



Revista Política y Estrategia N° 136, (2020)

Editada por: **Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos (ANEPE) Chile.**

Lugar de edición: Santiago, Chile

Dirección web:

<http://www.politicayestrategia.cl>

ISSN versión digital: 0719-8027

ISSN versión Impresa: 0716-7415

DOI: <https://doi.org/10.26797/rpye.v0i136.826>

Para citar este artículo / To cite this article: NAVARRO Meza, Miguel "Chile y la Segunda Guerra Mundial. Algunas consideraciones políticas y estratégicas".

Revista Política y Estrategia N° 136. 2020 pp. 79-111

DOI: <https://doi.org/10.26797/rpye.v0i136.826>

Si desea publicar en Política y Estrategia, puede consultar en este enlace las Normas para los autores:

To publish in the journal go to this link:

<http://politicayestrategia.cl/index.php/rpye/about/submissions#authorGuidelines>



La Revista Política y Estrategia está distribuida bajo una Licencia Creative Commons Atribución 4.0 Internacional

CHILE Y LA SEGUNDA GUERRA MUNDIAL ALGUNAS CONSIDERACIONES POLÍTICAS Y ESTRATÉGICAS∞

MIGUEL NAVARRO MEZA*

RESUMEN

La Segunda Guerra Mundial fue el conflicto de mayor intensidad y el más destructivo en la historia de la Humanidad. Fue también un punto de inflexión en la historia política del mundo y creó las estructuras del orden internacional que continúan vigentes.

Este artículo alude a la forma cómo la Segunda Guerra Mundial afectó a Chile. La visión más común considera que su efecto de la sobre el país fue menor. Pero una mirada más aguda sugiere lo contrario.

Chile no participó directamente en la guerra. Comenzado el conflicto el país se declaró neutral. Siguió así una tenencia acuñada durante la Gran Guerra. Durante los primeros tres años del conflicto, el país mantuvo su neutralidad; sin embargo, hacia fines de 1942 comenzó a gravitar hacia el Bando Aliado y en enero de 1943 rompió relaciones diplomáticas con los países del Eje.

En 1939 Chile estaba militarmente débil. Tal condición fue el resultado de casi una década de subinversión en las Fuerzas Armadas. Esto, a su turno fue consecuencia entre otros factores, de una relación civil-militar mala y confrontacional. Al romper relaciones diplomáticas con el Eje, el país accedió a la asistencia militar de Estados Unidos. Tal aproximación permitió una muy necesaria modernización de las Fuerzas Armadas tanto en sus aspectos técnicos como doctrinales.

En definitiva, la guerra perfiló algunas cuestiones importantes en la defensa que mantienen vigencia hasta hoy día. Entre estas destacan las ventajas de una relación civil militar correcta, propia de un sistema democrático, una buena coordinación entre su política exterior y su política de defensa y especialmente, el valor geoestratégico de Chile, cuya vigencia se incrementa en los escenarios internacionales actuales.

Palabras clave: Segunda Guerra Mundial; historia; estrategia; inversión en defensa.

∞ Fecha de recepción: 161120 - Fecha de aceptación: 151220.

* Abogado, Cientista Político. Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales, Universidad de Chile. Magíster en Derecho con mención en Derecho Administrativo, Universidad de Chile. Mphil. In War Studies, King's College London, Diplomado en Derecho Aeronáutico y del Espacio, Universidad de Chile. Graduado del William Perry Center for Hemispheric Defense Studies, National Defense University, Washington D.C. y del Daniel K. Inouye Asia-Pacific Center for Security Studies, Honolulu, Hawaii. Jefe del Centro de Investigaciones y Estudios Estratégicos (CIEE) de la Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos y profesor de la Academia de Guerra Aérea de la Fuerza Aérea de Chile. Ha sido también profesor titular e invitado de varias universidades y del William Perry Center for Hemispheric Defense Studies y del Daniel K. Inouye Asia-Pacific Center for Security Studies. Email: mnavarro@anepe.cl ORCID <https://orcid.org/0000-0002-4127-8442>.

CHILE AND THE SECOND WORLD WAR SOME STRATEGIC AND POLITICAL ISSUES

ABSTRACT

The Second World War was the most intense and most destructive conflict in the history of Mankind. It was also a cornerstone in the political history of the world and defined the current international order structures.

This essay explains the way in which the Second World War affected Chile. Common wisdom is that the country was affected in only rather minor ways. A more subtle analysis suggests otherwise.

Chile did not take an active part in the war. At the beginning of the hostilities, the country declared its neutrality. There it followed a tradition first developed during the Great War. During the first three years of the war, Chile clung to neutrality. Towards the end of 1942 however, the country began to drift towards the Allied and in January 1943, it broke diplomatic relations with the Axis countries.

In 1939 Chile was military weak. That condition was the result of almost a decade of under investment in the armed forces. This in turn was the result of among other things, a tense and confrontational civil military relation. After breaking diplomatic links with the Axis countries, the country began to benefit from United States military assistance. That allowed a much needed modernization of the armed forces, both in technical and doctrinal aspects.

In the end, the war highlighted some important defense related issues which remain valid today. Among those the importance of a good civil military relation, up to full democratic standards, a functional coordination between foreign and defense policies and above all, the geostrategic value of Chile, which is all the more relevant in the current international scenarios.

Key words: *Second World War; history; strategy; defence expenditure.*

CHILE E SEGUNDA GUERRA MUNDIAL ALGUMAS CONSIDERAÇÕES POLÍTICAS E ESTRATÉGICAS

RESUMO

A Segunda Guerra Mundial foi o conflito mais intenso e destrutivo da história humana. Foi também um ponto de virada na história política do mundo e criou as estruturas da ordem internacional que permanecem em vigor.

Este artigo faz alusão à forma como a Segunda Guerra Mundial afetou o Chile. A visão mais comum considera o efeito da guerra no país menor. Mas um olhar mais aguçado sugere o contrário.

O Chile não participou diretamente da guerra. Quando o conflito começou, o país declarou o país neutro. Assim, seguiu-se um mandato cunhado durante a Grande Guerra Durante os três primeiros anos da guerra, o país manteve sua neutralidade. No entanto, no final de 1942 ele começou a gravitar para o Bando Aliado e, em janeiro de 1943, rompeu relações diplomáticas com os países do Eixo.

Em 1939, o Chile era militarmente fraco. Tal condição foi resultado de quase uma década de sub-investimento nas Forças Armadas. Isso para o seu consequência, entre outros fatores, de uma relação civil-militar ruim e confrontacional. Ao romper relações diplomáticas com o Eixo, o país concordou com a assistência militar dos EUA. Isso permitiu uma modernização tão necessária das Forças Armadas em seus aspectos técnicos e doutrinários. Em suma, a guerra perfilou algumas questões importantes na defesa que permanecem em vigor até hoje. Estes incluem as vantagens de uma relação civil militar correta, típica de um sistema democrático, boa coordenação entre sua política externa e sua política de defesa, e especialmente o valor geoestratégico do Chile, a validade do qual é aumentada nos cenários internacionais atuais

Palavras-chave: Segunda Guerra Mundial; história; estratégia; investimento em defesa.

Ideas preliminares

Este 2020 se han cumplido 75 años del término de la Segunda Guerra Mundial. En mayo, solemnes aunque sobrias y discretas ceremonias-atenuadas por la pandemia global- conmemoraron el fin de la guerra en Europa y, en septiembre, eventos de similar envergadura hicieron lo propio para recordar el término del conflicto en el Teatro del Pacífico. Solo en Rusia la evocación, diferida para el 24 de junio, fue masiva y, diríase, altisonante. La ocasión ameritó dichos ritos. La Segunda Guerra Mundial fue el conflicto más destructivo en la historia de la Humanidad, el que mayor costo tuvo en vidas humanas, el que causó la más grande destrucción. En seis años de guerra perdieron la vida entre 70 y 85 millones de personas, una mayoría de los cuales eran civiles. Pero las bajas militares fueron igualmente muy graves. Entre 21 y 25 millones de combatientes de todos los países beligerantes no regresaron de los frentes de batalla. La destrucción material fue incalculable y masiva. Así, pese a la pandemia que atemperó las ceremonias recordatorias, había motivos para conmemorar.

La Segunda Guerra Mundial se combatió en todos los continentes, con excepción de la Antártica, y en todos los océanos del mundo. Involucró directamente a más de 50 países –aunque unos pocos fueron participantes tardíos e incluso nominales. Alteró completamente las estructuras de poder entonces vigentes en el Sistema Internacional y generó los esquemas que, con algunas modificaciones, no siempre profundas, se mantienen vigentes hasta hoy. Durante la guerra, de hecho en el mismo año de su término, 1945, se utilizaron por primera y única vez armas nucleares cuya contención sigue siendo uno de los temas más importantes de la agenda de seguridad internacional contemporánea.

En síntesis, la Segunda Guerra Mundial fue uno de los puntos de inflexión en la historia política del mundo y sus efectos siguen vigentes en muchos aspectos políticos, militares y jurídicos. Entre 1939 y 1945 el conflicto armado, en cuanto fenómeno social,

adquirió una plena y total universalidad y un carácter igualmente omnicomprensivo.

Según es bien sabido, Chile fue uno de los países que no participaron en la guerra. Iniciado el conflicto, Santiago optó por la neutralidad. El país siguió entonces la misma política que había adoptado al comienzo de la Gran Guerra en 1914. Solo en abril de 1945 se sumó directamente a los Aliados –de manera muy tardía por cierto- y declaró la guerra al Imperio Japonés aunque sus fuerzas no tomaron parte en ninguna acción de militar efectiva. Desde este punto de vista, Chile fue de los participantes postreros y nominales en el conflicto.

Una mirada superficial sugeriría que, considerado su posición geográfica y su persistente neutralidad, casi rayana en la obstinación, Chile no fue afectado seriamente por la guerra. Pero una perspectiva más incisiva y sagaz muestra una realidad distinta. Por lo pronto, y en una óptica geoestratégica global, la guerra evidenció que el país no era estratégicamente irrelevante y que, por el contrario, su posición lo hacía valioso en los juegos de poder mundial, lo que se mantiene tan vigente hoy día como en 1940 o 1945. De igual modo, la solidez de su sistema democrático era un activo importante en un conflicto que, no obstante la participación de la Unión Soviética en el Bando Aliado, fue en buena medida una guerra contra la tiranía y la opresión representada por el nazi-facismo. Por otro lado, Santiago de un modo diríase intuitivo, finalmente gravitó hacia el Bando Aliado y se acercó efectivamente a Estados Unidos. De ese modo se integró a los esquemas de poder que se estructuraron al término del conflicto y luego fue un integrante leal aunque en modo alguno entusiasta de Occidente, al que pertenecía (y pertenece) por valores, cultura y tradición democrática.

No menos importantes fueron para Chile los efectos de la guerra en el plano militar. Al alinearse progresivamente con los Aliados, las influencias doctrinales alemanas en sus Fuerzas Armadas, especialmente en el Ejército, se extinguieron casi por completo, excepto en ciertos aspectos formales y más bien simbólicos. De igual modo, la cercanía con Estados Unidos permitió a los militares chilenos dar los primeros pasos para una muy necesaria y postergada modernización tecnológica. Lo mismo es válido respecto del financiamiento militar: la promulgación de la Ley N° 7.144 en febrero de 1942 creó un sistema de adquisiciones cuyos ecos finales aún no se han extinguido por completo. La guerra tuvo también efecto regresivos sobre las relaciones político-militares: entre 1943 y 1945 se volvió a nombrar militares como Ministros de Defensa, práctica ya por entonces virtualmente extinguida en el sistema político chileno.

Mucho de esto mantiene mérito y vigencia en la actualidad. Desde luego, el valor geoestratégico del país en los esquemas globales de poder se mantiene inalterado –y también su vulnerabilidad a los cambios y avatares en dichos esquemas. Santiago no puede encontrar hoy solaz ni seguridad –como no los tuvo en 1939- en una presunta irrelevancia estratégica y distancia de los grandes escenarios de confrontación mundial. Tampoco puede alegar efectos potencialmente nocivos solo en el plano comercial y financiero frente a los avatares de la seguridad internacional global. Ni mucho menos tales argumentos pueden ser esgrimidos para justificar un debilitamiento de las capacidades estratégicas de sus Fuerzas Armadas. Algo similar ocurre respecto del financiamiento de la defensa en cuanto el Sistema de Ley del Cobre creado por la Ley N° 13.196 de 1958, sucesora directa de la N° 7.144, constituye el estándar con el cual se ha de medir el éxito o fracaso del mecanismo establecido en la Ley N° 21.174 de septiembre de 2019.

Todo lo expresado apunta a la finalidad de este artículo. Se analiza aquí la forma

cómo la Segunda Guerra Mundial afectó a Chile en los ámbitos políticos, diplomáticos y estratégicos desde los comienzos del conflicto hasta su término en 1945. De igual modo, se ponderan los diversos elementos que, originados al tiempo del conflicto, mantienen relevancia en la posición internacional del país y se proyectan en su horizonte estratégico que de suyo es dinámico, potencialmente complejo y expuesto a giros sorpresivos.

I PARTE

El advenimiento de la guerra: El entorno Internacional

La Segunda Guerra Mundial comenzó, técnicamente, a las 11 AM (hora de Londres) del 3 de septiembre de 1939. Dos días antes, a las 4:45 del 1 de septiembre, fuerzas alemanas habían iniciado acciones militares contra Polonia por aire, mar y tierra. Gran Bretaña y Francia, haciendo honor a su compromiso de garantizar su integridad territorial, presentaron sendos *ultimátums* al gobierno alemán, exigiendo el fin de la agresión y el retiro de sus tropas del territorio polaco. El plazo dado por el gobierno británico expiró a las 11 de la mañana del día 3. Al no haber cesado la embestida alemana, a partir de ese momento comenzó el estado de guerra entre ambos países. A las 5 de la tarde venció el plazo exigido por Francia. No habiendo respuesta de Berlín, París se sumó a Londres con una declaración de guerra. Se trabó entonces la contienda que duraría casi exactamente 6 años, hasta el 2 de septiembre de 1945¹.

Las causas de la Segunda Guerra Mundial y el proceso que llevó a la invasión alemana de Polonia han sido exhaustiva y ampliamente estudiados². Cualquiera sea la perspectiva que se asuma sobre el conflicto resulta claro que su inicio no fue sorpresivo. Antes bien, desde comienzos del decenio de los 30 el Sistema Internacional experimentaba un proceso de desregulación, incertidumbre y violencia progresiva. Esto se manifestó principalmente en Europa, Asia Oriental y África, mas tuvo repercusiones en todas las demás regiones del mundo, incluyendo el Hemisferio Occidental.

Los esfuerzos por proscribir la guerra después de 1918, inicialmente dinámicos y cuyo ícono fue el *Pacto Kellogg-Briand* de agosto de 1928³, en definitiva resultaron infructuosos. De igual modo, hacia mediados del decenio de 1930, el sistema de seguridad colectivo creado a partir de la *Sociedad de las Naciones* mostraba ya sus debilidades y caía progresivamente en la impotencia.

-
- 1 El Japón se rindió el 15 de agosto de 1945, pero la ceremonia oficial tuvo lugar en la Bahía de Tokio el 2 de septiembre a bordo del acorazado *USS Missouri*.
 - 2 Entre numerosos estudios acerca del tema se recomienda: KAGAN, Donald (1995). *ON THE ORIGINS OF WAR and the preservation of peace*, Anchor Books, New York. Chapter 4, The Second World War 1939-1945. 281-436.
 - 3 El *Pacto Kellogg-Briand* así conocido por sus impulsores: *Frank Kellogg*, Secretario de Estado de Estados Unidos y *Artistide Briand*, Ministro de Asuntos Exteriores de Francia, fue suscrito por ambos países el 27 de agosto de 1928 en París. Luego fue firmado por 15 países más y posteriormente recibió la adhesión de otros 57, es decir la mayoría de los países independientes de la época. El tratado proscribía el uso de la fuerza en las relaciones internacionales y eliminaba la guerra como instrumento de política nacional. Sin embargo, y de una manera diríase inevitable, reconoció numerosas excepciones que la autorizaban y, al mismo tiempo, no contempló mecanismos sancionatorios para reprimir violaciones a sus términos. El tratado, en cuanto instrumento para proscribir efectivamente la guerra, fue un fracaso. Pero aun así es considerado uno de los esfuerzos más estructurados para asegurar la paz. Tanto *Kellogg* como *Briand* recibieron el Premio Nobel de la Paz.

El factor más determinante en esta dinámica fue la existencia de países reivindicacionistas que por distintas razones deseaban subvertir el orden internacional y modificar a su favor la ecuación de poder entonces vigente. Entre estos el más importante fue Alemania, desde 1933 bajo el régimen nacionalsocialista. A partir 1935 Hitler comenzó una sistemática erosión de la estructura de seguridad establecida con el Tratado de Versalles: en marzo de ese año reintrodujo el sistema de conscripción obligatoria, en abierto desafío a sus términos; en marzo de 1936 sinceró la existencia de la *Luftwaffe* que se había formado clandestinamente a partir de 1934 y ese mismo año convenció a Gran Bretaña -aún bajo los efectos del *apaciguamiento*⁴ - de firmar un tratado naval que le permitió a Alemania volver a contar con un arma submarina, una de las prohibiciones más drásticas impuestas por el Tratado de Versalles. Paralelamente, Hitler comenzó a poner en práctica sus designios geopolíticos que había madurado y vertido en su obra *Mein Kampf* escrita entre 1925 y 1926: en marzo de 1936, durante la *Crisis de la Renania*, reocupó militarmente la margen occidental del Rin. En marzo de 1938 le siguió el *Anschluss*, la anexión de Austria, y en septiembre la *Crisis de los Sudetes* y finalmente el desmembramiento de Checoslovaquia a comienzos de 1939.

Pero Alemania no estaba sola en esta asonada contra el orden internacional. Desde luego, en sus etapas finales, en 1939, contó con el apoyo y la complicidad de la Unión Soviética cuyo epítome fue la suscripción del Tratado Germano-Soviético de agosto de ese año⁵. A su turno, Italia, bajo un régimen fascista desde 1922, siguió los pasos de Alemania al intentar crear un imperio mediterráneo a partir de 1936 y ya antes, el Japón, con gobiernos dominados por las facciones militaristas comenzó una guerra de agresión contra China en 1931, renovada con especial intensidad en 1937. A este escenario de violencia se sumó la Guerra Civil Española. Cuando comenzó en 1936, sus causas fueron propias de su política doméstica pero el conflicto se internalizó rápido: el Bando Nacional solicitó y obtuvo ayuda de Alemania e Italia mientras que los Republicanos aseguraron una pronta asistencia militar de la Unión Soviética y política de la izquierda internacional.

La Segunda Guerra Mundial fue, así, el resultado diríase natural de una progresiva subversión del orden político internacional, en muchos casos por medio de la agresión y la guerra. No en vano, Beevor estima que la Segunda Guerra Mundial fue en realidad una “acumulación de guerras”⁶.

4 El *Apaciguamiento* fue una actitud política adoptada principalmente en Francia y en Gran Bretaña ante las potencias nazi-fascista de Alemania e Italia en los años 30. Su finalidad era evitar la guerra y su método fue ceder a las presiones y demandas de Hitler y Mussolini. Esta política tuvo su momento culminante en el *Acuerdo de Munich* de septiembre de 1938 bajo cuyos términos, sin consultarle al Gobierno de Checoslovaquia, se permitió a Berlín ocupar toda su región occidental, habitada principalmente por los *Sudetes*, alemanes étnicos pero ciudadanos checos. Después de Munich, la actitud británica hacia el reivindicacionismo alemán cambió. También Francia endureció un tanto su diplomacia pero el apaciguamiento siguió vigente en sectores influyentes de su gobierno hasta incluso después de la invasión alemana a Polonia. En relación a los efectos del apaciguamiento en Francia, se sugiere HORNE, Alistair (2007). *TO LOSE A BATTLE France 1940*, Penguin Books, Part One.

5 El Tratado Germano-Soviético de 23 de agosto de 1939 –conocido en el mundo de las relaciones internacionales como el Pacto Ribbentrop-Molotov por sus gestores *Joachim Von Ribbentrop*, Ministro de Relaciones Exteriores del Reich y *Viacheslav Mólotov*, Comisario del Pueblo para Asuntos Exteriores de la Unión Soviética- fue una alianza estratégica temporal entre ambos países, que incluyó el reparto de Polonia. Ni Stalin ni Hitler –adversarios ideológicos irreconciliables- lo suscribieron de buena fe pero durante sus 22 meses de vigencia –hasta el 22 de junio de 1941, inicio de la *Operación Barbarroja* la invasión alemana de la Unión Soviética, sirvió bien a los intereses de Berlín y Moscú.

6 BEEVOR, Anthony (2012). *THE SECOND WORLD WAR* Little, Brown and Company Hachette Book Group,

En esta dinámica el inicio de las hostilidades en septiembre de 1939 no fue una sorpresa, excepto en aspectos tácticos y tecnológicos. Tampoco lo fue en Chile. La clase política, la opinión pública informada y especialmente la diplomacia y el estamento militar, cada uno por su cuenta eso sí, seguían con atención los acontecimientos en Europa y Asia y ponderaba sus posibles consecuencias para el país. Sin embargo, el hecho que la guerra no fuese una sorpresa para sus élites no quiere decir que el país estuviese preparado para asumir sus efectos. Antes bien, debido a un cúmulo de circunstancias, Chile se encontraba especialmente mal dispuesto para hacer frente a la crisis mundial que se acercaba.

Chile en 1939: su condición política, diplomática y militar

La política y la diplomática

En septiembre de 1939 gobernaba Chile Pedro Aguirre Cerda, político radical de amplia experiencia y gran trayectoria. Había sido elegido en noviembre de 1938 en reñida disputa con Gustavo Ross Santa María, representante de Liberales y Conservadores⁷. Su coalición política, el *Frente Popular*, estaba integrada por los partidos Comunista, Radical, Socialista y algunos movimientos menores, así como por grupos sindicales y la Federación de Estudiantes de la Universidad de Chile. El Frente Popular chileno seguía las líneas de los Frentes Populares de Francia y España que en ambos países habían triunfado en elecciones generales en 1936, aunque con dispar suerte en su sino político posterior. El carácter internacional de la idea de un “frente popular” no es una cuestión menor en cuanto surge en la atmósfera altamente ideologizada y confrontacional de los años 30 en Europa y fue planteada por primera vez en 1935 en la *Internacional Comunista*, como una respuesta política a los movimientos fascistas entonces en auge.

El programa de gobierno de Aguirre Cerda contemplaba un vasto plan de reforma social. Sin embargo, a poco de asumir debió hacer frente a los efectos del gran terremoto que el 24 de enero de 1939 asoló el centro sur del país, con epicentro en Chillán y que causó masiva pérdida de vidas y grandes daños materiales. En los hechos, la reconstrucción funcionó como un acicate para su programa de recuperación económica y de estímulo a la incipiente industrialización del país. Una de esas medidas fue precisamente la creación de la Corporación de Fomento en abril de 1939.

En lo político, los primeros meses de gobierno de Aguirre Cerda tampoco fueron fáciles. A las complejidades propias de organizar un gobierno de coalición se agregó el cambio de signo político de la Administración, con sus naturales desbalances y disrupciones. Además, debió enfrentar un intento de golpe de Estado el 25 de agosto de 1939, el episodio conocido en la historia política chilena como *el Ariostazo* por su cabecilla, el general Ariosto Herrera, aunque posiblemente estaba instigado por el general Ibáñez. El conato fracasó, pero perfiló las tensiones propias del ascenso del Frente Popular.

En el ámbito diplomático, la novel Administración heredó algunos temas mayores de su antecesora. La gestión de política exterior de la Administración Alessandri había sido especialmente buena, asumiendo en forma sagaz temas difíciles como el manejo de la deuda externa, o espinudos, como la Guerra del Chaco y el Conflicto del Leticia. Estos últimos, si bien no involucraban directamente a Chile, demandaron un trabajo sutil y altamente profesional de la Cancillería. El más complejo y sensible fue, con todo,

New York. Introduction.

7 Aguirre Cerda obtuvo 222.720 votos (50, 45%) frente a los 218.609 de su rival (49,52%).

el de los refugiados en la Embajada de Chile en Madrid, primero los Nacionalistas que en número de aproximadamente 3.000 coparon la legación durante la Guerra Civil y sus edificios anexos y, luego del triunfo de Franco, el de los republicanos que buscaron asilo en sus terrenos. Eso fue resuelto con prudencia y sapiencia por la Cancillería no obstante la compleja relación entre el nuevo régimen en España y el Gobierno del Frente Popular.

En sus tres años, incluyendo la vicepresidencia de Jerónimo Méndez, la Administración Aguirre Cerda tuvo cuatro Ministros de Relaciones Exteriores. Debido a la rotación ministerial, la responsabilidad de los asuntos de política exterior recayó básicamente en la diplomacia profesional de la Cancillería. Su aporte fue fundamental por cuanto Chile mantenía nexos diplomáticos y comerciales muy activos con todos los países beligerantes que, en algunos casos, como Alemania e Italia, se extendían al ámbito militar, todo lo cual requirió un manejo hábil, discreto y agudo⁸.

En el campo de la seguridad internacional, entre 1935 y 1938 Chile había integrado por segunda vez el Consejo de la Sociedad de las Naciones -antes fue miembro entre 1927 y 1929- pero su delegación había puesto énfasis en los aspectos jurídicos del funcionamiento de la Sociedad, evitando entrar en consideraciones de orden estratégico⁹. Esta actitud, por cierto, estaba en línea con las tradiciones y actitudes del Ministerio de Relaciones Exteriores y constituía una extrapolación de la falta de sintonía y complementación entre la política exterior del país y la ejecución de la función de defensa.

Por otra parte, la Cancillería había seguido con atención –y también con aprensión- el proceso de deterioro de la seguridad internacional en Europa y en Asia. Una revisión así sea superficial de los acápites de Relaciones Exteriores de los mensajes presidenciales de los años 1936, 1937, 1938 y 1939 evidencian la preocupación creciente de la Administración Alessandri por la situación mundial la que se transfirió a su sucesor. Cabe destacar, con todo, que los temores de la diplomacia chilena por la situación internacional de ninguna manera generaron una mayor cercanía o alineamiento con la función de defensa. Antes bien, paradójicamente, todo este tiempo coincidió con uno de los periodos de mayor divorcio entre ambas funciones, una cuestión endémica en el posicionamiento internacional del país en el siglo XX y que se ha proyectado hacia el tiempo presente¹⁰. En este mismo sentido y en forma paralela, hacia finales del decenio, Chile se desilusionó –si así cabe expresarse- de la Sociedad de las Naciones, anunciando su retiro en mayo de 1938. Aunque la noticia causó sorpresa, especialmente por el prestigio de la política exterior chilena, no fue un caso aislado en cuanto coincidió, *grosso modo*, con el retiro de

8 Una manifestación de las buenas relaciones de Chile con el Eje, especialmente con Alemania, fue la donación que este último país hizo de la fragata de vela *Priwall* en mayo de 1941. Aunque el buque había quedado internado en Valparaíso en septiembre de 1939, imposibilitado de regresar a Alemania por el inicio de la guerra, su donación fue igualmente una manifestación de amistad y aprecio hacia Chile. Su entrega fue coincidente con una oferta de parte de Berlín de venta de material militar capturado en los países ocupados por Alemania. La *Priwall* fue bautizada como *Lautaro* por la Armada de Chile y fue empleada como buque escuela y transporte de minerales hacia Estados Unidos. Se hundió el 8 de marzo de 1945 durante una de estas singladuras, luego de un incendio que resultó imposible de controlar.

9 El Consejo era el órgano ejecutivo de la Sociedad de las Naciones. Estaba compuesto por cuatro miembros permanentes y por cuatro, seis, nueve o diez (según el periodo) de integrantes no permanentes.

10 En relación a esta materia, se sugiere NAVARRO Meza, Miguel (2009). *Política Exterior y Política de Defensa; una cercanía esquivada*, Revista Política y Estrategia N° 114, Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos; 54-116.

varios países de la región¹¹.

Hacia 1939, el país participaba –de un modo algo reticente, es verdad- del incipiente sistema de seguridad hemisférico, cuyos cimientos habían sido fundados en la *Conferencia de Consolidación de la Paz* que, aunque convocada por el Gobierno de Estados Unidos, tuvo lugar en Buenos Aires en 1936, y que se había desarrollado más durante la *VIII Conferencia Panamericana de Lima*, de diciembre de 1938. El sistema era aún débil. En buena medida por la oposición de Argentina, Estados Unidos no había tenido pleno éxito en establecer un mecanismo que asegurase una efectiva alianza hemisférica frente a un potencial conflicto en Europa, entonces la principal preocupación de Washington. Con todo, la *Conferencia de Lima*, al menos, generó un esquema de solidaridad americana que si bien es cierto no constituía todavía una alianza formal, al menos contenía un sustento doctrinal de colaboración y un mecanismo de consultas entre todos los países del Hemisferio Occidental ante riesgos extra continentales que pudieran amenazarlos.

En este tema, la diplomacia chilena tuvo una actitud ambigua y contradictoria. En cierto modo y bajo distintos argumentos, apoyó la posición argentina cuya política exterior estaba más orientada a Europa y tenía mayor capacidad de maniobra internacional. Esto contribuyó a ralentizar la implementación de un esquema de seguridad hemisférico funcional frente a los riesgos de seguridad global, es decir debilitaba lo mismo que preocupaba a la Cancillería chilena. Esta actitud diplomática contradecía sus temores y, objetivamente, era contraria a los intereses del país. Chile no tenía las mismas razones que Argentina para asumir esa posición, pero hizo primar la idea de neutralidad ya acuñada durante la Gran Guerra. Además, y esto fue particularmente grave y potencialmente peligroso, mientras Argentina, que ya era la primera potencia militar de Sudamérica, tenía poderío suficiente para apoyar su política exterior, Chile prácticamente carecía de poder bélico para apuntalar la suya en caso de haber sido necesario.

La situación militar

En 1939 la condición militar de Chile era precaria y débil. Cuatro factores explican esto, a saber: Un deterioro progresivo de los consensos que habían imperado en la clase política a propósito de la Función de Defensa (aunque este concepto no se había sistematizado aún) y de las Fuerzas Armadas desde mediados del siglo XIX, reemplazado, en forma igualmente gradual, por desinterés, distancia y aun hostilidad política hacia los uniformados. Esta actitud se potenció a fines de los años 20 y durante el decenio de 1930, especialmente en las etapas iniciales de la Administración Alessandri. Un segundo factor fue una pérdida de prestigio interno –ya que no internacional- de las Fuerzas Armadas, derivado de sus intervenciones en política y los efectos de la Sublevación de la Escuadra en 1931¹². A lo anterior, y como tercer elemento, se agregó la estabilización de la situación estratégica del país en 1929, resultante de la solución definitiva de la cuestión de Tacna y Arica, pendiente desde el término de la Guerra del Pacífico en 1884 y que antaño había generado periodos de especial tensión con Lima¹³. En íntima relación con todo lo

11 Paraguay, 1935; Guatemala, Nicaragua y Honduras, todos en 1936; El Salvador, 1937; Venezuela, 1938, Perú, 1939. Costa Rica y Brasil se habían retirado antes, en 1925 y 1926 respectivamente.

12 En relación a la sublevación de la marinería de la Escuadra, se sugiere TROMBEN Corvalán, Carlos (2019). *La Armada de Chile, una historia de dos siglos*, RIL Editores, Tomo II. 20 El Motín Naval de 1931. 257-294.

13 Así, por ejemplo, en 1911 y 1912 hubo momentos de gran tensión en los que Chile recurrió a la persuasión militar, realizando masivas –y muy publicitadas- maniobras en la región del Río Zama y desplazamientos navales en las aguas adyacentes. Para detalles del trasfondo diplomático de la situación, ver BARROS

anterior, y como un cuarto factor, se tiene un largo periodo de subinversión en defensa, parte de la llamada “*reacción civilista*” cuyos detalles se analizan más adelante y que se extendería entre 1932 y 1937. Potenciando aún más el raquitismo financiero, la segunda Administración Alessandri se caracterizó por una gran austeridad fiscal, lo que redujo todavía más el gasto en defensa.

Como consecuencia de todo lo anterior, desde mediados del decenio de 1930 la ecuación estratégica regional se alteró en perjuicio de Chile. En el mismo periodo Argentina y el Perú efectuaron importantes inversiones en defensa y mejoraron sustancialmente sus capacidades militares, especialmente en tecnología, mas también en el orden numérico¹⁴. En aquel tiempo Argentina se convirtió en la primera potencia regional y utilizó sus nuevos medios militares de inmediato, afianzando su posición internacional¹⁵. El Perú, a su turno, hizo patente sus nuevas capacidades militares durante la Guerra con Ecuador de 1941, empleando tanques, aviación de combate, paracaidistas y otras armas modernas, algunas por primera vez en Sudamérica.

Los efectos del desbalance estratégico fueron profundos y potencialmente muy graves para Chile. Santiago debió renunciar a la política de “*equilibrio de poder*” a la que había adherido cuidadosamente desde mediados del siglo XIX¹⁶. Se inauguró entonces un periodo prolongado de relativa debilidad militar del país cuyos efectos se percibieron fuertemente en las varias crisis internacionales de los 50, 60 y 70, cuando Chile las debió afrontar con poco porte militar y limitada capacidad de maniobra diplomática. Esta condición solo se revirtió completamente el decenio pasado, con la implementación de los programas de desarrollo militar correspondientes a las Administraciones Lagos y Bachelet

Van Buren, Mario (1970). *HISTORIA DIPLOMÁTICA DE CHILE 1541-1938*. Segunda edición actualizada a 1958, Editorial Universitaria, Santiago. Capítulo XVIII. Cabe consignar, con todo, que la cifra de tropas que proporciona Barros Van Buren para estas maniobras (35.000) parece muy exagerada.

- 14 El plan de modernización militar argentino fue más destacado en los ámbitos naval y aeronáutico, aunque también favoreció al Ejército, especialmente en materia de blindados, mecanización y telecomunicaciones. La Armada Argentina desarrolló el concepto $1 = 1 + 1$, es decir un Poder Naval equivalente a las fuerzas combinadas de Brasil y Chile. En esta lógica, pudo modernizar sus dos acorazados (*Moreno* y *Rivadavia*) e incorporar dos cruceros pesados (clase *Almirante Brown*) y uno ligero de origen británico (*La Argentina*) más un grupo de destructores, minadores y barreminas de diversa procedencia. Además, en aquel tiempo la Armada Argentina desarrolló una doctrina de apoyo aeronaval costa afuera a su Flota de Mar, que por entonces solo tenía la Armada Imperial Japonesa. Para tal efecto, adquirió en Estados Unidos 13 aviones de bombardeo horizontal *Martin B-10* apoyados por 12 aviones de caza *Curtiss 68*. En el ámbito aeronáutico, el *Comando de las Fuerzas Aéreas del Ejército* (antecesor de la actual Fuerza Aérea Argentina) incorporó 50 aviones de caza *Curtiss 75 Hawk* de procedencia norteamericana, pero construidos bajo licencia en el país, 30 aviones de ataque y reconocimiento *Northop 8A-2* del mismo origen y 27 bombarderos *Martin B-10* similares a los incorporados por la Armada. Para el Ejército Argentino, el efecto más benéfico del proceso de modernización militar fue la incorporación de medios blindados, bajo la forma de 12 vehículos *Vickers- Carden Lloyd Mk 1, mod. 1934*, que complementaron una partida de *autoametralladoras Crossley* adquiridos algunos años antes.
- 15 Tan pronto comenzó la Guerra Civil Española en julio de 1936, Argentina despachó fuerzas navales al conflicto, integradas por el crucero pesado ARA “*Veinticinco de Mayo*” y el destructor ARA “*Tucumán*” y las mantuvo en estación hasta mediados de 1937, en una suerte de “diplomacia de cañoneros” al revés. Esta fue, además, la primera de solo tres oportunidades en que un país sudamericano ha intervenido militarmente en acontecimientos políticos o de seguridad europeos.
- 16 En relación al desarrollo e implementación de la política de *equilibrio de poder* se sugiere: BURR, Robert. N (1967). *BY REASON OR FORCE Chile and the Balance of Power in South America 1830-1905* Berkeley, California Press.

(primer mandato).

La reacción de Chile comenzó hacia fines del decenio de los 30, pero fue tardía y vacilante, caracterizada por proyectos parciales, aislados y descoordinados. La primera iniciativa favoreció a la Fuerza Aérea –entonces aún denominada la Fuerza Aérea Nacional, FAN- y se implementó por la Ley N° 6.011, de enero de 1937, que autorizó la inversión de 100 millones de pesos para la adquisición de material aeronáutico, resultado de una gestión personal del Comandante en Jefe de la época, el General del Aire Diego Aracena, ante el Presidente Alessandri. Razones políticas y financieras llevaron al Ministerio de Defensa a optar exclusivamente por material alemán e italiano no obstante la existencia de, al menos, una oferta de una empresa estadounidense¹⁷.

Las adquisiciones efectuadas bajo los términos de la Ley N° 6.011 incluyeron los siguientes aviones:

En Alemania:

- 15 *Focke-Wulff FW 44* de instrucción primaria
- 9 *Arado AR-95* de exploración aeromarítima costera

- 12 *Junkers JU-86 K* de bombardeo horizontal.

En Italia:

- 9 *Nardi FN-305* de instrucción avanzada
- 20 *Breda BA-65* de ataque.

Las nuevas aeronaves, 65 en total, comenzaron a llegar al país a fines de ese mismo año¹⁸.

Con todo, los efectos de este programa fueron limitados y relativamente efímeros. En lo que constituye uno de los ejemplos más claros de descoordinación entre el Ministerio de Defensa y la Cancillería, pese a la preocupación de esta última por el deterioro de la situación de seguridad en Europa y la creciente posibilidad de guerra, las autoridades del Ministerio de Defensa insistieron en comprar los aviones en Alemania y en Italia, países ya unidos ideológicamente y que por su posición geográfica quedarían aislados de las rutas marítimas en caso de conflicto, tal como había ocurrido con Alemania en 1914 y de lo que Chile guardaba un amargo recuerdo. La propia Fuerza Aérea advirtió tal riesgo¹⁹.

17 Se trató de una propuesta de la empresa norteamericana *Curtiss-Wright* que ofreció una partida de aviones de caza modelo *Hawk 75*, una versión simplificada del *P-36* que entonces entraba en servicio con el *Army Air Corp*, antecesor de la actual Fuerza Aérea de Estados Unidos. La versión ofrecida a Chile fue adquirida por Argentina (ver nota 14) y por la aviación militar de Reino de Siam. *Curtiss-Wright* tenía una cierta tradición de colaboración con Chile ya que en 1930 instaló una planta de producción de aviones en Los Cerrillos que se mantuvo funcionando hasta 1932. Durante su corta existencia, la fábrica produjo pequeñas partidas de aviones *P-1 Hawk* de caza y *O-1E Falcon* de reconocimiento y observación para la Fuerza Aérea Nacional. Algunos de los cazas *P-1* fueron vendidos a Brasil durante la *Revolución Paulista*.

18 Fuente: *HISTORIA DE LA FUERZA AÉREA DE CHILE* (2001) Secretaría General de la Fuerza Aérea, Tomo II Capítulo Decimocuarto.

19 Con fecha 17 de mayo de 1937, el Comodoro del Aire Armando Castro López, Jefe del Estado Mayor de la FAN, remitió a la Comandancia en Jefe el oficio secreto N° 36 en el que analizó en profundidad

pero la decisión inicial del Ministerio de Defensa se mantuvo inalterada. En definitiva, cuando comenzaron las hostilidades en 1939 el abastecimiento de repuestos para los aviones alemanes se cortó rápidamente. Debido al tardío ingreso de Italia a la guerra (mayo de 1940) los aviones de tal procedencia tuvieron apoyo logístico por más tiempo, pero eventualmente este también se extinguió. Huelga decir que las fuerzas aéreas de Argentina y Perú, que habían optado por material estadounidense, precisamente por disponer de una línea logística directa y despejada, no tuvieron el problema que enfrentó la Fuerza Aérea de Chile.

Seguidamente, la Administración Alessandri intentó una fórmula novedosa de financiamiento de la Defensa y que, debido a su carácter de apropiación automática de fondos, por primera vez excluía al Congreso del proceso de asignación de los recursos. Cabe mencionar que hasta entonces cada adquisición de armamento requería una ley especial de autorización de uso de los recursos. Así, tras una iniciativa del Ejecutivo, en enero de 1938 el Parlamento aprobó la Ley N° 6.152 que autorizaba el arriendo de las tierras magallánicas de propiedad fiscal y asignaba el 90% de los recursos así recaudados a la Defensa; sin embargo, la ley fue de difícil ejecución y proporcionó recursos bastante exigüos. Con todo, estos fondos permitieron las primeras adquisiciones de armamentos en Estados Unidos, especialmente aeronaves²⁰, realizadas antes de la entrada en vigencia para Chile de la *Ley de Préstamos y Arriendos* de Estados Unidos²¹.

La siguiente iniciativa del gobierno intentó favorecer a la Armada. Las leyes N°s 6.159 y 6.160, de 1938, conocidas genéricamente con “las leyes de los cruceros” y promulgadas en las postrimerías de la Administración Alessandri, estaban destinadas a financiar la adquisición de dos cruceros pesados para contrarrestar -en forma muy parcial y tardía- la superioridad naval argentina. Ambos cuerpos normativos utilizaron mecanismos similares de recaudación automática de fondos, excluyendo al Congreso. Sin embargo, para entonces la oportunidad ya había pasado y estas leyes no pudieron ejecutarse, en parte por la tardanza de la Marina en definir las características de los buques y, además, porque debido a la tensión internacional global entonces existente, no hubo países que estuvieran en condiciones o interesados en construirlos²².

la problemática internacional y estratégica y los riesgos políticos y logísticos implícitos en la adquisición de material de vuelo en Alemania e Italia. Con gran sutileza y perspicacia analizó la mayor cercanía diplomática de Italia con Argentina y las complejidades y azares logísticos que afectarían al abastecimiento de repuestos en caso de un conflicto en Europa. Por lo mismo recomendó, sin ambages, la compra de aviones en Estados Unidos, lo que ofrecía una línea logística directa y expedita y que, además, concordaba con las adquisiciones efectuadas en la misma época por Argentina y Perú, países que optaron por material norteamericano fundamentalmente por las facilidades de abastecimiento.

20 Los primeros aviones adquiridos bajo este esquema fueron 12 *North American NA 44*, de bombardeo ligero (en realidad versiones artilladas del T-6 de instrucción) y llegaron a Chile el primer semestre de 1941.

21 La *Ley de Préstamos y Arriendo* fue aprobada por el Congreso norteamericano en 1940 y tenía como finalidad inicial permitir a Gran Bretaña adquirir equipo militar en Estados Unidos sin tener que pagar por ello. Esto contribuyó un gran aporte de Washington a la causa aliada aun antes de su ingreso en la guerra. En diciembre de 1941 los beneficios de la ley se hicieron extensivos a todos los países que declarasen la guerra al Eje y a muchos que ofrecían su concurso político a los Aliados. En enero de 1942 los beneficios de la ley se ampliaron a los países sudamericanos siempre que, al menos, hubiesen roto relaciones diplomáticas con los países del Eje.

22 En 1938-39 solo estaban en condiciones de construir cruceros pesados las industrias navales de Estados Unidos, Gran Bretaña, Japón, Alemania, Italia, Francia, la Unión Soviética y posiblemente Suecia y

Por todo lo anterior, cuando comenzó la guerra en septiembre de 1939, las Fuerzas Armadas estaban, en general, muy mal preparadas, tanto para enfrentar un conflicto local y mucho menos para asumir los riesgos estratégicos y demandas tecnológicas de una crisis global.

En 1939 el Ejército tenía aproximadamente 20.000 hombres, un despliegue territorial y sus guarniciones cubrían de Arica a Magallanes. Sin embargo, estaba técnicamente atrasado, utilizaba básicamente el mismo armamento que en 1914 y arrastraba las falencias en artillería, armas automáticas y comunicaciones que ya se habían evidenciado durante la Movilización de 1920. Su atraso era muy evidente en material blindado, especialmente considerando los avances de Argentina y sobre todo el Perú en este tipo de armas²³.

Sin embargo y considerando que Chile estaba alejado del teatro principal de las operaciones del conflicto –al comienzo y hasta junio de 1940, solo Europa y todos los mares del mundo- más importante para asumir los potenciales efectos de la guerra y proteger al país de sus avatares, resultaba la condición de la Armada y de la Fuerza Aérea.

En 1939, la Armada estaba en una condición especialmente débil. En parte por el desprestigio asociado a la Sublevación de la Escuadra de septiembre 1931, en parte debido a la austeridad fiscal y especialmente por una política naval errática y vacilante de la Administración Alessandri, no es aventurado decir que en 1939 el Poder Naval chileno estaba en su nivel más bajo. Fue especialmente lamentable que la Institución que más podía aportar a la defensa de los intereses del país en la guerra –dado que el Poder Aéreo no alcanzaba todavía la madurez y el carácter decisivo que hoy tiene- estuviese en condición tan desmembrada. La Lista Naval comprendía los siguientes buques:

- Un acorazado, el *Latorre*.
- tres antiguos cruceros protegidos: *Blanco Encalada*, *Chacabuco* y *O'Higgins*.
- seis destructores de la clase *Serrano*
- tres submarinos de la clase *O*.
- seis submarinos clase *H*.

Holanda. Todos estaban, en mayor o menor medida, involucrados en las tensiones internacionales del periodo y, naturalmente, sus astilleros estaban abocados solo a sus necesidades y las de sus aliados. De hecho, el crucero *ARA La Argentina* (ver nota 14) fue el último buque de su clase construido por astilleros británicos para un país que no era Dominio antes de la Segunda Guerra Mundial y su terminación se vio muy demorada por las prioridades del programa de rearme del Reino Unido. En relación a esta materia, se sugiere WHITLEY, M.J. (1995). *Cruisers of World War Two* Arms and Armour Press.

23 En 1937 el Ejército Argentino adquirió en Gran Bretaña 12 tanques *Vickers-Carden Lloyd* modelo 1934 Aunque eran vehículos de solo 4 toneladas y armados con una ametralladora ligera, fue un gran salto tecnológico en la región, especialmente frente a Chile. En 1938 el Perú, por su parte, compró en Checoslovaquia 24 tanques *LTP* (designación militar checa *LT vz 38*). Se trataba de un excelente vehículo de combate, de 8,5 toneladas, rápido y con buena protección, armado con un cañón de 37 mm. muy preciso, y dos ametralladoras. Cabe destacar que luego del desmembramiento de Checoslovaquia, el Ejército Alemán incorporó para su servicio la totalidad del parque de *LT vz* capturados, unos 400, bajo la designación *Panzerkampfwagen 38 (t)* y dispuso la continuidad de su producción por la empresa CKD bajo el nombre alemán BMM. El *Panzerkampfwagen 38 (t)* fue utilizado con éxito en las invasiones de Polonia y Francia en 1939 y 1940, y en las etapas iniciales del ataque a la Unión Soviética en 1941. El *LTP* dio al Ejército Peruano una clara ventaja tecnológica en la región y fue empleado con gran efecto en la guerra contra Ecuador en 1941.

Existía, además, un conjunto de unidades de apoyo, algunas bastante modernas pero carentes de genuino poder combativo²⁴.

Era una fuerza abigarrada, pequeña y claramente desbalanceada, tanto por las capacidades y antigüedad individual de los buques, cuanto en su aporte a la defensa del país. Solo los seis destructores y, en alguna medida, los tres submarinos clase *O*, eran relativamente modernos y de algún valor táctico²⁵. Además, el estado de alistamiento operacional de los buques era deficiente, producto del muy limitado gasto en mantenimiento y de la preferencia que se tenía por operar las naves con propulsión a carbón por el menor costo del combustible.

La debilidad naval era potencialmente muy peligrosa. Desde luego, en la ecuación regional la Marina de Chile era inferior a la Armada Argentina, ya por entonces la más poderosa de Sudamérica aunque superaba a la del Perú. En la lógica del conflicto mundial, sin embargo, resultaba del todo inadecuada para afianzar la posición del país en las zonas de su interés estratégico.

24 Fuente: MC MURTRI, Francis E. (ed) *JANE'S FIGHTING SHIPS 1939* Sampson Low, Marston, London. CHILE, pp 135 y siguientes. También CASTAGNETO, Piero y LASCANO, Diego M. (2011) *BUQUES DE GUERRA CHILENOS 1850-1950. Un Siglo en Imágenes*. Ril Editores, Santiago de Chile.

25 El acorazado *Latorre* había sido terminado en 1912 y daba ya claras muestras de obsolescencia. Aunque había sido modernizado en 1929-30, fue esa una época de rápido desarrollo de nuevas tecnologías y las mejoras en armamento y sistemas de puntería y control de fuego que recibió entonces no estaban a la altura de los requerimientos propios de la guerra moderna; sus deficiencias eran especialmente perceptibles en defensas antiaéreas. Sin embargo, seguía siendo la unidad naval más poderosa de Sudamérica y como tal producía aún un cierto efecto disuasivo, al menos en el escenario regional. Si el *Latorre* estaba anticuado, los tres cruceros eran reliquias en el sentido más literal del término en cuanto eran los últimos sobrevivientes de la llamada *Escuadra del 900*, es decir el conjunto de buques con los que el país enfrentó las crisis con Argentina a fines del siglo XIX. El *Blanco Encalada* había sido construido en 1893 y nunca fue modernizado; en consecuencia su valor militar en 1939 era nulo, aun en el escenario regional, y fue retirado del servicio en 1940. A su turno, el *Chacabuco* fue construido en 1898 y adquirido por Chile en 1901. Había sido refaccionado en el Apostadero de Talcahuano (antecesor de ASMAR) a fines de los 30 pero, en realidad, ninguna modernización podía convertir lo que era esencialmente un buque del siglo XIX en una unidad de combate eficaz de mediados del XX, por lo que su utilidad efectiva era entonces muy marginal. El *O'Higgins* por su parte, construido en 1897 había sido modernizado en 1928-29 pero seguía siendo básicamente una unidad del siglo XIX con un casi inexistente valor militar. Era especialmente débil en defensas antiaéreas. Por todo esto, en 1939 no era considerado una unidad de primera línea aunque aún formaba en la Lista Naval. Los seis destructores de la clase *Serrano*, por el contrario, eran relativamente modernos; sin embargo, se habían encargado bajo criterios operativos muy específicos (contrarrestar la amenaza de los submarinos peruanos) lo que limitó su armamento de superficie y los hizo inferiores a sus equivalentes argentinos. Desde su arribo al país en 1928-29 habían estado en constante operación y, en general, eran considerados excelentes buques. Sin embargo, en 1939, al igual que el resto de la *Escuadra*, estaban en malas condiciones de mantenimiento. Algo similar ocurría con los submarinos clase *O* lo cuales siendo también relativamente modernos, estaban así mismo en mal estado, lo que limitó mucho su utilidad. Los submarinos clase *H*, construidos en 1917, estaban totalmente superados.

En sentido absoluto, Chile posee una posición geoestratégica de alto valor, tanto el controlar el Cuadrante Sur Oriental del Pacífico cuanto, especialmente, los Pasos Marítimos Australes. Su cuantía geoestratégica –y las responsabilidades asociadas- ya habían quedado demostradas durante la Gran Guerra: entre octubre de 1914 y marzo de 1915 la soberanía chilena fue violada en más de 17 oportunidades por navíos de guerra alemanes y británicos -incluyendo una breva ocupación de la Isla de Pascua por fuerzas germanas- sin que Santiago hiciera mucho para impedirlo o para afianzar su presencia en aguas de su interés estratégico, pese a tener los medios técnicos para hacerlo²⁶. De hecho, el episodio final de tales violaciones –el hundimiento del crucero alemán *Dresden* por navíos británicos- ocurrió el 14 de febrero de 1915 en la Bahía de Cumberland, en la Isla de Más a Tierra (hoy Isla Robinson Crusoe), es decir *en* aguas territoriales chilenas.

Todo esto se hizo patente tan pronto comenzó el nuevo conflicto. La principal diferencia era que, mientras que en 1914 Chile tenía un Poder Naval relativamente adecuado para asegurar su neutralidad y proteger sus aguas jurisdiccionales –solo que careció de suficiente voluntad política para hacerlo- en 1939 tal poderío ya casi no existía y el riesgo potencial que ello generaba sobre la seguridad del país era significativo. El comercio internacional de Chile se desarrollaba casi íntegramente por mar y luego, en la medida que el país gravitaba hacia el Bando Aliado, sus aportes en materias primas adquirieron un creciente valor estratégico lo que hacía manifiesto lo inadecuado de los medios para protegerlo.

Con todo, en definitiva, durante la Segunda Guerra Mundial no hubo acciones navales de los beligerantes en las aguas de interés estratégico para Chile. Las más cercanas fueron las incursiones de los corsarios alemanes *Komet* y *Thor* frente a la costa occidental de Sudamérica y en el Cabo de Hornos²⁷. Pero los efectos de la debilidad del Poder Naval chileno eran, por supuesto, independientes de la mayor o menor inminencia de las amenazas y riesgos que representaba la guerra y subsistieron durante todo el curso del conflicto.

En 1939 la Fuerza Aérea estaba comparativamente en mejores condiciones en cuanto la totalidad de los aviones adquiridos con cargo a los fondos aportados por la Ley 6.011 habían alcanzado a llegar al país. Con todo, su mayor capacidad se vio comprometida por una parte por las malas prestaciones técnicas de algunos de los tipos de aviones adquiridos (especialmente el caso de los *Breda 65* de ataque) y la mencionada falta de repuestos que comenzó a afectar al material de origen alemán y, a poco andar, al de procedencia italiana.

En este mismo sentido, el inicio de las hostilidades y la necesidad de proteger el espacio aéreo soberano de Chile frente a eventuales incursiones beligerantes, perfiló una especial deficiencia en el equipamiento de la Fuerza Aérea: la completa carencia de aviación de caza. Aunque originalmente el programa de 1937 incluía 20 aviones de combate, en definitiva la FAN no adquirió ninguno, sin que resulten del todo claras las razones de esta omisión²⁸. Esta debilidad era tanto mayor cuanto que los últimos aviones

26 En relación a este tema, ver NAVARRO Meza, Miguel (2014). *Chile y el inicio de la Gran Guerra. Algunas consideraciones políticas y estratégicas*, en <<Escenarios Actuales>> Centro de Estudios e Investigaciones Militares, Ejército de Chile, año 19, N° 2.

27 En relación a los corsarios alemanes se sugiere: WILLIAMSON, Gordon (2009.) *Kriegsmarine Auxiliary Cruisers*, Osprey Publishing, UK.

28 Según la versión más aceptada, la Fuerza Aérea no pudo obtener aviones de caza ni en Alemania ni en

genuinamente de caza de la FAN, los *Vickers Wibault*, habían sido retirados del servicio en 1934-36, época para la cual ya estaban totalmente superados tecnológicamente. La carencia de aviación de combate resultaba más sensible e inexplicable, además, en la medida que las aviaciones militares de Argentina como del Perú dieron especial relieve a los aviones de caza en sus programas de rearme de fines de los años 30²⁹.

II PARTE

Chile frente a la guerra

La respuesta diplomática

Iniciada la guerra Chile optó por la neutralidad. El 8 de septiembre, por medio del Decreto Supremo N° 1547 del Ministerio de Relaciones Exteriores, se adoptó oficialmente el estado de neutralidad, lo que fue comunicado a todas las representaciones diplomáticas en Santiago. En el decreto se hizo alusión a las *Convenciones V y XII de La Haya sobre Derechos y Deberes de los Neutrales*, referidas a la guerra terrestre y la guerra marítima respectivamente. Fue una decisión sensata, basada en la misma lógica adoptada al comienzo de la Gran Guerra. Para un país militarmente débil y que no integraba un sistema de alianzas desarrollado, la neutralidad era una opción prudente, quizás la única disponible; además, existía el antecedente de lo ocurrido en la Primera Guerra Mundial. Entonces, el haberse mantenido al margen del conflicto, pese a las presiones de Washington luego del ingreso de Estados Unidos al conflicto por la *Entente* en 1917, resultó en definitiva favorable a los intereses de Chile.

Pero, a diferencia de lo que había ocurrido en 1914 -cuando la neutralidad había sido aceptada y consensuada en todos los estamentos de la sociedad- en 1939 el asunto resultó más confrontacional y polémico. Por lo pronto, el carácter ideológico del conflicto y el hecho que los sistemas políticos de algunos de los beligerantes tuviesen correlatos en la política doméstica chilena hizo de la neutralidad un tema controvertido desde el comienzo³⁰. Por otra parte, y al igual que en 1914, las preferencias de los uniformados

Italia por una combinación de razones financieras y militares, estas últimas centradas en el hecho que ambos países habrían tenido toda su producción abocada a sus necesidades propias, considerado la volatilidad de la situación internacional. Ver por ejemplo PIZARRO Soto, Alejandro (1999) *Diego Aracena Maestro de Vuelo* Gráfica Quilicura, Santiago de Chile. 284-289. Esto quizás podría haber sido cierto respecto de Alemania, pero cabe destacarse que en el mismo periodo el Gobierno Italiano autorizó a la empresa Fiat para exportar a diversos países aviones CR-32, por entonces el caza estándar de la *Regia Aeronautica*. Así, 75 CR-32 fueron exportados a Hungría y Austria recibió 45. De igual modo, Venezuela adquirió 10 y Paraguay 5, más dos CR-30, su antecesor inmediato. Así mismo, Fiat vendió 24 CR-32 al Gobierno Central de China.

29 En el caso de Argentina, 50 aviones *Curtiss 75*, para el Comando de las Fuerzas Aéreas del Ejército y 12 *Curtiss 68* para la Aviación Naval y para el Perú 6 *North American NA-50* entregados al *Cuerpo de Aeronáutica*.

30 Un típico ejemplo de la forma cómo repercutía el carácter ideológico del conflicto en los actores políticos domésticos se evidencia en la actitud del Partido Comunista, entonces en el gobierno, como parte del Frente Popular. A partir de la firma del Pacto Germano-Soviético de agosto de 1939 que generó una suerte de alianza entre ambos países, el Partido Comunista abogó activamente por la neutralidad, actitud que favorecía a Alemania; sin embargo, luego del ataque alemán a la URSS el 22 junio de 1941, dicho Partido cambió totalmente su actitud y comenzó inmediatamente una enérgica campaña a favor de la ruptura de relaciones diplomáticas con los países del Eje, dado que tal actitud chilena hubiese

estaban divididas; el Ejército en particular tenía muy buenos vínculos con el Ejército Alemán y de hecho hubo oficiales chilenos comisionados en Alemania hasta 1942. La Armada en cambio tenía especial cercanía con la *Royal Navy* y, por su intermedio, marcada preferencia por la causa Aliada.

En el campo diplomático, a poco andar del comienzo de las hostilidades la posición de Chile respecto de la seguridad hemisférica comenzó a cambiar y se ajustó, de manera progresiva, a la idea de una visión común del Hemisferio Occidental. Esto se hizo patente en la *Primera Reunión de Consulta de los Ministros de Relaciones Exteriores*, convocada por Washington y que tuvo lugar en Panamá a partir del 23 de septiembre de 1939, en la que Chile tuvo una muy activa participación. En esta cita se emitió una declaración de neutralidad conjunta de todo el Hemisferio y se adoptó una *Zona de Seguridad Marítima* alrededor del continente con la excepción de Canadá (que como Dominio había declarado la guerra a Alemania el 10 de septiembre de 1939) en la cual no se permitiría a los beligerantes realizar acciones navales y que debía ser patrullada por las fuerzas navales y aéreas de los países americanos³¹.

La neutralidad chilena se ajustaba a la visión que respecto de la guerra existía en aquel tiempo en las demás naciones del Hemisferio Occidental, incluyendo a Estados Unidos. Uno de los resultados de la citada Reunión de Consulta fue la suscripción de la denominada *Acta de Neutralidad Americana* en cuyo mérito los países asumieron un compromiso en torno a tres órdenes de ideas: a) la neutralidad frente al conflicto y el respeto al derecho de los neutrales; b) evitar que su territorio fuese utilizado para apoyar el esfuerzo bélico de los beligerantes y, c) la protección física del mismo frente a incursiones navales o aéreas de los países que estaban en guerra. El Acta de Neutralidad tuvo un efecto político y diplomático considerable en cuanto, colectivamente, evidenciaba la voluntad de un porcentaje importante de los países independientes de la época de mantenerse al margen del conflicto y evitar sus consecuencias. Huelga decir que al tomar la guerra un cariz decididamente mundial a fines de 1941, los supuestos básicos del *Acta* quedaron superados y los países firmantes no pudieron sustraerse a sus efectos.

Desde este punto de vista, durante los dos primeros años de la guerra la neutralidad sirvió bien a los intereses del país y se ajustaba a las actitudes y prácticas de la diplomacia chilena. Incluso Santiago no descartaba que la guerra terminase con una victoria total del Eje en 1941 o 1942. En esta lógica, la neutralidad seguía siendo una actitud sensata. Todo cambió, sin embargo, el 7 de diciembre de 1941 con el ingreso de Estados Unidos a la guerra luego del ataque japonés a Pearl Harbor. La Cancillería chilena advirtió la implicancia de la nueva situación y reaccionó con gran presteza e inusual visión

resultado beneficiosa a los intereses de Moscú.

En términos más generales, los partidos de derecha, entonces en la oposición, eran más favorables al Eje mientras que los de izquierda se inclinaban por los Aliados.

31 En la práctica, la Zona de Seguridad Marítima no fue respetada por los beligerantes y, de hecho, una de las primeras acciones navales de importancia de la Segunda Guerra Mundial, la Batalla del Río de la Plata, el 13 de diciembre de 1939 que resultó en la destrucción del <<acorazado de bolsillo>> alemán *Graf Spee*, ocurrió no solo dentro de dicha zona sino en aguas territoriales uruguayas. Uno de los problemas de implementación de la Zona de Seguridad fue la dispar voluntad de los países americanos a su respecto, en cuanto los que apoyaban a los Aliados, como Brasil, permitían la operación de los navíos de guerra británicos y franceses aunque, en general, respetando las normas de Derecho Internacional que regían las actividades de navíos de guerra beligerantes. A su turno, aquellos más proclives al Eje, facilitaban las operaciones de los navíos alemanes en las mismas condiciones.

estratégica. Mediante el Decreto Supremo Nº 2.259 del 9 de diciembre, Santiago reafirmo su condición neutral pero, al mismo tiempo, declaró que no reconocía a Estados Unidos como nación beligerante, lo que implicaba que continuaría toda su relación comercial con el país del Norte. Desde luego, esta fue una decisión sensata de una diplomacia que hasta entonces se había mostrado un tanto dogmática.

Enseguida, Washington y Santiago, conjuntamente, convocaron a una reunión de consulta de los ministros de relaciones exteriores de los países americanos que tuvo lugar en Río de Janeiro en enero de 1942. La conferencia fue de complejo desarrollo; ya varios Estados había declarado la guerra al Eje y otros apoyaban el corte inmediato de relaciones diplomáticas. Estados Unidos, como es natural, presionó por la ruptura automática con el Eje de todos los que aún no lo habían hecho. Sin embargo, Argentina se opuso siendo, en alguna medida secundada por Chile, que adhería aún a la idea de neutralidad. La diplomacia chilena intentó un juego complejo pero no inusual en sus prácticas: apoyar a Buenos Aires pero sin antagonizar demasiado con Washington. En definitiva, en la Conferencia se llegó a una transacción y solo se recomendó la ruptura de relaciones diplomáticas con Alemania, Italia y Japón.

Durante el resto de 1942, la Administración Ríos se aferró a la neutralidad, en parte por un temor real o presuntivo de un posible ataque japonés a las costas chilenas, muy desguarnecidas, en parte por tradiciones diplomáticas y en parte también por razones de política doméstica. Aquí, se enfrentaban los partidos de gobierno, inclinados a la ruptura con el Eje (aunque no de entrar decididamente a la contienda) y los de oposición, firmes en mantener la neutralidad. Además, la diplomacia chilena tenía la ilusión que su condición neutral daba al país mayor estatura política, especialmente como un potencial mediador en el conflicto. Naturalmente, en 1942 y dado el marcado carácter ideológico y absoluto de la guerra esto era a todas luces una quimera³². Gran Bretaña había rechazado una oferta de paz de Hitler en 1940 y luego de la suscripción de la *Carta del Atlántico* en 1941 por Roosevelt y Churchill cualquiera negociación con los Aliados Occidentales se hizo imposible para el Eje. En esta misma lógica, el carácter de “cruzada contra el bolcheviquismo” que Hitler dio a la invasión de la Unión Soviética hizo desde un principio igualmente inviable un acomodo en el Este.

Sin embargo, justo es reconocer que en ese momento y desde la óptica que La Moneda podía tener de la marcha del conflicto, la neutralidad seguía siendo una actitud juiciosa. Desde luego, el país continuaba militarmente débil. Las pequeñas adquisiciones militares efectuadas en Estados Unidos con cargo a los fondos de la Ley Nº 6.152 no habían potenciado realmente a las Fuerzas Armadas. Por otra parte—y esto es un elemento que hay que ponderar con el beneficio de la visión retrospectiva— en 1942 el triunfo de los Aliados no estaba de ninguna manera asegurado. Solo a fines de ese año, con la victoria británica en *El Alamein* en octubre, la ofensiva soviética en torno a *Stalingrado* en diciembre y el aseguramiento de *Guadalcanal* a partir de octubre por los estadounidenses, que siguió a su victoria en *Midway* en junio, el curso de la guerra comenzó a cambiar. Como expresó Churchill en un evento con el Lord Mayor de Londres a propósito de *El Alamein* <<Now this is not the end. It is not even the beginning of the end. But is perhaps, the end of the beginning>>³³.

32 En relación a este punto, se sugiere BARROS Van Buren, Mario (1998). *La Diplomacia Chilena en la II Guerra Mundial* Editora Artequem, Santiago de Chile. Especialmente Capítulo 15.

33 Almuerzo en el Lord Mayor Residence, 10 de noviembre de 1942.

En este escenario, para Chile la prudencia era necesaria y la mantención de la neutralidad su consecuencia lógica. Pero los acontecimientos se precipitaron. En la madrugada del 13 de mayo de 1942 el vapor *Toltén* de la Compañía Sudamericana de Vapores fue hundido cerca de Nueva York en un confuso incidente, pereciendo la casi totalidad de su dotación. El asunto provocó gran conmoción en el país, pero no fue suficiente para la ruptura de relaciones diplomáticas, en buena medida porque la nacionalidad del submarino agresor era desconocida aunque se sospechó, fundamente, que era alemán³⁴.

Paralelamente, a partir de diciembre de 1941, Estados Unidos comenzó una fuerte presión diplomática para forzar a Chile a la ruptura. Se le acusó de debilidad frente a las redes de espionaje nazi que funcionaban en el país, imputación, justo es decirlo, no del todo infundada en ese momento. En esta atmósfera, en octubre de 1942 el Secretario de Estado Adjunto, Sumner Wells, pronunció un discurso particularmente difamatorio contra Chile y Argentina que causó gran consternación en la opinión pública y obligó al Presidente Ríos a suspender un viaje a Estados Unidos³⁵. Un elemento que complicó aún más la relación con Estados Unidos fue una oferta de Washington de comprar el acorazado *Latorre*, pese a su obsolescencia, y los seis destructores de la clase *Serrano*, lo que fue prontamente rechazado por Chile³⁶.

Finalmente, a comienzos de 1943, Santiago comprendió –algo tardíamente y no sin un gran y ruidoso debate previo- que la neutralidad no servía ya a los intereses del país y que el quiebre con el Eje era inevitable. El 20 de enero y luego de proponer la medida al *Consejo de Defensa Nacional*³⁷ y emplear luego el poco conocido y menos utilizado

34 El *Toltén* navegaba con sus luces apagadas, contraviniendo las normas aplicables a los buques neutrales en Zona de Guerra pero, aparentemente, por haber sido instruido en tal sentido por un navío estadounidense. Hubo un solo sobreviviente de una dotación de 29 hombres. Investigaciones modernas han comprobado que el *Toltén* fue hundido por el *U-404*, el segundo de un total de 15 naves hundidas por dicho sumergible. En todo caso, desde el comienzo se sospechó que el buque chileno había sido víctima de un submarino alemán. De hecho, el hundimiento ocurrió durante la fase inicial de la Operación “*Paukensschlag*” (Redoble de Tambores) la primera gran ofensiva submarina contra la Costa Este de Estados Unidos; esta operación significó la pérdida de 397 buques mercantes Aliados y neutrales en el Atlántico y el Caribe.

35 Wells pronunció el discurso en cuestión el 8 de octubre, con motivo del 29º *National Foreign Trade Convention* que tuvo lugar en Boston.

36 Con el *Latorre* la US Navy pretendía reforzar la *Task Force 1*, fuerza conformada por los diezmadros acorazados sobrevivientes de Pearl Harbour y que durante 1942 patrullaban el litoral del Pacífico de Estados Unidos, donde su presencia más que nada servía como sustento a la moral de la población de las grandes ciudades de la costa.

37 El *Consejo de Defensa Nacional* en su estructura y composición vigente en 1943, había sido articulado por el Decreto Ley Nº 403 de marzo de 1925. Estaba integrado por: El Presidente de la República, quien lo presidiría; los ministros de Guerra, de Marina, de Relaciones Exteriores, de Hacienda, de Agricultura, de Higiene, Asistencia y Previsión Social, de Obras Públicas y Vías de Comunicación, el Inspector General del Ejército, el Director General de la Armada y los Jefes de Estado Mayor del Ejército y de la Armada (posteriormente se agregó el Jefe de Estado Mayor de la FACH). Se estableció igualmente un cuerpo de asesores técnicos integrado por el director general de Aeronáutica; el director del Material de Guerra del Ejército; el director de Artillería y Fortificaciones de la Armada; los sub-secretarios de los Ministerios ya nombrados y los sub Jefes de Estado Mayor General del Ejército y del Estado Mayor de la Armada. El Consejo de Defensa tuvo amplias facultades en materias de defensa y política exterior. De igual manera podía coordinar los esfuerzos de todos los elementos económicos, financieros y productivos necesarios para el esfuerzo bélico y -y esto fue especialmente avanzado para su época- orientar las políticas militar y naval “con los rumbos adoptados por el Gobierno en la política internacional del país”. El Consejo fue

mecanismo de consultar al Senado³⁸, el Presidente Ríos decretó la ruptura de relaciones diplomáticas con Alemania, Italia y Japón. Posteriormente, en mayo del mismo año, Chile rompió relaciones diplomáticas con Hungría, Bulgaria y Rumania -países aliados del Eje- y con el “*Estado Francés*” nombre que había adoptado el Régimen de Vichy³⁹.

Esta decisión, aunque muy controvertida en su tiempo, fue ciertamente correcta. Puso a Chile en el bando Aliado (aunque no como beligerante); lo acercó a Estados Unidos que sería sin duda el árbitro de la paz en el Hemisferio Occidental y una indispensable fuente de crédito para el país en la postguerra y, en un plano más general, lo identificó con la causa de la democracia, lo que resultaba concordante con sus tradiciones políticas y diplomáticas. Durante el resto de la guerra Chile siguió cooperando de manera más estrecha con los Aliados y especialmente con Estados Unidos, aunque su mayor contribución a la victoria aliada fueron los aportes a bajo precio de materias primas estratégicas, principalmente cobre y salitre.

A la postre, la ruptura no fue suficiente y el 13 abril de 1945 Chile declaró la guerra al Japón, el último país en hacerlo y la última declaración de guerra emitida durante el conflicto. Por cuanto las relaciones entre Santiago y Tokio eran de antigua data –de hecho se remontaban a 1875- y habían sido tradicionalmente buenas, aunque se habían agriado con motivo de la ruptura de enero de 1943, que Tokio consideró como una declaración de guerra, fue esta una decisión motivada exclusivamente por el interés de Chile de ingresar a la Organización de las Naciones Unidas y sumarse así al nuevo orden mundial del que, paradójicamente, el país parecía aún entender poco⁴⁰.

La cuestión militar

Apenas comenzada la guerra en 1939, la debilidad de las FF.AA. resultó evidente para las autoridades políticas. Se hicieron entonces patentes los efectos del extenso periodo de subinversión en defensa del decenio anterior y lo inadecuado y tardío de las medidas adoptadas a partir de 1937. Se perfiló especialmente el error cometido por el Ministerio de Defensa en 1937 al insistir en la compra de aviones en Alemania e Italia. Chile, comprendiendo que Estados Unidos era la única fuente potencial de asistencia

un ente sumamente desarrollado y, si se quiere, avanzado para su época. Esto se manifestó tanto en su integración cuanto en sus modalidades de funcionamiento. Fue un primer intento, naturalmente un tanto embrionario, de generar una visión holística de la forma de enfrentar un conflicto bélico, acorde con el carácter total que este había adquirido desde fines del siglo XIX, y de la necesidad de involucrar a los distintos estamentos nacionales en su preparación y exitosa consecución y conclusión. La experiencia comparada de la Primera Guerra Mundial, ya conocida y estudiada en Chile, se reflejó en esta iniciativa.

38 El Presidente Ríos consultó al Senado en virtud de la facultad establecida en el art. 42 N° 7 de la Constitución de 1925. La votación fue de 30 votos a favor, 10 en contra (de parlamentarios de oposición) y dos abstenciones. Esta misma prerrogativa está actualmente contemplada en el art. 53 N° 10 de la Constitución de 1980 y es la que en 2012 utilizó la Administración Piñera para requerir la opinión del Senado a propósito de la *Estrategia Nacional de Seguridad y Defensa* consulta que, oficialmente al menos, nunca fue evacuada.

39 La ruptura con los cuatro países se dispuso por medio del Decreto 1.036bis de 18 de mayo de 1943 del Ministerio de Relaciones Exteriores.

40 Es interesante destacar que Chile intentó argumentar que la ruptura de relaciones diplomáticas con el Japón de 1943 había sido equivalente a una declaración de guerra (lo que objetivamente no lo era conforme al Derecho Internacional) por lo que no resultaba necesario efectuar una declaración formal de hostilidades. Esta tesis no fue aceptada por la comunidad internacional.

militar. comenzó a tratar de obtener su ayuda. Washington, sin embargo, no estuvo particularmente interesado en las solicitudes de Santiago. Chile no se incluía en la lista de los países de la región que le resultaban prioritarios. Brasil, Colombia y Perú sí lo estaban y tenían precedencia.

Por otra parte, existe evidencia que a mediados de 1941, Santiago recibió una oferta de Berlín de venta de equipo militar, especialmente aeronáutico, capturado en los países ocupados y a un precio muy conveniente, aunque no resulta del todo claro cómo tales armamentos podrían haber sido enviados a Chile, considerando la virtual desaparición del comercio internacional de Alemania fuera de Europa.

En realidad, en tal etapa de la guerra la entrega de dichos armamentos hubiese sido virtualmente imposible ya que aun si hubiesen sido transportados en buques neutrales habrían constituido contrabando de guerra susceptible de confiscación⁴¹. En todo caso, la oferta germana fue prontamente comunicada por la Cancillería chilena a su contraparte estadounidense. Esto motivó que Estados Unidos autorizase un préstamo de US\$ 50M a Chile para la construcción de fortificaciones costeras pero, en definitiva y por diversas razones, ese préstamo nunca se concretó.

Sin embargo, la aproximación a Washington tuvo un efecto positivo para la Fuerza Aérea merced del establecimiento a mediados de 1940 de una Misión Aérea Norteamericana. Ésta orientó un proceso de modernización organizacional y doctrinal de la FACH y tuvo un efecto decisivo en la evolución de sus procedimientos de instrucción, como antesala de las transferencias de gran cantidad de aviones estadounidenses que la Fuerza Aérea recibiría a partir de 1943⁴².

La expansión de la guerra al Océano Pacífico en diciembre de 1941 evidenció de manera aún más patente y dramática la debilidad de las Fuerzas Armadas y la necesidad de aumentar el gasto en defensa. En consecuencia y luego de una tramitación inusualmente rápida, diríase de pánico, en febrero de 1942 fue promulgada la Ley N° 7.144 la que en la misma línea de las leyes 6.152, 6.159 y 6.160, estableció un sistema automático de financiamiento militar, gravando actividades económicas específicas, en este caso la comercialización de alcohol y tabaco y ciertas operaciones de crédito de dinero. Al mismo tiempo, creó el Consejo Superior de Defensa Nacional, CONSUDENA, un órgano colegiado de carácter permanente cuyos cometidos principales serían determinar las necesidades de la Defensa Nacional y arbitrar los medios para suplirlas⁴³. Con todo, durante la guerra

41 Durante la guerra, en varias oportunidades Alemania vendió o transfirió aviones de combate capturados en Francia y Noruega a países aliados suyos y que resultaban redundantes a las necesidades de la *Luftwaffe*. Esto incluyeron varias partidas de *Curtiss 75* a Finlandia y cantidades importantes de *Morane Saulnier MS-406* a Finlandia, Italia y al Estado Independiente de Croacia, así como números significativos de *Dewoitine D-520* a Rumania, Bulgaria e Italia. Las transferencias alemanas a sus aliados también incluyeron aviones de transporte, fundamentalmente franceses.

42 Entre los oficiales estadounidenses asignados a la Misión Aérea estuvo el Capitán *Ted W. Lawson*, quien había participado en el histórico bombardeo a Tokio el 18 de abril de 1942, como piloto del *B-25* N° de serie 40-2261 apodado "*The Ruptured Duck*". Lawson resultó gravemente herido durante el raid y en su convalecencia escribió un libro sobre la operación y sus experiencias titulado *Thirty Seconds Over Tokio*. Este libro fue la base del guion de la película del mismo título filmada en 1944 con el actor Van Johnson en el papel de Lawson. *Thirty Seconds over Tokio* es aún hoy considerada uno de los filmes clásicos de guerra de todo los tiempos.

43 El Consejo estuvo integrado por el Ministro de Defensa que lo presidía, por los ministros de Hacienda

misma los efectos de la ley fueron poco trascendentes. Desde luego, la contienda misma hacía casi imposible comprar elementos militares; por otra parte, los recursos recaudados por la ley fueron exiguos, alrededor de 4 millones, los que se emplearon fundamentalmente en la construcción de infraestructura de defensa, especialmente fortificaciones portuarias y mejoramiento de aeródromos.

El verdadero proceso de potenciamiento de las Fuerzas Armadas comenzó cuando Chile se hizo beneficiario del sistema de la *Ley de Préstamos y Arriendos* de Estados Unidos, luego de la ruptura con los países del Eje⁴⁴. Durante sus tratativas con Estados Unidos Santiago argumentó mucho en torno a los riesgos de un ataque japonés solicitando, en consecuencia, grandes cantidades de armamentos. Sin embargo, por aquel entonces las fuerzas niponas estaban a la defensiva en todo el Pacífico y carecían de capacidad de montar ninguna agresión contra América del Sur. Por lo tanto, Estados Unidos se limitó a transferir solo aquellos elementos que resultaban directamente funcionales al aporte que, en la óptica de Washington, Chile hacía al esfuerzo bélico de los Aliados. Se inauguró así un patrón que se repitió luego durante toda la vigencia del *Pacto de Asistencia Mutua* en la Guerra Fría: solo se entregaban al país las armas que correspondían al rol que se le había asignado en la defensa continental, bastante menor por lo demás.

En consecuencia, a partir de mediados de 1943, Estados Unidos comenzó a transferir a Chile pequeñas partidas de aviones de exploración aeromarítima de corto y largo alcance y artillería de costa para proteger los puertos donde se embarcaba salitre y cobre hacia el país del norte, así como algunos elementos para el Ejército. Estados Unidos no esperaba mucho de Chile en el plano militar –y objetivamente el país tenía bastante poco que ofrecer– mas Washington tenía especial interés en asegurar su cooperación política en el sistema de seguridad hemisférico de la postguerra, lo que logró con creces.

La Fuerza Aérea fue más favorecida en la medida que recibió, además, gran cantidad de aviones de instrucción modernos y, hacia el final de la guerra, una pequeña cantidad de aviones de bombardeo en picado⁴⁵ lo que permitió su expansión y aproximarse a los estándares internacionales del periodo. Una omisión curiosa fue la reticencia de Estados Unidos a entregar a la FACH aviones de combate, de los que la Institución carecía desde 1936. Hay cierta evidencia que en algún momento hacia fines del conflicto Washington consideró la entrega de una pequeña partida de aviones de caza *Curtiss P-40* a la Fuerza Aérea pero en definitiva ello no ocurrió. Cabe consignar que bajo la misma *Ley de Préstamos y Arriendos*, Washington transfirió al *Cuerpo Aeronáutico del Perú* un total de 27 aviones de combate *Curtiss P-36* los que fueron asignados a la protección de los pozos petroleros de Talara cuyo concurso al esfuerzo de guerra de los Aliados era valorado por Estados Unidos. Aunque relativamente anecdótico, esto ilustra las lógicas del Pentágono en relación a las transferencias militares a la región, las que se mantuvieron durante la Guerra Fría.

y Relaciones Exteriores y por los Comandantes en Jefe y los Jefes de Estado Mayor de las FF.AA. Los subsecretarios del Ministerio de Defensa solo podían asistir con derecho a voz. El CONSUDENA fue formalmente abolido con la promulgación de la Ley N° 20.424, Estatuto Orgánico del Ministerio de Defensa Nacional de 2010.

44 Ver nota 21.

45 Entre los aviones recibidos por la FACH bajo este esquema destacan pequeñas partidas de aviones de patrulla marítima *Catalinas*, *Kingfishers*, de largo y corto alcance respectivamente, así como A-24 de bombardeo en picado y gran cantidad de aviones de instrucción *T-6 Texan* (97), *Vultee BT-13* (68) y *Fairchild PT-19* (50).

Con la *Ley de Préstamos y Arriendos*, el Ejército obtuvo equipos modernos, especialmente partidas menores de material blindado lo que permitió subsanar en parte el considerable atraso que tenía en ese campo⁴⁶; también se le suministraron armamento de infantería, elementos de comunicaciones y varios otros componentes de una fuerza moderna. Las cantidades de material transferido fueron muy menguadas, en algunos casos casi simbólicas, pero sentaron las bases de un proceso de modernización castrense muy necesario y largamente postergado.

La Armada, por el contrario, casi no recibió especial apoyo durante guerra. Ya en las primeras tratativas con Washington, en 1940, cuando aún permanecía neutral, Chile solicitó a Estados Unidos dos cruceros, dos destructores líderes de flotilla, tres submarinos, un minador, dos barreminas, diez lanchas torpederas y un buque tanque⁴⁷. Naturalmente, en aquel entonces la Armada de Estados Unidos no estaba en condiciones de proporcionar los buques solicitados y, por otra parte, para Washington no existía una verdadera razón estratégica para hacerlo, tratándose de un país que se aferraba tercamente a la neutralidad. La demanda chilena parecía más la proyección moderna de pretéritas grandezas navales que una necesidad real. Después, luego de la ruptura con el Eje, tampoco se percibió en Washington una necesidad de potenciar a la Armada; el Japón estaba en retirada y, además, la Armada Norteamericana estableció una fuerza de tareas en la costa accidental de América del Sur, la *South Eastern Pacific Task Force*, compuesta por el crucero ligero *USS Trenton* y cinco destructores que interactuaba con las marinas locales en la protección de las líneas de comunicación marítimas. Cabe consignar, además, que a partir de marzo de 1942, el *Army Air Corp* construyó una gran base aérea en la Isla Baltra, en el Archipiélago de Galápagos, desde donde aviones de exploración aeromarítima de largo alcance *B-24* patrullaban gran parte de la costa occidental de América del Sur.

En cuanto Chile permaneció primero neutral y luego solo rompió relaciones diplomáticas con el Eje (más el breve periodo de guerra con Japón, fundamentalmente nominal), las Fuerzas Armadas no tomaron parte en ninguna acción militar durante la Segunda Guerra Mundial. Con todo, y pese a los exiguos medios de que disponían, desde un comienzo realizaron operaciones, especialmente navales, para afianzar la neutralidad del país en las zonas más sensibles a su seguridad y de mayor interés estratégico, destacando en esto el Estrecho de Magallanes⁴⁸.

La Fuerza Aérea activó, en 1943, el *Comando Costanero* al que fueron asignados los

46 Durante la guerra, el Ejército recibió tres partidas del tanque ligero *M3 Stuart*, de 12, 18 y 23 vehículos respectivamente. Aunque ya era un tanque virtualmente obsoleto en 1943, el M3 representó un enorme salto cualitativo para el Ejército, que permitió la creación oficial del Arma de Blindados el 15 de abril de 1944.

47 Ver SCHEINA, Robert L., (1987). *LATIN AMERICA A Naval History 1810-1987*, Naval Institute Press, Annapolis, capítulo 10.

48 La situación del Estrecho de Magallanes presentó un caso complejo y de conflictividad potencial con Argentina. De conformidad a los términos del Tratado de 1881, aunque quedó bajo dominio chileno, el Estrecho debía estar abierto a la navegación de todos los buques y permanecer neutral y desmilitarizado, esto es sin fortificaciones. En 1942 Estados Unidos, reconociendo la vulnerabilidad potencial del Canal de Panamá, y la importancia que en tal caso tendría el Estrecho, estimuló a Chile a fortificarlo. Santiago estuvo de acuerdo, pero Argentina se opuso vehementemente y en definitiva permaneció desguarnecido, aunque patrullado por fuerzas chilenas. A la postre, tampoco el canal de Panamá sufrió entorpecimiento alguno pero el episodio sirvió para perfilar, una vez más, el valor estratégico del Estrecho de Magallanes y las responsabilidades de Chile para con su protección.

aviones de exploración aeromarítima proporcionados por Estados Unidos para patrullar las líneas de comunicación marítima paralelas a la costa. Al mismo tiempo, la FACH comenzó un proceso de activación de unidades, utilizando en cometidos operacionales los aviones de instrucción recibidos y modernizó considerablemente sus actividades de entrenamiento. Apoyaron discretamente las actividades del *Comando Costanero* dos unidades estadounidenses: El *91 Photo Squadron* de la USAAF que estaba equipado con bimotores *F-10* (versión de reconocimiento del *B-25J*) y la *US Naval Geodesic Mission* equipada con *B-25J*, *Catalina PBY* y un avión de enlace. Oficialmente, el *91 Photo Squadron* hizo estudios de aerofotogrametría y la unidad naval efectuó levantamientos geomagnéticos en diversas partes del país; sin embargo, existe evidencia que indica que su misión incluía vigilancia sobre las rutas marítima costeras. Ambas unidades operaban desde Los Cerrillos y el carácter “científico-técnico” de su misión oficial habría sido una forma de no comprometer la neutralidad chilena.

La Armada, a su turno, patrullaba las rutas de navegación paralelas a la costa e interactuaba con la fuerza naval estadounidense desplegada en la zona. Esta cooperación provocaba una situación jurídica paradójica respecto de las reglas de enfrentamiento que le eran aplicables: mientras que los buques estadounidenses tenían reglas claras, propias de la condición de beligerante de Estados Unidos, y que implicaba el uso inmediato de la fuerza en cualquier situación de avistamiento de naves o aeronaves del Eje, los buques chilenos, que formaban parte de las mismas flotillas, en teoría no podían hacer lo mismo dado que Chile solo había roto relaciones diplomáticas con esos países, mas no se encontraba en guerra con ellos. Tanto la Cancillería como el Ministerio de Defensa evidenciaron mucha confusión respecto de este punto, impartiendo instrucciones igualmente confusas y contradictorias a la Armada. El asunto se complicaba aún más por el hecho que, por cuanto el Japón había considerado la ruptura de enero de 1943 como una declaración de guerra, lo que jurídicamente no era, sus naves y aeronaves podrían haber realizado acciones hostiles contra medios chilenos en el caso que hubiesen podido operar en el cuadrante Sudoriental del Pacífico.

En definitiva, no ocurrieron acciones navales en aguas de interés estratégico para Chile. Hubo informes esporádicos de avistamientos de submarinos no identificados en sus costas, presumiblemente japoneses, pero nunca se pudo confirmar su veracidad. Tampoco hubo incursiones aéreas sobre Chile o sus aguas jurisdiccionales. De hecho, durante el conflicto hubo muy pocas acciones de guerra directas contra el Hemisferio Occidental –con la excepción de Alaska- todas de cuantía muy menor. La lejanía de los frentes de batalla que protegió a Chile también resguardó a los demás países⁴⁹. Por otra parte, resultó irónico que el mayor aporte de la fuerza naval estadounidense haya sido político: a fines de 1943 el gobierno del Presidente Ríos desbarató una conspiración nacionalista y Estados Unidos envió al *USS Trenton* para demostrar su apoyo al gobierno en este trance. No sería la última vez que la presencia de un buque estadounidense en estas aguas evidenciase el

49 De hecho, durante la Segunda Guerra Mundial hubo solo tres ataques navales y dos bombardeos aéreos dirigidos directamente sobre territorio continental en el Hemisferio Occidental, excluyendo Alaska, todos efectuados por submarinos japoneses. En la noche del 23 de febrero de 1942, el *I-17* bombardeó el campo petrolero Elwood, en la Costa de California. El 20 de junio del mismo año, el *I-26* atacó el faro ubicado en Estevan Point en la Columbia Británica en Canadá. Luego, el 21 de junio el *I-25* efectuó un bombardeo contra el Fuerte Stevens en la desembocadura del Río Columbia en Oregón. Más tarde en septiembre de 1942, el mismo *I-25*, ahora utilizando un pequeño hidroavión desmontable *Yokosuka E14Y* hizo dos ataques sobre zonas boscosas del Estado de Oregón con la intención de provocar incendios forestales. Ninguno de los ataques provocó daños.

interés de Washington por los procesos políticos chilenos.

Aunque no hubo acciones militares que afectasen directamente a Chile durante la guerra, eso no significa que el país no haya sido escenario de la confrontación. Desde 1941 hasta al menos 1944 hubo una intensa actividad de espionaje por parte de agentes nazis y de contraespionaje por parte de la Policía de Investigaciones. Esta organizó a fines de 1942 la denominada <<Sección Confidencial Internacional>> más conocida como *Departamento 50* (al parecer por el número del anexo telefónico que usaba en el Cuartel Central de la policía) que, en colaboración con el *Special Intelligence Service* del FBI, desarrolló una acción intensa, eficaz y poco conocida contra el espionaje y la subversión nazi en el país⁵⁰.

Cuando la guerra terminó en septiembre de 1945, Chile estuvo en el bando vencedor. La postrera declaración de guerra al Japón en abril lo habilitó para aprovechar los frutos diplomáticos de la victoria especialmente su condición de miembro fundador de las Naciones Unidas. Con esto el país se integró tempranamente a los nuevos esquemas internacionales de la postguerra. En el campo de la seguridad, Chile se sumó al esquema de alianza representado por el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca, suscrito en la *Conferencia Inter Americana para el Mantenimiento de la Paz y la Seguridad del Continente*, que tuvo lugar en Río de Janeiro entre el 15 de agosto y el 2 de septiembre de 1947.

En lo que a la función de defensa se refiere, el efecto más relevante de la guerra fue el inicio de un proceso de modernización militar, con una raigambre doctrinal por un lado y tecnológica por otro. Las transferencias militares estadounidenses pusieron a las Fuerzas Armadas en contacto con armamento relativamente moderno –en todo caso, mucho más que el que reemplazaron- y que prepararon a las Instituciones para las entregas que realizó Estados Unidos a partir de 1947 ahora al amparo del *Pacto de Asistencia Mutua* suscrito con Washington. Los cambios doctrinales y de pensamiento estratégico fueron igualmente importantes, abandonando las doctrinas alemanas, aunque en el Ejército sobrevivieron elementos formales de la pasada influencia germana.

Las perspectivas organizacionales de la Función de Defensa también evolucionaron durante la guerra. En julio de 1942 se organizó el *Estado Mayor de Coordinación de la Defensa Nacional* como una primera instancia para dar un sentido de unidad de la acción al esfuerzo bélico de las Instituciones de la Defensa. Fue un paso significativo aunque los avances en torno a lo conjunto fueron lentos y aún hoy no están plenamente desarrollados. Luego, en 1943, se creó el *Comité Técnico Operativo de la Defensa Nacional* como organismo asesor del Ministro de Defensa, quien además lo presidía. Tuvo un cometido similar al de la actual Junta de Comandantes en Jefe⁵¹. Otro resultado de la experiencia de la guerra fue la creación de la *Academia de Defensa Nacional* en 1947, antecesora de la actual *Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos*.

La cuestión militar asociada a la guerra no es menor ya que dio nuevo sentido al

50 En relación a esta material, se sugiere ROUNTY L.B. & BRATZEL, J.F. (1986). *The Shadow War. German Espionage and United States Counterespionage in Latin America during World War II* University Publications of America, Frederick, Maryland.

51 El *Estado Mayor de Coordinación de la Defensa Nacional* y el *Comité Técnico Operativo de la Defensa Nacional* fueron creados por los Decretos Supremos N°s 14 del 16 de julio de 1942 y 163 de 26 de noviembre de 1943, ambos del Ministerio de Defensa Nacional. El *Comité Técnico Operativo* dejó de existir con la promulgación del D.F.L. N° 181 de 1960.

profesionalismo militar y, por su intermedio, apuntó al esbozo inicial de una relación político-militar moderna y más propia de un régimen democrático, muy en la lógica de los planteamientos de Huntington⁵². Quedó atrás un periodo de intervenciones militares en política y politización castrense. Todo esto no generó inmediatamente una gobernanza de defensa desarrollada y funcional –de hecho debieron pasar varias décadas para que esta comenzara a consolidarse, con la promulgación de la Ley N° 20.424 de 2010, *Estatuto Orgánico del Ministerio de Defensa Nacional*- pero al menos puso a la Función de Defensa definitivamente en el camino del modernismo.

III PARTE

La guerra y el valor estratégico de Chile en perspectiva

Para Chile la Segunda Guerra Mundial fue –o más bien debió haber sido- un proceso esencialmente didáctico. En una etapa temprana, puso de manifiesto las limitaciones y contradicciones de su política exterior, su excesivo dogmatismo y apego jurídico y su falta de comprensión de las realidades de la política internacional. La demora en entender el carácter ideológico y total del conflicto y la necesidad de una pronta ruptura con los países del Eje, evidencian tales falencias. Los atrincheramientos políticos domésticos a propósito de la actitud que debía tomar el país demostraron tempranamente las limitaciones de una visión “de Estado” de la Política Exterior, lo que evidencia el poco valor de las simplificaciones que se han hecho en torno a este carácter de la misma y que se proyectan hasta la actualidad.

Al mismo tiempo, la guerra evidenció los riesgos de una visión de la defensa limitada y reduccionista y de la falta de capacidades de las Fuerzas Armadas para un conflicto local y mucho menos una crisis global, así como las profundas limitaciones de la improvisación en esta materia. Finalmente, Chile debió haber entendido que la neutralidad no era ya una solución a mediados del siglo XX y que no podía sustraerse a los avatares del escenario global emergente. Solo parte de las lecciones se pusieron en práctica al enfrentar el escenario de la postguerra.

Sin perjuicio de las experiencias generales aludidas, la guerra hizo patente tres cuestiones específicas que, evidenciadas durante el conflicto, se proyectan hasta la actualidad.

Relaciones político militares estables y convergentes

Sabido es que las relaciones político–militares son fundamentales en todos los procesos relacionados con la Función de Defensa, especialmente la definición de una adecuada política, en cuanto enmarcan y acotan el universo en la que definirá tal proceso. La Política de Defensa en su definición y especialmente en su ejecución, implica un gran número de decisiones que, tomadas dentro de las competencias propias de la autoridad civil, deben ser asumidas en conjunto entre estas y los mandos militares y donde la preeminencia efectiva e uno u otro, dependerá de la naturaleza de cada decisión específica. Naturalmente, las decisiones de Gran Estrategia corresponden a cuestiones de naturaleza

52 El Control Objetivo en los términos definidos por Huntington prioriza la máxima profesionalización del cuerpo de oficiales como método para mantener a las fuerzas armadas alejadas de la política contingente doméstica. HUNTINGTON, Samuel P. (1957). *The Soldier and the State. The Theory and Politics of Civil-Military Relations*, Harvard Univ. Press, Cambridge, Mass.

política y, en consecuencia son responsabilidad de dicho escalón. De ahí se deriva una fina y sutil escala de categorías decisionales en las cuales la preponderancia de la opinión militar aumenta en la medida que se incrementa el contenido técnico de la decisión. En esta óptica, es evidente que una mala relación político–militar puede comprometer seriamente tal ejercicio, al crear un ambiente de desconfianza y aun descrédito mutuo, en términos de eventualmente paralizar el proceso, o, al menos, comprometer iniciativas específicas de Política de Defensa.

Es evidente que, en teoría al menos, es posible que la administración defina una política de defensa en escenarios político–militares complejos o tensos y, de hecho, existen varios ejemplos en este sentido. España, en los primeros tiempos de la transición fue un caso. Las relaciones entre políticos y uniformados fueron difíciles durante la administración de Adolfo Suárez, pese a que no había ninguna cuestión ideológica de fondo y lo fueron aún más durante el gobierno de Felipe González cuando sí hubo varios elementos de confrontación y disenso político e ideológico profundo entre civiles y militares. Sin embargo, ello no impidió que ambos gobiernos definiesen sendas políticas de defensa que implicaron profundas transformaciones tanto en la postura estratégica de España, cuanto en el tamaño, composición y desarrollo tecnológico de sus fuerzas militares⁵³.

Sin embargo, es igualmente evidente que tal ejercicio no es recomendable especialmente en países cuyos escenarios estratégicos son complejos o muy dinámicos y que, por ello, una sana relación entre el estamento político y los uniformados es altamente recomendable para el éxito de los procesos definitorios de las respectivas políticas. Cabe consignar, además, que una adecuada conducción política de la defensa sustentada en un efectivo liderazgo civil que, a su turno, presupone capacidad decisional en este campo, es una garantía de buena relación con el estamento castrense. De este modo, se produce un círculo virtuoso: el mismo proceso definitorio de la Política de Defensa contribuye, en sí, a una buena relación entre ambos estamentos. Esto confirma que el modelo utilizado en Chile, es decir la creación de confianzas entre civiles y militares utilizando para ello la redacción del Libro de la Defensa 1997, fue correcta aunque, naturalmente, no significó la definición de una genuina política de defensa ni tampoco la edición de un Libro Blanco propiamente tal. Ese proceso debió esperar hasta el 2002⁵⁴.

Durante la segunda Administración Alessandri (1932-1938) las relaciones entre las autoridades políticas y los uniformados fueron frías, distantes y casi confrontacionales. Esto se manifestó de diversas formas. Desde luego, en los primeros años de su gobierno, el presidente rompió los usos y costumbres republicanos negándose a revistar las tropas con ocasión de efemérides militares y otros eventos similares. En esos años esto no era del todo inusual. Existía una animadversión pública contra los uniformados que incluso se manifestaba en agresiones en la calle⁵⁵ y las actitudes del estamento político eran

53 Respecto a las políticas de defensa durante la Administración de Felipe González, ver SERRA, Narcís (2008). *La Transición Militar. Reflexiones en torno a la reforma democrática de las fuerzas armadas*. Random House Mondadori.

54 El principal mérito del Libro de la Defensa 1997 fue la creación de confianzas entre civiles y militares pero sus estándares de contenido estuvieron muy lejos de lo que en los sistemas comparados son los libros blancos de la defensa y, ciertamente, no se acercó para nada a la definición de una política de defensa propiamente tal.

55 En relación a esta materia, ver PRATS González, Carlos (1985) *Memorias, Testimonio de un Soldado*. Pehuen Editores. 1.

conmensurables a dicho sentimiento. Un segundo efecto fue la virtual inexistencia de una política de defensa -o más precisamente lo que hoy se entiende por tal, es decir un conjunto de directrices y objetivos para la ejecución de la Función de Defensa y la asignación de los recursos correspondientes. Antes bien, durante la mayor parte de la Administración Alessandri no parece haber existido una idea clara de conducción de la defensa y ciertamente la inversión en las FF.AA. virtualmente se extinguió hasta casi las postrimerías de su mandato.

El epítome de la actitud política hacia los uniformados fue la “reacción civilista”, una especie de respuesta -que tuvo mucho de represalia- de la mayoría de la clase política contra los uniformados por sus intervenciones en política en los años previos. Se concretó en un acuerdo tácito, y en sus comienzos transversal, para aislar a las Fuerzas Armadas del desarrollo nacional, apartarlas definitivamente de la política -objetivo de suyo necesario pero solo parcialmente logrado- y confinarlas a sus cuarteles. Este proceso tuvo varias aristas uno de los cuales fue una virtual suspensión del gasto en defensa ya mencionado. Otra fue la creación de la *Milicia Republicana*, un cuerpo armado civil, de muy dudosa constitucionalidad, cuya finalidad era disuadir y, eventualmente, enfrentar cualquiera asonada castrense⁵⁶. En su conjunto, la “reacción civilista” tuvo efectos muy negativos en el ejercicio de la Función de Defensa y en las relaciones político-militares, cuyas reverberancias se prolongaron por muchos años más, de hecho hasta tiempos comparativamente muy recientes.

Un aspecto diríase positivo del relacionamiento político militar en aquel periodo fue la implementación del Ministerio de Defensa Nacional organizado en 1932. En realidad, el ministerio fue creado en 1927 pero los avatares políticos demoraron su articulación definitiva hasta la promulgación de la Ley N° 5.077, de marzo de 1932, que le dio su forma definitiva al incorporarle la Subsecretaría de Aviación que inicialmente había dependido del Ministerio de Interior. Esto solucionó, además, una evidente anomalía dado que la subsecretaría constituía entonces el mando superior de la recién creada Fuerza Aérea Nacional, FAN, y su inusual dependencia no fue sino otra manifestación de las inestabilidades y tensiones políticas de la época.

No obstante, la implementación del Ministerio de Defensa no fue suficiente para iluminar un periodo especialmente oscuro de la relación entre políticos y uniformados. Sus deficiencias condicionaron la forma de ejecutar la Función de Defensa en el periodo previo a la Segunda Guerra Mundial y, directa e indirectamente, contribuyeron a la desmedrada condición militar del país a fines del decenio de 1930. Aunque aquí el tema de las relaciones político-militares se ha acotado a la Segunda Guerra Mundial y sus prolegómenos inmediatos, se trata de una cuestión permanente y de efectos potencialmente explosivos y que pueden afectar a cualquier régimen político, cualquiera sea su orientación.

Responsabilidad geoestratégica de Chile en el Escenario Sur Austral

Una segunda cuestión que se perfiló durante la guerra fue la responsabilidad de Chile respecto de los pasos marítimos australes -el Estrecho de Magallanes y el Paso Drake- cuyo control resultó importante y potencialmente fundamental para los Aliados. Es efectivo que el control de los referidos pasos es una responsabilidad compartida por

56 Ver MALDONADO Prieto, Carlos (1988) *La Milicia Republicana. Historia de un Ejército Civil en Chile 1932/1936*.

Chile y Argentina, y también por Gran Bretaña, por su presencia en el Atlántico Meridional y la Segunda Guerra Mundial así lo evidenció⁵⁷. Pero el carácter simultáneo del ejercicio de tal responsabilidad no disminuye su efecto sobre el posicionamiento internacional de Chile.

El Estrecho de Magallanes y el Paso Drake, tomados como una unidad conforman una dualidad con el Canal de Panamá, mutuamente dependiente. Ciertamente el Canal constituye el polo de mayor importancia de dicha dualidad por el mayor tráfico que concentra. Los pasos australes, aunque menos relevantes en términos de carga y tráfico, son complementarios y alternativos al Canal de Panamá en caso que éste fuese afectado y su tráfico suspendido o alterado de alguna forma. No fue casualidad que una de las acciones navales más audaces planificadas por la Armada Imperial Japonesa durante la Segunda Guerra Mundial estuviese dirigida precisamente contra el canal⁵⁸.

Esta dualidad geoestratégica –Canal de Panamá /Pasos Australes- retiene total vigencia en la actualidad. Esto es reconocido tácitamente en las diversas iniciativas estratégicas cuya finalidad es la protección del Canal y en las que Chile participa regularmente, con medios navales y de la Fuerza Aérea, en el dominio espacial⁵⁹. Tales iniciativas se concentran en el Canal pero se subentienden que en el evento que este resulte afectado por alguna agresión, cualquiera sea su naturaleza, el tráfico marítimo entre el Atlántico y el Pacífico se desviará hacia el Estrecho de Magallanes y el Paso Drake. De hecho, algunos tráficos especialmente sensibles y potencialmente peligrosos han sido siempre efectuados por este último. Tal es el caso de los buques que transportaban plutonio entre Japón y Francia como parte de su proceso de reprocesamiento, que siempre hicieron su pasaje por el Paso Drake, en atención a los riesgos potenciales involucrados.

En los escenarios internacionales de seguridad actuales, de suyo complejos e impredecibles, todo esto adquiere renovado valor. Las amenazas sobre el tráfico marítimo internacional se han multiplicado. Desde luego, el 80% del comercio internacional circula por mar. La Globalización ha generado las condiciones para una acelerada expansión del tráfico marítimo en un proceso constante de integración en las cadenas globales de comercio. Pero esas mismas condiciones han creado vulnerabilidades que afectan directamente a la cadena mundial de suministros en su dimensión marítima. Entre estos los más relevantes son la piratería y el terrorismo, sin perjuicio de los riesgos de la pesca ilegal a gran escala y los contrabandos de diverso tipo utilizando vías marítimas.

57 La posición británica en las Islas Falkland/Malvinas fue fundamental, por ejemplo, para asegurar su control del Atlántico Sur especialmente en las etapas iniciales de la guerra. De hecho, *la Fuerza "H"* uno de los grupos navales organizados por la *Royal Navy* para dar caza al "acorazado de bolsillo" alemán *Graff Spee* – y que en definitiva lo encontró y acorraló en Montevideo- estaba basado en Port Stanley (ver nota 31).

58 A partir de agosto de 1943, la Armada Imperial Japonesa comenzó la planificación de un ataque contra las esclusas del Canal de Panamá. Se emplearían cuatro submarinos de la clase *I-400*, los más grandes construidos hasta entonces, cada uno de los cuales llevaría un avión de bombardeo en picado *Aichi M6A Seiran* desmontable. Estos realizarían el ataque bajo la forma de *Kamikazes*, para asegurar la máxima destrucción de los objetivos. Pese a que la planificación del ataque se completó en marzo de 1945, en definitiva la marcha de las hostilidades lo hizo inviable.

59 Se trata de los Ejercicios PANAMAX que son organizados por el SOUTHCOM de Estados Unidos y cuya finalidad precisamente desarrollar capacidades multinacional para ejecutar operaciones de protección del Canal.

Desde la perspectiva de las denominadas nuevas amenazas, es el terrorismo el que representa el mayor riesgo potencial tanto al canal de Panamá como, secundariamente, los Pasos Australes.

Por otra parte, las tensiones internacionales perfilan el carácter inmanente de la importancia estratégica de todos los pasos marítimos, naturales y artificiales. Aquellos Estados cuya posición geográfica les permite el control y la seguridad de los mismos asumen sus responsabilidades y deben desarrollar las capacidades adecuadas al efecto. Quizás si el ejemplo más caracterizado en este sentido es Singapur cuya ubicación le permite dar seguridad a una de las rutas de navegación más activas del mundo, y una de las más vulnerables. Varios países del Golfo Pérsico comparten también tal condición. Por otra parte, cabe consignar que esta responsabilidad usualmente trae aparejado un riesgo para esos mismos Estados: ser en sí mismos un objetivo estratégico de primera magnitud. Esto se aplica al mismo Singapur cuya experiencia durante la Segunda Guerra Mundial, cuando fue ocupado por los japoneses entre 1942 y 1945, ha generado en su clase dirigente una actitud prudente y realista respecto de su valor estratégico. En consecuencia, Singapur dispone hoy de una de las fuerzas militares más modernas y efectivas de Asia.

Todo esto es funcional en la especie a Chile en su vinculación con el escenario estratégico Sur Austral. Santiago tiene una responsabilidad especial en la protección del Estrecho de Magallanes y el Paso Drake -sin perjuicio de compartirla con Argentina y el Reino Unido. Esto asigna a Chile una posición relevante en la ecuación estratégica global en un escenario de incertidumbre y desorden. Además, evidencia, una vez más, que el horizonte estratégico del país no se agota, de ninguna manera, en el ámbito regional. Esta es una cuestión fundamental y tiene –o debería tener- efecto en la definición de las capacidades estratégicas generales de las Fuerzas Armadas, de las tres Instituciones en forma armónica y balanceada, habida consideración de la naturaleza multidimensional de las amenazas potenciales en las regiones australes y, en una óptica más amplia, figurar de manera preeminente en la definición del horizonte estratégico del país y en la generación de las capacidades militares adecuadas al mismo.

La cuestión de la vinculación entre la Política Exterior y la Política de Defensa

La Segunda Guerra Mundial perfiló en forma nítida una cuestión compleja en el posicionamiento internacional del país: la falta de coordinación entre sus políticas exterior y de defensa, aunque este último concepto no había sido sistematizado en aquel tiempo. El caso de la adquisición de los aviones para la entonces Fuerza Aérea Nacional, antes citado, en 1937 es uno de los ejemplos más caracterizados de tal desbalance. El Ministerio de Relaciones Exteriores seguía con atención los acontecimientos mundiales y estaba plenamente consciente de la posibilidad de un conflicto en Europa y muy posiblemente de una guerra más generalizada. Los acápites correspondientes de los Mensajes Presidenciales a partir de 1936 dan cuenta de esta preocupación de la Cancillería. Sin embargo, el Ministerio de Defensa insistió en la adquisición de las aeronaves, en lo que constituía el programa más importante de la aviación militar chilena hasta ese tiempo, en Alemania e Italia, sin considerar los riesgos ni la opinión del Ministerio de Relaciones Exteriores ni las prevenciones de la propia Fuerza Aérea, en los términos ya ponderados.

Este tema sigue pendiente y, objetivamente, constituye un eslabón débil en el posicionamiento internacional del país. No obstante algunas iniciativas específicas de coordinación entre la Cancillería y el Ministerio de Defensa, sazoadas de tiempo en tiempo con actitudes un tanto exististas, es un hecho que los progresos en esta materia

no han sido institucionales y que la coordinación depende más de factores subjetivos, accidentales y, por lo mismo, temporales, que de una perspectiva común y ponderada de la forma cómo la política exterior y la defensa, de consuno, contribuyen al posicionamiento del país en el Sistema Internacional.

Surgen aquí dos dimensiones del asunto: la vertiente política y el componente institucional.

En el ámbito político, resulta evidente la necesidad de definir una Estrategia de Seguridad Nacional o Gran Estrategia Nacional. Este ejercicio permitiría aunar todos los factores de poder del país en una visión y una acción concertada de su actuación internacional. Sabido es que una Gran Estrategia Nacional no es una gestión reservada solo a las grandes potencias. De hecho, cada vez más potencias medias definen estrategias de esta naturaleza, habida consideración de la complejidad de sus escenarios internacionales. Es una cuestión de magnitud y de actitud política, no de tamaño de un país.

Una Gran Estrategia o Estrategia de Seguridad Nacional asume que la conformación de la Estructura Estratégica de un país depende de la adecuada integración de todos sus factores de poder, siendo el elemento militar solo uno de los mismos, aunque uno de los más relevantes y ciertamente insustituible. Entonces, una Gran Estrategia en su sentido moderno implica la definición de un modelo de inserción internacional único y específico del Estado integrando sus recursos de poder y armonizándolos con las realidades del país.

Chile hizo este ejercicio a fines del siglo XIX como parte de su política de equilibrios de poder aludida anteriormente. Así, simultáneamente, el país: a) mejoró su capacidad de gestión internacional con la creación del Ministerio de Relaciones Exteriores en 1871; b) utilizó recursos políticos y diplomáticos para fortalecer lazos con potencias extra regionales, especialmente Gran Bretaña, Francia y Alemania, y c) incrementó sus capacidades militares merced de programas de rearme naval y militar que dieron al país una medida de superioridad militar en el Cono Sur.

Sin embargo, en esto la definición política no es en sí misma suficiente. Es necesario definir las estructuras institucionales que permitirán primero la definición de dicha estrategia y en segundo término su implementación. Es un hecho indelible que el país carece hoy día de una arquitectura de seguridad nacional propiamente tal. La eliminación del Consejo Superior de Seguridad Nacional, CONSUSENA, con la promulgación de la Ley N° 20.424 de 2010, siendo paradójicamente necesaria, dejó al país desprovisto de una institucionalidad superior de seguridad nacional y con ello de una instancia de armonización de las políticas básicas que inciden en la seguridad exterior -y también interior- del país.

En esta perspectiva, resulta necesario avanzar en la definición de un genuino Consejo de Seguridad Nacional, en concordancia con lo que se entiende por tal en los sistemas comparados: cuerpos colegiados integrados en la estructura superior del Estado donde se coordinan los actores y las políticas que inciden su posicionamiento y su seguridad exterior -y también interior. Hoy día más de 60 países tienen consejos de esta naturaleza, bajo esa designación u otra similar, lo que da cuenta de su necesidad en los escenarios modernos de seguridad. Esta es una tarea pendiente en Chile cuya consecución es, diríase urgente⁶⁰.

60 En relación a esta materia se sugiere, NAVARRO Meza, Miguel (2019). *La Institucionalidad Superior, el*

En síntesis, la Segunda Guerra Mundial perfiló cuestiones fundamentales en la seguridad exterior de la República, muchas de las cuales siguen vigentes en la actualidad, no obstante los 75 años transcurridos de su término. Resulta oportuno destacar los elementos estratégicos evidenciados por la guerra. Es bien sabido que en ámbito de la política internacional y de la Función de Defensa la Historia enseña y los pueblos han de aprender de su experiencia. Esto es aplicable en la especie en el actual proceso político chileno. La defensa y las relaciones político-militares han figurado de manera temprana y prominente en el debate constitucional. Las propuestas ya esgrimidas abarcan ya una amplia gama de cuestiones asociadas a la seguridad exterior del país. En esta perspectiva, las experiencias del país antes y durante la Segunda Guerra Mundial adquieren un valor efectivo en sus perspectivas estratégicas actuales. Esto demuestra, una vez más, que la Historia es un componente fundamental en las grandes definiciones internacionales y de seguridad de los países y que Chile no se sustrae a ese principio.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BARROS Van Buren, Mario (1970). *HISTORIA DIPLOMÁTICA DE CHILE 1541-1938*. Segunda edición actualizada a 1958. Editorial Universitaria, Santiago.
- (1998). *La Diplomacia Chilena en la II Guerra Mundial* Editora Artequem, Santiago de Chile.
- BEEVOR, Anthony (2012). *THE SECOND WORLD WAR* Little, Brown and Company Hachette Book Group, New York
- BURR, Robert. N (1967). *BY REASON OR FORCE Chile and the Balance of Power in South America 1830-1905* Berkeley, California Press.
- CASTAGNETO, Piero y LASCANO, Diego M. (2011). *BUQUES DE GUERRA CHILENOS 1850-1950 Un Siglo en Imágenes* Ril Editores, Santiago de Chile.
- FUERZA AÉREA DE CHILE (2001). *HISTORIA DE LA FUERZA AÉREA DE CHILE* . Tomo II.
- HORNE, Alistair (2007) *TO LOSE A BATTLE France 1940* Penguin Books.
- HUNTINGTON, Samuel P. (1957). *The Soldier and the State. The Theory and Politics of Civil-Military Relations*, Harvard Univ. Press, Cambridge, Mass.
- KAGAN, Donald (1995). *ON THE ORIGINS OF WAR and the preservation of peace* Anchor Books, New York
- MALDONADO Prieto, Carlos (1988). *La Milicia Republicana. Historia de un Ejército Civil en Chile 1932/1936*.
- MC MURTRIE Francis E. (ed) (1939). *JANE'S FIGHTING SHIPS 1939* Sampson Low, Marston, London.

eslabón débil de la Seguridad y la Defensa en Chile en << ANTECEDENTES PARA EL DEBATE ACERCA DE UNA ESTRATEGIA DE SEGURIDAD NACIONAL>> Libro de la Colección ANEPE N° 45, Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos, Santiago, Chile.

- NAVARRO Meza, Miguel (2009). *Política Exterior y Política de Defensa; una cercanía esquiva* Revista Política y Estrategia N° 114, Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos. Santiago de Chile.
- (2019) *La Institucionalidad Superior, eL eslabón débil de la Seguridad y la Defensa en Chile* en << ANTECEDENTES PARA EL DEBATE ACERCA DE UNA ESTRATEGIA DE SEGURIDAD NACIONAL>> Libro de la Colección ANEPE N° 45, Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos, Santiago, Chile.
- PIZARRO Soto, Alejandro (1999). *Diego Aracena Maestro de Vuelo* Gráfica Quilicura, Santiago de Chile.
- PRATS González, Carlos (1985). *Memorias, Testimonio de un Soldado*. Pehuen Editores.
- ROUT L.B. & BRATZEL, J.F (1986). *The Shadow War. German Espionage and United States Counterespionage in Latin America during World War II* Universit Publications of America, Frederick, Maryland .
- SERRA, Narcís (2008). *La Transición Militar. Reflexiones en torno a la reforma democrática de las fuerzas armadas*. Random House Mondidori.
- SCHEINA, Robert L., (1987). *LATIN AMERICA A Naval History 1810-1987* Naval Institute Press, Annapolis
- TROMBEN Corvalán, Carlos (2019). *La Armada de Chile, una historia de dos siglos* RIL Editores, Tomo II.
- WHITLEY, M.J. (1995). *Cruisers of World War Two* Arms and Armour Press. UK
- WILLIAMSON, Gordon (2009). *Kriegsmarine Auxiliary Cruisers* Osprey Publishing, UK.