneficios y garantías para quienes quisieran ingresar al servicio, como, por ejemplo, asegurar vacantes en los cursos de los Institutos de Capacitación Profesional o en Unidades de las Fuerzas Armadas y formar parte del programa de reinserción laboral. También se incrementó la asignación monetaria de los voluntarios.

Justicia militar. La propuesta elaborada por el gobierno busca limitar la jurisdicción de la justicia militar, restringiéndola a quienes hayan faltado gravemente a sus deberes. Se prevé, también, eliminar la pena de muerte, cambiándola por presidio militar perpetuo calificado.

Ley Reservada del Cobre. Sancionada en 1958, en circunstancias muy distintas de las actuales, esta ley determina que 10% de las ganancias obtenidas por la venta del cobre, el principal producto de exportación del país, debe destinarse exclusivamente a la adquisición de armamento. La ley ha sido criticada dentro y fuera del país. Las críticas internas se centran en la falta de transparencia que supone esta normativa, pues implica un piso anual de 290 millones de dólares para financiamiento militar, pero no tiene techo. A diferencia de otras partidas presupuestarias, los recursos se consideran activos de las Fuerzas Armadas y no están sujetos al control del Congreso, pues se registran en una contabilidad secreta. Aunque luego de 2002 se flexibilizó parcialmente la ley, la situación no cambió sustancialmente, lo que genera críticas externas. En efecto, en la región se cuestiona que el alto precio alcanzado por el cobre en los últimos años le ha permitido a Chile realizar grandes adquisiciones militares que estarían generando un desequilibrio militar en Sudamérica.

Según cálculos de la Red de Seguridad y Defensa de América Latina (Resdal), el gasto en armamento de Chile supera el 3% de su PIB, mientras que el

2. V. en <www.defensa.cl> el subtítulo «Agenda Legislativa».

promedio regional sería de 1,4%. En los últimos años, Chile ha adquirido tres batallones Leopard, cerca de 200 Hummer para exploración, dos fragatas holandesas clase M, dos fragatas holandesas clase L, tres fragatas inglesas tipo 23, dos submarinos Scopene, 10 aviones F-16 nuevos, 18 aviones F-16 holandeses usados y 120 vehículos de combate de infantería alemanes tipo «Marder», además de misiles Harpoon y la mecanización de las unidades de ingenieros de combate. El gobierno ha argumentado que estas adquisiciones han sido destinadas a la renovación de material. De hecho, la Fuerza Aérea anunció que dejaría de utilizar los aviones Mirage y que algunos incluso serían puestos a la venta, para ser reemplazados por los F-16. Una decisión similar adoptó el Ejército respecto a los viejos tanques, que fueron reemplazados por los Leopard.

En el Libro Blanco de la Defensa de 2002 se fundamentaba la necesidad de renovar el armamento mediante nuevas adquisiciones: «En general las Fuerzas Armadas chilenas están operando equipos que se encuentran en las etapas finales de su vida útil, por lo que tienen un costo de mantenimiento comparativamente alto». Sin embargo, la compra de nuevas armas y el hecho de que se financien con los recursos provenientes de la Ley del Cobre generan cuestionamientos tanto dentro como fuera del país.

■ Conclusiones

Chile enfrenta importantes desafíos en el ámbito de la defensa, tanto en el orden regional como en el interno. En el primer caso, dos factores definen la situación actual: la fragmentación política y las corrientes divergentes que, pese a la supuesta afinidad ideológica, coexisten en América Latina, y la importancia geopolítica que han adquirido los recursos energéticos. Frente al primer factor, el principal desafío de Chile consiste en no identificarse con ninguna de las alternativas y trabajar para mantener el consenso regional. En el segundo, las consecuencias son más directas para un país obligado a garantizar su seguridad energética mediante la importación, a punto tal que el tema se está convirtiendo en un elemento central en las vinculaciones con los vecinos. La relación con ellos, especialmente con los del norte, sigue condicionada por la herencia histórica y permanentemente surgen potenciales focos de conflicto. Esto no tiene visos de cambiar a mediano plazo, por lo que el tema seguirá determinando la política de defensa.

En cuanto a los desafíos internos, el más importante consiste en la modernización de las estructuras y el establecimiento de las condiciones apropiadas para una adecuada conducción civil. En ese sentido, los avances de los últimos años han sido sustantivos: intentos de ampliar el personal, modernización de las Fuerzas Armadas y construcción del servicio militar voluntario. Sin embargo, aún queda camino por recorrer, y eso explica la amplia agenda planteada en el Congreso. En este marco, la posibilidad de contar con una nueva Ley Orgánica del Ministerio de Defensa sería un avance fundamental. □

Perfiles Latinoamericanos

Enero-Junio de 2008

México, D.F.

Nº 31

ARTÍCULOS - ENSAYOS: **Ronald Inglehart y Marita Carballo**, ¿Existe Latinoamérica? Un análisis global de diferencias transculturales. **Alejandro Moreno**, La opinión pública mexicana en el contexto postelectoral de 2006. **Marta Lamas**, El aborto en la agenda del desarrollo en América Latina. **Francisco Valdés Ugalde**, Gobernanza e instituciones. Proposiciones para una agenda de investigación. **María Antonia Muñoz y Martín Retamozo**, Hegemonía y discurso en la Argentina contemporánea. Efectos políticos de los usos de «pueblo» en la retórica de Néstor Kirchner. **Lorena Poblete**, La burocratización de las políticas sociales. La administración de programas alimentarios en la Argentina rural. ENTREVISTA: **Ligia Tavera Fenollosa**, La democracia en América Latina: una conversación con Scott Mainwaring. RESEÑA: **Margarita Batlle**, *Informal Institutions and Democracy. Lessons from Latin America* de Gretchen Helmke y Steven Levitsky (eds.). **Karina Ansolabehere**, *El Uruguay del exilio. Gente, circunstancias, escenarios* de Silvia Dutrenit Bielous (coord.). **Carlos R. Rodríguez Solera**, *Mejora de la calidad educativa en México: posiciones y propuestas* de Francisco Miranda, Harry Patrinos y Ángel López y Mota.

Perfiles Latinoamericanos es una publicación de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Flacso), sede México. Coordinación de Fomento Editorial, Carretera al Ajusco 377, Colonia Héroes de Padierna, C.P. 14200, México, D.F. Tel.: (5255) 3000.0200 / 3000.0208. Fax: 3000.0284. Correo electrónico: <publicaciones@flacso.edu.mx>. Página web: <www.flacso.edu.mx>.