



Nº 98

2005

# POLÍTICA y ESTRATEGIA

**MIGUEL NAVARRO MEZA**

**MODERNIZACIÓN EN  
DEFENSA. REQUISITOS DE  
UN PROCESO EXITOSO**

**ENZO DI NOCERA GARCÍA  
RICARDO BENAVENTE CRESTÁ**

**CONSTRUYENDO  
CAPACIDADES PARA  
AMÉRICA LATINA  
Y EL CARIBE: LAS  
OPERACIONES DE  
MANTENIMIENTO DE PAZ Y  
EL CASO HAITÍ**

**JUAN E. MENDOZA PINTO**

**LOS ESTADOS  
FALLIDOS-ESTADOS  
DESESTRUCTURADOS: UNA  
AMENAZA A LA SEGURIDAD  
INTERNACIONAL O UN  
PRETEXTO PARA LA  
INJERENCIA DE LAS  
GRANDES POTENCIAS**

**IVÁN SIMINIC OSSIO**

**BOMBARDEO AÉREO  
ESTRATÉGICO CONTRA  
JAPÓN: A 60 AÑOS DE  
HIROSHIMA Y NAGASAKI**

**JUAN ALBERTO FUENTES V.**

**UNA APROXIMACIÓN A  
LAS POLÍTICAS PÚBLICAS:  
ELEMENTOS PARA EL  
ANÁLISIS**

**ACADEMIA NACIONAL DE ESTUDIOS POLÍTICOS  
Y ESTRATÉGICOS (ANEPE)**

**Santiago de Chile**

# POLÍTICA Y ESTRATEGIA



**N° 98**

SANTIAGO, CHILE, ABRIL - JUNIO 2005

Publicación de la

ACADEMIA NACIONAL DE ESTUDIOS POLÍTICOS Y ESTRATÉGICOS

**bl**

# REVISTA

---

# POLÍTICA Y ESTRATEGIA



**ISSN-0716-7415**

## DIRECCIÓN DE LA REVISTA

### Director

Fernando Duarte Martínez-Conde

### Editor

Juan Araya Díaz

### Secretario

Iván Rojas Coromer

## CONSEJO EDITORIAL

### Presidente

General de Brigada Guillermo Castro Muñoz

### Vocales

CDA. (A). Julio Frías Pistono  
CAP. (E) Alejandra Peñaloza Villegas  
Profesor Francisco Le Dantec Gallardo  
Señor Juan Araya Díaz

CF. Álvaro Chiffelle Gómez  
Profesor Gustavo Basso Cancino  
Profesor Fernando Duarte Martínez-Conde  
Señor Claudio Ortiz Lazo

### Consejeros 2005 - 2006

Roberto Arancibia Clavel  
Franklin Barrientos Ramírez  
Mariano C. Bartolomé  
CRL. (E) Arturo Contreras Polgatti  
Enzo Di Nocera García  
Roberto Durán Sepúlveda  
Jaime Etchepare Jensen

Uldaricio Figueroa Plá  
Claudio Fuentes Saavedra  
Cristián Garay Vera  
Sergio González Miranda  
Omar Gutiérrez Valdebenito  
Guillermo Holzmann Pérez  
Jeannette Irigoin Barrenne

GDB. Cristián Le Dantec Gallardo  
Miguel Lecaros Sánchez  
José Morandé Lavín  
Walter Sánchez González  
Alexanderr Tavra Checura  
Iván Witker Barra

**IMPRESIÓN: INSTITUTO GEOGRÁFICO MILITAR**

## A NUESTROS LECTORES Y COLABORADORES

1. La revista “Política y Estrategia” ofrece sus páginas a los académicos, profesionales universitarios, investigadores, docentes y, en general, a todos los lectores y personas, chilenas o extranjeras, estudiosos de los temas relacionados con la seguridad y la defensa nacionales y los altos niveles de la política y estrategia, invitándolos a colaborar en la difusión de estos importantes temas a través de esta publicación oficial de la Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos.
2. Los trabajos o artículos que se remitan para ser publicados en nuestra revista deben ser: originales, inéditos y exclusivos.
3. Los conceptos, puntos de vista e ideas expuestos por los autores de los artículos que se publican serán de su exclusiva responsabilidad. Por lo tanto no representan necesariamente, la doctrina y/o pensamiento de la Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos.
4. Con el objeto de lograr una mayor eficiencia y precisión en la publicación de los trabajos que se reciben, es conveniente que sus autores consideren las siguientes pautas:
  - Original en tamaño carta, con una extensión no mayor a 30 páginas, espacio simple, escritos en sistema Word, letra tamaño Arial N° 12. Adjuntando el diskette correspondiente o remitirlo por medio de correo electrónico.
  - Las fotografías, gráficos y/o imágenes dentro del texto, sólo serán publicadas si su inclusión permite apoyar o clarificar el texto para una mejor comprensión de los lectores. Los gráficos deben estar dibujados o diseñados en computación o, en su defecto, en papel de dibujo transparente, con tinta negra.
  - Todos los mapas deben ser publicables, es decir, sin restricciones de derechos de autor, ni condiciones que necesiten autorizaciones especiales de la Dirección de Límites y Fronteras de Chile, dependiente del Ministerio de Relaciones Exteriores.
  - De ser imprescindible la inclusión de algunos de los elementos citados precedentemente, debe hacerse llegar el material en forma física con la finalidad de obtener una buena resolución de impresión, indicando la fuente de origen, con el propósito de no infringir la Ley de Propiedad Intelectual.
  - Señalar a pie de página las citas textuales y las referencias, como asimismo la bibliografía consultada, al final del trabajo, si es necesario.
  - Adjuntar un breve resumen (abstract) del tema, **en español y en inglés**, de una extensión máxima de 15 líneas.
  - Adjuntar breve currículum del autor (principalmente con sus títulos y grados académicos), además de su dirección, casilla postal, correo electrónico o teléfono, para poder realizar los contactos entre la editorial y los autores que remiten artículos.
5. Los trabajos que, por alguna razón, no sean aprobados por el Consejo Editorial de nuestra revista no serán devueltos a sus autores, quedando a disposición de la revista.
6. Los escritos deberán ser remitidos al Director de la revista “**Política y Estrategia**”.
7. Para cualquier información sírvase contactarse al correo electrónico [publicac@anepe.cl](mailto:publicac@anepe.cl)

## SUMARIO

	Página
★ Editorial _____	7
★ Modernización en Defensa. Requisitos de un proceso exitoso _____ Profesor Miguel Navarro Meza	9
★ Construyendo capacidades para América Latina y el Caribe: las Operaciones de Mantenimiento de Paz y el caso Haití _____ Profesor Enzo Di Nocera García Profesor Ricardo Benavente Crestá	48
★ Los Estados Fallidos - Estados Desestructurados: una amenaza a la seguridad internacional o un pretexto para la injerencia de las grandes potencias _____ Profesor Juan E. Mendoza Pinto	83
★ Bombardeo aéreo estratégico contra Japón: a 60 años de Hiroshima y Nagasaki ____ Señor Iván Siminic Ossio	99
★ Una aproximación a las políticas públicas: elementos para el análisis _____ Señor Juan Alberto Fuentes V.	113

**bl**

---

## EDITORIAL

El presente número de la revista Política y Estrategia se centra en el planteamiento de temas estratégicos, militares y políticos, algunos de permanente actualidad dada la evolución de las relaciones internacionales.

La modernización de la defensa en distintos países, la participación de Chile en Operaciones de Mantenimiento de la Paz, los 60 años del lanzamiento de la bomba atómica contra las ciudades japonesas de Hiroshima y Nagasaki, la amenaza que para la seguridad internacional significan los Estados Fallidos y una aproximación a las políticas públicas, conforman el sumario de la actual edición.

Los requisitos de un proceso exitoso en la modernización del aparato de defensa son analizados por el profesor Miguel Navarro Meza, quien compara los distintos ajustes llevados a cabo en varios países desde el término de la Segunda Guerra Mundial hasta el período de la Posguerra Fría.

Navarro explica que dichos requisitos dicen relación tanto con la ventana de oportunidades, que es más estrecha que en los demás ámbitos públicos, como con elementos políticos domésticos e internacionales.

Los profesores Enzo Di Nocera García y Ricardo Benavente Crestá, retomando una exposición reciente ante el CHDS, analizan en forma global la participación de Chile en operaciones de paz, comentan la política nacional al respecto y describen la forma cómo el país ha venido incrementando sus capacidades para participar en este tipo de operaciones, con énfasis en su actual intervención en Haití.

Otro artículo de actualidad es la amenaza que para la seguridad internacional representan los Estados Fallidos o Desestructurados. El profesor Juan E. Mendoza Pinto plantea que la categorización de los Estados Fallidos ha generado ciertas controversias sobre la injerencia de las grandes potencias y sus verdaderos propósitos.

Por ello, la parte inicial de su trabajo se centra en definir claramente el concepto de Estado Fallido y otras categorías existentes.

En coincidencia con los 60 años del lanzamiento de la primera bomba atómica sobre las ciudades japonesas de Hiroshima y Nagasaki, Iván Siminic Ossio revisa el proceso que condujo a la decisión ordenada por el entonces presidente de Estados Unidos, Harry Truman. El autor señala que el bombardeo nuclear –por aquella época una “herramienta nueva y de consecuencias hasta cierto punto desconocidas”– se constituyó desde el punto de vista estadounidense en la única alternativa viable para poner término a un conflicto que amenazaba con extenderse más allá de lo militarmente conveniente.

El último artículo de la presente edición, escrito por el profesor Juan Alberto Fuentes V., justifica el resurgimiento del tema de las políticas públicas en el contexto de las demandas de eficiencia y efectividad que la sociedad civil hace actualmente al Estado.

Explica luego el sentido de gobernar a través de ellas y las define exhaustivamente, así como a otros conceptos relacionados como el de agenda de gobierno. Desde el punto de vista del análisis se valora también el aporte de este enfoque teórico-metodológico para la comprensión de los actos gubernamentales que no resultan suficientemente claros al estudiarse con otros instrumentos de la ciencia política.

Con estos artículos y ensayos, la revista Política y Estrategia aporta al debate académico de los temas nacionales e internacionales que interesan a amplios sectores de nuestro país, y contribuye también a poner en perspectiva materias que guardan estrecha relación con el campo de la Seguridad y la Defensa.

---

## MODERNIZACIÓN EN DEFENSA. REQUISITOS DE UN PROCESO EXITOSO

MIGUEL NAVARRO MEZA\*

*During the last ten or fifteen years many countries have implemented Defence modernization and reformation processes. In many cases those initiatives have derived from the end of the Cold War and in some cases have been also stirred by domestic political developments. This has not been the only Defence modernization initiative in the contemporary world, however. Right after the Second World War there it happened a similar process which in many ways was even deeper and more subtle. As a result there is a wealth of experience regarding the requisites of a successful Defence reformation initiative. These requisites are related on one hand with the window of opportunities which here is narrower than in all other fields of the public sector and on the other, with the domestic and international political issues which are involved. Also, there is a sense and pace in any modernization initiative which requires a lot of political will and expertise in the political authorities. The same is true regarding modern political-military relations. All this fits neatly in the Chilean picture as the country is engaged in a defence modernization process which involves four areas: Doctrine and Defence Policy, Political Direction and Organization of Defence, Financing and Defence Acquisitions and Personnel.*

### PRESENTACIÓN

Durante los últimos diez o quince años, muchos países han implementado procesos de transformación y de modernización de sus fuerzas militares y, en términos más generales, de la forma de ejecutar la función de defensa. Una de las características centrales de estas iniciativas es su gran diversidad. Aunque han sido relativamente coincidentes en el tiempo, todos los procesos son distintos y la experiencia de cada país constituye una instancia única y no transferible. Esto, desde luego, refleja el carácter singular de la política de defensa que, en cada Estado, se define en el punto medio entre la política doméstica y la política internacional y, en consecuencia, recoge las peculiaridades y ritualidades de cada una.<sup>1</sup> Con todo,

---

\* Abogado, Cientista Político, MA., Mphil, Profesor de la Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos y de la Academia de Guerra Aérea de la Fuerza Aérea de Chile. Profesor visitante de la Academia Diplomática "Andrés Bello" del Ministerio de Relaciones Exteriores; profesor invitado de la Academia de Guerra del Ejército de Chile y del Instituto de Relaciones Internacionales de la Universidad de Viña del Mar y profesor concurrente del Centro de Operaciones de Paz de Chile.

1 Ver DILLON, G.M (ed.) *Defence Policy Making a comparative analysis*. Leicester University Press, 1988, Introduction, y Navarro, Miguel, *política de Defensa. Los parámetros de la decisión*. Revista "Política y Estrategia" N° 85, 1995.

ello no significa que estos procesos no tengan elementos comunes ni que carezcan de valor en términos de constituir antecedentes útiles en la implementación de otras iniciativas similares.

Por regla general, los procesos de transformación y modernización en defensa han sido consecuencia, directa o indirecta, del término del sistema de relaciones de poder propio de la Guerra Fría y de los efectos de este acontecimiento sobre la problemática de seguridad de numerosos Estados. Sin embargo, no ha sido ésta su única fuente; de hecho, en varios casos, las iniciativas de modernización en defensa han sido estimuladas, al menos parcialmente, por procesos políticos domésticos que han afectado la posición de la Fuerzas Armadas y las relaciones civiles-militares en las respectivas sociedades. Chile y Sudáfrica son ejemplos de esta situación.

La dinámica de la Guerra Fría reforzó una visión, diríase convencional, de la función de defensa y le proporcionó a la mayoría de los países del mundo al menos un marco de referencia general dentro del cual definir sus políticas de defensa y la forma de ejecutar la función respectiva. Este fenómeno fue perceptible aun en Estados que, en términos reales, estuvieron alejados de los focos de confrontación de la Guerra Fría, al menos en sus variables más convencionales, pero que adaptaron los criterios y parámetros de la confrontación Este-Oeste a sus propias realidades de seguridad.<sup>2</sup> La Guerra Fría, en su lógica de confrontación latente y de alta y permanente tensión, reforzó grandemente en muchos países la idea de generar capacidades militares para hacer frente a amenazas actuales o potenciales que podían materializarse en cualquier momento, pero dejó poco espacio para la utilización de capacidades militares en los escenarios más amplios de la vinculación exterior de los Estados.<sup>3</sup>

Asociado a lo anterior, los estudios comparados sugieren que este escenario estratégico tenía, a su turno, efectos en las relaciones político-militares en varios países, especialmente en cuanto a la extrema especialización de la función de defensa y a las dificultades que ello implicaba para un adecuado liderazgo civil y para la definición de políticas de defensa de mayor amplitud, que considerasen todos las variables implícitas en la vinculación externa del Estado, incluyendo muy preferentemente la vinculación entre defensa y relaciones exteriores, de suyo un tema complejo y sensible en muchas potencias medianas.<sup>4</sup>

---

2 Una manifestación de este fenómeno se aprecia, por ejemplo, en Chile a propósito de la definición de una política de defensa sustentada solamente en el concepto de "amenaza", el que se ha proyectado incluso hasta el *LIBRO DE LA DEFENSA 2002*.

3 Respecto de este tema véanse, por ejemplo, las definiciones sobre la Defensa Nacional contenidas en PAUL LATORRE, Adolfo *Política y Fuerzas Armadas características y misiones constitucionales de las FF.AA.*, Revista de Marina, Valparaíso, Chile, 1999, Capítulo I, 1.3.4.

4 DESCH, Michael C., *Civilian Control Over the Military The Changing Security Environment*. The John Hopkins Univ. Press, 2001.

El fin de la Guerra Fría ha modificado sustancialmente estos escenarios, tanto en sus aspectos estratégicos como en sus variables políticas domésticas e internacionales. Por otra parte, no obstante el origen común de estos procesos, el término de la confrontación Este-Oeste, y más allá de la natural diversidad de los mismos, la extensión y contenido de las iniciativas de modernización y reestructuración de la defensa se ha extendido desde procesos relativamente simples de reducción del tamaño de las fuerzas militares y ciertos ajustes doctrinales en su empleo, como ocurrió en Estados Unidos o Suecia, a modificaciones que se extienden también a lo que dice relación con el financiamiento de la función de defensa y con su conducción en el nivel político, como ocurrió en Argentina o Sudáfrica.

De igual modo, la actual situación de seguridad internacional ha generado un importante cambio en los roles y misiones de las Fuerzas Armadas, especialmente en cuanto a su aporte al posicionamiento del Estado en el sistema internacional. Esta situación ha dado origen a una amplia literatura que aborda las nuevas misiones y cometidos de las organizaciones militares y el impacto de tal evolución en su composición y en sus relaciones con la sociedad.<sup>5</sup>

Chile no ha estado ajeno a estos procesos. Desde comienzos del decenio de los 90' las Fuerzas Armadas, en forma individual e independiente unas de otras y del Ministerio de Defensa, aunque con la venia nominal de éste, han desarrollado programas de modernización los que, en términos generales, han representado la visión que cada institución tiene respecto de los cambios experimentados en el escenario estratégico del país y la evolución general de las concepciones militares en el mundo; estas iniciativas, además, han sido una respuesta del estamento castrense a las reducciones presupuestarias de la defensa implementadas desde 1990.<sup>6</sup>

Por otro lado y en un proceso desfasado en el tiempo, el Ministerio de Defensa comenzó un incremento paulatino de su capacidad de gestión centrado, inicialmente, en la generación de confianzas entre el estamento castrense y la clase política y cuyo hito más significativo fue la publicación del *Libro de la Defensa* 1997.<sup>7</sup> Posteriormente, este proceso se orientó a la definición de una genuina Política de Defensa y, progresivamente, a la modernización del Ministerio mismo y de la gestión de conducción conjunta de las Fuerzas Armadas, etapa que debe culminar con la presentación por el Ejecutivo al Congreso Nacional del Proyecto de Ley del Ministerio de Defensa Nacional.

---

5 En relación a este tema, ver por ej., MOSKOS, Charles, WILLIAMS, John y SEGAL, David *The Postmodern Military: Armed Forces after the Cold War*. Oxford Univ. Press, 2000.

6 Ver Parte II, Párrafo 3.

7 Es evidente, para cualquier observador sagaz, que el *Libro de la Defensa* 1997 no obstante la retórica contemporánea, distó mucho de cumplir con los objetivos y características básicas de un documento de este tipo, tal y como son editados en los sistemas comparados. Tampoco definió una política de defensa en el sentido pleno del término. Sin embargo, fue un excelente ejercicio en cuanto puente de creación de confianza entre el mundo militar y el estamento político en su conjunto.

Sin embargo, la modernización de la defensa en Chile es un proceso in crescendo que se encuentra en una etapa relativamente embrionaria en sus aspectos de alta política. El país, en su calidad de potencia media emergente, debe asumir las mayores responsabilidades inherentes a tal condición, las que se manifiestan también en el campo de la seguridad internacional. Sabido es que en el sistema internacional contemporáneo es complejo para las potencias medianas sustraerse a tales responsabilidades y que en la Posguerra Fría el neutralismo a la antigua usanza de los países nórdicos, no es ya una alternativa viable y que, en todo caso, definitivamente no lo es para Chile.

Por otra parte, el país debe asumir el escenario estratégico regional caracterizado por la subsistencia de tensiones de cuño tradicional derivadas de la existencia de objetivos nacionales contrapuestos y al mismo tiempo, por la implementación de un esquema de seguridad mixto, en el que cohabitan estructuras remanentes de la Guerra Fría, como el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca, TIAR,<sup>8</sup> con modernas concepciones cooperativas tal como las actualmente vigentes con la República Argentina. Este escenario está, además, sazonado con una alta volatilidad política potencial en varios de los actores regionales, la que puede generar efectos políticos reflejos y, en todo caso, son o pueden llegar a ser conflictos armados internos con consecuencias internacionales, todo lo cual tiene efectos sobre la condición de seguridad de la república.

Desde otro punto de vista, el término del proceso de transición o más precisamente, de redemocratización, ha generado condiciones objetivas en las relaciones político-militares que facilitan el desarrollo de iniciativas de modernización, especialmente de aquellas de alta política. Con todo, es necesario tener presente que, por regla general, cualquiera sea el escenario político doméstico en que se desarrollen, los procesos de modernización en defensa son más complejos y sensible cuando las instituciones militares involucradas son poderosas, cohesionadas, tradicionalistas, con alta aceptación social y con mandos fuertes y respetados, como es precisamente el caso de las Fuerzas Armadas chilenas.

Por otra parte, el proceso de modernización de la defensa en Chile, en sus variables de alta política se extenderá, al menos, por todo el período, de la próxima administración; lo mismo ocurrirá con las iniciativas de adquisición de sistemas de armas y pertrechos inherentes a los proyectos individuales de las Fuerzas Armadas. Además, la modernización de la defensa, en muchos aspectos, requerirá de modificaciones legales lo que involucrará al Congreso en el tema; esto es particularmente perceptible en lo que dice relación con la conducción y organización superior de la defensa y en la modernización de sus aspectos financieros.<sup>9</sup> Todo lo

---

8 El TIAR fue uno de los primeros resultados de la denominada Estrategia de Contención, también conocida como Doctrina Truman y definida en 1947, cuya finalidad era crear diques políticos y militares al expansionismo soviético en Europa, Asia, Medio Oriente y América Latina. Ver: ADDINGTON, Larry H. *The Patterns Of War Since the Eighteen Century*, Indiana Univ. Press, 1984, Capítulo 7, I.

9 En relación a esta materia se sugiere: NAVARRO, Miguel, La Conducción Política de la Defensa. Revista "Política y Estrategia" N° 96, Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos, 2004.

expresado sugiere, entonces, analizar las variables teóricas que inciden en iniciativas de este tipo y la experiencia comparada en esta materia y, en segundo término, subsumir dichas variables en la dinámica del proceso en Chile, especialmente en sus desafíos por venir.

## PARTE I

### REQUISITOS DE UN PROCESO EXITOSO

#### ASPECTOS GENERALES

No obstante su extensión y complejidad, el período de la Posguerra Fría no es el único que se ha caracterizado por transformaciones profundas y extensivas en el campo de la defensa. De hecho, luego del término de la Segunda Guerra Mundial se desarrolló un proceso similar y que, en muchos aspectos, fue más amplio, profundo y aun traumático. El advenimiento de la Era Nuclear en el verano de 1945 generó un profundo cuestionamiento de las concepciones estratégicas y aun tácticas entonces vigentes, principalmente por el efecto absoluto que parecían tener las armas atómicas y el carácter omnicompreensivo y total que entonces se asignaba a la novel estrategia nuclear.

Se implementó, entonces, un amplio proceso teórico de modernización conceptual tanto en la estrategia como en muchos aspectos de la táctica, el que resultó especialmente complejo y traumático porque se sustentaba, en buena medida, en apreciaciones eminentemente teóricas ya que la experiencia práctica de empleo de armas nucleares se limitaba a Hiroshima y Nagasaki y a unos cuantos ensayos realizados en condiciones óptimas y controladas.<sup>10</sup> El proceso fue complejo en sus aspectos organizacionales y políticos debido precisamente al presunto carácter total de la estrategia nuclear. En todo caso, la gran potencialidad de sus efectos resultaba más necesario que nunca el asegurar un adecuado nivel de control civil sobre el armamento atómico, lo que al menos en Estados Unidos contribuyó a la creación de la Secretaría de Defensa como agencia gubernamental única, encargada de la conducción política de la función de defensa<sup>11</sup> y, en otros países, incentivó indirectamente el fortalecimiento de la institucionalidad política de la defensa. Se trataba, entonces, de asegurar que sólo la autoridad civil legítimamente constituida tuviese la potestad de disponer el empleo de armas nucleares y que, al mismo tiempo, se minimizase al máximo la posibilidad de activación accidental de los dispositivos

---

10 Las únicas pruebas realizadas en el período fueron la detonación de Alamogordo, el 16 de julio de 1945 (Operación Trinity) que en todo caso tuvo un carácter eminentemente experimental, las dos realizadas en 1946 en el Atolón de Bikini (Operación Crossroads) y las tres efectuadas en Eniwetok en las Islas Marianas en 1948 (Operación Sandstone).

11 National Security Act de 1947 constituyó el más grande proceso de reorganización de la defensa en Estados Unidos desde la independencia en 1776. Creó una estructura de mando unificada en torno de la figura del Secretario de Defensa y del Presidente de la Junta de Jefes de Estado Mayor (el Joint Chiefs of Staff). De igual modo, la NSA creó la CIA y el Consejo de Seguridad Nacional.

nucleares.<sup>12</sup> En consecuencia, durante toda la Guerra Fría, las superpotencias demostraron un muy alto nivel de responsabilidad para el empleo del armamento nuclear y, al mismo tiempo, aseguraron un debido control institucional del mismo sólo para sus autoridades políticas, cualquiera fuese su sistema de gobierno.

Este proceso de modernización de la defensa se desarrolló principalmente en Estados Unidos, entonces único poseedor de capacidades nucleares, pero sus reverberancias fueron casi universales, especialmente en sus aspectos militares; en Gran Bretaña y Francia el proceso fue en cierto modo más complejo, ya que debieron asumir las nuevas concepciones estratégicas globales propias de la Era Nuclear y, además, compatibilizarlas con cometidos militares tradicionales asociados a sus responsabilidades coloniales; después de todo, es evidente que los soldados británicos desplegados en Palestina, Kenya o Bengala, en 1947 ó 1948, tenían más en común con los expedicionarios coloniales de la Reina Victoria que con sus pares desplegados en el Frente Central Europeo, los que, por otra parte ya comenzaban a prepararse para una confrontación nuclear y, posteriormente, para ataques químicos o bacteriológicos.

La modernización de la defensa en la Segunda Posguerra Mundial no se limitó solamente a las grandes potencias; de hecho, sus efectos, de un modo u otro, se extendieron a muchos países, tanto en sus variables netamente militares cuanto muy especialmente en sus aspectos institucionales. Desde luego, aun en los aspectos convencionales de la guerra, la Segunda Guerra Mundial significó una enorme evolución de la tecnología y los conceptos estratégicos vigentes, lo que tuvo un gran impacto en el pensamiento y la capacidad militar de los Estados que se mantuvieron neutrales en el conflicto. Así, incluso países que hacia 1939 estaban en pleno proceso de modernización de sus fuerzas militares, en 1945 pudieron constatar la obsolescencia de sus sistemas de armas y de buena parte de sus postulados estratégicos.<sup>13</sup> En ese sentido, a fines del decenio de los 40 y en los años 50, en muchos países se desarrollaron procesos de actualización de sus estructuras de mando y conducción superior de la defensa y de las fuerzas militares, destinados

---

12 Este fue un tema central durante toda la Guerra Fría en la medida que los altos índices de tensión política y militar propias de tal período, especialmente en sus etapas más álgidas de fines de los 50 y comienzos de los 60, generaron una situación de potencial conflicto accidental, ya sea por percepciones erróneas de las superpotencias, por fallos técnicos en los sistemas de mando y control o por el acaecimiento de situaciones de insubordinación de mandos militares con control sobre dispositivos nucleares. Esta cuestión permeó incluso a la cultura popular en Estados Unidos y Europa Occidental y, desde luego, se extendió a Hollywood, donde fue tema central del clásico de Stanley Kubrik *Dr. Strangelove or How I learned to Love the Bomb* (distribuido en el mundo hispánico como *El Dr. Insólito*) o en una vena más ligera, del film *Thunderbolt (Operación Trueno)* basado en la novela homónima de Ian Fleming, entre muchos otros.

13 Este fue, por ejemplo, el caso de Argentina que en 1939 había recién finalizado sendos programas de rearme naval y aéreo que habían convertido al país en la primera potencia militar de América Latina. Dichas capacidades fueron suficientes a comienzos de la Segunda Guerra Mundial para asegurar su neutralidad incluso frente a episodios militares de significación como la Batalla del Río de la Plata en diciembre de 1939 y aun para constituirse entonces en un actor militar potencialmente relevante. Sin embargo, hacia 1945 tales capacidades estaban francamente obsoletas, lo que motivó a Buenos Aires a iniciar un nuevo programa de rearme y de modernización de sus concepciones estratégicas.

a mejorar la interacción entre las distintas agencias gubernamentales frente a un conflicto global y fundamentalmente para mejorar la condición de subordinación de las fuerzas militares a la autoridad civil. Chile, aunque algo tardíamente, también experimentó este proceso.<sup>14</sup>

Como consecuencia de lo expresado, ya entonces se generó una amplia experiencia en los procesos de modernización de la defensa en los sistemas comparados, la que se complementó posteriormente con la evolución incremental que experimentaron la teoría general de la Organización Política de la Defensa y los mecanismos y prácticas de su conducción política, especialmente durante los años 50 y 60. Luego, en el decenio de los noventa, la segunda gran ola de procesos de modernización de la defensa se nutrió y también aportó a los ya considerables niveles de experiencia acumulados en este tipo de iniciativas.

Así, aunque cada proceso es singular en cuanto refleja las particularidades políticas y militares del país de que se trate, es posible identificar ciertos criterios fundamentales aplicables a cualquier iniciativa de modernización de la defensa y que son indispensables para que éstas sean eficaces y aseguren efectivamente un incremento del poderío militar del país y de la capacidad de gestión política y financiera de sus autoridades en el campo de la defensa. Estos criterios son: **los elementos de política doméstica e internacional**, es decir, la ventana de oportunidades que otorga factibilidad a cada iniciativa; **la necesidad de consensos políticos amplios** respecto a la urgencia misma de modernización y a su extensión y orientación, donde cabe un cometido relevante al Congreso y, finalmente, aunque de ninguna manera es lo menor, **una relación político-militar estabilizada** e idealmente moderna y funcional.

## 1. LA VENTANA DE OPORTUNIDADES: ELEMENTOS DE POLÍTICA DOMÉSTICA Y EL ENTORNO POLÍTICO Y ESTRATÉGICO

Es evidente que, en términos generales, los procesos de modernización en el campo de la defensa, cualquiera sea su extensión, son distintos de los que se puedan realizar en otras áreas de la gestión pública. En este sentido, la ventana de oportunidades para realizar iniciativas de este tipo es más estrecha y de se encuentra más acotada y constreñida que en los demás ámbitos de la actividad gubernamental. Esto deriva principalmente del hecho de que todo lo concerniente a

---

14 La gran reorganización de la defensa en Chile fue efectuada por medio de la dictación del DFL N° 181 en 1960. Este cuerpo normativo se dictó al amparo de la Ley 13.305 que dio al Presidente de la República amplias facultades para reorganizar la administración pública en su conjunto y para reducir activos prescindibles del Estado. El DFL 181 intentó generar una estructura en algún sentido similar a la entonces vigente en Estados Unidos. Desde luego, constituyó la mayor reorganización y modernización de la defensa desde la independencia pero, generó una estructura muy típica de la Guerra Fría, poco apropiada a las verdaderas necesidades del país y que ciertamente requiere una profunda y urgente revisión (Ver Parte II, párrafo 1).

la defensa, comenzando por la política respectiva, se manifiesta y se nutre simultáneamente tanto de factores políticos domésticos como internacionales, lo que desde ya la hace diferente de otros ámbitos del quehacer público.<sup>15</sup> A lo anterior es necesario agregar la especial naturaleza de la función de defensa y la de las Fuerzas Armadas, en cuanto detentores del monopolio de la fuerza que posee el Estado; esto genera una especial sensibilidad en los temas de defensa, la que se proyecta incluso en aquellos sistemas más desarrollados de relaciones político-militares.<sup>16</sup>

En la práctica, la experiencia comparada sugiere claramente que un proceso exitoso de modernización en defensa requiere de la conjunción de una serie de condiciones de la política doméstica del país y de su política exterior, en una proporción e interacción que resulta variable en cada caso pero indispensable en cada proceso.

#### **a. LA VARIABLE POLÍTICA DOMÉSTICA**

El primer elemento propio de la variable política doméstica es la existencia de condiciones objetivas que permitan, por una parte, un adecuado proceso de socialización de la iniciativa de modernización y, en segundo, y esto es más relevante, aisle tal proceso de la contingencia política.

En el estadio actual de las relaciones civiles-militares y precisamente por la especial sensibilidad del tema, todo proceso de modernización militar requiere una adecuada socialización en la población y, especialmente, en la opinión pública informada; naturalmente, la extensión de tal socialización variará según la extensión y naturaleza de la iniciativa específica de modernización de que se trate, pero la vigencia del principio es casi universal; no es lo mismo, desde este punto de vista, una reorganización sólo de la estructura militar superior de un país (más allá de la espectacularidad mediática que pueda tener en algunas sociedades) que la abolición del sistema de Servicio Militar y su reemplazo por una fuerza enteramente profesional; comprensiblemente, los niveles de impacto social de una y otra medida son muy distintos y, en consecuencia, la necesidad de socialización de ambas medidas será igualmente diferente. Este fenómeno ya se ha advertido en varias sociedades, precisamente a

---

15 Ver a este respecto DILLON, G.M., op cit. y NAVARRO, op cit..

16 Ver a este respecto, por ej., SNIDER, Don M., & MIRANDA, Carlton-Carew (eds.) *Us Civil Military Relations in crisis or transition?* The Center for Strategic and International Studies, Washington DC, 1995, especialmente 1.

propósito de la abolición del sistema de conscripción y su reemplazo por un ejército enteramente profesional.

En íntima relación con lo anterior está la cuestión de la contingencia. En los dominios de la técnica legislativa y de la praxis política, legislar sobre la contingencia normalmente constituye una garantía de desastre; la norma legal, por su misma naturaleza, ha de regular situaciones de manera permanente, neutra y general respecto de la singularidad. En este escenario, la promulgación de leyes para responder a situaciones específicas, normalmente puede producir en el mediano y largo plazo efectos contraproducentes y muy distintos de los buscados en el fragor del debate político y mediático; esto es especialmente válido en el ámbito de la defensa, habida consideración de carácter crecientemente tecnificado que tiene la función respectiva y cuyos efectos impregnan todo su entorno, incluyendo muy especialmente sus procesos de modernización.<sup>17</sup> El carácter débil, cortoplacista y confuso del debate político y académico que se generó en Chile en torno a la vigencia del Servicio Militar, a propósito de los trágicos sucesos de Antuco, constituyen una confirmación de lo expresado.

El otro aspecto que debe ser considerado en este punto es el efecto del clima político general reinante en un país. Es evidente que un clima político enrarecido o inusualmente agitado, cualquiera sea su causa, puede resultar al menos inconducente y muy posiblemente contraproducente, para los efectos de un proceso de modernización en defensa. Desde luego, tal clima afectará la posibilidad de socializar adecuadamente la iniciativa correspondiente con una perspectiva técnica y con sentido de Estado. Además, un clima político agitado inevitablemente generará actitudes proselitistas y partisanas respecto de tales iniciativas, lo que comprometerá los necesarios consensos en torno a su temporalidad y extensión y, en casos extremos, puede comprometer el carácter apolítico y neutral inherente a las Fuerzas Armadas profesionales.<sup>18</sup> A lo anterior es necesario agregar que las fuerzas militares, más allá de su inserción jurídica formal en la estructura de poder del Estado, constituyen en sí un componente del ejercicio efectivo del poder, lo que normalmente es más apreciado por algunos referentes políticos que por otros. Este fenómeno, ya

---

17 Sobre el carácter tecnificado de la función de defensa y sus efectos en el plano político, ver HOFFMANN, S., *The State of War*, Praeger Publishers, New York 1965.

18 Por ej., uno de los temas que ha causado impacto en las relaciones civiles-militares en Estados Unidos es el hecho que crecientemente, muchos generales y almirantes muy poco después de retirarse, se pronuncian políticamente por uno de los partidos o por los candidatos a la presidencia, lo que en sugiere que ya antes de su retiro tenían actitudes partisanas. Citado por SNIDER & MIRANDA.

advertido por Maquiavelo, puede contribuir también a inducir actitudes partisanas y proselitistas a propósito de las iniciativas de modernización en defensa. Los períodos eleccionarios, por ejemplo, son particularmente poco apropiados para introducir grandes iniciativas de modernización en defensa, especialmente si éstas involucran procesos parlamentarios. Con todo, esta es una tentación permanente y de hecho es relativamente frecuente que los temas militares, de un modo u otro, aparezcan en los procesos eleccionarios de algunos países, aunque esto normalmente ocurre en naciones en las que las relaciones político–militares se encuentran perfectamente afianzadas en torno al liderazgo civil efectivo y, por lo tanto, los riesgos de politización castrense son sensiblemente menores.<sup>19</sup>

Otra cuestión de la mayor relevancia en el escenario político doméstico dice relación con la necesaria voluntad política para implementar los procesos de reforma y modernización. La evidencia sugiere claramente que, en general, y salvo excepciones que sólo confirman la regla,<sup>20</sup> las iniciativas de este tipo son resistidas con mayor o menor fuerza por las instituciones militares y también por algunos sectores políticos. La autoridad política, especialmente el Ejecutivo, requiere de considerable voluntad para la consecución de estos procesos que implican al mismo tiempo negociación, persuasión y decisión.

Los ejemplos en este sentido son muy explícitos. Las extensas, complejas y en ocasiones tensas negociaciones que debió realizar la Casa Blanca con las instituciones militares y con el Congreso a propósito de la National Security Act de 1947 y de la creación de la Secretaría de Defensa son bien conocidas;<sup>21</sup> con todo, es necesario tener pre-

---

19 Por ejemplo, en las elecciones anticipadas convocadas por el gobierno conservador en Gran Bretaña en junio de 1983, la cuestión de la defensa tuvo un perfil central; Margaret Thatcher capitalizó con éxito los ecos emotivos derivados del entonces reciente triunfo británico en el conflicto del Atlántico Sur; además, aprovechó la repulsa del electorado al fuerte sentimiento antimilitarista y contrario a la defensa que en esos años existía en el Partido Laborista. En este mismo sentido, las elecciones presidenciales de 1979 en Estados Unidos, estuvieron marcadas por la reacción de su población ante la declinación estratégica *vis a vis* la Unión Soviética, ocurrida durante la administración de Carter y por los ecos del fracaso de la Operación “Eagle Claw”, el intento de rescate de los rehenes en Teherán; en esta perspectiva, la plataforma política del Partido Republicano enfatizó expresamente la recuperación del liderazgo estratégico para Estados Unidos, fundamentalmente incrementando su poderío militar.

20 La excepción más frecuentemente citada en la literatura comparada es el proceso de transformación de las fuerzas militares de Israel, en 1948, de ser las fuerzas irregulares con que contaba la nación judía en Palestina en los tiempos del Mandato, se transformaron en la IDF, una fuerza regular, permanente, integrada y unificada con ramas terrestres, aéreas y navales. Con todo, el proceso no fue del todo tranquilo ni exento de complejidades, especialmente por la identificación de algunos sectores del *Haganna* y del *Palmach* con el ala más de izquierda del Partido Laborista, lo que complicó su transformación en fuerzas genuinamente nacionales y apolíticas. La figura central en este proceso fue el Primer Ministro David Ben-Gurión, quien con sagacidad advirtió el escenario y con paciencia y persuasión, consiguió integrar las diversas facciones existentes en las organizaciones irregulares, despolitizarlas y transformarlas en una fuerza nacional efectiva.

21 Ver nota 11.

sente que si bien el ejemplo estadounidense es bastante extremo, no es menos cierto que se generó en el seno de la sociedad en la que el principio de supremacía y liderazgo civil sobre los militares posiblemente está más arraigado que en ninguna otra. Una situación similar ocurrió en Gran Bretaña en las etapas iniciales del extenso proceso de modernización militar que comenzó inmediatamente después de la Segunda Guerra Mundial, pese a que en este caso el impulso inicial lo dio Lord Mountbatten, Jefe del Estado Mayor Imperial y que, como Jefe de Operaciones Combinadas durante la guerra, advertía la necesidad de una modernización de la organización superior de la defensa en el Reino Unido.<sup>22</sup>

Naturalmente, este no es un tema reservado a las iniciativas de modernización en las grandes potencias. El fenómeno es igualmente perceptible en las potencias medianas y en magnitudes de tensión política, actual o potencial, y complejidad técnica comparables. Esto apunta a la necesidad de que las autoridades políticas combinen armoniosamente sus capacidades técnicas de gestión, con la necesaria dosis de voluntad política, frente a sus organizaciones militares, todo ello dentro del esquema jerárquico establecido en el sistema jurídico correspondiente.

## **b. EL ESCENARIO INTERNACIONAL Y LA SITUACIÓN ESTRATÉGICA**

Todo proceso de modernización o reestructuración en el campo de la defensa genera una ventana de vulnerabilidad para el país, la que reduce y acota la extensión de oportunidades para realizarlo. Evidentemente, ésta deriva de la disminución de la capacidad de las Fuerzas Armadas o, en términos más amplios, de la reducción de la posibilidad del Estado de proveer el bien público defensa nacional. Naturalmente, la extensión, la gravedad y la duración de esta ventana dependerá de la profundidad y la naturaleza del proceso de reestructuración; así, una iniciativa comparativamente menor de reemplazo y reequipamiento de sistemas de armas genera un nivel de vulnerabilidad inferior al que puede producir un proceso profundo de reorganización de toda la estructura militar del país.

---

22 En relación a las vicisitudes del proceso de reforma y modernización en Estados Unidos, ver por ejemplo LOVE, Robert W. *History of the Us Navy Volume Two 1942-1991* Stackpole Books, 1992, especialmente Capítulo Quince. "Defending Containment and Resisting Unification 1948-1949". Respecto del caso británico, ver EDMONDS, Martin *Central Organizations of Defence*. Westview Press, Boulder, Colorado, 1985. Capítulo 1.

De lo expresado fluyen tres consecuencias importantes: **i)** todo proceso de modernización o reorganización mayor de la defensa o de las fuerzas militares, idealmente debe ejecutarse en períodos de estabilidad internacional y de ausencia de amenazas o, al menos, en condiciones de amenaza disminuida; **ii)** durante tales períodos, el país debe reducir los efectos de la ventana de vulnerabilidad utilizando otros recursos, preferentemente diplomáticos, para incrementar su seguridad; y **iii)** los procesos de modernización de la defensa deben ser graduales en su aplicación y crecientes en su naturaleza.

Sin embargo, estas consecuencias generan, a su turno, situaciones prácticas complejas. Desde luego, cualquier observador sagaz advierte un contrasentido entre la necesidad de un período de estabilidad internacional y el hecho que, en muchos casos, las iniciativas de modernización de la defensa son, precisamente, la respuesta a un nuevo escenario internacional del país que requiere respuesta de tipo militar. Esto puede ocurrir incluso durante el desarrollo de un conflicto armado o en períodos de extrema tensión internacional. Uno de los ejemplos más relevantes en este sentido fue el proceso de modernización realizado en Prusia, a comienzos del siglo XIX, uno de los más extensos y exitosos en la Época Contemporánea, el que fue ejecutado en medio de los conflictos napoleónicos y que involucró tanto aspectos netamente técnicos de la guerra como cuestiones de entrenamiento y organización. Por otra parte, Cohen y Gooch en su clásico *Military Misfortunes The Anatomy of Failure in War*,<sup>23</sup> analizan como ejemplos particularmente graves de desventura militar dos casos históricos que en el fondo ponen de relieve la incapacidad de la conducción política y del estamento militar de generar iniciativas de modernización y adaptación durante el tiempo de guerra, de lo que se deduce naturalmente que estos procesos no sólo pueden ocurrir durante un conflicto sino que, en ocasiones, deben necesariamente efectuarse bajo esas condiciones.<sup>24</sup>

Por otro lado, es necesario tener presente que si bien es cierto que las políticas de exterior y de defensa son complementarias y deben

---

23 COHEN, Eliot A. & GOOCH, John *Military Misfortunes The Anatomy of Failure in War*. The Free Press, 1990.

24 Los ejemplos identificados por ambos autores son: 1) el fracaso de los esfuerzos de la Armada de Estados Unidos contra los submarinos alemanes en el Atlántico en 1942, que califican como un aprendizaje deficiente de la experiencia británica entre 1939 y 1942; y 2) el colapso del Ejército francés en mayo-junio de 1940 que, siendo una desventura catastrófica contiene, sin embargo, muchos elementos de una incapacidad de modernizarse en el tiempo transcurrido entre el estallido de la guerra, en septiembre de 1939, y el inicio de la ofensiva alemana en el frente occidental en mayo de 1940. Ambos casos debieron haber implicado una capacidad de efectuar cambios doctrinales y organizacionales *durante* el conflicto.

estar integradas y coordinadas, idealmente como parte de una gran estrategia de inserción del país en el sistema internacional, ambas políticas no se compensan mutuamente por lo que, más allá de cierto límite, no es posible reemplazar la menor capacidad militar con una actividad diplomática más intensa o exitosa.<sup>25</sup> Finalmente, pero de ninguna manera es lo menor, también parece existir una contradicción entre la condición gradual y creciente de los procesos de modernización en defensa y el hecho que la ventana de oportunidades para realizarlo es más estrecha, tanto en lo doméstico como en lo internacional, que en otros ámbitos del quehacer público. Todo esto es cierto y debe ser ponderado en los procesos de modernización militar.

Existen numerosas experiencias históricas de los efectos político, estratégico y militar derivados de procesos de reestructuración militar. Quizás si la más traumática, brutal y extrema fueron las consecuencias de las purgas efectuadas por Stalin en el cuerpo de oficiales de las Fuerzas Armadas soviéticas en 1937-38.<sup>26</sup> Stalin advirtió el efecto que tales purgas habían producido en la capacidad de las fuerzas soviéticas e intentó ganar tiempo pactando con Hitler en el verano de 1939 (el origen del Pacto Ribbentrop-Molotov); sin embargo, cuando se produjo el ataque alemán a la Unión Soviética en 1941, el Ejército Rojo no se había recuperado totalmente, lo que tuvo un impacto directo en sus desastrosas derrotas de junio-octubre de 1941.<sup>27</sup>

Otro ejemplo, aunque de naturaleza y magnitud distinta ocurrió durante la Guerra de Corea. La incertidumbre estratégica y la focalización excesiva en la estrategia nuclear, propia del proceso de modernización militar de la posguerra, significaron, al menos en el caso de Estados Unidos, una reducción considerable de sus capacidades convencionales, las que fueron puestas a prueba durante las etapas iniciales de dicho conflicto. Afortunadamente para Occidente, la naturaleza y extensión de la Guerra de Corea permitió una reversión

---

25 Ver NAVARRO, Miguel, GRAN ESTRATEGIA NACIONAL. Un Diseño de Inserción de las Potencias Medianas en el Sistema Internacional. *Revista Política y Estrategia* N° 94, Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos.

26 Entre 1937 y 1938, Stalin con diversos pretextos, ejecutó a más de 8.000 oficiales de las Fuerzas Armadas soviéticas. Esta purga tuvo por objeto, primordialmente, acrecentar su poder personal y eliminar cualquier foco de disidencia en el estamento castrense.

27 Por ejemplo, al momento del ataque alemán, el Ejército Rojo tenía aproximadamente 10.000 tanques en circunstancia que la Wehrmacht atacó con poco más de 3.200. Sin embargo, y nuevamente por razones políticas, los vehículos soviéticos estaban repartidos a todo lo largo del frente, en pequeños destacamentos de apoyo a la infantería y nada pudieron hacer frente al ataque de las divisiones blindadas alemanas. En este mismo sentido, el Alto Mando soviético, formado por oficiales con más lealtad política que pericia profesional, no tenía experiencia en la maniobra de grandes unidades militares, todo lo cual quedó patente en las primeras semanas de la campaña, jalonada con estrepitosas derrotas soviéticas.

de tal tendencia, con el consiguiente refuerzo de sus capacidades militares convencionales y el comienzo de la generación de toda una estrategia de empleo gradual y flexible de las armas nucleares, que alcanzó su máxima expresión en los años setenta.<sup>28</sup>

Fluye de lo expresado la conveniencia de realizar los procesos de modernización en defensa en tiempos de estabilidad internacional, precisamente con la finalidad de reducir la ventana de vulnerabilidad que tal proceso genera. Además, el desarrollar iniciativas de modernización en situaciones internacionales complejas conlleva un riesgo similar al de la agitación política doméstica, en el sentido de forzar soluciones sobre la contingencia, lo que puede conspirar tanto contra la sapiencia de la solución como su permanencia en el tiempo. El caso del Sistema de la Ley del Cobre en Chile constituye un excelente ejemplo de lo aseverado.<sup>29</sup> Con todo, esto debe ser debidamente matizado y ponderado en cuanto, como se ha expresado, muchos procesos de modernización en defensa efectivamente son la respuesta militar a cambios en la situación internacional que afectan la posición y/o los intereses del país que los realiza. La cuestión aquí gira en torno a la naturaleza de la evolución de la condición de seguridad del país y a la inminencia de las amenazas o riesgos que estos representan. La gradualidad y cadencia del proceso de modernización es igualmente un elemento relevante a considerar, en cuanto mecanismo para minimizar los riesgos citados. (Ver Parte I, Párrafo 2).

En síntesis, la ventana de oportunidades para la modernización y/o reestructuración de la defensa es más limitada y acotada que la que se produce para las demás funciones públicas, lo que a su turno acota las iniciativas correspondientes tanto en el ámbito de la política doméstica como en el de la política exterior. Naturalmente, esto

---

28 En relación a la evolución de la estrategia nuclear ver, por ejemplo, FREEDMAN, Lawrence *The Evolution of Nuclear Strategy*. McMillan, London, 1982.

29 Esta situación se manifestó en la dictación de los dos cuerpos normativos en que se sustenta el sistema: la Ley N° 7.144, de enero de 1942, que fue una legislación “de pánico”, aprobada en el Congreso en menos de un mes como respuesta a la extensión de la Segunda Guerra Mundial al frente del Pacífico, en diciembre de 1941, y ante la constatación de la muy feble capacidad militar del país en ese momento lo que, a su turno, era consecuencia del largo período de subinversión en defensa generado por la “Reacción Civilista” del decenio anterior. Esta ley sólo estableció un mecanismo de apropiación especial de recursos, mas no incluyó un estudio acerca de las verdaderas necesidades de la Defensa Nacional en ese momento. Lo mismo ocurrió con la Ley N° 13.196 de 1959, que fue una respuesta ante la desmedrada condición militar del país, que quedó en evidencia con motivo del incidente del islote Snipe. En ambos casos, la prisa por legislar sobre la contingencia impidió realizar estudios acerca de las necesidades financieras objetivas de la defensa produciendo, en definitiva, un divorcio entre la cantidad de recursos financieros apropiados por el sistema y los requerimientos estratégicos del país. De hecho, esta sigue siendo una de las mayores debilidades del Sistema de la Ley del Cobre. (Ver Parte II, Párrafo 3).

sugiere que, existiendo condiciones favorables para una iniciativa de modernización, éstas deben utilizarse en plenitud haciéndolas lo más extensa posible, según sea necesario para las nuevas realidades y necesidades políticas y estratégicas de la función de defensa y de una manera compatible con los escenarios y realidades de la política doméstica de la sociedad de que se trate.

## 2. LA APROXIMACIÓN RACIONAL: SENTIDO Y GRADUALIDAD DEL PROCESO DE MODERNIZACIÓN

### a. EL SENTIDO DE LA MODERNIZACIÓN EN DEFENSA

Las iniciativas de modernización de la defensa son siempre de naturaleza política, tanto en su concepción como en su ejecución. Sabido es que la conducción de la defensa –nivel en el que se desarrollan las iniciativas de modernización– es una actividad esencialmente política que corresponde a la función de “gobierno” como distinta de la de “administrar”, clasificación que es aceptada en la doctrina y en los ordenamientos constitucionales modernos, incluyendo el chileno.<sup>30</sup>

Esta clasificación es importante porque los procesos de modernización de la defensa, exceptuando los muy menores, se manifiestan siempre en el ámbito de la conducción política y son parte de la función de gobierno que la administración ejecuta en el campo de la defensa. Esto es natural en la medida que cada administración define e implementa su propia política de defensa, incorporándole su singular visión política financiera y valórica; además, debe adaptarse a los cambios en las condiciones domésticas e internacionales que inciden en la ejecución de la función de defensa.

Otra cuestión relevante en este nivel es la actitud del gobierno hacia la defensa y las Fuerzas Armadas. Cada administración tiene su propia visión al respecto, la que deriva de múltiples factores que son singulares a cada una: sensibilidad al tema, concepciones políticas y filosóficas del grupo que detenta el poder, comprensión de los escenarios internacionales del país y de la contribución de la defensa a

---

30 Ver SILVA Bascuñán, Alejandro. *Tratado de Derecho Constitucional*. Tomo I, Capítulo VI. En el derecho positivo chileno tanto la Constitución como su legislación complementaria reconocen esta separación, por ejemplo, en el artículo 24 de la Carta que radica en el Presidente de la República las facultades de gobierno y administración, y en el artículo 22 de la Ley N° 19.653 que dispone que los ministerios son los órganos de colaboración directa del Presidente en las funciones de gobierno y administración de sus respectivos sectores. En general, respecto de la naturaleza de la conducción de la defensa en el nivel político, véase NAVARRO, Miguel. *La Conducción Política de la Defensa*. *Revista "Política y Estrategia"* N° 96, Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos, 2004.

éstos, experiencia y conocimiento personal del tema de los encargados de la conducción política y otros varios. Un elemento muy relevante en este campo es la actitud del grupo político dominante hacia el ejercicio del poder: como se ha expresado, es evidente que un grupo con sólida y verdadera vocación de poder tendrá hacia la Defensa y las fuerzas militares una actitud distinta que la de otro grupo que, aún accediendo al poder o incluso detentándolo, carezca de tal vocación y, en consecuencia, ignore los mecanismos y ritualidades de su ejercicio.

De lo expresado se deduce que un gobierno con interés o preocupación por la función de defensa será más proclive a realizar procesos de modernización oportunos y eficaces y otro, con una actitud más neutra o indiferente, tendrá naturalmente menos inclinación a hacerlo o limitará sus iniciativas en espectro y profundidad.<sup>31</sup> El elemento ideológico es aquí relevante y se aplica en ambos sentidos: en la práctica política, la ideología que orienta el grupo que ejerce el poder es uno de los factores más relevantes en la orientación de los procesos de cambio, para bien o para mal. Un ejemplo en sentido negativo lo constituyó el *Libro Blanco de la Defensa* de 1957 en Gran Bretaña en el cual, por razones fundamentalmente ideológicas y de política doméstica del Partido Laborista, entonces en el poder, se realizaron recortes sumamente significativos en el presupuesto militar y, al mismo tiempo se cancelaron una serie de grandes proyectos militares, lo que afectó de manera irreversible a la industria militar británica y le permitió a Francia tomar la delantera tecnológica en Europa. Algo similar ocurrió en Australia, con motivo de la elección del Partido Laborista en 1972.<sup>32</sup>

---

31 Ejemplos en uno y otro sentido lo constituyen la actitud de los gobiernos turco, inmediatamente antes de la Primera Guerra Mundial y británico, en el período inmediatamente posterior al mismo conflicto. En 1909, el gobierno turco de corte nacionalista y especialmente el Ministro de Guerra Enver Pasha, que tenían una amplia y segura concepción del poder y sus instrumentos, habían desarrollado un vasto plan de modernización del Ejército, sustentado en la inminencia de una guerra en Europa y en la posición estratégica de Turquía. Dicha modernización fue total y se extendió a todos los campos de doctrina, la táctica, la tecnología y la administración de personal del Ejército y estuvo acorde con las capacidades y realidades de éste hacia 1909. Por el contrario, el gobierno británico en el decenio de los 20, se concentró en una reducción masiva (lo que después de todo es una forma de reestructuración) y en cambios doctrinales orientados fundamentalmente a operaciones de patrullaje del imperio. Esta aproximación resultaba de la convicción forzada de la imposibilidad de ocurrencia de guerras mayores en los siguientes 20 años. La actitud británica es, además, una prueba de que la actitud de los gobiernos no sólo puede estar formada y condicionada por experiencias personales, sino también por una errada lectura de los acontecimientos internacionales.

32 En diciembre de 1972, el Partido Laborista australiano accedió al poder, luego de 23 años de predominio de la Coalición Liberal-Nacional. La plataforma política laborista estaba basada fundamentalmente en temas de bienestar social y se había comprometido solemnemente a no afectar al gasto en defensa. Sin embargo, a poco andar el nuevo gobierno comenzó un amplio programa, en parte abierto y en parte encubierto, de disminución del tamaño y capacidades de las fuerzas militares. Esto afectó significativamente la moral del personal, produciéndose masivas renunciaciones y otros efectos nocivos. Para una idea del efecto de este proceso en la Real Fuerza Aérea Australiana ver: Group Captain Issac, Keith (RAAF Ret.) *Australian Air Power a Time of Crisis*. Air Enthusiast International, Vol 6 N° 3 marzo de 1974.

Pero los gobiernos no pueden (o no deben) limitar sus iniciativas de defensa a sus convicciones ideológicas o a las experiencias y gustos personales de sus autoridades. La defensa es una de las funciones básicas de toda sociedad, calidad que comparte actualmente con el gobierno interior, el manejo de la hacienda pública, la administración de justicia y las vinculaciones exteriores. En tal sentido, el Estado y, más precisamente la administración, deben proveer los bienes públicos correspondientes de manera eficiente y proba, dentro del concepto de accountability; este es un principio general que se aplica a toda la función pública incluyendo, naturalmente, la defensa. En esta perspectiva, la responsabilidad del Ejecutivo en el ámbito de la defensa se extiende a tres áreas específicas: **i)** la provisión del bien público seguridad exterior, centrada en la mantención de una capacidad militar suficiente para asegurar el funcionamiento del país como entidad soberana en el sistema internacional, garantizar su integridad territorial y la protección de sus intereses vitales; **ii)** el empleo de los recursos militares como apoyo a su política exterior y a los valores que proyecta en el sistema internacional; y **iii)** la utilización eficiente de los recursos públicos en la provisión de la seguridad externa del Estado y en el apoyo a sus intereses internacionales.

Fluye de lo ponderado en los párrafos anteriores que los procesos de modernización en defensa son, o deben ser, siempre de naturaleza política, aun cuando su expresión concreta se ejecute sólo en el ámbito castrense o se manifieste principalmente en los aspectos financieros de la función. De igual modo, en cuanto es obligación del Estado el proveer el bien público defensa de una manera eficaz y oportuna, el gobierno debe realizar todas aquellas iniciativas para mantener sus capacidades de una manera funcional a los intereses del país. Sabido es que la historia está plagada de casos de imprevisión militar en toda la gama de situaciones, pero ello no afecta el valor de la premisa teórica: cada Estado es responsable de su propia seguridad, y no puede delegarla, no obstante la existencia de regímenes internacionales de seguridad.

Desde otro punto de vista, todo proceso de modernización en defensa debe reconocer las peculiaridades de la función de defensa y especialmente las de las fuerzas militares. Es evidente que la ritualidad y cadencia de un proceso de modernización es diferente según afecte a instituciones militares independientes entre sí, tradicionales, fuertes y con liderazgos perfilados y sólidos o que se aplique a instituciones unificadas o de reciente creación o carentes de mandos perfilados. Esto se ha apreciado, por ejemplo, en los variados intentos de unificación de fuerzas militares o en la gestación de la actividad conjun-

ta.<sup>33</sup> Por otra parte, pero en este mismo sentido, la autoridad política debe tener presente que dentro de los distintos campos de la gestión pública, la de defensa es la única en la que la autoridad superior, el ministerio o secretaría de defensa, tiene una cultura organizacional y una modalidad orgánica de toma de decisiones distinta de la de las organizaciones subordinadas, las fuerzas militares. Así, mientras que en el nivel político las decisiones son fundamentalmente lineales y consensuales, en el estamento castrense son, por naturaleza, verticales y de autoridad. Esto tiene un profundo efecto en la forma cómo se internaliza un proceso de modernización al interior de la organización de defensa, en comparación con lo que ocurre en los demás campos del quehacer público.

No menos importante es el efecto social de las grandes iniciativas de modernización o transformación en defensa. En la medida que la defensa es una función básica de la sociedad y que las fuerzas militares están inmersas en y son parte del tejido social, es natural que los procesos de modernización tengan efectos en este ámbito. El mismo ejemplo de Prusia a comienzos del siglo XIX, citado en párrafo anterior, ilustra este punto: el gran mérito de los grandes conductores de este proceso, Scharnhorts y su discípulo y continuador Gneisenau, fue comprender que la reforma militar no sólo debía extenderse a cuestiones de movilidad estratégica, de táctica y de preparación profesional del cuerpo de oficiales, sino que debía involucrar a la sociedad en su conjunto, en términos de prepararla para el conflicto.<sup>34</sup> Naturalmente, los efectos sociales de cada proceso de reforma militar serán conmensurables a su naturaleza, profundidad y extensión. Una de sus manifestaciones más relevantes se refiere a los sistemas de servicio militar y, en consecuencia, a las iniciativas para

---

33 Por ejemplo, en mayo de 1967, Canadá unificó sus fuerzas hasta entonces divididas en Ejército, Armada y Fuerza Aérea, en una sola: las Fuerzas de Defensa del Canadá. Este proceso fue motivado fundamentalmente por razones financieras y, desde luego, fue llevado a un extremo, estableciéndose entre otras medidas, un sistema de grados único, cualquiera fuese el mando correspondiente, incluso en la componente naval de la nueva fuerza unificada: así, por ejemplo, los buques mayores pasaron a ser mandados por “coroneles”. Las Fuerzas Armadas canadienses eran en cierto modo, herederas de las tradiciones militares británicas y habían creados un *ethos* propio en las dos guerras mundiales, aunque siendo esencialmente de conscripción, no tenían una fuerte tradición; sin embargo, el proceso de unificación fue grandemente resentido lo que motivó una reversión gradual del mismo en los años siguientes. Además, los ahorros reales o presuntivos del proceso fueron neutralizados con la inflación que afectó al Canadá el año 1968. Algo similar ocurrió, por ejemplo, en Estados Unidos a propósito del establecimiento de lo conjunto, proceso que requirió una ley para implementarse definitivamente.

34 Esto involucró una profunda reforma social que abolió parte de los privilegios de la nobleza, eliminó el sistema de servidumbre e incrementó la participación e influencia política de la clase media, todo contra la voluntad del monarca Federico-Guillermo III. Además, creó una fuerza de reserva de gran tamaño y utilidad militar, el *Landwehr*. Para un estudio detallado de las reformas militares prusianas del período y su efecto político y militar, véase GOERLITZ, Walter. *History of the German General Staff 1670-1945*. (trad. de Brian Battershaw) Frederick Praeger Books, New York, 1953.

eliminarlo y transformar las fuerzas militares en organizaciones completamente profesionales; desde luego, esto perfila la importancia del efecto social en muchas potencias medianas, incluyendo a Chile.<sup>35</sup>

## **b. LA CAPACIDAD DE GESTIÓN EN DEFENSA: EL LIDERAZGO CIVIL**

En íntima relación con lo anterior está la capacidad de gestión de la autoridad política y la cuestión personal. La sintonía fina entre las autoridades civiles y los mandos militares es parte de la conducción política de la defensa y como tal, está condicionada por los factores que afectan a ésta.<sup>36</sup> En esta perspectiva, dentro del proceso de gestión en defensa, la capacidad, el conocimiento del tema y el interés personal del Ministro o Secretario de Defensa asumen una importancia fundamental: “Se ha sugerido –dice Edmonds, aludiendo a la Gaceta de la Cámara de los Comunes– que la fuerte personalidad de Healey, junto con su profundo conocimiento de las materias de defensa, le permitió dominar a sus colegas (del Gabinete) y evitar así la reforma de la estructura central, porque podía manejar el sistema sin él”.<sup>37</sup> A mayor abundamiento, el tema personal adquiere más importancia en el campo de la reforma en defensa, precisamente por la diferencia entre los modos decisionales que se advierten entre el nivel político, el ministerio, y las fuerzas militares que le están subordinadas; es necesario tener presente que toda modernización, cualquiera sea su extensión, implicará, a un tiempo, un proceso de negociación con las fuerzas militares y la imposición del nivel político de sus resoluciones.

Un elemento muy importante de la voluntad política dice relación con la capacidad de gestión de la autoridad política en cuanto la defensa es una actividad cada vez más técnica y tecnificada, lo que se extiende a sus aspectos de conducción. En esta óptica, la implementación de un proceso de modernización y/o reforma implica necesariamente una gran capacidad de gestión, especialmente en el campo de la conducción; ella será mayor mientras más extensa y profunda es la reforma o proceso modernizador.

Aquí, el tema se inscribe de lleno en la cuestión del liderazgo civil en defensa. Sabido es que este concepto gira en torno a la capacidad

35 Ver Parte II párrafo 4.

36 Ver a este respecto, NAVARRO, Miguel. *La Conducción Política de la Defensa*. Revista op. cit. Parte II.

37 Se refiere a Dennis Healey, Ministro de Defensa del gobierno laborista entre 1964 y 1970. EDMONDS, Martin. *Central Organizations of Defence*, Westview Press, Boulder, Colorado, 1985, Capítulo 5.

genuina del nivel político de conducir la función de defensa en sus ámbitos de competencia, de una manera eficaz, eficiente y aceptada por el estamento castrense, lo que implica tanto la voluntad política como la capacidad técnica y profesional.<sup>38</sup> La modernización es, entonces, una manifestación de esa capacidad de gestión, expresada en iniciativas político-técnicas específicas.

Entonces, en términos generales, un proceso de modernización exitoso y funcional requerirá en este aspecto de autoridades civiles comprometidas y con conocimientos profundos acerca del tema, pero que al mismo tiempo sean capaces, idealmente, de generar una visión compartida con las fuerzas militares.

### **c. LA GRADUALIDAD**

Es el último elemento presente en el sentido de la modernización de la defensa. Hoy es ampliamente aceptado que todo proceso de modernización debe ser gradual, si afecta a una organización grande y con procedimientos establecidos y funcionales. Esto es especialmente aplicable a la modernización en el campo de la defensa y muy especialmente en el campo organizacional y de toma de decisiones, es decir, en la modernización de la cúpula de la organización política de la defensa, de suyo una cuestión de alta política.

Esta gradualidad parece oponerse a la estrechez de la ventana de oportunidades propia de la modernización en defensa y, en efecto, constituye una condicionante del mismo. Sin embargo, es un tema permanente en los casos de modernización ministerial y de las agencias no militares que le están subordinadas. La gradualidad se sustenta tanto en factores funcionales como en cuestiones de cultura organizacional. En el primer campo, es necesario tener presente que toda iniciativa de modernización implica alguna forma de alteración en el funcionamiento de la organización, lo que en el caso de la defensa puede extenderse tanto a temas administrativos y rutinarios como a temas más profundos, como por ejemplo, el proceso de definición cotidiana de la política de defensa, que constituye una de las responsabilidades del Ministerio o Secretaría de Defensa.<sup>39</sup> En lo que dice relación con los aspectos culturales involucrados, esos se manifiestan fundamentalmente en la eventual resistencia de los altos burócratas y los funcionarios menores

---

38 Definición del autor. Ver NAVARRO, Miguel, *La Conducción Política de la Defensa*, op. cit. I Parte.

39 Ver NAVARRO, Miguel. *La Conducción Política de la Defensa*, op. cit. Parte II, Párrafo 1.

que serán real o presuntamente afectados por los cambios en la organización. Este es un tema relevante ya que, en muchos casos, una iniciativa de esta naturaleza puede afectar el clima laboral en la organización. Si esto ocurre en el Ministerio o Secretaría de Defensa puede extender artificial e innecesariamente el período de vulnerabilidad que se produce y que ya fue analizado en el párrafo anterior.

En síntesis, los procesos de modernización en defensa son esencialmente políticos en su naturaleza aunque sólo se extiendan a las Fuerzas Armadas y, como tal, comparten los lineamientos y postulados del grupo político que detenta el poder. La cuestión ideológica juega un papel relevante en tales iniciativas, pero normalmente resulta contraproducente dado el carácter excluyente y rígido de sus planteamientos. Por otra parte, un proceso exitoso normalmente presupone autoridades políticas con conocimientos sobre el tema, capacidad de gestión y voluntad política suficiente, considerando los distintos actores involucrados, especialmente las fuerzas militares y los procesos de negociación e imposición implícitos en cada iniciativa de modernización; en suma, una manifestación del liderazgo civil en defensa. Además, los procesos de modernización han de ser graduales en su desarrollo e implementación, pero de una manera compatible con la necesidad de reducir al máximo la ventana de vulnerabilidad que esas iniciativas normalmente llevan consigo.

### **3. OTROS ASPECTOS POLÍTICOS: LOS CONSENSOS Y LAS RELACIONES CIVILES-MILITARES**

#### **a. LOS CONSENSOS POLÍTICOS**

Naturalmente, los procesos de modernización en defensa –y de hecho, en cualquier área de gestión– están orientados a crear situaciones permanentes en el tiempo y vigentes hasta que un nuevo escenario haga patente la necesidad de una nueva iniciativa. Esta permanencia requiere de amplios consensos políticos de modo que sus resultados no se vean afectados por las naturales alternancias en el poder propias de los sistemas representativos. Es necesario tener presente que si bien es cierto que, conceptualmente, la política de defensa es una política de Estado, en el sentido de ser compartida por todos los referentes políticos, no es menos cierto que tal calidad es, en muchos aspectos, una condición ideal y que en la praxis política cada administración define e implementa cotidianamente su propia política, conforme a los postulados, principios e ideología que orienta su acción general de gobierno.

En esta perspectiva, para obtener la necesaria permanencia y constancia en los procesos de modernización en defensa, cualquiera sea su extensión y ámbito de aplicación, es necesaria la generación de consensos políticos amplios respecto de su naturaleza, extensión y aplicación de cada iniciativa específica, responsabilidad que recae normalmente en el Ejecutivo, en cuanto es en esta sede donde normalmente se generan estas iniciativas.<sup>40</sup> Naturalmente, estos consensos son más necesarios, diríase indispensables, en el caso de aquellos proyectos cuya ejecución se extenderá a más de una administración. Esta condición es particularmente necesaria en los programas pluri-anales de adquisición de sistemas de armas los que, usualmente, se desarrollan en períodos que abarcan varios gobiernos.<sup>41</sup>

La generación de consensos políticos en defensa no siempre es fácil. Si bien es cierto que, después de todo, ningún referente puede oponerse a la mantención de la independencia del país o a la garantía de su existencia en el sistema internacional y, en tal sentido, es posible encontrar acuerdos amplios y muy genéricos respecto de la política de defensa, no es lo mismo en su implementación concreta, ámbito en el cual se encuentran las iniciativas de modernización. Sabido es que cada referente político tiene su propia visión valórica y política respecto de la defensa lo que complica, en ocasiones, el logro de acuerdos específicos y que, además, puedan quedar a cubierto de las vicisitudes y ritualidades de la política contingente.

En este escenario, el Congreso aparece como una instancia especialmente adecuada para la generación de los acuerdos y consensos necesarios.<sup>42</sup> Desde luego, en el Parlamento se encuentran representados todos los referentes políticos relevantes; además, la mayoría de las grandes iniciativas de modernización en defensa, de un

---

40 Naturalmente, esto depende del sistema político específico en el cual estas se generan y de los equilibrios y potestades propias del Legislativo en relación con el Poder Ejecutivo. En Estados Unidos, por ej., es posible que el Congreso genere iniciativas políticas en relación a la defensa.

41 Existen varios ejemplos emblemáticos que demuestran los efectos de los cambios en el poder sobre los programas de modernización militar. Quizás si los más extremos sean el cambio de gobierno en Irán, luego de la revolución islámica que derrocó al Sha en 1976 y el acceso al poder de Fidel Castro en 1959. En el caso de Irán, el nuevo gobierno canceló contratos de adquisiciones en Estados Unidos y en Gran Bretaña por aproximadamente US\$ 1.500 millones (¡los que en todo caso, también fueron desahuciados por los proveedores!) y en el caso de Cuba, Castro canceló igualmente un contrato por un segundo lote de aviones de combate a hélice Hawker Sea Fury aunque, en este caso, Gran Bretaña tenía interés en mantenerlo vigente y ejecutarlo completamente. Aunque los ejemplos son, sin duda, extremos, revelan la precariedad de los programas de modernización que se extiende a más de una administración, especialmente los de adquisiciones de sistemas de armas.

42 Este acápite está tomado en sus aspectos centrales de NAVARRO, Miguel, *El Control Civil de los Militares, el Rol del Congreso*. Trabajo presentado a la IX Jornada de Redacción del Libro de la Defensa de Guatemala, Ciudad de Guatemala, febrero de 2003.

modo u otro, requieren sanción parlamentaria. Esto se aplica tanto a los proyectos de modernización de la organización política superior como a las iniciativas de adquisiciones de sistemas de armas; de hecho, la esencia de los programas plurianuales de adquisiciones de armas en los sistemas comparados descansa en su aprobación parlamentaria lo que, en teoría al menos, les otorga estabilidad en el tiempo.<sup>43</sup> Finalmente, pero de ningún modo es lo menor, en la medida que el interés nacional está por encima de los intereses sectoriales de las fuerzas políticas, es posible suponer que allí se pueden generar con más facilidad los acuerdos pertinentes. De igual modo el Congreso, en su condición de cámara legislativa, es una instancia de reflexión y análisis de las iniciativas correspondientes, teniendo todas las potestades para estudiarlas y mejorarlas en mérito de la voluntad soberana que representa la corporación en todos los sistemas representativos.

En suma, para que cualquier iniciativa política de modernización en defensa tenga la necesaria proyección en el tiempo, es altamente conveniente para el Ejecutivo o por el estamento en el que se genera el proyecto, el obtener consensos y acuerdos específicos respecto de su extensión amplitud y en muchos casos, de sus detalles. Esto es especialmente aplicable a los proyectos que impliquen adquisiciones de sistemas de armas las que por su naturaleza son especialmente vulnerables a los avatares políticos, tanto domésticos como internacionales.

## **b. RELACIONES POLÍTICO-MILITARES: LA NECESARIA NORMALIDAD**

La segunda cuestión política relevante en el ámbito de la modernización es la necesidad de una relación político-militar estable y funcional. En teoría, no es este un requisito indispensable; de hecho es posible que existiendo una relación civil-militar compleja o aun enrarecida, se desarrollen procesos de modernización en el campo de la defensa. Chile es un ejemplo en ese sentido en la medida que el inicio del proceso de modernización de las Fuerzas Armadas, a

---

43 Aun así en la práctica de los sistemas comparados, la estabilidad de tales programas es comparativamente precaria, en la medida que están igualmente expuestos a las vicisitudes de la política contingente. Italia es un buen ejemplo, dado que no obstante utilizar el sistema de los programas plurianuales con acuerdo parlamentario, históricamente sus iniciativas se han visto muy demoradas y aun canceladas, especialmente en el ámbito naval. En relación a las vicisitudes de los programas navales italianos ver, por ejemplo, *Conway's All The World's Fighting Ships 1947-1982. Volume I The Western Powers*, acápite correspondiente a Italia. Existen, además, numerosos otros ejemplos de tal precariedad tanto en sistemas avanzados como en potencias medianas y en países menores.

comienzos del decenio pasado, se gestó en un escenario civil-militar aún marcado por la distancia y un grado de desconfianza entre el estamento político y el mundo castrense que sólo comenzó a superarse con motivo de la redacción del *Libro de la Defensa I* en 1997.<sup>44</sup>

Desde luego, es difícil determinar qué es exactamente una relación político-militar normal. Un criterio básico y de aplicación general es que la vinculación entre el nivel político y las fuerzas militares se genere conforme al marco normativo que establecen la Constitución y/o la legislación común, el que casi invariablemente establece formas más o menos efectivas de subordinación militar al poder civil legítimamente constituido. En derecho constitucional moderno se reconoce la importancia de las fuerzas militares y, por consiguiente, se regulan las relaciones entre éstas y las autoridades civiles.<sup>45</sup> Sin embargo, es un hecho que en el ámbito de la conducción política de la defensa y de las relaciones entre las autoridades políticas y los mandos castrenses la vertiente jurídica no es suficiente; aquí, como en otros ámbitos del derecho político, los elementos normativos estructuran, dan consistencia legal y seguridad jurídica a las relaciones políticas preexistentes entre el nivel político y las fuerzas militares pero, por sí mismas, no generan tales vinculaciones. Además, en algunos casos, la aproximación puramente jurídica a las relaciones político-militares puede generar una ilusión de normalidad que paradójicamente contribuya a perpetuar la anormalidad en las mismas.

Es entonces necesario definir otro estadio de tales relaciones, siendo el mecanismo más utilizado el de la capacidad de gestión efectiva del nivel político y de la aceptación de tal condición por parte del estamento militar. Hay varios mecanismos definidos en la doctrina y en la práctica política, entre los cuales los definidos por Huntington, especialmente el *control civil objetivo* que postula el potenciamiento de la profesionalización militar, son los más aceptados.<sup>46</sup> Sin embargo, todos estos mecanismos de algún modo implican una cierta confrontación entre los estamentos civil y el militar. En esta perspectiva, en fecha comparativamente reciente se ha desarrollado una nueva aproximación a las relaciones entre el nivel político y el estamento militar centrada fundamentalmente en la cooperación entre ambos niveles. Se trata que, dentro de las potestades propia de cada nivel en el sistema democrático, se genere un esfuerzo común en aras de la correcta ejecución de los fines de defensa; esta es la posición de

---

44 Ver Presentación.

45 Ver PAUL Latorre, Adolfo, op. cit. Capítulo II.

46 HUNTINGTON, Samuel. *El Soldado y el Estado. Teoría y Política de las Relaciones Civiles-Militares*. Grupo Editor Latinoamericano, Colección Estudios Políticos y Sociales, Buenos Aires, 1995.

Rebecca Schiff y otros.<sup>47</sup> Fluye de lo expresado, entonces, que una relación político-militar moderna descansa fundamentalmente en una conjunción entre un adecuado esquema de liderazgo civil, sustentado en la normativa constitucional y legal vigente, y una conjunción de intereses y visiones compartidas entre la autoridad civil y el estamento castrense.

Es efectivo que, tal como se pondera al comienzo de este epígrafe, una relación civil-militar normalizada no es indispensable para la ejecución de un programa de modernización de la defensa pero, la evidencia sugiere que es altamente conveniente. Existen numerosos casos en que debido a una relación político-militar compleja, distante o francamente confrontacional, los procesos de modernización de la defensa se han postergado fatalmente o han sido abordados de una manera parcial e ineficaz. Quizás si el más aleccionador, pero a la vez trágico en la época moderna, es el experimentado por Francia en la época inmediatamente anterior a la Segunda Guerra Mundial.<sup>48</sup>

Es posible concluir, entonces, que la existencia de una relación político-militar afiatada, moderna y con sentido de propósito y sustentada en un efectivo liderazgo civil en defensa, es altamente conveniente y puede ser instrumento fundamental de un proceso eficaz y eficiente. Además, una relación de esta naturaleza puede contribuir poderosamente a la formación de los consensos políticos necesarios y a evitar la politización partisana de cualquier iniciativa modernizadora.

## PARTE II

### REFLEXIONES ACERCA DE LA AGENDA DE MODERNIZACIÓN DE LA DEFENSA EN CHILE

#### EL ESCENARIO Y EL SENTIDO DE LA MODERNIZACIÓN

Tal como se expresó en la presentación, las Fuerzas Armadas están desarrollando programas de modernización desde comienzos del decenio pasado.

47 SCHIFF, Rebecca. Civil-Military Relations Reconsidered: A Theory of Concordance *Armed Forces and Society*, 22:1.

48 Durante el decenio de los 30, la sociedad francesa era esencialmente laica y republicana y tendía a ver al Ejército como una institución monarquista y católica, es decir disonante con los valores imperantes en la nación y potencialmente peligrosa desde el punto de vista político. En ese escenario, en 1935, el joven y poco conocido Teniente Coronel Charles De Gaulle publicó un libro titulado *Vers L'Armée du Métier* en el que postulaba la creación de unidades blindadas, tripuladas sólo por personal profesional. Esto provocó una considerable desconfianza en la clase política que creyó ver en esas formaciones blindadas el instrumento del Ejército francés para tomar el poder. El libro incluso fue debatido en la Cámara de Diputados, donde fue rechazado por una amplia mayoría, un procedimiento totalmente inusual en las prácticas políticas republicanas. El proyecto también fue rechazado por el Alto Mando, pero ahí lo fue por razones de excesivo conservadurismo. En consecuencia, en mayo de 1940, al tiempo de la ofensiva alemana, Francia tenía sólo tres divisiones blindadas, aún en fase de experimentación, mientras que Alemania tenía once plenamente operativas y ya con experiencia de combate.

Estas iniciativas representan la visión que cada institución tiene acerca de los cambios experimentados en el escenario estratégico de la república, y de la evolución doctrinal y tecnológica de la ciencia militar en la Posguerra Fría. Estos programas se han manifestado tanto en los aspectos tecnológicos, con la incorporación de nuevos sistemas de armas, como en cuestiones organizacionales, de educación, de manejo financiero y de administración de los recursos humanos de las Fuerzas Armadas. En cuanto visiones individuales, los programas de modernización de las Fuerzas Armadas se han desarrollado de manera independiente unos de otros y del Ministerio de Defensa, aunque han contado con la venia formal de éste. Estos programas, que han experimentado algunos cambios y vicisitudes desde su concepción inicial, especialmente en lo que dice relación con la adquisición de los sistemas de armas correspondientes, están en pleno desarrollo y ejecución.

Posteriormente y con un desfase temporal muy notable, el Ministerio de Defensa inició un programa de modernización orientado a: **i)** dotarse de una estructura y capacidades decisionales reales, propias de un Ministerio de Defensa en forma y que, además, sea coincidente con lo dispuesto en la Ley N° 19.653 Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado respecto de la naturaleza y funciones de los ministerios; **ii)** Administrar en forma más flexible el Sistema de la Ley del Cobre; y **iii)** Incrementar e incentivar lo conjunto en las Fuerzas Armadas. Estos tres objetivos son naturalmente de alta política en cuanto se inscriben de lleno en la definición e implementación de la política de defensa y son parte del proceso de conducción de la misma, en sede política. Sin embargo, no son los únicos que requieren atención como parte del proceso de modernización; existen otros temas de tanta o más importancia, también de categoría de Alta Política, que se encuentran en una fase muy preliminar o que sólo han sido tratados en una perspectiva académica, como por ejemplo, la vinculación entre la política exterior y la política de defensa<sup>49</sup> o las cuestiones relativas a la carrera profesional en las Fuerzas Armadas y otros varios.

## EL SENTIDO DE LA MODERNIZACIÓN

Existe amplio consenso en el estamento político respecto de la necesidad de una modernización profunda en los aspectos de alta política de la función de defensa; sin embargo, no resulta del todo claro si el pleno sentido de tal proceso está igualmente socializado tanto en el estamento político, como en la opinión pública. El Ministerio de Defensa ha sustentado estas iniciativas, a propósito de la divulgación del anteproyecto de ley del mismo ministerio,<sup>50</sup> en la circunstancia que el actual

---

49 NAVARRO, Miguel. *Gran Estrategia Nacional*. op. cit.

50 El Ministerio de Defensa socializó el anteproyecto fundamentalmente en dos instancias: un evento realizado en la Universidad Católica y orientado al estamento académico y una presentación efectuada en la Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos para el mundo castrense. En ambos casos, además, se incluyeron presentaciones acerca de la conducción conjunta.

esquema superior de la organización política de la defensa data desde los tiempos de la Guerra Fría y que, en tal condición, en un nuevo escenario internacional, debe modernizarse. Ciertamente, esta aproximación es válida en cuanto efectivamente dicha orgánica data de 1960 y fue inspirada en los esquemas entonces vigentes en Estados Unidos, en el contexto de la confrontación Este-Oeste.<sup>51</sup>

Sin embargo, es evidente que la obsolescencia de la estructura organizacional es sólo una parte del escenario de la defensa. Chile es una potencia mediana emergente, en el sentido establecido por Berridge, en cuanto sus parámetros básicos de poder se encuentran en aumento.<sup>52</sup> Si bien es cierto la condición de las potencias medianas es altamente discutida en la cátedra comparada, existe consenso entre los autores respecto de que gira en torno a la disponibilidad de ciertos elementos básicos constitutivos del poder en el sistema internacional contemporáneo, como la influencia, el prestigio, la ubicación y la configuración territorial, el desarrollo económico y el poder militar y, en todos los cuales Chile demuestra magnitudes ascendentes. A mayor abundamiento, el país es un actor regional de primera importancia, valor que debe ser debidamente aquilatado también en su condición de potencia mediana emergente.

En esta perspectiva, Chile debe asumir las responsabilidades propias de tal condición. Sabido es que en el actual escenario internacional se ha producido una revitalización del rol de las potencias medias, el que obedece a dos situaciones específicas:

- i) *La mayor relevancia de las regiones en la conformación de los esquemas de seguridad internacional.* Desde mediados del siglo XVIII, la seguridad internacional se estructuró en torno a unas pocas grandes potencias con intereses y capacidades globales, manifestados inicialmente en su expansión colonial<sup>53</sup> y luego apoyada en su desarrollo tecnológico. Este proceso alcanzó su máxima expresión durante la confrontación Este-Oeste, que por su misma naturaleza era global. Sin embargo, el término de la Guerra Fría alteró esta situación, reduciendo las dimensiones planetarias de la seguridad y privilegiando los escenarios y magnitudes regionales de la misma, tanto en la paz como en la guerra, y
- ii) *La diseminación del Poder en el Sistema Internacional.* Aunque existe una sola superpotencia, su condición deriva fundamentalmente de su

---

51 Ver nota 15.

52 BERRIDGE. G.R. *International Politics. States, Power and Conflict since 1945*. Prentice Hall, 1997.

53 Es altamente sintomático que una de las batallas más importantes en la historia bélica entre Francia e Gran Bretaña, la de Plassey en 1757, se haya combatido en la India. Esta batalla afianzó definitivamente la supremacía británica en la India y significó el comienzo del ocaso de la posición francesa en el Imperio mogul, poniendo fin a una larga disputa por el control del país, en la que ocasionalmente también participaron los holandeses.

poder militar ya que el poder económico y la capacidad de influencia política y diplomática se encuentran repartidas en una serie de actores internacionales. De igual modo, el acceso a tecnologías militares avanzadas, incluyendo en algunos casos armas de destrucción masiva, ha contribuido a la diseminación efectiva del poder internacional, a favor de las potencias medianas. Este fenómeno no es nuevo en la historia de las relaciones internacionales, pero se ha potenciado significativamente en la Posguerra Fría.

En este escenario, desde luego, la comunidad internacional en su conjunto está efectuando una mayor demanda a las potencias medianas para que contribuyan a la seguridad internacional, lo que se ha manifestado en su participación en operaciones de seguridad internacional. En tal sentido, Chile ha incrementado su participación en forma significativa, tanto en perfil como en magnitud, especialmente con la Operación en Haití.<sup>54</sup>

Pero hay más desde la óptica de la seguridad y el interés de la república. Es un hecho que el modelo de desarrollo definido por el país requiere de un entorno internacional seguro, que facilite el libre flujo de los productos y servicios. En tal perspectiva, el país debe estar en condiciones de hacer aportes efectivos a la seguridad internacional que, al mismo tiempo, son en su propio beneficio, pero sin descuidar sus compromisos y responsabilidades locales, derivados del escenario regional, caracterizado por la subsistencia de rivalidades e intereses nacionales contrapuestos de antiguo cuño.

Todo esto tiene un efecto en la ejecución de la función de defensa, los que se extienden tanto a cuestiones doctrinales como a la organización superior de la defensa, la conducción conjunta y los temas financieros y de personal. Así, el sentido de la modernización de la defensa debe ser no sólo el reemplazo de estructuras propias de la Guerra Fría, sino la adaptación de la función de defensa en toda su magnitud a las nuevas condiciones que enfrena el país en el sistema internacional. Cabe hacer presente que esta situación ha sido asumida por la política exterior de Chile y por el Ministerio de Relaciones Exteriores, que ha definido ya los temas de seguridad internacional como una prioridad para el presente año.<sup>55</sup> A mayor abundamiento, los programas de modernización de las Fuerzas Armadas, actualmente en ejecución, asumen igualmente el incremento de la responsabilidad internacional de la república en el ámbito de la seguridad.

---

54 Respecto de la contribución actual y pasada de Chile a las OO.PP., ver, *Misiones de Paz devolviendo la esperanza*; documento editado por el Estado Mayor de la Defensa Nacional y el Ministerio de Defensa, 2004.

55 Discurso del Sr. Ministro de Relaciones Exteriores con motivo de la inauguración del Año Académico de la Academia Diplomática de Chile, marzo de 2005. Estos mismos conceptos fueron repetidos por el Canciller durante su intervención en la Inauguración del Año Académico de la Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos, el 1 de abril de 2005, lo que refuerza el necesario involucramiento del sector defensa en esta iniciativa.

En consecuencia, es ahora la política de defensa la que debe compatibilizarse en plenitud con estos postulados.

## **EL ESCENARIO DE LA MODERNIZACIÓN**

Todo proceso de modernización en el ámbito público, incluyendo por cierto en el de defensa, debe asumir la existencia de elementos condicionantes que responden a cuestiones preexistentes o a consideraciones estructurales. Esto es plenamente aplicable a los procesos de modernización en Chile y es así cómo existen ciertos condicionantes básicos que informan, acotan y condicionan cualquier iniciativa en este campo. Estos elementos son:

### **a. UN EXIGUO NIVEL DE ESTUDIOS TEÓRICOS SOBRE LOS TÓPICOS CENTRALES DE LA DEFENSA**

El nivel de estudios teóricos sobre la función de defensa y sus elementos constitutivos es comparativamente exiguo y el que existe, tiende a focalizarse sobre ciertos tópicos de más interés mediático, como el Servicio Militar o el gasto en defensa.<sup>56</sup> Desde luego, existe gran cantidad de trabajos profesionales de alta calidad en las Fuerzas Armadas pero estos, por razones muy explicables, se concentran en temas de interés directo de las instituciones y de sus propios procesos de modernización, o también en cuestiones de financiamiento o del Servicio Militar, mas no en los temas de alta política de la defensa, también por razones comprensibles.

### **b. UN ALTO GRADO DE RESERVA EN LOS TEMAS FUNDAMENTALES DE LA FUNCIÓN DE DEFENSA**

Sabido es que la tendencia mundial en materia de reserva militar es a limitarla a lo estrictamente necesario, como por ejemplo la planificación operativa, en el buen entendido que el ejercicio de la función de defensa requiere de altos grados de legitimidad social y que ésta descansa en el conocimiento que la nación tiene de la forma cómo el Estado ejecuta tal función. En Chile, tanto las Fuerzas Armadas como el Ministerio de Defensa han efectuado esfuerzos considerables y laudables en este campo, pero subsiste una cultura de la reserva que posiblemente conspira contra la efectividad de la socialización y de los debates indispensables para los procesos de modernización de alta política. Un ejemplo en este sentido es el Sistema de la Ley del Cobre, cuya legislación básica tiene aún el carácter de reservada aunque, paradójicamente, es uno de los tópicos más estudiados y conocidos.

---

56 Los temas de financiamiento y adquisiciones son los más numerosos: Ver, por ejemplo, CONCHA M., Manuel y SANTOS M., Eduardo. *Alternativas a la Ley Reservada del Cobre*. Trabajo de Investigación, Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos, 1997.

**c. UN ALTO INTERÉS DE LA OPINIÓN PÚBLICA INFORMADA PERO, AL MISMO TIEMPO, UN MUY BAJO NIVEL DEL DEBATE PÚBLICO SOBRE DEFENSA**

A propósito de los recientes programas de adquisiciones militares y de otras situaciones de interés público acerca de la defensa, se ha podido advertir el nivel en general bajo y de mala calidad de los debates públicos sobre defensa, los que en muchos casos han estado afectados por intereses y agendas personales de los participantes, lo que incluso se extiende a miembros del estamento político, aunque con notables y muy honrosas excepciones. Y, sin embargo, es un hecho que existe un interés creciente de la opinión pública informada por los temas de la defensa por contar con diversas perspectivas respecto de sus tópicos más relevantes. Este incide, además, en la cuestión del secreto, en cuanto la legitimidad de cualquier proceso de reforma profunda requerirá, sin duda, de un alto grado de legitimidad.

Los elementos expresados y ponderados reflejan condicionantes que deben ser debidamente aquilatados y progresivamente superados en el ejercicio de la función de defensa, en su legitimación social y ante eventuales programas mayores de modernización, especialmente en sus aspectos doctrinarios, organizativos, de financiamiento y de personal. Desde luego, el mecanismo y el tiempo de solución es distinto en cada caso, pero su efecto es igualmente desigual. Quizás si el más importante y urgente de los mencionado es el cambio en la cultura de la reserva, que paradójicamente sólo requiere de modificaciones legales simples.

**LOS CAMPOS DE LA MODERNIZACIÓN**

**1. UNA VISIÓN COHERENTE E INTEGRADA DE INSERCIÓN DEL PAÍS EN EL SISTEMA INTERNACIONAL Y SU EFECTO EN LA POLÍTICA DE DEFENSA**

La relación entre política exterior y política de defensa ha sido una cuestión crítica en Chile. Salvo algunos periodos durante el siglo XIX, la política exterior chilena ha estado relativamente divorciada de la defensa. Por lo mismo, no ha existido un modelo coherente –y consciente– de inserción internacional que potencie y combine armónicamente para estos efectos, todos los recursos políticos, diplomáticos y militares con que cuenta el país. En este sentido, Chile no ha desarrollado un Gran Estrategia Nacional en la plena expresión del término, circunstancia reconocida en el *Libro de la Defensa 2002* que expresamente declara que el país no ha generado criterios y orientaciones que puedan ser entendidas como una Política de Seguridad Nacional.<sup>57</sup>

---

57 *Libro de la Defensa Nacional de Chile*, edición 2002, Ministerio de Defensa Nacional, p. 80.

Aunque este divorcio es explicable, no es ya aceptable. De hecho, esa condición ha sido motivo de preocupación en el estamento académico y también en el estamento político. En consecuencia, en los últimos años se han desarrollado avances importantes en términos de compatibilizar ambas políticas, partiendo por la definición de una política de defensa explícita en el *Libro de la Defensa 2002*. Sin embargo, el nivel de desarrollo en este aspecto aún no alcanza para cumplir los requisitos mínimos indispensables con la excepción de la existencia de políticas con nivel de desarrollo mínimo similar; por lo tanto, no existe similar capacidad de gestión en las agencias encargadas de la ejecución de ambas políticas (los ministerios respectivos) ni existe pleno conocimiento de los métodos, tiempos, ritualidades y capacidades de cada una, por parte de las autoridades encargadas de ejecutar la otra.<sup>58</sup>

En esta óptica, es necesario definir una sola visión, integrada y armónica que asuma el posicionamiento internacional de Chile utilizando todos sus recursos de poder, de manera flexible y eficiente, incluyendo los de naturaleza política, diplomática y militar, idealmente bajo la forma de una Gran Estrategia Nacional. Cabe hacer presente que este concepto, antaño reservado y aplicado sólo por las grandes potencias, hoy se ha extendido a muchas potencias medianas que han asumido más en plenitud su posicionamiento internacional. Existen las condiciones para asumir tal estrategia nacional, pero hay elementos culturales y aún de política contingente que limitan su aplicación. No obstante es posible y es una cuestión urgente y central a la forma de posicionamiento de Chile en la comunidad de naciones.

Un segundo aspecto, pero de igual o mayor importancia, es la incorporación de la nueva situación de seguridad de la república, derivada de su condición de Potencia Mediana Emergente, en los fundamentos filosóficos que orientan la política de defensa nacional. Ello implica, desde luego, superar la visión eminentemente reduccionista centrada en el concepto de “amenaza” que ha permeado el pensamiento militar chileno desde el siglo XIX, subsumiendo la idea de la amenaza en los requerimientos estratégicos que emanan del posicionamiento internacional del país y las responsabilidades asociadas a tal condición.<sup>59</sup> La aplicación de esta visión tendría consecuencias fundamentales en todos los aspectos de la gestión de defensa y facilitaría una evaluación realista, moderna y eficiente de las necesidades financieras verdaderas de la defensa nacional. Es pertinen-

---

58 Este tema está tratado en detalle en NAVARRO, Miguel, *Gran Estrategia Nacional* op. cit. Conclusiones.

59 En relación al empleo del concepto de “amenaza” en Chile y en general en la región, ver VARAS, Augusto y CRUZ Johnson, Rigoberto (eds.) *Percepciones de Amenaza y Políticas de Defensa en América Latina* FLACSO/CEE, 1992

te destacar que los procesos de modernización de las Fuerza Armadas, actualmente en ejecución, asumen en sus campos de acción específicos esta evolución en la condición de seguridad de la República,<sup>60</sup> resta, en consecuencia, que esta condición sea plenamente asumida por la política de defensa y se disemine en los aspectos de alta política de la misma.

## **2. CONDUCCIÓN Y ORGANIZACIÓN: LA DIRECCIÓN SUPERIOR Y LA GESTIÓN EN DEFENSA**

La modernización de la gestión superior de la defensa debe centrarse al menos en los siguientes aspectos:

- i) Dotar al Ministerio de Defensa de una capacidad de gestión efectiva y genuina para ejecutar sus cometidos legales, en cuanto agencia gubernamental encargada de la dirección superior de la función de defensa. Es necesario tener presente que el ministerio no fue concebido originalmente para cumplir tales cometidos, sino para ser una entidad de control burocrático cotidiano de las instituciones militares. En consecuencia, este proceso implica tanto otorgarle las prerrogativas legales cuanto dotarlo de las estructuras organizacionales correspondientes. De igual modo, implica radicar en el ministerio todas las potestades relativas a la asignación de los recursos de inversión de capital de la defensa.<sup>61</sup> Una cuestión relevante en este aspecto es el tema de los consejos de defensa actualmente existentes, el Consejo Superior de Defensa Nacional (CONSUDENA) y el Consejo Superior de Seguridad Nacional (CONSUSENA) en cuanto es un hecho que ambos, históricamente, han limitado y constreñido el cometido natural del Ministerio de Defensa.<sup>62</sup>
- ii) Constituir un solo sistema de conducción, mando y dirección en el nivel político aplicable tanto a la paz como a situaciones de crisis o conflicto armado. Cabe destacar que la actual legislación establece mecanismos

---

60 Este concepto, por ej., está contenido en la estrategia de los Tres Vectores asumida por la Armada, la que contempla expresamente la utilización de medios navales para fines de política exterior. Algo similar ocurrió en la adquisición de los F-16 de la Fuerza Aérea, en cuanto sus especificaciones técnicas asumieron que los aviones podrían emplearse en fuerzas internacionales coaligadas, una manifestación del empleo de fuerzas militares en apoyo a la política exterior o los intereses internacionales del país.

61 Actualmente esos recursos son, en teoría al menos, administrados por el Consejo Superior de la Defensa Nacional CONSUDENA.

62 La existencia de consejos de este tipo es frecuente en los sistemas comparados; sin embargo, tienden a ser órganos de socialización de la política de defensa y/o de integración de la misma con la política exterior, mas no tienen potestades resolutorias, excepto en cuestiones muy amplias y genéricas. En otros casos, como por ej., en Suecia, son una instancia de consenso entre gobierno y oposición respecto de la política de defensa, asegurando su continuidad. En lo que respecta a la situación chilena es pertinente destacar que en el anteproyecto de la Ley Orgánica del Ministerio de Defensa, según ha sido comunicado por el mismo Ministerio, se contempla la eliminación del CONSUSENA.

distintos según se trate de tiempo de paz o de tiempo de guerra.<sup>63</sup> Esta dicotomía, sin embargo, es inaceptable en los escenarios internacionales actuales caracterizados por situaciones de rápido desarrollo que impliquen el uso actual o potencial de la fuerza y, además, por los riesgos que pueden correr las potencias medianas si activan o hacen uso de mecanismos que puedan interpretarse como un escalamiento de la crisis.<sup>64</sup>

Esta es una cuestión absolutamente fundamental en la modernización del Ministerio de Defensa en la medida que las posibilidades de enfrentar crisis que impliquen manifestaciones actuales o potenciales del uso de la fuerza son reales. Lo mismo es válido respecto de las operaciones de paz. Es necesario tener presente que en el sistema internacional actual, el empleo de la fuerza normalmente es parte de una maniobra política, diplomática y militar compleja que requiere una conducción y supervisión directa por parte de las autoridades políticas de la defensa; de hecho, esta supervisión constituye uno de los elementos centrales de la conducción de la defensa en sede política. Es pertinente, además, considerar que la tendencia actual en el mundo, y de hecho desde hace varias décadas, es al establecimiento de estructuras únicas que habiliten la continuidad de la acción de conducción, mando, dirección política y militar en caso de una crisis u otra situación que pueda implicar el uso actual o potencial de la fuerza.

- iii) Desarrollar la Conducción Conjunta de una manera concordante con la estructura superior de la defensa establecida en el Título X de la Constitución. Es un hecho que este tema ha adquirido una dinámica considerable en el último tiempo en el seno del Estado Mayor de la defensa<sup>65</sup> pero este es un proceso lento y complejo, según lo indica la experiencia comparada y que, además, requiere en muchos casos de fuertes dosis de iniciativa política.<sup>66</sup> Cabe mencionar que la ten-

63 Esta división está establecida en el DFL N° 181, en su Reglamento Complementario y en el DS N° 272 de 1985. Además la Constitución en su artículo 32 N° 20 autoriza al Presidente de la República a sumir la jefatura suprema de las FF.AA. en situación de guerra externa. Con todo, esta es una prerrogativa más honorífica y tradicional que real.

64 Así, en octubre de 1973 en la víspera de los ataques egipcio y sirio que dieron origen a la Guerra del Yon Kippur o del Ramadán, el Alto Mando israelí abogó vigorosamente ante Golda Meir por la realización de un ataque aéreo preventivo, al estilo del de la Guerra de los Seis Días en 1967. No obstante el peligro, la Primer Ministro rechazó tal posibilidad por los efectos políticos negativos que tal acción tendría en Estados Unidos y en Europa Occidental al hacer aparecer a Israel como iniciador del conflicto.

65 Conferencia del Jefe del Estado Mayor de la Defensa, Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos, mayo de 2005.

66 El ejemplo más emblemático en este sentido fue la Ley de Reorganización del Departamento de Defensa de Estados Unidos de 1986, conocida como Goldwater Nichols Act, en honor a sus patrocinadores en ambas Cámaras del Congreso. Esta ley, que fue una respuesta a las dificultades advertidas durante la Operación de Grenada, en 1983, significó un cambio fundamental en la formas de funcionamiento de las fuerzas militares de Estados Unidos, creando efectivamente lo conjunto, y estableciendo, además, los mecanismos de incentivos y recompensas para estimular el desarrollo de la conducción y el funcionamiento conjunto de las fuerzas. En Gran Bretaña, de igual modo, el establecimiento de lo conjunto fue un proceso lento y complejo que se originó durante la Segunda Guerra Mundial con las operaciones combinadas y, además, contó con el apoyo entusiasta de Lord Mountbatten como Jefe del Estado Mayor Imperial en la inmediata posguerra.

dencia actual en los sistemas comparados es establecer el mando conjunto como dependencia directa de la autoridad política superior de la defensa, usualmente el Ministro o Secretario de Defensa, y no de la estructura militar del mismo. Esto, por cierto, deriva del carácter cada vez más político que tiene el empleo de la fuerza en el sistema internacional contemporáneo, en abierta contraposición con la doctrina clásica de prescindencia de la autoridad política una vez definidos los objetivos políticos del conflicto.<sup>67</sup>

### **3. FINANCIAMIENTO Y ADQUISICIONES: HACIA UNA POLÍTICA DE ADQUISICIONES MILITARES**

En el campo del financiamiento de la defensa y de las adquisiciones hay tres cuestiones centrales:

#### **i) La definición de los recursos de capital necesarios para la defensa**

Tal como se ha explicado, (ver nota 1), en Chile no se ha efectuado un análisis detallado de las verdaderas necesidades de la defensa en materia de inversión de capital. Esto es efectivo no obstante las diversas modificaciones del Sistema de la Ley Reservada del Cobre, que han aumentado progresivamente sus ingresos merced de la modificación de la base de cálculo, especialmente aquellas realizadas en la segunda mitad del decenio de los 70. Esto naturalmente obedeció a la premura y al carácter coyuntural que ha caracterizado a toda la legislación sobre la materia, incluyendo a las aludidas modificaciones. En consecuencia, en general en este campo ha primado el mismo criterio que respecto del resto del gasto en defensa: la variable histórica de corto plazo que, por lo demás, es utilizada en la mayoría de los países de la región.<sup>68</sup>

Lo fundamental en este punto es el concepto de la “Dinámica de la Defensa” originalmente definido por Buzan.<sup>69</sup> Este planteamiento en su acepción actual indica que debe existir una correlación entre la posición que un país ocupa en el sistema internacional y la capacidad militar de la que dispone. Cabe hacer presente que este

---

67 En relación a esta materia ver: NAVARRO, Miguel. *La Conducción Política de la Defensa*. op. cit. Parte II. En lo que respecta a la concepción clásica de la relación entre el Poder Político y los Mandos Militares ver. MONTT Martínez, Manuel. *La Guerra, su Conducción Política y Estratégica*. Biblioteca del Oficial, Estado Mayor General del Ejército, volumen XVI.

68 Ver a este respecto ROJAS Aravena, Francisco. *Gasto Militar en América Latina, procesos de decisiones y actores claves*. CINDE/FLACSO, 1994. Sección III.

69 BUZAN, Barry. *An Introduction to International Relations; Military Technology and International Relations*. International Institute for International Relations/McMillan, London, 1991.

concepto alude a la posición que el país ocupa y no a las amenazas que enfrenta, aunque subsume éstas dentro de su ecuación general de poder. La dinámica de la defensa es un excelente y moderno mecanismo de evaluación de las reales necesidades militares, en cuanto permite elevar el umbral de potencial y, sobre todo, incorporar los elementos políticos propios del posicionamiento de un Estado en el sistema internacional. En tal sentido, la dinámica de la defensa es en sí un elemento de tal ecuación política. En íntima relación con la dinámica de la defensa está el cometido central de la función de defensa en la actualidad cual es el constituirse en una garantía inmanente de la existencia del Estado en el sistema internacional, como entidad soberana e independiente y más allá de las amenazas concretas a su seguridad o integridad.<sup>70</sup>

En esta perspectiva, la determinación de las reales necesidades de la defensa en Chile debe asumir tanto sus obligaciones e intereses para con la comunidad internacional, derivada de su condición de Potencia Media Emergente, cuanto los escenarios regionales que representan, en su sentido más directo, las amenazas propiamente tal a la integridad territorial. Este es un desafío urgente y fundamental de todo el sistema de financiamiento de la defensa.

## ii) **Determinar la vigencia del Sistema de la Ley del Cobre como mecanismo de financiamiento de capital de la defensa**

En los últimos años se ha cuestionado la vigencia del Sistema de la Ley del Cobre, especialmente en medios académicos y políticos aun cuando es sintomático que el Ejecutivo no ha patrocinado iniciativas legales destinadas a derogarlo. Es necesario tener presente que este sistema ha posibilitado el financiamiento de capital de las Fuerzas Armadas poniéndolo a cubierto de las vicisitudes de la política contingente, y ha asegurado estabilidad en los procesos de inversión, permitiendo visiones de largo plazo. Por otra parte, es efectivo que el sistema tiene desventajas, especialmente su divorcio con respecto a las reales necesidades de la defensa y el hecho que ha permitido un alto grado de abdicación del estamento político respecto de su responsabilidad de financiar la función de defensa.<sup>71</sup> En todo caso, es pertinente destacar que la derogación del Sistema de la Ley

---

70 Ver a este respecto NAVARRO, Miguel. *Nuevas Aproximaciones Conceptuales a la Función de Defensa*, documento presentado al seminario "Estado de Derecho y Fuerzas Armadas del Mercosur", Montevideo, Uruguay, mayo de 2003.

71 En relación a esta materia ver: NAVARRO, Miguel. *Adquisiciones Militares en Chile, una mirada desde la Política de Defensa*. Trabajo de investigación, Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos, Santiago, 1999.

del Cobre y su eventual reemplazo por programas plurianuales de adquisiciones implicaría cambios profundos tanto en la sede Ejecutiva, especialmente en el Ministerio de Defensa, cuanto en la sede Legislativa, instancia donde en definitiva recaería su aprobación lo que no parece haber sido adecuadamente ponderado en las recientes propuestas de su derogación.<sup>72</sup> No menos relevante es el hecho que los programas de largo plazo son esencialmente precarios y, además, difíciles de conciliar con el carácter aleatorio del mercado mundial de armamentos de segunda mano, del que Chile se nutre frecuentemente.<sup>73</sup> Con todo, es éste un tema abierto y que debe ser serenamente ponderado, desde luego más allá de los avatares de la contingencia política.

### **iii) La definición de una Política de Adquisiciones Militares**

El tercer aspecto pendiente en el ámbito financiero es la definición de una Política de Adquisiciones Militares. Naturalmente, Chile no cuenta con tal política y, en general, sus adquisiciones de sistemas de armas en mayor o menor medida han obedecido a la coyuntura estratégica, a las disponibilidades financieras y a la oferta internacional de armamentos. Sin embargo, el país a lo largo de los años ha definido ciertos criterios básicos en sus compras de armamentos, entre las que se cuentan como más relevantes la excelencia tecnológica y la diversificación de proveedores, ambos como resultado de experiencia del país que se remontan a la Guerra del Pacífico y aun antes.

Es evidente que la ausencia de una Política de Adquisiciones Militares ha tenido efectos en los procesos correspondientes, siendo causal de no pocas de sus vicisitudes y no obstante la exitosa consecución de algunos, como por ejemplo, el Proyecto Peace Puma (F-16) para la Fuerza Aérea o el Proyecto Fragatas para la Armada. Particular interés tiene esta política en el caso de aquellos programas de adquisiciones de sistemas de armas cuya ejecución se extiende a más de una Administración. Además, una política de este tipo permite un empleo más regular de los recursos, impidiendo la generación de períodos de subinversión derivados del servicio de las deudas. No menos relevante —e intelectualmente estimulante— es la integración del carácter aleatorio del mercado de armamentos de segunda mano en una política de largo plazo. En

---

72 Ver, por ejemplo, la encuesta efectuada por el diario "El Mercurio", de Santiago, a los tres candidatos a la presidencia de la República y publicada en el Cuerpo "D" de la edición del día 26 de junio de 2005. La consulta respecto de la vigencia de la Ley del Cobre y sus respuestas están en la página D 10.

73 Ver nota 43.

todo caso, la definición de una Política de Adquisiciones de Sistemas de Armas requiere de definiciones previas en el campo de la política exterior y de la política de defensa, especialmente en sus aspectos internacionales.<sup>74</sup>

#### **4. SERVICIO MILITAR O FUERZA PROFESIONAL VOLUNTARIA**

El último aspecto de la modernización, pero que de ninguna manera es lo menor, es la cuestión de la vigencia del Servicio Militar Obligatorio o su reemplazo por una Fuerza Profesional Voluntaria. Desde luego, este es un tema de alto sentido e impacto mediático y efecto social, lo que lo hace muy vulnerable a la contingencia política, tal como se ha podido advertir en tiempos recientes. Por otra parte existe, actualmente, una iniciativa legal en discusión en el Congreso que establece modificaciones a la legislación actual, especialmente en cuanto a la forma de selección y a otros tópicos relevantes del sistema. Sin embargo, este proyecto no altera la esencia del sistema, en cuanto constituir un servicio militar por tiempo limitado, con mecanismos de voluntariedad y de obligatoriedad según el caso.

La cuestión central, entonces, y esto es lo medular de la modernización de la defensa, es la vigencia del modelo de servicio militar considerando las necesidades del país en el mediano plazo, frente a la alternativa de reemplazarlo por una Fuerza Profesional Voluntaria y no por un servicio militar voluntario que, en lo sustancial, es igual al modelo existente. Desde luego, el valor del conscripto es decreciente en el escenario internacional. Un ejemplo claro es el hecho que la participación de personal de conscripción en operaciones de paz fue expresamente vedada en la política nacional respectiva. Esta decisión no se sustentó en ningún criterio jurídico, sino que es un reconocimiento al menor valor relativo de este personal en situaciones de alta tensión y complejidad tecnológica. Por otra parte, es un hecho que el Servicio Militar corresponde a una modalidad militar propia de la Revolución Industrial que permitió la incorporación masiva de ciudadanos a las filas, pero con un perfil tecnológico relativamente bajo. Asociado a lo anterior, el Servicio Militar permite la generación de grandes reservas potencialmente movilizables, lo incrementa la capacidad disuasiva y, eventualmente, la posibilidad de una defensa exitosa frente a una agresión. Todo esto ha sido debidamente aquilatado en el caso de Chile e incorporado a la posición oficial del Estado al respecto.<sup>75</sup>

---

74 Ver en esta materia NAVARRO, Miguel. *Adquisiciones Militares en Chile; una perspectiva desde la Política de Defensa*. Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos, Santiago, 1999.

75 *Libro de la Defensa Nacional 2002*, Ministerio de Defensa Nacional, Parte V N° 3.

Mucho de esto aparece hoy día superado, especialmente en el plano tecnológico. En esta óptica, numerosos Estados han optado por la eliminación del sistema de conscripción y su reemplazo por una Fuerza Profesional Voluntaria. Esto tiene ventajas innegables, especialmente en cuanto al alistamiento operacional y a la disponibilidad inmediata, frente a situaciones de crisis que impliquen el uso actual o potencial de la fuerza. De igual modo merced al personal que se va retirando sin reanudar el período de enganche (que varía entre 3 y 5 años) es posible formar igualmente reservas, más pequeñas pero mejor entrenadas y motivadas. La gran limitante de la Fuerza Profesional Voluntaria es el costo. No sólo es necesario pagar sueldos de mercado si es que desea atraer a personal de buena calificación física, educacional y ética, sino que, además, el personal profesional debe estar en permanente entrenamiento de modo de obtener el máximo crédito de la inversión que realiza el Estado a su respecto, lo que implica un fuerte gasto adicional; esto es algo que normalmente no ha sido ponderado en los estudios locales. Por otra parte, en muchos casos, es necesario realizar outsourcing de servicios que normalmente son efectuados por el personal de conscripción, pero que no resultan ni financiera ni moralmente adecuados para regulares; esto constituye otra fuente de gasto que tampoco ha sido mencionada localmente.

Todo lo expresado es aplicable en la especie a Chile. Desde luego, debe ponderarse adecuadamente el valor real de la conscripción en el escenario de potencia media emergente. Además, es un hecho comprobado en la práctica comparada que una fuerza profesional contribuye poderosamente a la disuasión: después de todo, con la excepción de las guerras revolucionarias incluyendo las de 1787, los ejércitos profesionales siempre han superado a los de conscripción. Todo esto debe ser analizado en la óptica del mayor costo asociado a la Fuerza Profesional Voluntaria y, sobre todo, considerando la posición actual y esperada de Chile en el sistema internacional. Naturalmente, este análisis, al igual que aquellos relacionados con los aspectos financieros de la función de defensa, debe efectuarse más allá de la contingencia.

## CONCLUSIONES

La modernización de la defensa es un desafío relevante que deberá enfrentar la próxima administración. Por una parte, deberá continuar con los procesos ya en marcha, especialmente los de las Fuerzas Armadas, y con aquellos actualmente en curso en el Ministerio de Defensa. Por otra parte, deberá continuar con, o impulsar en su caso, aquellas iniciativas de alta política que son inherentes y resultan indispensables considerando la evolución de la posición internacional del país, especialmente su condición de potencia mediana emergente.

Un aspecto especialmente relevante en el proceso es el hecho que las iniciativas específicas de reforma y modernización de alta política no pueden prescindir de los niveles ya alcanzados en los programas de modernización institucional; esto es particularmente notorio respecto de la incorporación de los conceptos derivados de la actual condición de seguridad de la república, que sí han sido debidamente aquilatados por las tres ramas de las Fuerzas Armadas.

Por otra parte, el proceso de modernización deberá ajustarse desde luego a los tiempos y ritualidades de la situación política doméstica e internacional. Más relevante, sin duda, es el hecho en el campo de la alta política; todo el proceso está estrechamente ligado entre sí, algo que no es frecuentemente advertido en los debates locales que tienden a centrarse en temas específicos y a analizarlos en forma singular y aislada del resto. Así, por ejemplo, la adopción de una gran estrategia nacional o, al menos, una política nacional de seguridad estará inevitablemente vinculada al incremento de la capacidad de gestión del Ministerio de Defensa. Lo mismo es válido respecto de un eventual reemplazo del Sistema de la Ley del Cobre. Tampoco deberá descuidarse a la opinión pública en cuanto es posible que algunas, o incluso todas las reformas, provoquen gran interés en la ciudadanía. No menos importante es el tema del Congreso, en cuanto casi todas las iniciativas mayores de modernización requerirán de sanción parlamentaria. Una cuestión fundamental en este proceso será la formación de la masa crítica necesaria para la realización de los estudios correspondientes que han de convocar nuevamente a civiles y militares, y en esto cabe un cometido central a la Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos.

En síntesis, ahora corresponde la implementación de las reformas profundas de la defensa y las de mayor impacto político, financiero y social. Todo este proceso supone un escenario doméstico e internacional favorable, pero si por alguna razón tal escenario no se presenta, de igual modo la próxima administración deberá asumir en plenitud el esfuerzo correspondiente. Ello requerirá, sin duda, una gran cuota de voluntad política y de capacidad de gestión técnica. Después de todo, la política de defensa es por naturaleza una de aquellas que se inscriben en la alta política del Estado.

## CONSTRUYENDO CAPACIDADES PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: LAS OPERACIONES DE MANTENIMIENTO DE PAZ Y EL CASO HAITÍ\*

ENZO DI NOCERA GARCÍA\*\*  
RICARDO BENAVENTE CRESTÁ\*\*\*

*This document corresponds to a presentation summary carried out in late 2004, by the academic professors, Enzo Di Nocera García and Ricardo Benavente Crestá summarizing the collaborative research work done for the Center for Hemispheric Defense Studies (CHDS), of the US National Defense University.*

*A similar research, about the experiences of their own countries during the peacekeeping operations in Haiti, was presented on that same opportunity by delegate professors of the hosting country, as well as from Canada, Argentina, Bolivia, Brazil, Guatemala, Peru and Uruguay.*

*In the preface to these articles, Professor J. Fishel from the Center for Hemispheric Defense Studies, CHDS, emphasizes the role Chile played in the UN Peacekeeping missions in Haiti, saying that our country bridged the first PKO to impose peace (MIFH), deployed with the USA, France and Canada, and the operation for consolidating peace, the UN Stabilization Mission in Haiti (MINUSTAH), which was initially carried out only with regional forces and politically conducted by Chile with the military contribution of Brazil.*

---

\* Este artículo corresponde a la presentación efectuada a fines del año 2004, actualizado al mes de julio de 2005, resumiendo un trabajo de investigación colaborativo efectuado para el Centro de Estudios Hemisférico de Defensa (CHDS) de la Universidad de la Defensa de Estados Unidos. Un trabajo similar, narrando las experiencias de sus propios países durante las operaciones de paz desarrolladas en Haití, fue presentado en esa misma oportunidad por académicos delegados del país anfitrión, Canadá, Argentina, Bolivia, Brasil, Guatemala, Perú y Uruguay. El artículo original de los académicos chilenos fue publicado en la revista del CHDS, "Security and Defense Studies Review" en su edición de la primavera de 2005 y está disponible en Internet, ([www3.ndu.edu/chds/journal/pdf/2005](http://www3.ndu.edu/chds/journal/pdf/2005)).

\*\* Coronel de Aviación en retiro, Oficial de Estado Mayor titulado en Chile y en Brasil, Profesor de Academia con menciones en Personal y Estado Mayor, Estrategia y Seguridad Nacional. Es ingeniero de ejecución en sistemas aeronáuticos y M.A. en Ciencias de la Administración Militar; es miembro titular de la ISASI, del Instituto Geopolítico de Chile, e Investigador Asociado del Centro de Estudios Aeronáuticos y del Espacio. Actualmente se desempeña como Encargado del Centro de Estudios de la Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos (ANEPE).

\*\*\* Capitán de Navío en retiro, Oficial de Estado Mayor, especialista en sistemas de armas, Diplomado en Administración Internacional de Defensa, Escuela de Posgrado, de Monterrey, California. MA. en Ciencias Navales y Marítimas, mención Operaciones de Paz. Sirvió en las Operaciones de Paz en Bosnia-Herzegovina y después como Jefe del Departamento de OPAZ, del Estado Mayor de la Defensa Nacional. Ha realizado cursos especializados sobre el tema en los Centros de Entrenamiento Británico, Australiano y Argentino para Operaciones de Paz. En la actualidad se desempeña como profesor de los cursos de postítulo y posgrado de la Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos (ANEPE).

## I. INTRODUCCIÓN

Chile decidió enviar a Haití a uno de los contingentes más numerosos que ha empleado el país en una misión de paz de la Organización de las Naciones Unidas (ONU). Esta participación inicial, junto a las fuerzas multinacionales provisionales de Estados Unidos, de Francia y Canadá (MIFH), abrió la posibilidad para que más adelante, en la fase de estabilización (MINUSTAH), se integraran soldados de Brasil, Argentina y otros países latinoamericanos, de Europa y África, situación que ha constituido un hecho inédito por la participación masiva de fuerzas regionales en operaciones de paz dentro del mismo continente.

El Presidente de Chile, Ricardo Lagos, al ordenar la movilización de tropas para ser desplegadas en Haití en la MIFH y dentro de un breve plazo de 48 horas, aclaró que esa decisión era concordante con la doctrina que ha impulsado su gobierno, en el sentido que la participación en misiones de paz de tropas chilenas se autorizaba porque había en Haití una situación de crisis y era perentorio “ayudar a la recuperación de la paz, al restablecimiento de los canales institucionales y al ordenamiento general de un país amigo”. (Michelle Bachelet Jeria, 2004A).

Por su parte, la canciller chilena de esa fecha, Soledad Alvear, quien se encontraba en Buenos Aires participando en una reunión de cancilleres del Mercosur, dijo a Radio Cooperativa, de Chile, lo siguiente: *“Siendo Chile miembro del grupo de amigos de Haití desde hace varios años, y adicionalmente uno de los 17 países que tiene una misión diplomática en Haití, nos sentimos en la obligación y el deber, siendo parte de la comunidad internacional, de colaborar en este proceso”*. Más adelante agregó: *“El gobierno está absolutamente convencido de que nuestra presencia en Haití es completamente necesaria, oportuna y constituye un compromiso que Chile una vez más efectúa por la paz, la democracia y los derechos humanos”*. Finalmente, expresó que Chile “es coherente” y que sólo actuó luego de aprobarse una resolución de la ONU.

A su vez, el Comandante en Jefe del Ejército de Chile, Juan Emilio Cheyre, destacó en esa oportunidad la responsabilidad que asumía su institución en Haití, recalcando que: *“es una decisión del gobierno que refleja nuestra política exterior y nuestra política de defensa”*. Cheyre se preocupó de enfatizar que los efectivos chilenos viajaron a colaborar por la paz y no a participar en apoyo de uno u otro bando.

Con estos antecedentes a la vista, el presente artículo está orientado a analizar, en forma muy global, la participación que ha tenido Chile en materia de operaciones de paz (OPAZ), comentar la política nacional que existe al respecto y describir la forma cómo el país ha ido incrementando sus capacidades para participar en este tipo de operaciones. Finalmente, analizar con un mayor detalle el rol que ha cumplido y está cumpliendo el país en materias de seguridad

regional, mediante su participación en las operaciones de mantenimiento de la paz en Haití.

Como el asunto haitiano no es un caso histórico, sino un proceso que aún está en pleno desarrollo y consecuentemente se ha escrito muy poco sobre dicha operación de paz, el presente artículo ha empleado como fuentes de referencia principales los siguientes elementos: testimonios escritos y declaraciones públicas de autoridades, artículos de prensa, entrevistas a autoridades en los medios de prensa nacionales y extranjeros, entrevistas estructuradas a autoridades militares chilenas que han participado en la gestión y planificación de esta operación de paz, documentos y textos legales referenciales y otros antecedentes similares disponibles.

Por razones de tiempo y espacio, en el capítulo III solamente se enunciarán las respuestas que dieron los autores a un cuestionario de investigación, con nueve interrogantes, que en su oportunidad formuló el Centro de Estudios Hemisférico de Defensa (CHDS) para su trabajo colaborativo “Construyendo Capacidades para América Latina y el Caribe: las Operaciones de Mantenimiento de Paz y el Caso de Haití”.

Al término del artículo y en forma sucinta se encuentran algunas de las conclusiones a las que llegaron los autores durante la investigación académica realizada.

## **II. CHILE Y LAS OPERACIONES DE PAZ (OPAZ)**

“Uno de los objetivos específicos de nuestra política exterior es incrementar la participación de Chile en las Operaciones de Mantenimiento de la Paz propiciadas por las Naciones Unidas”. María Soledad Alvear (2002).

### **A. ANTECEDENTES HISTÓRICOS**

A contar de la década del 90, las operaciones de paz, reguladas por la Carta de las NN.UU., han sido una de las preocupaciones de las autoridades y gobiernos de la mayoría de los países del mundo y, merced a la globalización de las comunicaciones, también han estado, masivamente, en la atención del público y con un alcance mundial.

Cuando se dio inicio a este tipo de operaciones, a fines de la cuarta década del siglo pasado, ellas estaban simbolizadas por los tradicionales “cascos azules” que caracterizaban a los soldados de las Naciones Unidas. Sin embargo éstos, más que soldados equipados para enfrentar o detener un conflicto, eran meros elementos pacificadores y de buena voluntad, situados esporádica y estratégicamente en aquellos puntos de contención más aptos para separar a las fuerzas beligerantes del país en que actuaban.

Con el devenir del tiempo, la creciente espectacularidad y las trágicas consecuencias que tuvieron los enfrentamientos armados en distintas partes del globo determinaron que las operaciones de paz fueran una realidad permanente y recurrente para muchas naciones y sus habitantes. Ello, tanto por la gran mortandad que dejaban los conflictos internos o externos en la población inocente y ajena al mismo como a causa del fenómeno de la globalidad, que se hizo presente en el mundo a fines del siglo pasado. En efecto, las nuevas interrelaciones y los efectos multiplicadores que creó la globalidad entre todos los Estados hizo que cualquier conflicto armado que surgiera en alguna parte del mundo, provocara repercusiones políticas y económicas profundas e inmediatas en países y regiones muy distantes del lugar de esos hechos.

Un ejemplo que destaca dramáticamente los efectos económicos que produce un conflicto internacional lo encontramos en el caso de la primera guerra del Golfo Pérsico, a inicios de los noventa, la que repercutió con fuerza y efectos inmediatos en la economía mundial, debido a los cambios que produjo en el mercado de hidrocarburos y al normal abastecimiento de todos los países, productores o no, de ese vital elemento.

Para dimensionar los efectos que puede provocar este tipo de conflictos en la economía chilena, basta recordar que la política de desarrollo del país está basada, principalmente, en una estrategia de apertura al mercado externo. Consecuentemente, los productos que Chile importa y exporta fluyen principalmente a través de la vía marítima, lo que hace al país muy vulnerable respecto a aquellas situaciones que puedan restringir ese tipo de comunicaciones con el resto del mundo. El ex Comandante en Jefe de la Armada chilena, Almirante Miguel Vergara, relacionó claramente esa dependencia marítima con la seguridad internacional, al expresar en una entrevista al diario El Mercurio de Santiago, de fecha 13 enero 2004: *“Para Chile es importante fomentar la paz, la seguridad y el orden en el ámbito internacional, al menos en aquellas áreas por las que transita nuestro comercio marítimo”*.

A su vez, el Subsecretario de Guerra chileno, Gabriel Gaspar, en entrevista concedida a la periodista Alejandra Lizana, de fecha 11 de julio 2004, confirma las expresiones del ex jefe naval señalando: *“No hay nada más dañino para el comercio que los conflictos que paralizan las exportaciones y, desde el punto de vista económico, la mitad del PIB chileno tiene que ver con el comercio externo”*. Más adelante reiteró la voluntad del gobierno nacional para participar en la solución de los conflictos internacionales, en especial aquellos que se producen dentro de la región.

Al respecto, no cabe duda que los acuerdos y tratados de libre comercio que Chile ha firmado con otros países y diversos conglomerados políticos como la Unión Europea y APEC, crean lazos que no sólo son de tipo económico, sino que, además, revisten connotaciones importantes en materias de seguridad.

Un testimonio que ratifica lo anterior podemos encontrarlo en las palabras de la ex Ministra de Defensa Nacional, Michelle Bachelet, cuando comentó en Bruselas y poco antes de dejar su cargo, que una eventual participación del país en Althea (Misión que reemplazaría a la OTAN en Bosnia) no sería más que otro eslabón en la serie de contribuciones chilenas a la seguridad de los Balcanes, donde además de participar en la SFOR, ha desplegado fuerzas policiales en Bosnia y Kosovo. En la oportunidad la ex ministra finalizó sus palabras relacionando esa eventual participación con el acuerdo de asociación entre la Unión Europea y Chile. (Michelle Bachelet, 2004).

En lo relativo a los aspectos humanitarios y como consecuencia de las grandes mortandades producidas por los conflictos armados entre la población civil de los países afectados, con el tiempo las operaciones de paz tuvieron que ser modificadas, escalando desde los soldados “cascos azules” en labores de distensión hacia otros escenarios. En su nuevo rol, los mismos soldados actúan ahora como efectivos regulares e integran fuerzas internacionales, provistos de moderno equipamiento de combate, a fin de proteger a la población civil y mantener o imponer la paz.

Chile no ha estado ajeno a esa evolución. El país, en una primera fase, inició su participación en este tipo de operaciones con la UNMOGIP, en el año 1949 (Grupo de Observadores Militares de la ONU en la India y Pakistán). Allí y en ocho operaciones posteriores, cumplió con el rol que en esa época era el habitual para los “cascos azules”.

Más adelante, a partir de la década de los noventa, el país empezó a participar en una segunda fase, que se podría considerar como intermedia y más especializada. Las características de esta nueva fase residen en la naturaleza de los medios empleados y en las misiones que se cumplen. Para el caso nacional se inició con el envío de helicópteros y personal de la Fuerza Aérea a Irak, para posteriormente participar con infantes de marina en Camboya y, después, con el despliegue de fuerzas policiales en Bosnia-Herzegovina. Se cierra esta fase con el envío de helicópteros y medios del Ejército chileno a Timor Oriental.

Respecto a los efectos que tuvo esta fase en la opinión pública chilena, es digno de mencionar que el despliegue de fuerzas militares nu-

merosas y helicópteros, primero en Irak y después en Timor Oriental, provocó un cambio importante en la sensibilidad del ciudadano común chileno, ya que a partir de esas actuaciones las operaciones de paz han sido seguidas por la ciudadanía con interés y regularidad en los medios informativos nacionales y extranjeros. Esa situación, también, permitió que la población constatará que las operaciones de paz de las Naciones Unidas están ahora más cerca de sus percepciones diarias; por ello las aceptan como un elemento natural del quehacer nacional y, consecuentemente, acogen favorablemente la tan necesaria participación del país en ese tipo de operaciones humanitarias.

La tercera fase es aquella en la que se encuentra Chile en estos momentos y se caracteriza por el empleo de sus fuerzas militares en unidades conjuntas o combinadas. Dos ejemplos de ella son: una nueva participación en Bosnia-Herzegovina, pero esta vez empleando medios del Ejército en forma integrada con una unidad de combate de Gran Bretaña y, el caso de Chipre, donde participan conjuntamente fuerzas del Ejército y de la Armada de Chile, en forma combinada con una fuerza de tarea de Argentina desde el año 2003. (Juan Carlos Salgado, 2004).

## **B. LA POLÍTICA NACIONAL DE CHILE EN MATERIAS DE OPERACIONES DE PAZ (OPAZ)**

Años atrás, la autoridad a cargo de nuestras Relaciones Exteriores, justificó el mayor compromiso que tenía el país en materia de operaciones de paz, expresando que la solución pacífica de las controversias constituye un principio fundamental y permanente de la política exterior de Chile. Más adelante agregó: *“la proyección del valor moral intrínseco de este principio, así como el hecho que el resguardo de la seguridad nacional -entre otros factores- depende de la estabilidad internacional y regional, ha determinado que entre las prioridades de la acción externa del país se incluyan la promoción y el mantenimiento de la paz mundial”*. (María Soledad Alvear, 2002).

Consecuentemente, la política nacional de Chile para participar en las OPAZ se fundamenta en que la paz mundial es un objetivo permanente de su política exterior. Por tanto, la participación del país con tropas en misiones autorizadas por un mandato del Consejo de Seguridad de la ONU es una forma real, concreta y soberana de reafirmar tal compromiso con la comunidad internacional.

Dicha política establece una gama de criterios político-estratégicos para participar en las OPAZ. Entre éstos destaca el hecho que la participa-

ción de las fuerzas chilenas debe satisfacer el interés nacional, para lo cual se deben ponderar los costos y beneficios involucrados mediante una evaluación caso a caso, analizando en cada oportunidad el tipo de operación a realizar, la región donde se desplegarán los medios, la cantidad de fuerzas que hay que comprometer y, además, la duración esperada de la operación.

Otros aspectos importantes a considerar son que dichas operaciones deben contribuir al perfeccionamiento de las instituciones involucradas y que todo el personal participante, sea civil o militar, debe ser preferentemente voluntario, dado los riesgos personales involucrados.

De acuerdo a la misma política, la decisión de participar en las OPAZ la debe adoptar el Presidente de la República con la asesoría conjunta de los ministros de Relaciones Exteriores y de Defensa; quedando radicada en este último ministerio la responsabilidad de coordinar estas actividades. Finalmente, y como tal decisión involucra el desplazamiento de fuerzas militares fuera del país, conforme al artículo 60 de la Constitución Política de Chile, tal materia debe ser regulada por ley. (CP. 1980, p: 44).

La Ley N° 19.067 (1991), derivada de la norma constitucional, a su vez establece: “La salida de tropas nacionales, fuera del territorio de la república, debe ser autorizada por decreto supremo firmado por el Presidente de la República, previo acuerdo del Senado e informe, o a propuesta de la institución de la Defensa Nacional que corresponda, expedido por Ministerio de Defensa Nacional y con la firma del Ministro de Relaciones Exteriores”. En el Decreto aludido se debe fijar el objeto, plazo y modalidad de la salida de las tropas.

De esta forma la resolución soberana que adopte el Presidente de la República para participar con fuerzas militares chilenas en una operación de paz, es ratificada por otro poder del Estado y formalizada en una norma que compromete e involucra en el procedimiento a los dos ministros de Estado que tienen injerencia en este tipo de operaciones.

En cuanto a la jerarquía de la política nacional para las OPAZ, ésta es para todos los efectos una política del Estado de Chile y en ella se entiende por Operación de Mantenimiento de la Paz el siguiente concepto: “Todo despliegue internacional de medios civiles o militares y de orden y seguridad pública que, bajo el mando y control de las Naciones Unidas y con el consentimiento de las partes en conflicto, tiene por objeto directo contribuir a la consolidación de un cese de hostilidades”.

El primer documento que se preparó para disponer de una política específica de este tipo, es del año 1996 y se le denominó “Política Nacional para la participación del Estado chileno en Operaciones de Mantenimiento de la Paz”, contenía las consideraciones principales que regulaban esas actividades y se refería a las operaciones que desarrollaría el país conforme al Capítulo VI de la Carta de las Naciones Unidas, es decir, aquellas que tienen una mayor relación con el arreglo pacífico de las controversias.

La política fue finalmente oficializada mediante Decreto Supremo N° 94, de fecha 6 noviembre 1996, el que a su vez tiene su base jurídica en los artículos 24 y 32 N° 8 de la Constitución Política de la República. (CP. 1980, pp. 31y 35).

El decreto supremo anteriormente mencionado define también las relaciones existentes entre la seguridad interna y externa del país indicando: “En un sentido integral y moderno, la seguridad de Chile depende de un conjunto de factores, tanto internos como externos y entre estos factores, cabe destacar la estabilidad y la seguridad internacionales”. Más adelante, el mismo documento establece que: “La globalización de las relaciones deriva en que los conflictos repercuten internacionalmente en forma más amplia e intensa, por lo tanto, adquieren una mayor supremacía los pactos de seguridad y estabilidad internacional”. (DS. N° 94, 1996).

El Libro de la Defensa Nacional de Chile 1997, que es coetáneo con la política original, expresaba: “Chile no autorizará el empleo de fuerzas chilenas para la búsqueda y/o captura de delincuentes, beligerantes o criminales de guerra, misiones de control del orden público posteriores al cese de hostilidades o misiones de supervisión del respeto a los derechos humanos que se den dentro de operaciones de mantenimiento de la paz”. (LDN 1997, p. 46).

Durante el año 1999 la política original de participación de Chile en las OPAZ evolucionó, al subscribirse un Memorándum de Entendimiento con el Secretario General de la ONU, que establecía que Chile contribuiría al Sistema de Fuerzas de Reserva de esa organización. Para formalizar ese acuerdo, se promulgó en el mismo año el D.S. (G) N° 68, de la Subsecretaría de Guerra, que modificó la política original, ampliando la participación de Chile en OPAZ. y autorizando la participación en Misiones de Paz con mandatos basados en el Capítulo VII de la carta, los que tienen relación con los casos de amenazas o quebrantamiento de la paz o actos de agresión. En la nueva política se mantuvo la limitación de no usar fuerzas chilenas para la búsqueda y/o captura de delincuentes, beligerantes o criminales de guerra.

Otros elementos que potenciaron el interés nacional para participar cada vez con mayores fuerzas en las OPAZ y a comprometerse, más profundamente, en el área de seguridad internacional fueron: la participación del país como miembro fundador de la Red de Seguridad Humana desde 1999 (Fuentes, Claudia 2002; pp. 101-104); su rol como país sede de la IV Reunión de Cancilleres de la Red de Seguridad Humana, en el mes de julio del 2002; las reuniones de Ministros de Defensa y Cancilleres de las Américas celebradas en diversos países durante el período y, muy en especial, su nueva participación como miembro “No Permanente del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas”, a contar de enero de 2003.

Todas estas actividades y compromisos asumidos en materias humanitarias, han provocado una percepción positiva de la ciudadanía y una mayor receptividad para que Chile coopere, con otros actores internacionales, en el planteamiento de iniciativas que mejoren la seguridad regional. Entre dichas instancias, las operaciones de paz tienen siempre un rol destacado y ellas, a su vez, han permitido percibir claras muestras de la aceptación que ha tenido el país como interlocutor serio y activo en esas materias y otras que tienen relación con la seguridad internacional.

Motivada por esos logros, la política nacional buscó incorporar al estudio de las OPAZ al más amplio espectro posible de actores para aprovechar, y también al máximo, aquellos factores que contribuyeran a elevar el prestigio y la participación de Chile en los organismos encargados de velar por la seguridad mundial. Dentro de ese esquema se estimó que era pertinente promover y destacar el rol de la mujer en el campo. Por ello y copatrocinada por Dinamarca y la Unión Europea, se realizó en Santiago, en el año 2002, una conferencia birregional sobre “El Rol de la Mujer en Operaciones de Paz”. La iniciativa, que consideró la participación de expertos internacionales, respondía también a la Resolución N° 1.325 del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, del 31 de octubre del año 2000, que destacó la necesidad de una completa incorporación de la mujer en todos los procesos relativos a decisiones y acciones en prevención de conflictos, operaciones de paz y para la reconstrucción posconflicto.

Cuando se estimó conveniente ampliar la participación del país, incorporando otras operaciones de paz dispuestas por el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas y se emitió el Decreto Supremo N° 68, éste ratificó la mayor parte de la política que estaba vigente y se limitó a modificar su artículo N° 4, incorporando ahora las operaciones de imposición de la paz, contempladas en el Capítulo VII de la Carta de las Naciones

Unidas. Para esos efectos, en la parte pertinente dicho decreto expresa: “Quedan comprendidas en esta declaración de política nacional las operaciones de imposición de la paz, tales como la interrupción total o parcial de las relaciones económicas y de las comunicaciones ferroviarias, marítimas, aéreas, postales, telegráficas, radioeléctricas, ruptura de relaciones diplomáticas, demostraciones, bloqueos y otras operaciones ejecutadas por fuerzas aéreas, navales o terrestres a que se refiere la carta de las Naciones Unidas”.

Al incorporarse Chile a esta nueva tarea de imposición de la paz, automáticamente quedó comprometido a ampliar su agenda de participación en la solución de conflictos internacionales auspiciados por la ONU, uniéndose al concierto de naciones que realizan las siguientes tareas:

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

### **C. OTRAS ACCIONES PARA INCREMENTAR LA PARTICIPACIÓN DE CHILE EN LAS OPAZ**

Como una forma de refrendar la voluntad de involucrarse cada vez más en la materia y para potenciar las capacidades nacionales que sería necesario emplear a futuro, las autoridades nacionales adoptaron las siguientes medidas:

- Incrementar su presencia en los organismos internacionales que planifican y coordinan las operaciones de paz.

- Crear instancias de formación y capacitación del personal civil, policial y militar que integrará las fuerzas nacionales.
- Mantener fuerzas en stand by, con sus respectivos apoyos de transporte aéreo y naval, para ser desplegadas dentro de las primeras horas a requerimiento de las Naciones Unidas.
- Efectuar acciones que demuestren a la opinión pública nacional e internacional la voluntad del país para participar en este tipo de operaciones.

### **1. Respecto al incremento de presencia en organismos internacionales**

Esta tarea se cumplió comisionando en diversos organismos de las Naciones Unidas, a un grupo de oficiales superiores, especialistas y capacitados para desempeñarse en forma rotativa como asesores y enlaces militares. Los puestos asignados fueron los siguientes:

- Un oficial del grado de Coronel designado como asesor del Embajador de Chile a la ONU, Heraldo Muñoz, quien, en esa fecha, era además integrante no permanente del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas.
- Un Coronel de Ejército como Agregado de Defensa ante la Misión de Chile en la ONU (ADMONU). Puesto rotativo con la Marina y la Fuerza Aérea.
- Un oficial del grado de Coronel como delegado permanente ante el Departamento de Entrenamiento del DPKO en la ONU.

La labor de estos oficiales, a pesar de ser una representación muy reducida, ha permitido un mejor enlace y contacto con los organismos encargados de las negociaciones y coordinaciones que ejecutan las Naciones Unidas respecto a las operaciones de paz. Adicionalmente, ha permitido que las autoridades chilenas se familiaricen más con diversas materias y procedimientos relacionadas con éstas y recibir, oportuna y anticipadamente, información detallada de las medidas y peticiones de fuerzas que pueda formular ese organismo al país.

Otro hito que resalta el compromiso adoptado por el país con las OPAZ y, especialmente aplicable al caso Haití, ha sido el reconocimiento que las Naciones Unidas han otorgado a Chile, al denominar como Representante Especial del Secretario General de ese organismo en Haití

al embajador chileno Juan Gabriel Valdés, ex miembro representante de Chile ante el Consejo de Seguridad y que, al momento de ser designado, se desempeñaba como embajador en Argentina.

El embajador Valdés asumió esas altas funciones en Haití en el mes de agosto de 2004 y, poco después de familiarizarse con el cometido de su función, expresó en reunión con la Ministra de Defensa y el Jefe del Estado Mayor de la Defensa de esa época: “No podía negarme al nombramiento del Secretario General, el compromiso del Presidente Lagos y de las Fuerzas Armadas de Chile debía ser seguido por mi compromiso personal”; más adelante agregó que ésta no es una misión convencional, debido a las complejas condiciones en que se encuentra Haití y, en ese sentido, subrayó la dimensión histórica que representa para los países regionales su participación en la reconstrucción y estabilización de ese país. (Comunicado de Prensa, 2004).

## **2. Sobre la formación y capacitación de civiles, policías y militares en operaciones de paz**

Quienes participan en operaciones de paz de la ONU deben tener un entrenamiento especializado, el que hasta 2003 era proporcionado para las fuerzas chilenas por algunos centros de instrucción existentes en el extranjero.

Por ello, junto con adoptarse la decisión de incrementar la participación chilena en las operaciones de paz y ampliarla a las contempladas en el Capítulo VII de la Carta de la ONU, las autoridades nacionales resolvieron comprometer importantes recursos humanos, materiales y económicos propios para crear un centro de ese tipo en el país, donde personal de la Fuerzas Armadas, de Orden y Seguridad Pública y civiles recibieran esa capacitación especializada. Ello dio origen a la creación del Centro Conjunto para Operaciones de Paz de Chile, denominado “CECOPAC”, en el año 2002. (Decreto Supremo N° 2200/114).

Dicho centro fue creado como un organismo conjunto, dependiente del Ministerio de Defensa Nacional, con una moderna sede ubicada en un campo militar del Ejército de la ciudad de Santiago y dotado de todos los medios necesarios y enlaces con el exterior para cumplir con sus funciones. Constituye el primero en su especie que es construido específicamente para fines de capacitación y entrenamiento de despliegue, para personal civil, policial y militar. (Resumen Ejecutivo 2004).

A dos años de su creación, CECOPAC ya contaba con los siguientes cursos regulares:

- Curso de observadores militares.
- Curso de operaciones de paz.
- Curso de monitores policiales para Naciones Unidas.
- Curso de corresponsales en misiones de mantenimiento de la paz.
- Curso de derecho internacional humanitario en los conflictos armados y OPAZ.
- Curso al servicio de la paz, dictado por el centro Pearson de Canadá.
- Cursos de predespliegue para contingentes nacionales.

Asisten en forma regular a los diferentes cursos del CECOPAC todo el personal civil, policial y militar que el Estado está capacitando para participar en operaciones de paz y otros, del área privada y de distintos países, que tienen interés en efectuar cursos especiales sobre la materia.

### **3. Para el alistamiento de fuerzas en stand by**

El centro de entrenamiento conjunto constituyó, además, un paso importante para el alistamiento de fuerzas chilenas adheridas al compromiso de fuerzas stand by, toda vez que, a la fecha, CECOPAC ha preparado y entrenado a numeroso personal de variadas especialidades, para responder a solicitudes de las Naciones Unidas con un aviso previo mínimo.

Dicha capacidad operativa quedó claramente reflejada cuando la ONU solicitó a Chile participar en la Fuerza de Estabilización de Haití, en marzo del año 2004. En esa oportunidad, por instrucciones presidenciales, se dispuso que fuerzas chilenas se integraran a la Fuerza Multinacional Interina (MIFH) junto a Estados Unidos, Francia y Canadá a la mayor brevedad. Las fuerzas nacionales, un batallón de aproximadamente 350 hombres del Ejército, conformado por tropas de infantería y de fuerzas especiales, más sus respectivos apoyos que, a esa fecha eran las más numerosas que habían participado por parte de Chile en misiones de paz, estuvie-

ron listas para ser desplegadas a partir de las primeras 72 horas del requerimiento de las Naciones Unidas.

Al rápido despliegue de las fuerzas concurren dos elementos que fueron vitales: primero, que en forma espontánea los miembros del batallón de Ejército manifestaron la voluntad para participar, cumpliéndose con ello con la norma que todo el personal que participa en una operación de este tipo debe ser voluntario y; segundo, la inmediata disponibilidad de transporte aéreo en aviones C-130 y Boeing 737 de la Fuerza Aérea de Chile, que eran parte de las fuerzas nacionales en stand by.

#### **4. Algunas acciones de autoridades chilenas, para destacar la voluntad nacional de participar en las OPAZ de las Naciones Unidas**

Las autoridades nacionales han efectuado reiteradas demostraciones públicas para resaltar el interés manifiesto que tiene el país en participar en las operaciones de paz de las Naciones Unidas. Ello se ha manifestado mediante diversas visitas oficiales, efectuadas por las más altas autoridades nacionales, a las fuerzas que Chile ha desplegado en diferentes partes del mundo, entre las que se pueden destacar las siguientes:

El Presidente de la República, Ricardo Lagos, visitó en el año 2001 las fuerzas del Ejército chileno destacadas en Timor Oriental y, en el 2004, las tropas y personal policial que se encuentran en Bosnia-Herzegovina y Haití. Por su parte la ex Ministra de Defensa Nacional, Michelle Bachelet, visitó durante el año 2003 las fuerzas combinadas de Argentina y Chile desplegadas en Chipre. Más adelante repitió la misma visita en el año 2004, esta vez haciéndola extensiva a las fuerzas que el país tiene en Bosnia-Herzegovina y, en forma especial, a las desplegadas en Haití desde inicios de ese año.

Por otra parte, los Comandantes en Jefes de las Fuerzas Armadas chilenas, el General de Ejército Juan Emilio Cheyre, el Almirante Miguel Ángel Vergara Villalobos de la Armada Nacional y el General del Aire, Osvaldo Sarabia Vilches de la Fuerza Aérea de Chile, han visitado a las fuerzas allí desplegada en forma individual y en reiteradas oportunidades, verificando la situación del personal y llevando su apoyo moral y anímico.

Otra visita destacada fue la que efectuó a Haití, en el año 2004, el Alcalde de Santiago y candidato presidencial y líder de la opo-

sición, Joaquín Lavín. Si bien ese viaje no tuvo el carácter oficial de las anteriores, constituye una clara demostración que todos los estamentos políticos nacionales apoyan y asignan gran importancia a las operaciones de paz en que participa Chile.

Cuando estuvo en Chile el mandatario brasileño, Luiz Inácio Lula da Silva, en agosto del 2004, se reunió privadamente con el presidente chileno y ambos, en conferencia de prensa conjunta, destacaron la presencia de la región en Haití y pusieron de relieve el trabajo que Chile y Brasil realizan para estabilizar la convulsionada isla caribeña.

En la misma conferencia de prensa, el presidente de Brasil resumió el rol que desempeñan ambos países en Haití expresando: “Con la misma fuerza que el Presidente Lagos, hablando en nombre del pueblo de Chile dijo que no al envío de tropas a Irak en el Consejo de Seguridad, también dijo sí cuando la causa era la paz, para enviar tropas a Haití, tropas que trabajan en conjunto con las nuestras bajo la coordinación civil de un chileno, y bajo la coordinación militar de un brasileño”. (Diario La Nación, 2004).

Una visita a la isla que puede destacarse por su simbolismo, es la que efectuaron al término del año recién pasado el actual Ministro de Defensa, Jaime Ravinet, acompañado por el Jefe de Estado Mayor de la Defensa, Almirante Jorge Huerta y el Subsecretario de Guerra, Gabriel Gaspar. En esa oportunidad y después de compartir con autoridades locales y de las NN.UU., pasaron las fiestas de fin de año junto a las fuerzas chilenas.

### **III. RESPUESTAS AL CUESTIONARIO DE INVESTIGACIÓN DEL CHDS**

En las páginas anteriores se ha hecho una recopilación de los aspectos que tienen relación con la participación de Chile en operaciones de paz, de los puntos más destacados de su política nacional para la toma de decisiones sobre la materia y, con algún detalle, se describió la forma cómo se alistan y entrenan las fuerzas chilenas participantes y cómo las autoridades nacionales han dado importancia al tema.

Ahora se indicará cuáles fueron las respuestas que dieron los autores de este artículo a las preguntas directrices que les hizo llegar el director del Proyecto (PKO); tomando en consideración lo específico del cuestionario enviado por el CHDS y la necesidad de acotar las respuestas, a continuación solamente se enunciarán éstas y en el mismo orden que fueron presentadas.

## **A. FACTORES QUE INFLUYERON PARA QUE CHILE PARTICIPARA EN LAS OPERACIONES DE PAZ EN HAITÍ**

1. El hecho que Chile es signatario de la Carta de Naciones Unidas desde su inicio.
2. La existencia de una política nacional específica para la participación del Estado chileno en Operaciones de Mantenimiento de la Paz, oficializada por Decreto Supremo del 14 de octubre de 1999.
3. El “Memorando de Entendimiento entre el gobierno de la República de Chile y las Naciones Unidas” sobre las aportaciones al Sistema de Acuerdos de Fuerzas de Reserva de las Naciones Unidas, firmado por ambas partes en Nueva York, el 11 de noviembre de 1999.
4. La solicitud directa que hizo el Secretario General de la ONU, Kofi Annan, en febrero de 2004, al Presidente de la República de Chile, Ricardo Lagos, para comprometer su participación en la Fuerza Multinacional Provisional en Haití, MIFH (Military Interin Force in Haití).
5. La existencia de un fundamento jurídico internacional que respaldaba a dicho Secretario General, al promulgarse la Resolución del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, N° 1.529 de 29 de febrero de 2004, creando la MIFH bajo el mando y control de Naciones Unidas.
6. Que con posterioridad a la Resolución N° 1.529, las Naciones Unidas emitieron su Resolución N° 1.542 del 30 de abril de 2004, estableciendo la posterior Misión de Estabilización de la ONU en Haití (MINUSTAH), a contar del 1 de junio de 2004 y por un período de 6 meses renovables.
7. Que Chile participaba como miembro no permanente del Consejo de Seguridad y, actualmente, un chileno ha sido designado como encargado del caso Haití. Esto impuso al país una mayor responsabilidad internacional en torno a la seguridad mundial y regional, tareas que son congruentes con los principios de su política exterior y absolutamente concordante con sus intenciones de alcanzar una mayor participación e inserción internacional.
8. Lo expresado en los Libros de la Defensa Nacional de Chile, de 1997 y 2002, estableciendo que uno de los principios orientadores de su política exterior y de defensa, es su disposición y compromiso a participar en las Operaciones de paz de Naciones Unidas de Capítulo VI y VII.

9. Que Haití es parte de América Latina y Chile está interesado en cooperar en la búsqueda de soluciones a los conflictos que amenacen a la región. Por una parte, al participar fuerzas nacionales junto a países de la región, se potenciaban las medidas de confianza mutua de carácter bilateral y multilateral en que está empeñado el gobierno.
10. Finalmente, para esta toma de decisiones se consideraron, además, los siguientes factores políticos estratégicos:
  - a. Ante el primer pedido de la ONU, demostrar la capacidad de reacción nacional, aceptando el desafío de la MIHF de alistar medios importantes y desplegarlos a gran distancia en sólo 72 horas, para participar junto a Estados Unidos, Francia y Canadá.
  - b. Más adelante, con el segundo pedido, ratificar las capacidades del país para actuar bajo las condiciones de apremio de la MINUSTAH. La segunda solicitud de las Naciones Unidas estableció cortos plazos de alistamiento y el empleo de fuerzas de mayor magnitud, todo ello dentro de un estrecho cronograma para resolver y reaccionar.
  - c. Hacer uso de estos desafíos para confirmar aspectos permanentes de la política exterior chilena y dar nuevas muestras del compromiso del país con la paz y seguridad internacional y, específicamente, con la regional.
  - d. Destacar la voluntad nacional de asumir sus responsabilidades colectivas, en especial durante la permanencia de Chile como miembro no permanente del Consejo de Seguridad. Ello, pese a que el mandato inicial por seis meses coincidiría con el último semestre de la participación de Chile en dicho Consejo.
  - e. Justificar la lógica que dos Estados latinoamericanos, miembros del Consejo (Brasil y Chile), deberían estar presentes en Haití, el país más frágil de la región, contribuyendo a una operación de paz “multidimensional”. Paralelamente, el mismo hecho constituía una oportunidad única para desarrollar un trabajo conjunto y estrecho entre dos naciones tradicionalmente amigas y paravecinales.
  - f. Hacer presente la voluntad nacional de cooperar concretamente con el establecimiento pleno de la institucionalidad y la consolidación de la democracia en Haití, coadyuvando con ello a demostrar que tal condición sólo puede lograrse con planes a mediano o a largo plazo y supervisados por la ONU.

- g. Dar una muestra del apego del país a la solidaridad internacional y, que Chile busca compartir equitativamente sus responsabilidades con las de otros Estados.
- h. Entregar el mensaje que la participación de Chile junto a Brasil y Argentina, en la MINUSTAH, constituye una fuerte señal de cooperación y liderazgo en la región.
- i. Verificar la eficiencia y rapidez del alistamiento y despliegue de las fuerzas a emplear en esta misión y evaluar la calidad del entrenamiento que proporcionaba CECOPAC. Sobre este mismo particular, las autoridades chilenas apreciaron que si lo anterior resultaba exitoso, ello sería considerado positivamente por la opinión pública nacional e internacional, creando así expectativas internas y externas favorables a estos procesos, ante una eventual participación futura del país en operaciones similares.
- j. Tener la oportunidad de participar, junto a militares de ese país, en la conformación de una Compañía de Ingenieros Militares chileno-ecuatoriana, para efectuar trabajos viales y de infraestructura, con maquinaria pesada y bajo el mando nacional. De la misma forma, adquirir experiencia en la conformación de unidades de helicópteros conjuntas, Ejército-Fuerza Aérea, tripulando distinto material en operaciones de enlace, rescate y apoyo aéreo, bajo el mando de un oficial de cualquiera de esas instituciones.
- k. Señalar internamente, a la opinión pública nacional, que si bien la preparación de las fuerzas solicitadas por las Naciones Unidas exige una inversión económica importante, ésta se puede recuperar, parcialmente, a través de los reembolsos.
- l. Demostrar, asimismo, que el hecho que los períodos del mandato se establezcan por seis meses renovables, otorga flexibilidad a la toma de decisiones. Lo anterior proporciona un plazo que permite al país resolver, anticipadamente, los esfuerzos que se deberá considerar en el próximo período, ya sea para aumentar o disminuir las fuerzas, o incluso, si fuera del caso, para el retiro de las mismas si se discontinuara la misión.

## **B. FORMA CÓMO FUE TOMADA LA DECISIÓN**

Para la primera solicitud de las Naciones Unidas (MIFH) y dada la necesidad de dar una respuesta rápida, el Presidente de la República, Ricardo Lagos, acogió la petición del Consejo de Seguridad de Naciones

Unidas en forma inmediata. Apenas recibió la solicitud oficial de ese organismo, el 1 de marzo de 2004, y después de breves consultas con la canciller, la Ministra de Defensa Nacional y el Comandante en Jefe del Ejército, informó que Chile participaría de la Fuerza Multinacional.

Este compromiso prematuro provocó ciertas aprehensiones por parte de algunos representantes del Poder Legislativo, quienes manifestaron su molestia por el hecho que el Presidente no hubiera solicitado la opinión previa del Congreso. A pesar de esa breve controversia, el Senado con fecha 2 de marzo aprobó por una amplia mayoría el envío del contingente y así, en menos de 48 horas, nuestro país estuvo en condiciones de enviar un primer contingente de 336 soldados del Ejército a Haití, para unirse a la Fuerza Multinacional interina.

Una de las razones de la premura en aceptar y preparar en tan corto tiempo la MIFH, se debió a que ésta debía cumplir tareas urgentes y especiales, tales como: revertir la situación de crisis que vivía Haití, permitir la rápida pacificación del país, normalizar los servicios básicos mínimos e iniciar la creación de condiciones más aptas para la estabilización de esa nación. Con ello se estaría proporcionando tiempo a la ONU para preparar una misión de mayores alcances, que se desplegaría tres meses después y en la que Chile también podría tener un papel protagónico.

Días más tarde, el 11 de marzo, en conformidad con el Art. 4 de la Ley N° 19.067 que norma la salida de tropas del país, el Presidente de la República solicitó al Presidente del Senado prorrogar el plazo de permanencia del contingente hasta fines de mayo y autorizar la salida de nuevas tropas. Ello fue inmediatamente aceptado, lo que permitió aumentar la presencia de Chile en Haití, de 336 a 584 efectivos en la MINUSTAH, con la incorporación de más personal del Ejército y, en esta oportunidad, de la Armada, la Fuerza Aérea, Carabineros e Investigaciones de Chile.

A modo informativo, se señala que el proceso que adopta Chile para dar respuesta a toda solicitud de ese tipo, se realiza de la siguiente forma:

1. Cuando las Naciones Unidas formulan un requerimiento a todos los países con respecto a operaciones de paz, en Chile, tanto el Ministerio de Defensa como el Ministerio de Relaciones Exteriores toman conocimiento de esa petición por sus respectivos canales.
2. A continuación un equipo de análisis, compuesto por un grupo interdisciplinario de carácter militar y civil de diferentes organizaciones, estudia los requerimientos formulados por la ONU y analiza todos los factores positivos y negativos que inciden en éstos. Se cierra esta

fase con una recomendación colegiada acerca de la conveniencia y factibilidad de participar en dicha operación, con qué medios y bajo qué condiciones.

3. Con dicha proposición, el Ministerio de Relaciones Exteriores y el Ministerio de Defensa hacen una propuesta final conjunta al Presidente de la República, quien resuelve sobre el particular.
4. De ser tal resolución positiva, el Presidente remite la solicitud para la salida de tropas al Senado. Al mismo tiempo informa sobre lo resuelto a los Ministerios involucrados y dispone, a través del Ministro de Defensa, que las instituciones alisten los medios a emplear.
5. Tan pronto se adopta una decisión favorable a la participación por parte del Presidente y el Senado, ello se informa oficialmente a las Naciones Unidas a través del embajador chileno ante ese organismo, detallando la cantidad y tipo de fuerzas que aportará el país, el medio de transporte a emplear y fecha y lugar donde arribarán.

El grupo de análisis multidisciplinario, entre otros, está compuesto por representantes de los ministerios de Defensa, Relaciones Exteriores y Hacienda; además lo integran representantes del Ejército, Armada, Fuerza Aérea, Carabineros, Policía de Investigaciones y Registro Electoral.

### **C. FORMA CÓMO FUE DISEÑADA Y PLANTEADA LA MISIÓN, QUIÉNES PARTICIPARON EN SU DISEÑO Y SI SE TOMARON EN CONSIDERACIÓN INFLUENCIAS EXTERNAS**

1. Ya se explicó en detalle lo referido a la primera misión (MIFH). Se indicará ahora lo referido a la segunda fase, consistente en integrarse a la Fuerza Multinacional de la MINUSTAH con medios del Ejército, Armada, Fuerza Aérea, Carabineros y Policía de Investigaciones de Chile, a partir del 1 de junio de 2004 y por un período inicial de 6 meses, renovables.

En esta oportunidad y al contarse con más tiempo para resolver, el Comité Asesor del Ministerio de Defensa Nacional fue el encargado de estudiar, analizar y proponer los fundamentos legales relacionados con la tarea asignada por las Naciones Unidas. Por su parte, el Estado Mayor de la Defensa Nacional (EMDN) efectuó el análisis de los costos que irrogaría la misión, los aspectos técnicos de la operación y las disposiciones para seleccionar y preparar la fuerza a desplegar.

Como documento inicial y guía de trabajo se elaboró una Directiva Ministerial de Preparación, la que dispuso los primeros lineamientos a las instituciones participantes (Ejército, Armada, Fuerza Aérea, Carabineros e Investigaciones). Posteriormente, y una vez promulgado el Decreto Presidencial que oficializó la operación, se dictó una Directiva de Ejecución.

2. Para el trabajo detallado del cumplimiento de la misión se organizó un Estado Mayor Conjunto (EMC) para Haití. Como autoridad nacional superior de toda la operación se designó al Jefe del Estado Mayor de la Defensa Nacional y como Jefe directo de ese Estado Mayor Conjunto, al Subjefe del Estado Mayor de la Defensa.

El EMC estaba integrado por oficiales del EMDN y de las instituciones que participarían con fuerzas, éstos últimos para reforzar aquellas áreas críticas. La orgánica general que se dio al organismo fue la correspondiente a las normas de la OTAN, que son las que reconoce la ONU.

El Estado Mayor Conjunto para la MINUSTAH sigue hoy día funcionando en dependencias del Estado Mayor de la Defensa, con todos sus miembros permanentes originales y los asignados especialmente por otras instituciones. Cabe resaltar que éste es el Estado Mayor Conjunto más grande que ha tenido funcionando el país en tiempos de paz.

La autoridad militar nacional y el EMC, además de asesorar al Ministro de Defensa, supervisan y controlan las tareas que ejecuta el contingente nacional en Haití y, también, son los encargados de asegurar su sostenimiento hasta el término de la misión.

3. Con respecto a eventuales influencias externas que pudieran incidir en las fases de preparación de las fuerzas, de su despliegue y operación en el terreno, se considera que son inexistentes. Ello, porque la decisión de participar en esta operación de paz de la ONU fue un acto soberano del país y por el hecho que todas las fases de alistamiento y despliegue de fuerzas se realizaron conforme a las normas y procedimientos nacionales. Tal vez el único factor de externalidad existente en todo el proceso sería que se emplearon las normas de interoperabilidad OTAN para la configuración de las fuerzas, para los sistemas de enlace, para las comunicaciones y para todas las medidas de coordinación con otras fuerzas no nacionales.

En cuanto al transporte aéreo de los medios, en la primera operación se emplearon solamente aviones de la Fuerza Aérea de Chile. Sin

embargo, en la segunda y por carecerse de aviones de mayor tamaño para el traslado de los helicópteros chilenos a la isla, hubo que contratar aviones Antonov rusos.

4. Respecto al sistema de mando nacional, éste se organizó de la siguiente forma:
  - La totalidad de los participantes en la operación dependen del Ministro de Defensa Nacional, con su sede en el edificio “Diego Portales” de Santiago.
  - El Jefe del Estado Mayor de la Defensa Nacional, por delegación del ministro, se ha desempeñado, desde los inicios de la operación, como “Autoridad Nacional Militar” y de él dependen las unidades desplegadas en Haití. La relación de mando, para este caso, es la reconocida como “full command”, por delegación del nivel político.

## **D. OBJETIVOS POLÍTICOS Y ECONÓMICOS DE LA MISIÓN**

### **1. Con relación a los objetivos políticos**

El uso del instrumento militar para mantener la paz y la seguridad mundial ha adquirido nuevas modalidades e importancia en el escenario internacional de la Posguerra Fría; como consecuencia, ha evolucionado positivamente la importancia relativa que se otorgaba a dicho instrumento dentro de la política de defensa y exterior de Chile.

Por otra parte y debido a los efectos políticos y estratégicos que tiene para cualquier país el participar en las operaciones de paz de las Naciones Unidas, ellas han sido objeto de especial preocupación por parte del gobierno de Chile. La decisión política de participar con un especial esfuerzo en Haití refleja dicha evolución.

Respecto a la política de defensa chilena, ésta, al igual que en cualquier otro país, está orientada preferentemente a alcanzar un grado de disuasión que asegure la protección territorial. Sin embargo, también centra su accionar en la preservación de la paz y ésta siempre estará condicionada al grado de estabilidad internacional y regional, donde las operaciones de paz tienen un rol insustituible. Se suma a lo anterior otro elemento básico de la misma política, que es el concepto de la cooperación, entendida ésta como una modalidad complementaria de utilización del instrumento militar del país para

coadyuvar a la inserción de Chile en un mundo globalizado, donde también tienen un rol preponderante las operaciones de paz. (Libro de la Defensa Nacional de Chile, 2002, pp. 84 a 86).

De esa forma, la participación de las fuerzas chilenas en MINUSTAH, se enmarca y es coherente con las políticas de defensa y exterior del país. En este caso, predomina un objetivo político de solidaridad y de compromiso con una resolución de la ONU.

## **2. Con relación a objetivos económicos**

Chile no tiene objetivos económicos directos en el caso de Haití. Sin embargo, es interesante destacar que el país ha mantenido como estrategia permanente para su desarrollo, el profundizar su apertura a la economía internacional e intensificar su participación como actor dentro del proceso de globalización económica. En consecuencia, los efectos de toda crisis internacional, y en mayor medida las regionales, pueden afectar directamente a su desarrollo nacional, lo que le crea compromisos cada vez más estrechos con la seguridad de otros países y en especial con los de la región.

Con relación a los objetivos económicos “indirectos”, derivados de las operaciones en Haití, se podría señalar los siguientes:

- a. En cuanto al mercado nacional. La participación de Chile en MINUSTAH ha significado para el país invertir importantes recursos en el proceso de preparación de las fuerzas, situación que ha permitido a las empresas nacionales participar en los procesos de preparación y equipamiento de las mismas con diversos ítemes, como vestuario y equipos, alimentación y otros. Esta situación aporta dinamismo a la demanda interna y, por ende, al crecimiento, factores que son esenciales también para disminuir la tasa de desempleo.
- b. Con relación al contexto internacional que enmarca las operaciones, más allá de las retribuciones monetarias que puede aportar Naciones Unidas, a través de reembolsos a los países participantes, éstos pueden incursionar en la búsqueda de soluciones a los problemas del país que es objeto de la operación de paz.

Dichas soluciones podrían referirse a proporcionar insumos y otros elementos para aliviar los problemas de desabastecimiento local, transferir tecnología y enviar personal especializado u otro tipo de aportes que apoyen efectivamente la reconstrucción de Haití. Esta

situación, a su vez, se podría traducir en oportunidades de negocio para las fuerzas productivas de países como Chile.

Se sabe que la normalización de Haití será un trabajo de largo aliento y que la participación de los empresarios chilenos requerirá, por una parte, descubrir las oportunidades donde actuar y, por otra, contar con un proceso informativo y de creación de incentivos, para los eventuales agentes económicos interesados en participar.

## **E. CON RESPECTO A LOS OBJETIVOS MILITARES Y DE SEGURIDAD DE LA MISIÓN**

Los objetivos militares y de seguridad para la operación se ajustaron al mandato de Naciones Unidas. Acorde a ello, se establecieron los siguientes objetivos principales:

### **1. Crear un entorno seguro y estable**

En lo macro, la idea de fondo de ambas operaciones estuvo orientada a establecer un entorno seguro y estable para el gobierno de transición de Haití, en el que se pudiera desarrollar un nuevo proceso político y constitucional. Ello incluyó, entre otras metas deseables: desarmar y pacificar a la población; supervisar la reestructuración y reforma de la policía nacional de Haití, en conformidad con las normas propias de una policía democrática y preparar el ambiente para futuras elecciones.

En cuanto a las fuerzas propias, las medidas de seguridad estuvieron orientadas a alcanzar el principio de “baja cero” dentro del personal civil y militar. Para acercarse a esa meta, los objetivos de seguridad de la misión fueron agrupados de la siguiente forma:

#### **a. Respecto a riesgos operativos**

Se partió de la base que en toda operación militar hay ciertos riesgos involucrados y que la de Haití, en particular, no sería fácil, considerando la naturaleza de la tarea asignada, la envergadura de los medios humanos y materiales empleados y, el desconocimiento que tenía el personal chileno sobre el escenario, el terreno y las costumbres e idiosincrasia misma de la población local.

En la primera operación esos riesgos se pudieron minimizar mediante una acabada planificación, el entrenamiento previo recibido por las fuerzas y, en especial, porque éstas dispusieron de un

breve período de ambientación local y de intercambio de experiencias con las fuerzas de otros países que estaban presentes.

En cuanto a la segunda operación, la MINUSTAH, la tarea fue más fácil ya que hubo tiempo para planificar más detalladamente y algunos oficiales viajaron a Haití, previo al despliegue operativo. Además, ya se contaba con las valiosas experiencias obtenidas por el personal nacional que había participado en la fase anterior.

Respecto a algunas medidas especiales de precaución adoptadas en ambas operaciones, una de las más efectivas fue el no autorizar el movimiento de personal en forma aislada en cualquier zona de Haití. Por ejemplo, cada vez que un vehículo tuvo que salir de las instalaciones del cuartel, lo hizo acompañado de otro vehículo y con escolta. El uso de casco y chaleco antibalas fue también obligatorio en todos desplazamientos.

Además de adoptar extremas medidas de seguridad y, respecto al porte y uso de las armas, siempre se indicó al personal que deberían evitar toda acción o demostración de fuerza que pudiera amedrentar a la población civil y crear una imagen no deseada de las fuerzas de las Naciones Unidas y, particularmente, de las tropas chilenas. La norma general fue emplear siempre un trato amistoso y deferente hacia la población nativa.

Como resumen, se puede establecer que, en cuanto a los eventuales riesgos operativos que estaban asociados a la MIFH y MINUSTAH, el balance hasta la fecha es sumamente positivo, ya que afortunadamente y pese a los violentos efectos del temporal que afectó al país, no se ha tenido que lamentar desgracias humanas ni accidentes de ninguna naturaleza, como tampoco se ha debido modificar los objetivos de seguridad trazados para las fuerzas militares.

#### **b. Sobre riesgos sanitarios**

Debido a que las condiciones de sanidad ambiental en la república de Haití se consideraron deficientes y con alto riesgo de enfermedades contagiosas y de infecciones digestivas, en forma previa al despliegue se adoptaron medidas preventivas especiales, tales como vacunar a todos los participantes contra las enfermedades más comunes existentes en la zona, tales como, hepatitis A y B, sarampión, fiebre amarilla, fiebre tifoidea, dengue, malaria y toxoide.

Además se adoptaron medidas especiales de protección sanitaria contra insectos, mosquitos y otros parásitos que pudieran amenazar la salud del personal desplegado. También se distribuyeron instructivos especiales para el personal respecto a medidas de higiene personal, ambiental y otros cuidados necesarios para evitar contagios e infecciones. Como ejemplo, y debido a los altos índices de SIDA en la población de Haití, se dispuso evitar cualquier contacto personal, de carácter íntimo, con la población civil.

Como medidas adicionales se prohibió toda compra y consumo de especies que proviniera del comercio local de la ciudad y que el personal, por ningún motivo, tomara agua o se alimentara en otro lugar, que no fuera en las áreas de servicios dispuestas por el mando respectivo.

#### **F. RESPECTO A LAS VARIABLES INDEPENDIENTES QUE INFLUYERON EN LA EFECTIVIDAD DE LAS FUERZAS MILITARES COMBINADAS**

Después de entrevistar a diversas autoridades militares y civiles que participaron en la planificación y posterior trabajo en terreno de la MIFH y MINUSTAH, se pudo llegar a las siguientes conclusiones, respecto a aquellas variables independientes que han tenido, o pueden tener mayor efecto en las actividades que desempeñan las fuerzas militares combinadas en Haití:

1. En cuanto al terreno y las comunicaciones: la zona de las operaciones es de carácter insular; conforma un área geográfica reducida y de difícil intercomunicación por tierra; su red vial está mal trazada y en muy mal estado; existen cadenas montañosas de altura media que aíslan sectores al norte de la isla; hay severas dificultades para comunicarse por radio y, prácticamente, la red telefónica local es inexistente, o está permanentemente fuera de servicio.
2. Respecto a experiencias anteriores con las misiones de paz desarrolladas en Haití: las fuerzas combinadas en Haití se enfrentan a una población que ya ha sido objeto de tres misiones anteriores. Sin embargo, hasta la fecha, no se han logrado resultados importantes en lo político, en lo económico, o en lo social, que sean realmente sustentables en el tiempo.

Lo anterior podría llevar a que la población no mantenga un grado de aceptación permanente o, al menos, prolongado con respecto a esta

nueva experiencia, especialmente cuando ella es del Capítulo VII, pero con características que están más bien asociadas a problemas de seguridad y de naturaleza policial.

La misión tiene características muy particulares. Por primera vez se reúne una fuerza mayoritariamente regional, lo que se aprecia que es bien recibida por la población local. Sin embargo, es probable que esa aceptación se vaya enfriando en la medida que los haitianos vean que no se alcanzan logros mayores y permanentes para solucionar problemas políticos, sociales y económicos que son endémicos en su país. De producirse esta situación de rechazo, se complicarían cada vez más los aspectos de seguridad, especialmente si no se logra previamente el desarme de los grupos armados y el reencuentro de las posiciones políticas en pugna.

Se estima, asimismo, que de producirse estos efectos negativos con respecto a la presencia de las tropas de la ONU, se afectaría seriamente a las operaciones de esas fuerzas combinadas, aunque éstas hagan todo tipo de esfuerzos para mantenerse como un eje articulador beneficioso para la reconstrucción y el desarrollo nacional. El desafío mayor que tiene el representante del Secretario General en Haití, es evitar que se configure ese escenario negativo. Es útil recordar que él es la autoridad política encargada de integrar, coherentemente, los esfuerzos que se hacen para alcanzar la paz ciudadana y aquellos que se realizan para la normalización y el desarrollo del país.

3. En cuanto a la naturaleza del mandato: para el caso de Haití, el mandato de la ONU contempla aplicar algunas medidas contenidas en las partes resolutivas del Capítulo VI y, en otras, del VII, en circunstancias que algunos países participantes tienen legislaciones internas que no contemplan el accionar de sus fuerzas de acuerdo al Capítulo VII. Esta situación podría conducir a que las fuerzas militares de esos países, en lo general, se vean restringidas en su libertad de acción para actuar, lo que dificultaría el trabajo coordinado y eficiente de éstas –como un todo combinado– en el terreno.
4. Con referencia a los distintos grados de experiencias que tienen las fuerzas de los países participantes: entre las fuerzas que hoy actúan en Haití existen diferentes niveles de experiencias y de conocimientos respecto a las operaciones de paz y los procedimientos a emplear. Aunque esas diferencias tienden a disminuir con el tiempo y la práctica, tales desigualdades son más notorias cada vez que los

países de menor experiencia efectúan sus relevos, lo que en alguna medida no facilita, al menos inicialmente, la conformación de fuerzas homogéneas y estandarizadas. Otros efectos de esta situación son las dificultades que se crean para coordinar mejor los esfuerzos de pacificación, reconstrucción y desarrollo de Haití, conforme a los parámetros y normas de la ONU.

En Haití, al igual que en la mayoría de las operaciones de paz, las fuerzas militares han debido enfrentar situaciones confrontacionales con la población civil y, cuando se han producido esos tipos de enfrentamientos, ellos han debido ser resueltos pacíficamente y en forma muy diferente a aquellos que son propios de un conflicto armado tradicional. Esta situación hace que cada vez tenga una mayor importancia el buen entrenamiento de las tropas, su acabado adoctrinamiento y una capacitación muy completa, conforme a los estándares de las Naciones Unidas.

5. Comentarios finales respecto a las variables independientes: Pese a las variables ya señaladas, que caracterizan las operaciones en desarrollo en Haití, se podría concluir que lo logrado a la fecha en ese país ha sido exitoso, ya que se han podido aplicar medidas y procedimientos acertados que, habitualmente, han asegurado un efectivo empleo de fuerzas combinadas.

Gran parte de los éxitos alcanzados son el resultados de algunas acertadas medidas adoptadas, tales como: un mando superior único, sobre la base de un Estado Mayor Integrado, que cuenta con representantes de todas las fuerzas para coordinar armónicamente el accionar del personal y los medios; el empleo de procedimientos que han sido estandarizados por parte de la ONU y que son comunes a todas las fuerzas participantes y, finalmente, que si bien las fuerzas pueden tener distintos grados de experiencias en este tipo de operaciones, en lo general ellas fueron preparadas en centros de entrenamiento que los capacitaron basados en una doctrina común y con procedimientos actualizados de la ONU.

Como resultado de lo anterior, tanto la comunidad internacional, las Naciones Unidas en particular<sup>1</sup> como el gobierno de Chile, han hecho una positiva evaluación del cumplimiento de los objetivos establecidos en la Resolución N° 1.529 del Consejo de Seguridad de la ONU, que creó esta Fuerza Multinacional Provisional.

---

1 Ver el informe del Secretario General al Consejo de Seguridad S/2004/300 del 16 de abril de 2004.

## **G. PROPOSICIÓN DE ALGUNOS PADRONES, O MEDIDAS DE DESEMPEÑO, QUE PODRÍAN USARSE PARA EVALUAR LA EFECTIVIDAD DE LAS FUERZAS COMBINADAS QUE ACTÚAN EN UNA OPERACIÓN DE PAZ**

Las acciones de las fuerzas militares que participan en cualquier operación de paz de la ONU se encuentran reguladas por un mandato de ese organismo internacional, donde se definen con claridad las tareas a cumplir. En consecuencia, la forma más simple de medir la efectividad de las fuerzas combinadas participantes podría ser verificando el grado de cumplimiento global que se ha dado a dichas tareas. Si todas ellas se han cumplido plenamente, la eficacia de esas fuerzas, en principio a lo menos, podría haber sido total.

Sin embargo, la fórmula de medición anterior se complica cuando se le incorpora el factor “seguridad”, el que lógicamente es un requisito indispensable por alcanzar. En el marco de toda operación de paz, si se producen bajas propias, o entre la población local, se estará restando efectividad al proceso global, aunque se cumpla con todas las tareas dispuestas.

Al considerar los factores “Seguridad y Riesgo”, encontraremos algunas de las diferencias principales que existen entre las operaciones de paz y las operaciones de una guerra tradicional. En estas últimas, en casos calificados, las fuerzas comprometidas pueden aceptar algunos riesgos calculados y, en situaciones extremas, incluso algún grado de inseguridad que podría ocasionar bajas propias, lo que en las operaciones de paz no es aceptable.

Adicionalmente, en toda operación de paz, es necesario compatibilizar la seguridad de las fuerzas propias con las del, o los individuos que son objeto de la ayuda humanitaria y, todo ello, sin perder de vista el necesario cumplimiento de las múltiples tareas asignadas en el mandato respectivo.

Si tomamos como ejemplo una acción que es muy común, como es la mera actividad de distribuir ayuda humanitaria, podríamos concluir –erradamente– que ésta no debería representar riesgo alguno ni para las tropas que entregan dicha ayuda, ni menos para los individuos que son objeto de esa acción. Sin embargo, las experiencias vividas en Haití y en otras operaciones indican que en muchos casos se pueden producir enfrentamientos, peleas y desórdenes mayores entre los individuos que reciben la ayuda, e incluso, con intentos de agresión hacia quienes intentan llevar a cabo esa acción humanitaria.

Sólo si la distribución finaliza como un acto ordenado y pacífico, donde no se producen daños propios, ni entre la población objeto de la ayuda, se podría dar por cumplida exitosamente esa tarea.

Consecuentemente, y basados en este ejemplo tan simple, la mejor forma de medir el desempeño de la fuerza actuante podría ser cuantificando la cantidad de elementos distribuidos y el beneficio real que la acción representó para la población, versus, los eventuales daños, lesiones o bajas en el personal propio y entre los receptores de la ayuda.

De una forma muy similar se podrían analizar el resto de las tareas impuestas a las fuerzas participantes, sean ellas tendientes a contribuir al logro de los procesos de reconstrucción política, social o económica del país, como también las de desarme, desmovilización, reinserción de los grupos en conflicto u otras.

Por todo lo anterior, se estima que para dimensionar el grado de efectividad alcanzado por las fuerzas en el cumplimiento de sus tareas, se podrían diseñar algunos índices de gestión. Dichos índices podrían medir los logros a través de ciertos porcentaje. A vía de ejemplo: ¿Qué porcentaje de la población armada local entregó su armamento?, ¿Qué porcentaje de la población accedió a la ayuda de alimentos, medicinas, u otros?, ¿Qué porcentaje de niños asiste regularmente a clases?, etc. y, siempre, enfrentando cada uno de esos índices con el grado de seguridad física alcanzado durante la acción.

## **H. ALGUNAS RECOMENDACIONES QUE PODRÍAN FORMULARSE A LOS CONDUCTORES POLÍTICOS, PARA MEJORAR ALGUNOS ASPECTOS OPERATIVOS Y DE SEGURIDAD EN ESTE TIPO DE OPERACIONES**

1. Las experiencias en todo tipo de conflictos armados indican que, desde un punto de vista táctico, quien dirige una operación debe contar con unidades de reconocimiento que le permitan determinar y evaluar anticipadamente todas las necesidades de fuerzas y los riesgos asociados a una misión o tarea.

Por otra parte, la experiencia que existe hoy con las operaciones de paz desarrolladas en el mundo enseña algo muy similar. Ninguna misión de ese tipo se debería materializar sin contar, previamente, con toda la información preliminar necesaria y ésta debería ser el producto de un reconocimiento y análisis acabado, destinado a determinar la situación, las condiciones y el escenario particular en el cual se desarrollarán las acciones de paz.

2. Con respecto a los decisores políticos y con las diferencias que el caso amerita, también se puede aplicar lo que las experiencias han señalado para el campo táctico. Como ellos, antes de resolver sobre una eventual participación en una operación de paz, también deben apreciar la situación detalladamente, podrían emplear a los siguientes organismos y personas para proporcionarle la información preliminar que requieren: sus representantes diplomáticos ante las Naciones Unidas; los que tiene en el país que sería objeto de la misión; aquellos que están en otros países que también participarían en la misma misión y, finalmente, aquellos que están en países que han participado con anterioridad en misiones similares.
3. Complementando lo anterior, también es estima conveniente que, dentro de ese esquema, en cada uno de las representaciones diplomáticas antes señaladas se cuente con, o se asignen temporalmente, los asesores militares necesarios para hacer una estimación preliminar de los tipos de fuerzas que es recomendable emplear, de su magnitud y de los medios que debería aportar cada institución armada individualmente. De esa forma, el análisis político inicial, contaría con una asesoría militar especializada.
4. También sería recomendable que los decisores políticos tengan funcionado, permanentemente, una especie de sistema nacional de alerta temprana para determinar anticipadamente las crisis en que podría verse envuelto o participar el país. Dicho sistema debería conocer perfectamente las capacidades del Estado, sus políticas, las fuerzas y medios que podrían reaccionar y, la forma más conveniente para que éstas actúen proactivamente.
5. Para el estudio y análisis de cada situación es conveniente emplear algunas herramientas que permitan definir el escenario futuro en el que se actuaría, como la prospectiva y, contar con equipos multidisciplinarios de análisis compuesto por civiles y militares. En el mismo sentido, también es aconsejable desarrollar las capacidades para preparar manuales nacionales a ser utilizados en las operaciones de paz. Dichos documentos podrían considerar, como bases y guías de elaboración, aquellas políticas y doctrinas nacionales que sean más concordantes con las que son propias de las Naciones Unidas, ya que estos documentos son indispensables para alcanzar objetivos de instrucción y entrenamiento acordes con los estándares internacionales y, para poder operar conjunta y combinadamente en las operaciones de paz bajo el concepto de la interoperabilidad.

6. Para cada operación de paz se estima conveniente detallar la asignación de los recursos económicos que ésta requerirá en forma muy transparente. También se considera importante que dichos recursos no provengan exclusivamente del presupuesto del sector defensa, ya que se trata de un compromiso de Estado, en el que no sólo están involucradas sus fuerzas militares.
7. También es recomendable que, en todos los casos, se cuente con un fuerte apoyo comunicacional que informe en forma verídica y exacta de los hechos que están ocurriendo, a objeto que los ciudadanos estén informados de cuál es la importancia que tiene para su país el participar y contribuir en este tipo de operaciones.
8. Finalmente, y ampliando lo expuesto en el párrafo anterior se estima que es una responsabilidad propia e indelegable del conductor político el fomentar, en la propia sociedad, la tan necesaria adhesión ciudadana a la participación del país en las operaciones de paz. Se recalcó que es una responsabilidad política, porque tal tarea excede la competencia de la defensa, al tratarse de un compromiso de carácter nacional que requiere de decisiones del más alto nivel, de una organización mayor y, de un fuerte apoyo comunicacional.

## CONCLUSIONES

Las operaciones de paz que se están realizando en Haití constituyen el esfuerzo combinado más importante que se haya realizado con fuerzas militares conjuntas y civiles en el continente, por parte de los países de la región. Para el caso particular de Chile, nunca antes el país había comprometido tantos medios humanos y materiales en una sola operación de paz.

La Resolución N° 1.529 del 29 febrero 2004, creando la MIFH, hizo que Chile reaccionara dentro de un plazo muy breve (72 horas) para desplegar sus fuerzas, situación que, si bien obligó a un esfuerzo considerable, también sirvió para comprobar las capacidades de despliegue rápido de parte de sus fuerzas en “Stand By”, de la capacidad de planificación conjunta y, lo que era muy importante, apreciar la calidad del entrenamiento que estaba proporcionando su recientemente inaugurado Centro de Entrenamiento Conjunto para Operaciones de Paz (CECOPAC).

Posteriormente, el mandato del 30 abril 2004 que generó la MINUSTAH, disponiendo un nuevo despliegue de fuerzas por 6 meses a partir del 1 de junio, creó las condiciones para relevar las fuerzas de Estados Unidos, Canadá y Francia y reemplazarlas con otras, principalmente regionales. Estas últimas bajo el mando militar de un General brasileño y con su conducción política a cargo de

un civil chileno. Este hecho, que pudiera parecer poco trascendental, tuvo una connotación histórica, ya que incorporó el valor agregado de cimentar mejores bases de cooperación e integración regional y un mayor entendimiento político y militar entre los países latinoamericanos que participan en la operación.

Con respecto a ambas misiones de la ONU, no cabe duda que éstas, hasta la fecha, han sido exitosas y que las variadas experiencias obtenidas ameritan ser seguidas en forma completa y detallada por la comunidad regional e internacional a medida que progresa la operación. Entre las conclusiones preliminares que es posible extraer de este caso, se podrían establecer las siguientes:

1. La MINUSTAH constituye la primera operación de paz de las Naciones Unidas, que se realiza en Haití, con una participación tan importante de fuerzas regionales.
2. Las fuerzas de los países regionales cuentan con distintos grados de experiencia en este tipo de operaciones, pero, sin duda, el caso Haití servirá para incrementar esa experiencia y, al mismo tiempo, mejorar sus aspectos de interoperabilidad con vista a futuras operaciones de este tipo.
3. La resolución de participar con fuerzas en Haití es legítima, por tratarse de una respuesta a un mandato de la ONU. Para Chile, la decisión de participar constituye un hecho que refleja el ejercicio pleno de su soberanía y de las políticas de defensa y exterior de su gobierno.
4. Haití, en el pasado cercano, ha sido objeto de reiteradas operaciones de paz por parte de la ONU, sin que hasta la fecha se hayan logrado resultados satisfactorios y estables en materias de ordenamiento interno; tampoco se han alcanzado soluciones permanentes para mejorar la calidad de vida de su población y, menos aún, las condiciones necesarias para asegurar un mejor desarrollo futuro del país.
5. La población haitiana ha tenido, hasta la fecha, un grado adecuado de aceptación frente a las fuerzas regionales participantes o, al menos, ella ha sido más receptiva que en las intervenciones anteriores. Esa aceptación infunde algún grado de optimismo respecto a los eventuales beneficios permanentes que la operación pueda traer para el país.
6. Para el caso nacional, las experiencias en la conformación de agrupaciones combinadas, como la Compañía de Ingenieros Militares chileno-ecuatoriana ha sido todo un éxito y los logros alcanzados en la construcción de infraestructura y vías de comunicaciones, ha sido reconocida por la población local y las NN.UU. Lo mismo ha ocurrido

con respecto al Grupo de Helicópteros Conjunto Ejército-Fuerza Aérea el que ha participado, sin bajas propias, en el rescate de heridos y combatientes, operaciones de enlace, de transporte y de evacuación aeromédica.

7. Todo parece indicar que esta operación de paz deberá ampliarse en el tiempo mediante nuevos mandatos. Los plazos temporales que se establezcan se estima que podrían seguir extendiéndose por varios años, si se desea mejorar sustancialmente las condiciones de vida de la población local y crear bases para un desarrollo social y económico sostenido y sustentable en el tiempo.
8. Hasta la fecha, lo más negativo que ha ocurrido en esta operación es la muerte, a manos de ex militares rebeldes, de un soldado de Sri Lanka y otro de Nepal. Por otra parte, un problema que a la fecha no ha podido ser solucionado totalmente, es el retardo existente para la recepción y distribución de la ayuda económica internacional que se trata de hacer llegar a la población, dada la precaria institucionalidad de los organismos haitianos y el deficiente sistema de comunicaciones y de transporte del país.

## BIBLIOGRAFÍA

- Carta de las Naciones Unidas.
- CP (1980), *Constitución Política de Chile 1980*, Editorial Jurídica de Chile, Santiago, 12 enero 2000.
- *Comunicado de Prensa 2004*, del Estado Mayor de la Defensa Nacional, Embajador Valdés se reunió con Ministra de Defensa Nacional, Santiago, 11 agosto 2004. File ://A:/Bachelet valdes.htm
- *Diario La Nación* 2004, “Lagos y Lula destacan presencia de la Región en Haití”. Artículo de prensa, Santiago, 23 agosto 2004.
- DS. N° 94 (1996), “Decreto Supremo N° 94”, Ministerio de Defensa Nacional, Subsecretaría de Guerra, 1996.
- DS. N° 68 (1999) “Decreto Supremo N° 68”, Ministerio de Defensa Nacional, Subsecretaría de Guerra, publicado en el *Diario Oficial* de la República N° 36.510, del 10 de noviembre de 1999.
- DS. N° 2200/114, (2002), “Decreto Supremo N° 2200/114”, Ministerio de Defensa Nacional, Subsecretaría de Guerra, del 15 julio 2002, que crea el “Centro Conjunto para Operaciones de Paz de Chile” (CECOPAC).
- FUENTES, Claudia, (2002). En Seguridad Humana. Prevención de Conflictos y Paz, Flacso, Chile, 2002. La Red de Seguridad Humana desde Lysoen a Santiago.
- SALGADO Brocal, Juan Carlos, (2004). General de División, Jefe del Estado Mayor de la Defensa Nacional, en Seminario sobre Haití presentado en la

Academia de Guerra del Ejército: “Experiencias de un desafío y lecciones aprendidas” Santiago, 14 julio 2004.

- GASPARD, Gabriel, 2004, Subsecretario de Guerra, en entrevista a periodista Alejandra Lizana Pérez. Publicado en diario *El Mercurio*, Santiago de Chile, jueves 8 de julio 2004.
- LDN. (1997). “*Libro de la Defensa Nacional de Chile*”, Editado por el Ministerio de Defensa, Imprenta de la Armada, Valparaíso.
- LDN. (2002). “*Libro de la Defensa Nacional de Chile*”, Editado por el Ministerio de Defensa, impreso por Morgan Impresores. Santiago.
- LEY N° 19.067, (1991). “Dicta normas para la salida de Fuerzas al Exterior”. Publicada en el *Diario Oficial* de la República N° 34.005 el 1 de julio de 1991.
- ALVEAR, María Soledad, (2002). Ministra de Relaciones Exteriores de Chile, discurso, publicado en el diario “*La Nación*”, de Santiago de Chile, 29 octubre 2002.
- BACHELET Jeria, Michelle, (2004-A). Ministra de Defensa Nacional de Chile, discurso de despedida del contingente chileno integrante de la Fuerza Provisional de Paz de las NN.UU. a Haití, Santiago, 3 de marzo 2004.
- BACHELET Jeria, Michelle, (2004-B). Ministra de Defensa Nacional de Chile, Clase Magistral con motivo del inicio del año lectivo de las Academias de Guerra y Politécnicas FF.AA. Santiago, 16 de marzo 2004.
- BACHELET Jeria, Michelle, (2004-C) Ministra de Defensa Nacional de Chile, en diario *La Tercera*, del 8 septiembre 2004, con motivo de su visita a Bruselas.
- Resumen Ejecutivo (2004), “Informativo Chile Haití”, Estado Mayor de la Defensa Nacional, Informativo Número 1, Santiago, septiembre 2004.

---

## LOS ESTADOS FALLIDOS - ESTADOS DESESTRUCTURADOS: UNA AMENAZA A LA SEGURIDAD INTERNACIONAL O UN PRETEXTO PARA LA INJERENCIA DE LAS GRANDES POTENCIAS\*

JUAN EDUARDO MENDOZA PINTO\*\*

*This document intends to analyse a reality which, as it can be appreciated, is not a new one, but that after the september 11<sup>th</sup> 2001 attack, has been of particular concern for the great powers. Since a failed state is considered as a potential threat to security and stability in the region to which it belongs, it specially affects the neighbour countries.*

*However, categorization of the failed states has also generated certain controversies regarding the interference of great powers and their real intentions. For this reason, before establishing the scope and the study of the cases, which can be performed, it is thought to be fundamental to take as a starting point a clear conceptualization of what being a failed state implies, as well as other existing categories, opening the possibility to adapt other concepts that can explain the crises of the states in a more precise manner.*

### INTRODUCCIÓN

El tema de los Estados Fallidos puede ser analizado desde dos perspectivas: primero, desde una dimensión académica para referirse a las causas que los generan; y, segundo, desde las dimensiones humanitarias, política y de seguridad; centrándose en los efectos. A la hora de proponer soluciones, ninguna de las dos perspectivas puede ser ignorada.

### LA DIMENSIÓN ACADÉMICA

Desde hace años, la comunidad académica debate el tema de la debilidad de algunos Estados creados tras el fin del colonialismo. El análisis de estos procesos, que se presenta en casi todos los Estados africanos, ha llevado a definiciones tempranas, tales como "Cuasi-Estados" (Robert Jackson), Estados-sombra (William Reno), Estados incompletos (J.F. Bayart) o en proceso de formación (Claude Ake).<sup>1</sup>

---

\* Ponencia presentada en Primera Jornada de la Cátedra Manuel Bulnes. "Áreas Sin Ley, Espacios Vacíos, Estados Débiles". 4 y 5 de agosto de 2004. USACH-Instituto de Estudios Avanzado.

\*\* Analista Político del Dpto. de Asuntos Internacionales del Ejército de Chile. Dirección de Operaciones del Ejército. Es Licenciado en Historia y Geografía, Universidad de Concepción. Magíster en Historia de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso y Magíster en Seguridad y Defensa de la Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos. Actualmente, es Doctorado de Estudios Americanos, mención Estudios Internacionales, de la Universidad de Santiago de Chile.

1 La producción intelectual de estos autores gira fundamentalmente en el estudio del caso en África, como se observa en sus obras: Jackson, Robert: Quasi-states sovereignty, international relations and the third world. Cambridge University Press. 1990. Reno, Williams, Warlord Politics and African States, Lynne Rienner Publishers, 1998, Bayart, Jean-François: "L'Etat en Afrique: la politique du ventre", Editions Fayard, 1989. Ake, Claude: Social Science as Imperialism The Theory of Political Development, Ibadan University Press, 1982.

Estos estudios ponen el énfasis en los aspectos históricos, en las raíces étnicas de cada fenómeno y son precursores a la hora de buscar propuestas válidas para los casos de Estado Fallido, ya que, como nos daremos cuenta, no hay recetas fáciles ni universales para estos casos.

## PRECISIÓN SOBRE UN CONCEPTO NO TAN NUEVO

El concepto de Estado Fallido es de carácter teórico, utilizado hace más de una década en los ámbitos académicos de la historia y de la ciencia política,<sup>2</sup> y estaba principalmente vinculado con las intervenciones humanitarias, en el amplio marco del derecho o deber de injerencia, asociados con los procesos políticos en Asia, África y Oceanía.

Será a partir del 11 de septiembre del 2001 que los Estados Fallidos pasan a tener una mayor relevancia en las relaciones internacionales, al ser considerados un elemento constitutivo de la nueva estrategia de seguridad de Estados Unidos, en la guerra contra el terrorismo global, explicitado en **The National Security Strategy of the United States of America**, NSS, septiembre 2002, donde se señala que, junto al terrorismo y la proliferación de armas de destrucción masiva, una de las principales amenazas a la seguridad de EE.UU., es la existencia de los llamados Estados Fallidos o Failed States, los cuales se definen como aquellos que carecen de democracia representativa y de libertad de comercio; ya que pueden albergar en su territorio a células terroristas o desarrollar tecnologías catastróficas (Por Ej., armas de destrucción masiva, nucleares, químicas, biológicas).<sup>3</sup> No deja de ser controversial y polémica la definición “política” de los Estados Fallidos o Failed States, atribuida a la doctrina de la anticipación de la Administración Bush, que ha justificado la intervención internacional en aquellos estados forajidos “rogue state”, que han sido acusados, por la Casa Blanca, de ser una amenaza a la seguridad internacional.

Desde entonces, el uso del concepto Estado Fallido se ha exportado al resto del mundo, bajo distintas connotaciones e interpretaciones. Al idioma español se ha traducido de formas bastante diversas y no siempre muy precisas. Tal vez por razones de proximidad fonética la traducción que más abunda es la de “Estados Fallidos”, pero ésta tiene el gran inconveniente de ser rígida, poco flexible y de utilizarse indistintamente para traducir dos términos en inglés Failed States y Failing State, en una sola palabra al español.<sup>4</sup> Lo mismo ocurre con otros conceptos

---

2 El concepto de Estado Fallido nace hacia 1993, en vinculación con el supuesto derecho o deber de la intervención humanitaria, en el amplio marco del derecho de injerencia y la seguridad humana. En Helman, Gerald B. & Ratner, Steven R.: *Saving Failed States*, Foreign Policy, Winter 1993, N° 89, pp. 3-21.

3 The National Security Strategy of the United States of America, september 2002, Capítulo I.

4 El término en inglés, Failed States, se puede traducir al español como Estado Desestructurado; en el caso de otros idiomas, como el francés, se traduce como de État Déstructuré. En tanto, el término Failing States, se puede traducir al español como Estado en proceso de desestructuración. En el caso del idioma francés, se utilizan los conceptos de État en cours de déstructuration.

similares, como “Estados fracasados” o “Estados colapsados”, que presentan los mismos inconvenientes.

Estos dos conceptos, Failed States y Failing State, que aparecen con cierta frecuencia en los análisis políticos y estratégicos, representan distintos estadios en un proceso de desintegración de las estructuras estatales. Ahora bien, no todas las traducciones hacen tabla rasa del matiz diferencial y algunas sí distinguen claramente las dos fases del proceso. Tal es el caso de las basadas en los conceptos de “desintegración” o “desestructuración”, donde el primero hace referencia a algo que desaparece y el segundo término se refiere a algo que deja de tener un orden dentro de una estructura. Hablar de Estados en proceso de desintegración/desestructuración y Estados desintegrados/desestructurados” refleja mejor –a nuestro parecer– los distintos matices de la terminología inglesa. A esto se añade el hecho de que estas fórmulas ya aparecen en fuentes institucionales, como son el Comité Internacional de la Cruz Roja o la UNESCO.

Hecha esta aclaración, proponemos circunscribir el concepto de Estados Fallidos, en aquellos países donde ya no existe el Estado y el de **Estados Desestructurados**, en los casos de aquellos donde todavía existe un Estado, por lo general, suelen encontrarse en estado de guerra interna, pero donde el gobierno, aunque deslegitimado, mantiene el reconocimiento internacional y el control efectivo sobre la capital, constituyéndose estos elementos en los pilares de la remanencia estatal, con lo cual existe un primer dilema entre la legitimidad y el reconocimiento internacional de esos Estados y la compleja situación que vive la población dentro del Estado.

¿Cuál debiera ser la conducta de la comunidad internacional ante la existencia de este tipo de Estados? ¿Indiferencia o intervención? Al menos debiera considerarse que éstos son una realidad con la cual el sistema internacional va a tener que convivir por largo tiempo, y que la mayoría de los autores internaciona- listas concuerdan en conferirles un grado de incertidumbre que puede afectar a la seguridad internacional.

El interés por los Estados Fallidos y su relación con las amenazas a la Seguridad Internacional fue planteado pos 11 de septiembre 2001. En un discurso a un año de este hecho, el Ministro de Asuntos Exteriores del Reino Unido, Jack Straw, ante las Naciones Unidas, agrupó los grandes desafíos a los que se enfrenta la comunidad internacional en tres grandes categorías: el terrorismo, las armas de destrucción masiva y los Failing States. Estos países son aquellos donde “el Estado de Derecho se ha quebrado y la población debe vivir bajo la ley del más fuerte, sin seguridad ni libertad personal”.<sup>5</sup>

---

5 Statement to the General Assembly by the Rt. Hon. Mr. Jack Straw, MP, Secretary of State for Foreign and Commonwealth Office Affairs, 14 september 2002.

A primera vista, existe coincidencia en cuanto a las amenazas mundiales con el National Security Strategy, NSS, de Estados Unidos. Sin embargo, Straw se refiere a los Failing States, es decir, aquellos en proceso de desestructuración, mientras que la NSS hace mención a los Failed State, aquellos ya desestructurados, aspecto que no se aprecia cuando se traduce en forma genérica como Estados Fallidos.

La definición de Estados Desestructurados o en proceso de desestructuración, hace referencia a intensidades distintas. En el caso del Estado Desestructurado o Failed State, tiene una connotación jurídica, política y sociológica bien definida.

Desde un punto de vista jurídico, se entiende por failed state aquel país que, si bien “conserva su capacidad jurídica, en términos prácticos ha perdido su habilidad para ejercerla”.<sup>6</sup>

En el aspecto político, en el Failed State se produce “el colapso interno, el desmoronamiento total o casi total de las estructuras que garantizan la ley y el orden”.

En el aspecto funcional, se observa “la ausencia de órganos capaces, por un lado, de representar al Estado en el ámbito internacional y, por otro, de recibir influencias del mundo exterior”.

Desde el punto de vista sociológico, los Failed States se caracterizan por dos fenómenos:

El primero de ellos es el colapso del núcleo del gobierno, lo que Max Weber acertadamente definía como el “monopolio del poder”. En tales Estados, la policía, el poder judicial y otros órganos que sirven para mantener la ley y el orden, o bien han dejado de existir, o ya no tienen la capacidad de funcionar; como asimismo en muchos casos se usan para fines diferentes a aquellos para los que se crearon.

La segunda característica típica es el salvajismo y la intensidad de la violencia empleada. “Un Estado Fallido es aquel donde las fuerzas sociales y los grupos humanos retornan a un estadio de desarrollo político y social preestatal –de tribu o grupo étnico–”.<sup>7</sup> Casos conocidos son los de Ruanda, Liberia, Costa de Marfil, Sierra Leona, etc.

---

6 THÜRER, Daniel: El Estado Desestructurado y el derecho internacional. En *Revista Internacional de la Cruz Roja* N° 836, pp 731-760.

7 QUINTEIRO Castromil, Raquel: Estados fallidos: unha ameaza á seguridade internacional? En Canal Mundo, (27/04/2004).

En resumen, entenderemos por Estado Desestructurado al Estado que es incapaz de retener el monopolio legítimo de la fuerza, asegurar el cumplimiento de la ley en todo su territorio y proveer a la población de los beneficios mínimos que justifican la cesión de poder, según la idea del contrato social. Los contenidos de este beneficio mínimo han variado a lo largo de los siglos, pero hoy podríamos sintetizarlos en seguridad, salud, educación y servicios públicos.

## **PARÁMETROS TEÓRICOS DEL ESTADO DESESTRUCTURADO (FAILED STATE)**

Tanto en el concepto como en la práctica, el “Estado Desestructurado” no es unívoco ni homogéneo; existen grados y matices, tantos como países en precaria condición puedan identificarse con este concepto.

Desde la perspectiva de uno de los especialistas en este tema, Robert Rotberg,<sup>8</sup> los Estados fueron creados para proveer “bienes políticos” a sus ciudadanos: seguridad, salud, educación, oportunidad económica, protección ambiental, un marco legal de orden, un sistema judicial que lo administre e infraestructura básica.

Un failed state es, entonces, aquel incapaz de llevar a cabo esas funciones, presenciándose en su interior una situación con las siguientes 10 características:

1. Se presenta un estado de conflicto; hay descontento y peligro; la violencia es prolongada y en contra del gobierno, por lo que se configura una guerra interna y total.
2. El enfrentamiento se da, usualmente, por rivalidades étnicas, religiosas, culturales y por la avaricia sobre el control de determinados recursos.
3. Hay un severo deterioro en el estándar de vida de la gente y en la infraestructura del país.
4. No hay control de las fronteras y, en general, hay amplias zonas del país que exceden el control del poder central, que frecuentemente controla poco más que la ciudad capital y alguna región en particular.
5. En general, estos estados persiguen a sus propios ciudadanos. La corrupción masiva es parte constitutiva de ellos.
6. Se denota un marcado crecimiento de la violencia criminal, con bandas y mafias dominando las calles, contexto en el que el gobierno central también se convierte en criminal.

---

8 ROTBERG, Robert: Failed States in a World of Terror, *Foreign Affairs*, New York., Jul/Aug 2002, p.127 y The New Nature of Nation-State Failure, *The Washington Quarterly*, Summer 2002, pp. 85-96.

7. Estos Estados dejan de proveer el bienestar mínimo a sus ciudadanos, quienes recurren a actores no estatales para la provisión de seguridad, educación y justicia: los mercenarios.
8. Las instituciones son débiles, funcionando básicamente el poder ejecutivo, que domina al judicial y, en caso de que exista, al legislativo.
9. En la economía todos los índices caen, la economía “del mercado negro” y el contrabando florecen, la inflación escala y la moneda nacional es despreciada.
10. Como consecuencia de estos procesos la legitimidad del Estado, además de la del gobierno, es cuestionada, traspasándose la legitimación al líder del clan o grupo. Aparecen los llamados “señores de la guerra”.

Sin embargo, no todos los Estados que reúnen algunas de las condiciones que acabamos de resumir se convierten en Estados Fallidos o Desestructurados. Aquellos que exhiben algunas de las características de los Estados Fallidos, pero que no llegan a serlo, pueden ser calificados como Estados en procesos de desestructuración, si bien las fronteras entre ellos son difusas y no responden a criterios matemáticos.

Los Estados en proceso de desestructuración, son aquellos que presentan una situación de inestabilidad crónica y son considerados en el concierto de naciones como Estados “débiles” (weak states, en inglés y état affaibli, en francés). En ellos se cumplen algunas de las condiciones arriba enumeradas, pero la maquinaria estatal aún mantiene una semblanza de funcionamiento (que varía en cada caso en particular). Las condiciones de vida de los ciudadanos distan de ser ideales, pero los servicios básicos son prestados por el Estado, aunque con serias deficiencias. Existen elementos propios de las actividades de la criminalidad organizada y la corrupción; los índices de violencia son elevados pero el Estado aún se esfuerza, con éxito variable, en combatirlos.

Dentro de los trabajos académicos identificados sobre estos Estados, resulta notable la afinidad del marco analítico con la descripción de situaciones propias de sociedades tribales o plurales, especialmente africanas. Si bien el Estado Fallido, en tanto amenaza, no es exclusivo de dichas geografías, las posibilidades de que se generen en América Latina Estados Fallidos cercanos a los prototípicos como Sierra Leona o Somalia, no son aún muy visibles. Con la excepción de Haití, durante las crisis de 1994 y 2004, en nuestro hemisferio son más comunes la existencia de estados débiles o inestables que, considerando los parámetros de este análisis, podrían clasificarse dentro de los estados en proceso de desestructuración.

Remitiéndonos a la gradualidad que maneja Rotberg, que diferencia entre Estados débiles en proceso de desestructuración (Failing States), podríamos iden-

tificar herramientas metodológicas apropiadas para ser utilizadas en el escenario hemisférico. La primera de ellas es el concepto de Estado débil, aplicable a varios casos regionales, con problemas de gobernabilidad o crisis de Estado.

Sin embargo, se considera que no es posible conformarse sólo con adaptar conceptos –a veces forzándolos a nuestra realidad– y que se pueden identificar y construir nuevas categorías no contempladas en los análisis sobre la materia y que podrían ilustrar mejor algunas realidades peculiares del hemisferio.

La categoría *Failing States*, propuesta por Rotberg, sería la fase precursora del fracaso total (*true failure*). Como ejemplos de *Failing State*, Rotberg señala “un amplio abanico de países con regímenes débiles, aunque no abiertamente inoperantes, como Pakistán, Georgia, Albania, Yemen, Nigeria e Indonesia”; y como *Failed States* se encontrarían Afganistán, Somalia, la República Democrática del Congo y Sudán.<sup>9</sup>

Para el caso de Sudamérica otros estudios han señalado como ejemplos de Estados débiles o en vías de fracasar, principalmente a los países andinos. Un informe del 2002, denominado *Andes 2020*, elaborado por el Consejo de Relaciones Exteriores de Estados Unidos –el *Council on Foreign Relations*– advirtió que tres países andinos –Colombia, Venezuela y Ecuador– se encuentran en grave peligro de convertirse en el futuro en un “Estado Fallido”.

En este informe nada se mencionaba sobre Bolivia, pues su frágil estabilidad estallaría en las crisis de febrero y octubre del año 2003. Actualmente, los indicios respecto de su escasa recuperación económica hacen que para algunos autores Bolivia sea un serio candidato a entrar en la categoría de Estados Fallidos o, al menos, dentro de los llamados Estados en proceso de desestructuración.

Para algunos analistas internacionales, como el periodista Andrés Oppenheimer, de tendencia neoliberal,<sup>10</sup> la situación de Bolivia, Perú y Ecuador, constituyen casos de Estados débiles e inestables que requieren de la urgente preocupación y apoyo de EE.UU. “El gobierno de Estados Unidos comete un error al concentrarse únicamente en los ‘Estados fracasados’, como Afganistán, Somalia y Haití, y olvidar que hay ‘Estados débiles’, como Bolivia, que pueden estallar en cualquier momento. Se trata de una distinción que no había sido hecha con claridad anteriormente en Washington, y que podría ayudar a poner más atención en ayudar a prevenir futuras crisis”.<sup>11</sup> Las opiniones del llamado Informe Oppenheimer, coinciden con la ONG Centro de Desarrollo Global, en el sentido de que siempre será preferible prevenir que se llegue a un estado de fracaso total, a reconstruir a estos Estados después del colapso.

---

9 ROTBERG, Robert: *Failed States in a World of Terror*, *Foreign Affairs*, July/August 2002.

10 Andrés Oppenheimer es periodista y columnista de *The Miami Herald*.

11 OPPENHEIMER, Andrés. La amenaza de los “estados débiles” *The Miami Herald*, 10 de Junio 2004.

Una visión más pesimista sobre dicho asunto tiene el analista político Mark Falcoff, vinculado a grupos neoconservadores,<sup>12</sup> para quien “Bolivia vive sus últimos días”. Advierte sobre los peligros de fragmentación que enfrenta, y sostiene que es posible que Carlos Mesa sea el último presidente de Bolivia tal como la conocemos. Su eventual fragmentación territorial derivaría en áreas donde los grupos radicales, los narcotraficantes y la guerrilla, impondrían su propia ley.

Sin compartir del todo las expresiones catastróficas de Falcoff, se debe reconocer como un hecho que estos Estados Fallidos o débiles dejaron de ser sólo asuntos internos de determinados países, pasando a ser un problema internacional, debido al potencial que tienen para desestabilizar el sistema internacional. Basta apreciar que en el entorno de los Estados Fallidos se ha desplazado, en los últimos años, gran parte de la conflictividad internacional; así lo prueban los casos de Yugoslavia, Congo, Ruanda, Afganistán, etc., por lo que la aparición de un Estado Fallido en la región podría originar consecuencias lamentables, como el retorno de los conflictos interestatales considerados superados.

Por cierto que la posibilidad de la aparición de un Estado Fallido en la región es motivo de preocupación, ya que es común que éstos constituyan focos de conflictos que pueden provocar la inestabilidad de una zona. Es por ello que la acción internacional en forma preventiva puede ser la mejor alternativa para evitar males mayores. Un ejemplo de ello es la situación de Haití que provocó una rápida reacción de parte de los países de la región.

Sin la capacidad de respuesta de la comunidad internacional, la situación en Haití habría presumiblemente derivado a un guerra civil y un desastre humanitario. Sin embargo, la sola respuesta militar no es suficiente para enfrentar esta amenaza. Para pasar a la fase de consolidación es necesario iniciar labores de reconstrucción del Estado a través de la intervención de otros medios y herramientas que fortalezcan las instituciones políticas, económicas y sociales.

## **DIMENSIÓN: POLÍTICA, SEGURIDAD Y DE AYUDA HUMANITARIA**

### **LA PREOCUPACIÓN DE LA COMUNIDAD INTERNACIONAL FRENTE A LOS ESTADOS DÉBILES O FALLIDOS**

Luego del transitorio optimismo Posguerra Fría, comenzó a visualizarse que las amenazas al orden internacional no provendrían de los estados fuertes y expansivos, como era el Imperio de la URSS, sino de los Estados excesivamente débiles y vulnerables.

---

<sup>12</sup> Mark Falcoff, es analista y especialista en asuntos americanos, del American Enterprise Institute, autor del artículo *The Last Days of Bolivia* (24 de mayo de 2004).

Los desastres humanitarios, potenciados por el llamado “efecto CNN”, obligaban a respuestas rápidas e incompatibles con los términos de soberanía absoluta de los Estados. Surgen las intervenciones humanitarias que, en su sentido más amplio, autorizan la intervención armada de un Estado en el territorio de otro Estado, para poner término a las violaciones graves y masivas de los derechos humanos.

Es, precisamente, en casos de abusos manifiestos como los ocurridos en la ex Yugoslavia, con las limpiezas étnicas de los serbios o los actos de genocidio en Ruanda, Sierra Leona o el Congo, donde las organizaciones humanitarias han levantado la voz por el derecho y el deber de injerencia. De ahí surgió, por cierto, el famoso debate acerca del “derecho de injerencia”.

Paralelamente se reconocen la existencia de Estados Fallidos, concepto que junto al de seguridad humana constituyeron el puente conceptual entre el principio de soberanía de los estados y la injerencia internacional.

De tal forma que el Estado que no es capaz de cumplir sus funciones mínimas en el plano doméstico (monopolio legítimo de la fuerza, seguridad jurídica, servicios básicos, derechos humanos), no goza de un reconocimiento internacional en términos absolutos.

Los Estados Fallidos pasaron a ser un problema internacional, por el potencial que tienen para desestabilizar dicho sistema. Al entorno de los Estados fallidos se ha desplazado en los últimos años gran parte de la conflictividad internacional, como prueban los casos de Yugoslavia, Congo, Ruanda y Afganistán.

La proliferación de estallido de conflictos étnicos en los Balcanes, África y el Asia Central, puso fin al optimismo inicial de los años noventa, durante la temprana Posguerra Fría. La situación de los Estados pluriétnicos, en el cual el Estado ya no retenía el monopolio de la fuerza porque su legitimidad era disputada por actores subnacionales, los cuales reclamaban su total independencia, fue visualizada desde ciertos círculos como una seria amenaza a la estabilidad del sistema internacional, definido en los términos westfalianos.

La generalización de Estados Fallidos significaba abrir la caja de Pandora a un mundo incierto. Es en este contexto que se impone una propuesta conservadora, que revalida al Estado sustentable como garante del orden e impulsa la revisión de los recortes a la ayuda internacional que siguió a la caída del Muro de Berlín.

Pese a la nefasta experiencia en Somalia, por parte de las tropas de EE.UU., donde se cuestionaron las intervenciones militares en este tipo de Estados Fallidos, el espíritu de la cuestión humanitaria predominó en el tratamiento del Estado Fa-

llido hasta septiembre 11. Robert Rotberg afirma que "...desde septiembre 11, la amenaza del terrorismo ha otorgado al problema de los Estados-nación fallidos una inmediatez e importancia que trasciende la anterior dimensión humanitaria".<sup>13</sup> Agrega luego que "prevenir a los Estados del fracaso, y resucitar a aquellos que fallan, son entonces imperativos morales y estratégicos".<sup>14</sup> Una propuesta que sugiere un profundo giro para la política exterior norteamericana, ya que mientras la administración demócrata había sostenido una clara preocupación humanitaria, el nuevo gobierno había definido sus intereses vitales en términos muy estrechos<sup>15</sup> hasta septiembre del 2001.

## **LAS GRANDES POTENCIAS FRENTE A ESTA AMENAZA: DOS LÍNEAS A TENER EN CUENTA**

Por un lado, si en lugar de señalar que el Estado está en crisis, reconocemos que el Estado ha asegurado estabilidad al sistema internacional, lo lógico es que debamos fortalecerlo. Pero, dada la naturaleza absolutamente novedosa de la amenaza, no es claro respecto a si se cuenta aún con herramientas políticas, económicas y sociales, capaces de dar respuesta a los nuevos procesos o desafíos de construir Estados.

Al respecto, el reciente libro de Francis Fukuyama, "La construcción de Estados. Gobernabilidad y orden mundial en el siglo XXI", señala que desde el final de la Guerra Fría, los Estados Fallidos se han convertido en el más grave problema para el orden internacional. "Los Estados Fallidos conculcan los derechos humanos, provocan desastres humanitarios, causan oleadas masivas de inmigrantes y atacan a sus vecinos. Después del 11-S, también quedó claro que protegen a terroristas internacionales que pueden ocasionar daños significativos a Estados Unidos y otros países desarrollados".<sup>16</sup>

Sostiene el autor que desde el fin de la Guerra Fría un conjunto de Estados Fallidos o débiles, que van desde los Balcanes a través del Cáucaso hasta el Medio Oriente, el centro y el sur de Asia, muestran esta amenaza creciente, por lo que el desafío de EE.UU. será reconstruir sociedades abatidas por conflictos internos o devastadas por la guerra, a fin de evitar que se transformen en zonas abonadas para el terrorismo. Ello será clave como un integrante más del poder nacional, tan importante como la capacidad de desplegar fuerzas militares convencionales para mantener el orden mundial.

---

13 ROTBERG, Robert: Failed States in a World of Terror, *Foreign Affairs*, New York., Jul/Aug 2002, p.127.

14 *Ibidem*.

15 "U.S. leadership on preventive aid, peacemaking and post conflict reconstruction in failing and failed states is unlikely for the next four years", afirmaban Rachel y Michael STOHL en *The Failed and Failing State and the Bush Administration: Paradoxes and Perils*, Center for Defense Information, 2001.

16 FUKUYAMA, Francis: *La construcción de Estados. Gobernabilidad y orden mundial en el siglo XXI*, Ediciones B, SA. Barcelona, 2004, p.140.

Una segunda línea definida es que estos procesos de debilitamiento del Estado deben y pueden ser resueltos por la asistencia externa. Inversiones en salud, educación, infraestructura y “liderazgos positivos”, “no necesariamente democráticos”, pueden sacar a los Estados débiles de su camino inexorable hacia el colapso. Sin embargo, en la visión de Susan Woodward,<sup>17</sup> así como el corte en la asistencia externa a países débiles precipitó estos procesos, la reinstalación de un programa sistemático de ayuda internacional puede evitar que los Estados “fallen” o colapsen, pero al costo de la pervivencia del sistema y de una estabilidad artificial.

La situación de los Estados débiles y fallidos demanda de la comunidad internacional, además de asistencia, altas dosis de audacia para encontrar soluciones novedosas y menos estructuradas que las planteadas hoy en día.

Por otro lado, no se puede soslayar la dimensión política que el concepto ha adquirido, lo que lo predispone a un uso no menos político. Ser considerado hoy Estado Fallido puede resultar incluso conveniente para algunos actores que se benefician con la ayuda externa pero, en términos de margen de maniobra, hay mucho para perder.

Es cierto, asimismo, que no hay soluciones profundas e inmediatas para revertir la pobreza estructural de los países periféricos, este objetivo ha sido una de las líneas sustanciales enunciadas por la administración Bush, para ayudar a los estados débiles. Pero este pronunciamiento encierra más voluntarismo que compromiso, como demuestran las acciones concretas de su primera administración.

Para EE.UU., como se pudo apreciar, el establecimiento de zonas grises, donde no exista control estatal, permite que organizaciones terroristas utilicen áreas sin ley para operar en contra de sus intereses, mientras que, para los críticos de la conducta internacional de EE.UU., las intervenciones militares en estos lugares serían sólo un pretexto que justifica una política imperial.

Es así como desde la perspectiva de los contrarios a la hegemonía de EE.UU., como Noam Chomsky, se advierte una preocupación sobre el llamado “Nuevo Orden Mundial”, en el que se fortalecería el unipolarismo militar y su control sobre los medios de comunicación masiva a nivel global. Sus corporaciones económicas y financieras consolidarían su predominio en todo el mundo. La protección de su interés nacional, conllevaría la aplicación extraterritorial de su derecho doméstico.

Como señala Noam Chomsky: “Dentro de la nueva doctrina estadounidense, es necesario que el blanco a que apunta Estados Unidos responda a varios

---

17 WOODWARD, Susan: Failed States: warlordism and “tribal” warfare, en *Naval War College Review*, Spring '99, Vol. 52, Issue 2, p.55.

criterios. Debe ser indefenso, suficientemente importante como para justificar que suscite preocupación y aparecer no sólo como una amenaza vital sino también como el mal absoluto”.<sup>18</sup>

De lo señalado por el autor, se deduce que la principal causa de la injerencia internacional de Estados Unidos obedecería a razones imperiales, dada su supremacía militar, lanza una iniciativa de guerra integral para sojuzgar a los Estados Fallidos; para dominar a los Estados forajidos o **rogue states**; para exterminar a los focos terroristas islámicos, conexos y colaterales; y para extender su hegemonía a través de todo el planeta, usando estas clasificaciones de los Estados y la intervención humanitaria como mero pretexto, donde la causa real sería la dominación de zonas geoestratégicas y de recursos naturales, como el gas natural, petróleo, recursos hídricos (reservas de agua en la zona de la triple frontera), biodiversidad, grandes bosques amazónicos. Estas son algunas interrogantes sobre las causas verdaderas de la injerencia.

## REFLEXIONES FINALES

El estudio de los Estados Fallidos ha cobrado una mayor relevancia en los análisis políticos y estratégicos. El concepto de Estado Fallido, inicialmente, estuvo vinculado con las intervenciones humanitarias, pero hoy se constituye en un elemento central en la estrategia de seguridad de las grandes potencias.

El principal obstáculo conceptual ha sido que se ha reducido en el concepto de Estados Fallidos, dos términos anglosajones que Failed State y Failing State, en el primero, el Estado ha colapsado, mientras que en el segundo caso, permanece una estructura estatal que aunque en decadencia, puede mantenerse en el tiempo bajo condiciones mínimas.

En este sentido, las condiciones propuestas por Rotberg darían lugar a un Estado Fallido (Failed State), pero en los casos de presentar algunas de estas características, se debe considerar como un Estado en proceso de desestructuración.

Para el caso de América Latina, con la excepción de Haití, los países que han sido propuestos por sus recientes estallidos de violencia social, como es el caso de Bolivia y Ecuador, se encontrarían dentro de la segunda categorización.

El decir que un Estado falla o está fallando en alguna de sus funciones fundamentales, es similar a darse cuenta de que un instrumento está averiado y es inservible, por lo que suena hostil. En la práctica, la totalidad de los Estados registran fallas de variado tipo, que crean tensiones disfuncionales en su actividad hacia

---

18 CHOMSKY, Noam: El mejor de los mundos, según Washington. *Le Monde Diplomatique*, agosto 2003.

dentro o hacia fuera, o en ambos sentidos. Esas fallas pueden originarse en problemas políticos, sociales o económicos, pero, en todos los casos, han de alcanzar un nivel de gravedad crítico en el plano político para poder incluirlos en la categoría que en este trabajo se analiza.

Aunque en el orden jurídico-político el concepto de Estado es claro, el de Estado Fallido no es de fácil ajuste en el nuevo orden mundial. Por ello, se recomienda la aplicación de nuevos conceptos como Estados Desestructurados o en procesos de desestructuración, que grafica mejor la situación de estos estados.

Hablar de las fallas del Estado es hablar de las disfunciones de sus instituciones, y las instituciones fallan cuando se enfrentan a una disidencia que les impide alcanzar su pleno grado de eficacia. Cualquier forma de disidencia interna resta eficacia al funcionamiento del conjunto del Estado.

Los Estados tienen, en mayor o menor grado, alguna debilidad institucional. Ni siquiera los más consolidados agentes del sistema internacional gozan de un consenso sobre su legitimidad, otorgado por el ciento por ciento de su población. Sin embargo, intuitivamente podemos distinguir entre Estados fuertes, eficaces y seguros, de aquellos que son más débiles, fallidos o en proceso de desestructuración. **La expresión integral del Estado Fallido es el Estado sin ley, esto es, aquel en el que las instituciones han dejado de funcionar para todos y en todo momento.**

## **INJERENCIA DE LA COMUNIDAD INTERNACIONAL**

La comunidad internacional ha adoptado ya una postura en los casos de África y Asia, donde se han registrados desastres humanitarios, esto es el desarrollo del derecho de injerencia.

La conducta internacional, con los Estados Fallidos, se puede resumir que fluctúa entre la asistencia humanitaria y la intervención de fuerzas de estabilización, pero hasta la fecha ninguna de las dos ha logrado directamente revertir la situación de un Estado Fallido. Para ello es necesario poner atención a otros elementos políticos, económicos y sociales, que contribuyan directamente en la reconstrucción del Estado.

Desde el inicio de los noventa hasta el 11 de septiembre del 2001, hemos visto conflictos regionales provocados por los coletazos de Estados inestables. Ello trajo como consecuencia el crecimiento exponencial de las operaciones de imposición de la paz, mantenimiento de la paz e intervenciones humanitarias, con participación de fuerzas militares y policiales, así como la de organizaciones asistenciales de todo tipo, en Bosnia-Herzegovina, Kosovo, antigua República Yugoslava de Macedonia, la región de los Grandes Lagos africanos, Congo, Liberia, costa oeste

de África, Timor Oriental, etc., bajo el liderazgo de un conjunto de instituciones multinacionales, **como la Unión Europea, la OTAN, o generalmente llevadas a cabo bajo los auspicios nominales o directos de las Naciones Unidas.**

Podemos concluir que, en ese periodo, los problemas planteados por los Estados Fallidos o débiles se contemplaban dentro de marcos estancos, no interconectados unos con otros y, por tanto, como de interés regional o local para los Estados vecinos. Pero hoy, eso ya no es así.

Lo acaecido el 11 de septiembre de 2001 nos enseñó que grupos terroristas amparados en estados débiles, como Afganistán, pueden representar un peligro tan grande como los estados poderosos. Como no podía ser de otra manera, después del 11-S se registra un alto grado de consenso entre las grandes potencias para impedir las peores consecuencias del fracaso de los Estados Fallidos. Una prueba de ello es la alianza, expresa o tácita, para combatir el terrorismo internacional, y la indiferencia o satisfacción de la comunidad internacional ante la caída del régimen talibán de Afganistán.

Para la comunidad internacional el desafío que estos “Estados Fallidos” presentan es doble. Dan lugar a enormes sufrimientos de sus poblaciones al provocar desplazamientos de millones de refugiados, hambrunas y múltiples violaciones de derechos humanos. Hacia el exterior, expulsan a parte de su población creando grandes problemas en los países vecinos y generando inestabilidad en la región de la cual son parte. En la República Democrática del Congo se da actualmente una guerra en la que participan ocho estados vecinos, dando lugar a lo que algunos han llamado la “Primera Guerra Mundial africana”.

Y el vacío que genera la ausencia de una autoridad política estable es fácilmente aprovechado por grupos terroristas, que ven en estos Estados una base ideal de operaciones. No es casualidad que tanto Osama Bin Laden como Carlos (el terrorista venezolano) hayan considerado que Sudán, uno de los países más pobre de África, era un buen lugar para establecerse.

Ello no significa que la pobreza haga que los pobres se conviertan en terroristas y asesinos. Pero la pobreza, las instituciones débiles y la corrupción pueden hacer que los estados débiles sean más vulnerables a las redes terroristas y a los carteles de narcotraficantes.

El problema no radica en la existencia de lugares caóticos en que no impere la ley y el orden. Ellos siempre han existido en el mundo. Lo que ocurre es que en un mundo globalizado, ellos pueden fácilmente convertirse en plataformas de ataque en contra de otros Estados a miles de kilómetros de distancia, que es exactamente lo que ha ocurrido con Afganistán y la organización Al Qaeda. Esta es la causa o el pretexto de la importancia de los Estados Fallidos, en el sistema internacional.

## BIBLIOGRAFÍA

1. CHOMSKY, Noam. *Estados Canallas, el imperio de la fuerza en los asuntos mundiales*. Editorial Paidós, Barcelona, España, 2001.
2. CIRINO, Julio y ELIZONDO, Silvana. "Lawless and failed status: giving a name to the new threats". Building Regional Security in the Western Hemisphere, Miami, March 2-4, Conference Paper.
3. CIRINO, Julio y ELIZONDO, Silvana. Estados Fallidos y Seguridad Nacional. Una perspectiva desde el Cono Sur. Documento de Trabajo del Centro de Estudios Hemisféricos Alexis de Tocqueville.
4. DELMAS, Philippe. *El Brillante Porvenir de la Guerra*. Editorial Andrés Bello, Santiago, 1996.
5. ENRÍQUEZ, Juan. Too Many Flags. *Foreign Policy* N°116, 1999.
6. FALCOFF, Mark: The Last Days of Bolivia? American Enterprise Institute, publicado el 24 de mayo de 2004.
7. FUKUYAMA, Francis: *La construcción de Estados. Gobernabilidad y orden mundial en el siglo XXI*, Ediciones B, SA. Barcelona, 2004.
8. HEINE, Jorge. La Guerra en Afganistán desde la Óptica de los "Estados Fallidos". 16/10/2001, [www.asuntospublicos.com](http://www.asuntospublicos.com)
9. HELD, David: *La Democracia y el orden global, del Estado Moderno al Gobierno Cosmopolita*. Ed. Paidós, Barcelona, España, 1997.
10. HELMAN, Gerald B. & RATNER, Steven R.: Saving Failed States, *Foreign Policy*, Winter 1993, N° 89, pp. 3-21
11. OPPENHEIMER, Andrés: La amenaza de los "Estados débiles". *The Miami Herald*, publicado el 10 de Junio 2004.
12. QUINTEIRO Castromil, Raquel: Estados Fallidos: unha ameaza á seguridade internacional? En *Canal Mundo*, (27/04/2004).
13. ROTBERG, Robert: Failed States in a World of Terror, *Foreign Affairs*, New York, Jul/Aug 2002, p.127
14. ROTBERG, Robert: The New Nature of Nation-State Failure, *The Washington Quarterly*, Summer 2002, pp. 85-96.

15. SÁNCHEZ-GIJÓN, Antonio. ¿Es miope la Alianza Atlántica? Estados fallidos, Estados matones y Estabilidad global. *Nueva Revista de Política, Cultura y Arte*. <http://www.nuevarevista.net>.
16. SÁNCHEZ-GIJÓN, Antonio. Una nueva retórica de la guerra, A propósito del 11 de septiembre de 2001. *Nueva Revista de Política, Cultura y Arte*. <http://www.nuevarevista.net>.
17. STOHL, Rachel y Michael. *The Failed and Failing State and the Bush Administration: Paradoxes and Perils*, Center for Defense Information, 2001.
18. The White House-Washington. *The National Security Strategy of the United States of America*, September 2002.
19. THÜRER, Daniel. El Estado desestructurado y el derecho internacional. En *Revista Internacional de la Cruz Roja* N° 836, pp. 731-760.
20. WOODWARD, Susan. Failed States: warlordism and “tribal” warfare, en *Naval War College Review*, Spring '99, Vol. 52, Issue 2.

---

## BOMBARDEO AÉREO ESTRATÉGICO CONTRA JAPÓN: A 60 AÑOS DE HIROSHIMA Y NAGASAKI

IVÁN SIMINIC OSSIO\*

*Three months after the War in Europe had finished, the detonation of atomic bombs over Hiroshima and Nagasaki in August 1945 became a new and conclusive expedient to bring the fight –that was still carrying on sine die in the theatre of operation in the Far East– to a halt.*

*As the American industry was improving its technological levels at a very fast pace and the warfare production line was working full time, at the same time, the conception of the use of the air power was also progressing, and as of 1944, it lead to the trigger of a strategic attack over Japan, whose purpose was to neutralize the Japanese capacity to make war, by means of the systematic destruction of its main industrial and military centres, as well as by debilitating its people's and leaders' morale. However, as it happened in other fronts, the defense of the nation only increased the resistance of the Eastern enemy, willing to fight till the last consequences and to cause the adversary unbearable war fatalities. In this perspective, nuclear bombing –a new tool, whose consequences are, up to a certain extent, unknown– became, from an American point of view, the only feasible alternative to bring to an end a conflict that was threatening to go beyond what was military convenient. Furthermore, it made a huge contribution to giving a new direction to the political-strategic balance of those conquering powers in the conflagration, altering the geopolitical world map in the coming decades.*

### INTRODUCCIÓN

Lo que EE.UU. no estaba capacitado para hacer a comienzos de la guerra contra el Japón a fines de 1941, sí pudo lograrlo a contar de 1944. Luego de Pearl Harbor y de la subsiguiente exitosa campaña aeronaval nipona, la intención de los americanos habría sido golpear fuerte a su enemigo en sus propias islas principales, pero no tenían ni los medios ni las instalaciones físicas como para emprender una tarea de tal magnitud. Según una evaluación estratégica del mando japonés,

---

\* Investigador del Departamento de Estudios de la Guerra Aérea, Academia de Guerra Aérea, Fuerza Aérea de Chile. Autor de diversos estudios sobre aeronáutica nacional, entre ellas los libros “36 años de aviones jets en las aerolíneas chilenas, 1964-2000”; “El avión Capitán Pastene, crónica de un regalo que se frustró”, y “De la Naranja Mecánica y 42 años de historia, la aviación en la policía civil chilena”. Corresponsal para medios extranjeros especializados en aviación civil y militar. Fotógrafo de aviación. Columnista y articulista de la Latin American Aviation Historical Society (LAAHS). Egresado de Derecho de la Universidad de Chile.

EE.UU., presionado en su ayuda a Inglaterra y debilitado por el ataque sorpresa en la isla Oahu no estaría en condiciones de pasar a la ofensiva en el Pacífico antes de dos años, esto es hasta el segundo semestre de 1943, período en el cual Japón ya habría aprovechado al máximo la extracción y procesamiento de materias primas (especialmente combustibles y lubricantes líquidos) desde Malaya, Birmania, las Indias Holandesas y las Filipinas, fortaleciendo de esta forma su ya elevado poder militar; luego, la fanática resistencia del imperio y la defensa irreductible de los sectores conquistados durante ese lapso haría que la respuesta americana no fuera capaz de despojar a ese país de sus nuevas posesiones. Si bien la inicial planificación apuntaba hacia una guerra de objetivo limitado, el sorpresivo éxito de sus arrolladores despliegues y la incapacidad de una respuesta por parte de las fuerzas americanas, inglesas y australianas —más los éxitos de Hitler en Europa— no hizo sino proporcionar a Tokio la visión de que era posible ir **aún más allá** del perímetro inicial, esta vez hacia las islas Salomon, Nueva Caledonia, Samoa y las islas Fiji, para luego ampliar los apetitos hasta el atolón de Midway y las Aleutianas.

El primer intento de respuesta después del desastre en Hawai ocurrió poco después —el 18 de abril de 1942— cuando el portaaviones USS Hornet logró posicionarse a unos 1.200 km al sureste de Japón para lanzar un emblemático ataque con un grupo de dieciséis bombarderos bimotores medianos B-25B Mitchell del US Army Air Force (USAAF), un raid más testimonial que efectivo, pero que logró demostrar que —si bien difícil— no era imposible llegar hasta Tokio o a las ciudades más importantes del enemigo (en este caso, Osaka y Nagoya). El ataque no fue un completo éxito, pero tampoco fue un fracaso, y el plan del Coronel James Doolittle terminó —como estaba presupuestado— en las costas de China, con varias tripulaciones extraviadas, muertas o apresadas y con los japoneses ciertamente preocupados. La visita de los B-25 —independientemente de ser motivo suficiente para que luego se desatara una feroz represalia nipona contra China— ayudó a demostrar lo correcto de las previsiones japonesas en el sentido de querer ampliar sus conquistas territoriales, supeditando de alguna manera a la garantía de una mayor profundidad defensiva las dificultades que les significaría el efectivo dominio y aprovechamiento económico de las zonas invadidas, razón de ser de la expansión del imperio.

Ante esto, para doblegar el hasta ese entonces sorprendente y exitoso esfuerzo de guerra japonés, se hacía necesario que el poder aéreo aliado contara con medios diseñados específicamente para volar grandes distancias y a altitudes superiores. También se requería la certeza de contar con bases de despliegue apropiadas para recibir y apoyar debidamente a tales aparatos; a esa fecha las más importantes bases de bombarderos americanos se ubicaban absolutamente fuera de la autonomía necesaria para llegar hasta Japón.

Una alternativa inicial era ocupar instalaciones chinas para lanzar los ataques, y la posibilidad existía, pues ambos países orientales se encontraban en con-

flicto desde hacía largo tiempo y la parte oriental de China se encontraba invadida por los japoneses (conflicto que desde incluso antes de Pearl Harbor había provocado en Washington la abierta antipatía hacia Japón). La Armada Imperial se había empeñado sobre la región de Manchuria a comienzos de la década de los años '30 y luego de furibundas batallas había logrado desembarcar tropas de ocupación, las que permanecieron ahí por largo tiempo. Reanudadas las hostilidades en 1937, los nipones llegaron a controlar la mayoría de las costas del sur de China y pronto se lanzaron sobre el interior del país. Poco después dirigieron sus apetitos hacia los rusos, firmando luego con éstos un pacto de no agresión en 1941 que dejó libres a las fuerzas imperiales para avanzar sobre su objetivo principal: las islas del Pacífico y el sudeste asiático.

Para colaborar con la sometida China, EE.UU. había estado ayudando extraoficialmente a los aviadores americanos voluntarios de Claire Chennault –los Tigres Voladores– y mejorando paralelamente los aspectos materiales y de entrenamiento de los efectivos aéreos propios de ese país. Luego del estallido de las hostilidades con los japoneses, el gobierno de Roosevelt –prácticamente imposibilitado de destacar algunos de los todavía escasos bombarderos B-17 en la defensa de su aliado Chiang Kai-Shek– decidió apoyar oficialmente a Chennault –ahora como la China Task Force– y enviar más y mejor material a Pekín a través de la India.

Precisemos que los planes para lanzar ataques aéreos estratégicos desde China o desde India tomaban vuelo ya hacia 1943, pero en la práctica resultaban irrealizables por una serie de problemas: los japoneses ocupaban Birmania –entre China e India– y controlaban casi toda la costa del primer país, haciendo imposible el abastecimiento por mar. La única alternativa para abastecer el frente chino era basar el apoyo logístico en un puente aéreo que debía cruzar los Himalaya, lo que aún en esa época no era en absoluto un reto menor. Además, a lo anterior debió sumarse la circunstancia de no existir aeródromos suficientemente adecuados para la operación de los bombarderos americanos, y las distancias involucradas para poder golpear las ciudades y centros de gobierno e industriales japoneses todavía limitaban grandemente el radio de acción o la carga efectiva de bombas que los aparatos existentes a esa fecha podían desarrollar (lo mismo el tema de la escasa capacidad operativa de los cazas de escolta). El problema inicial, entonces, subsistía.

## **LA LLEGADA DEL BOEING B-29**

En 1944 empiezan a llegar a los escuadrones las primeras unidades del polimotor Boeing B-29 Superfortress. Con este avión los americanos pudieron finalmente comenzar a superar el escollo de la lejanía de los blancos a través del expediente de la posesión de los medios técnicos adecuados para el ataque, habida consideración de que aún no se conseguían bases de despliegue suficien-

temente cercanas a Japón como para ser ocupadas por los bombarderos en ese momento operativos.

El diseño del B-29 había comenzado en 1939 teniendo en mente un objetivo claramente definido: poner en acción un bombardero hemisférico capaz de potenciar el poder aéreo estadounidense ante un panorama internacional que se percibía extremadamente volátil, y frente al cual tanto la propia lucha interna en EE.UU. entre aislacionismo o participación no tenía aún un resultado totalmente claro, así como débiles resultaban las medidas preventivas adoptadas ante Alemania por las potencias vencedoras de la Primera Guerra Mundial. Un concepto sencillo en su planteamiento general, pero que no sólo se traducía en tener líneas de vuelo suficientemente dotadas o tripulaciones bien entrenadas y dispuestas, sino que en la particular predisposición política e industrial nacional para sostener el gigantesco esfuerzo que lo anterior significaba.

Por lo pronto, las experiencias que la guerra de 1914-18 había proporcionado apuntaban a que parte importante de las acciones ofensivas de los conflictos futuros le correspondería desempeñarlas principalmente a la aviación, y no sólo en el campo táctico, sino que afectando en general la capacidad del país enemigo para hacer la guerra. Si bien a inicios de los años '30 se dieron diversos esfuerzos para proscribir a la aviación de bombardeo con la idea de desincentivar el surgimiento de nuevas guerras —o bien se intentó legislar acerca de los límites de su uso en acciones ofensivas— los sucesivos estados mayores americanos afortunadamente mantuvieron sus requerimientos de desarrollo de aparatos capaces de llevar el esfuerzo militar hasta bien adentro del dispositivo de cualquier eventual nuevo enemigo, factor que permitió que el país llegara al umbral de la Segunda Guerra Mundial medianamente preparado para enfrentar los nuevos desafíos, tanto desde el punto de vista estrictamente militar como del industrial. Como toda idea innovadora, lo anterior no sólo no fue aceptado por todo el mundo **ab initio** como un asunto evidente, sino que hasta bien entrada la década de los '30 todavía algunos debatían entre el **verdadero** o más adecuado rol de la aviación, la conveniencia o no de levantar fuerzas aéreas tácticas o estratégicas, una mezcla de ambas, o a qué factor darle preponderancia. Parte de la temprana incapacidad de la fuerza aérea alemana para dominar por el aire a Gran Bretaña a fines de 1941 puede explicarse teniendo en mente este dilema histórico.

La carrera por aumentar el alcance y la carga ofensiva significó que a contar de 1934 el Ejército estadounidense emitiera sucesivos requerimientos para dotarse de un bombardero de 8.000 km de autonomía y que transportan una tonelada de bombas, un reto que —en esa época— la industria no fue capaz de enfrentar. En cambio, un rápido y acertado ajuste de las expectativas dio nacimiento al Boeing B-17 Flying Fortress y luego al Consolidated B-24 Liberator, aparatos con los que EE.UU. pudo asumir cumplidamente su contribución para la derrota de las fuerzas de Hitler a contar de su plena operatividad desde Inglaterra y sobre Europa desde

1943 en adelante. Sin embargo, el deseo de atacar estratégicamente a Japón a fin de hacer fracasar su despliegue militar en el Pacífico y quebrar su voluntad de lucha requeriría de un nuevo avión, cuyos planos se habían puesto sobre las mesas de diseño mientras la Luftwaffe y la Wehrmacht materializaban cómodamente su guerra relámpago contra los países de la Europa central.

Luego de los requerimientos iniciales –gran radio de acción, elevada carga útil y altitud, alta velocidad y mejores grados de protección, automatización y armamento defensivo– sólo las casas Boeing y Lockheed lograron poner en vuelo a sus respectivos proyectos, dejando en el camino a otros connotados fabricantes americanos de igual renombre y experiencia (Douglas y Consolidated-Vultee, aunque esta última pronto obtuvo un contrato preliminar por su XB-32 en reemplazo de la Lockheed, la que se retiró prematuramente de la competencia). Elegido finalmente el proyecto de la Boeing –el modelo 345– el avión hizo su primer vuelo el 15 de septiembre de 1942 y ya hacia fines de 1943 se había decidido que –una vez plenamente operativos– estos aparatos serían destinados al frente oriental, dejando a los B-17 y B-24 en Europa. A estas alturas, Hitler ya acumulaba sendos fracasos en su intento por invadir Inglaterra y la Unión Soviética, y los aliados preparaban el desembarco masivo en las costas de Francia para junio de 1944, un panorama global bastante más auspicioso que los días de incertidumbre propios de 1939 y 1941.

Dentro de las capacidades más notables del B-29 estaban sus 4.100 MN de alcance máximo bajo condiciones ideales (6.600 km), 576 km/h y 7.620 m de altitud, además de su pesado armamento autodefensivo (accionado a control remoto), y la posibilidad de cargar 9.072 kg de bombas. Ciertamente es que los números variaban dependiendo de las configuraciones tácticas adoptadas, pero aun así era bastante más de lo que podía ofrecer cualquier otro aparato equiparable, y de todas maneras el conjunto se encontraba lejos de lo que los leales B-17 y B-24 podían poner sobre la mesa.

En junio de 1943, junto con la formación en EE.UU. de la primera unidad táctica del USAAF destinada a utilizar el nuevo avión, el General Henry Arnold, comandante general de las fuerzas aéreas, presentó el llamado “Plan Aéreo para la Derrota del Japón”, el que en lo sustantivo contemplaba el envío de los B-29 hacia el teatro chino para lanzar desde ahí operaciones punitivas a gran escala destinadas a desalojar a los japoneses de este país y para golpear las islas madre del imperio en forma sostenida. El apoyo logístico para esto debería entregarse desde India por otros B-29 convertidos a roles de transporte y abastecimiento. Desde abril de 1944 sucesivas formaciones de B-29 se dirigieron hacia sus nuevas bases en el oriente, y las dificultades logísticas que aún subsistían debieron solucionarse rápidamente, en especial aquella relacionada con la carencia de aeródromos adecuados. Recrudescida la guerra en Europa, el plan original contó con cierta crítica, en la medida que el propio Arnold debió aplicarse duramente para impedir que los

B-29 fueran utilizados contra otros blancos del Eje que no fueran los japoneses, particularmente para impedir que se perdiera el factor sorpresa que debería traer aparejado su uso. Lo mismo respecto del secreto y protección de las eventuales bases desde las cuales las formaciones operarían, a fin de evitar medidas de auto-defensa preventiva de los nipones.

Paralelamente, un estudio preliminar evacuado por un comité de analistas reunido por el General Arnold había decidido que los blancos principales que había que batir para sacar a Japón de la guerra eran las instalaciones de almacenamiento, traslado y proceso de las materias primas, particularmente acero y carbón, y su infraestructura industrial asociada, aunque rápidamente esto debió reevaluarse debido a que muchas de las fuentes de carbón estaban en territorio chino. La planificación que finalmente se impuso en 1944 fue la de bloquear a Japón por mar y atacar desde el aire su infraestructura de transporte, de fabricación de aviones y los seis mayores centros poblados industriales del país. En el caso de tener que poner en práctica una invasión anfibia, dichos blancos serían complementados por otros de naturaleza táctica.

El primer raid ofensivo –que fue diurno y dirigido por radar– contra intereses japoneses tuvo lugar a inicios de junio de 1944 sobre instalaciones ferroviarias en Bangkok, Tailandia. A mediados del mismo mes tuvo lugar el primer ataque directo contra las islas principales mediante la destrucción de las factorías de acero en Kyushu, raid este último que estuvo formado por 75 aviones. Durante el resto del año se lanzaron varios ataques similares, en general por formaciones de un promedio de ochenta aviones lanzando explosivos en cantidades cercanas a las 2½ toneladas por aparato. Como todo proceso gradual, esta primera etapa tuvo éxito sólo relativo y los previsibles problemas iniciales de toda índole no dejaron de presentarse; mientras no se logró la superioridad aérea, la agresiva caza defensa enemiga ciertamente aportó grados extra de dificultad en el desarrollo de estas misiones, haciendo que las pérdidas fueran cuantiosas.

## **UNA NUEVA ORGANIZACIÓN**

El esfuerzo bélico de los japoneses dependía en gran medida de lo efectiva que resultara la conquista y el procesamiento de las materias primas, factor aplicable no sólo al apoyo que necesitaban las tropas que invadieron el Pacífico del sur, sino que también al necesario para mantener operativas las fuerzas militares que se mantenían dentro de las islas madre. En tal sentido, la disponibilidad del B-29 permitió a los comandantes planificar el quiebre de la combatividad enemiga por la vía de atacar sus centros industriales, su infraestructura y ciudades, independientemente de lo que estuviera sucediendo en el océano o en la multiplicidad de islas del Pacífico sur que estaban siendo disputadas palmo a palmo por las demás fuerzas empeñadas en la batalla. Así, a inicios de 1943 una evaluación de

la situación general de los dos frentes en que EE.UU. se batía –Europa y el Pacífico– hizo que el mando supremo norteamericano decidiera que la mayor presión debía ejercerse para doblegar la capacidad de lucha de los japoneses por medio del ataque concentrado sobre sus principales elementos de apoyo al esfuerzo bélico –las verdaderas fuentes del poder militar. En diciembre se conoció el “Plan Total para la Derrota del Japón”, de los jefes del Estado Mayor Conjunto, el que –entre otras cosas– apuraba acciones resolutivas que permitieran acercar la maquinaria ofensiva cada vez más cerca de Japón.

Para el manejo operacional de la fuerza de bombarderos los americanos decidieron crear una nueva fuerza aérea que estuviera dirigida desde Washington por el propio General Arnold, para tomar con la junta de jefes de Estado Mayor la decisiones que implicaba su uso, incluyendo la determinación de los blancos. Con esto, además de aplacar a los ansiosos comandantes supremos en India y China en sus deseos de comandar por su cuenta los escuadrones, se avanzaba claramente en dos aspectos históricos habituales dentro del estudio del poder aéreo: se sacaba del comando de los jefes de teatro el poder de usar a estas formaciones (como hasta ese momento era tradicional) y, además, se daba un paso fundamental en la creación de una fuerza aérea independiente. Así, más que por la vía de una separación orgánica de las tradicionales fuerzas aéreas del ejército o de la armada (el camino habitual), se llegaba a una solución práctica directamente relacionada con la concepción estratégica que determinaba una específica modalidad de uso de la fuerza contra el enemigo japonés. De esta forma, en abril de 1944 nació la XX Fuerza Aérea, antecedente objetivo no sólo del nacimiento posterior del Strategic Air Command (protagonista principal durante la Guerra Fría) sino que también de la creación de la propia USAF en 1947.

## **ACERCANDO LAS BASES**

A pesar de los éxitos iniciales, aún subsistía el problema de la distancia, puesto que la lejanía de las bases indias y chinas significaba, entre otros aspectos, que la carga bélica de las formaciones de los B-29 se redujera proporcionalmente (y atendido el hecho que cada vez costaba más abastecer las reservas de combustible ubicadas en China). Mientras no aparecieran nuevos aviones más poderosos, el dilema “carga bélica vs. radio de acción” se solucionaría de una sola forma: acercando las bases de despliegue cada vez más cerradamente sobre el enemigo. Y a eso precisamente condujo el desarrollo de toda la batalla aeronaval llevada a cabo a contar de 1942, tan afortunada para los japoneses al principio, pero luego sucesivamente favorable a la Navy y los Marines con el salto de isla en isla y la expulsión de las tropas niponas de todas sus fortificaciones. La aviación aeronaval, los gigantescos y sacrificados convoyes de suministro, la cacería sin tregua de los portaaviones enemigos, y el sacrificio de miles de infantes de marina y tripulaciones dieron a los americanos la clave para acercar el fin de la guerra por la vía de obtener el dominio territorial.

El principio del fin para los japoneses se alcanzó con la captura de las Marianas luego de dos meses de batallas en junio-julio de 1944. Éstas, un archipiélago compuesto por una quincena de islas situadas a 1.300 MN al sur de Tokio (unos 2.400 km), a 1.300 MN al este de las Filipinas, y a 1.500 MN de la base americana más cercana en las islas Marshall, constituían instalaciones frescas –particularmente cinco grandes pistas en Saipán, Tinián y Guam– desde donde atacar profunda y seguramente a todo el dispositivo nacional japonés, permitiendo aumentar la efectividad de los ataques aéreos y la relación costo-beneficio de los mismos. Esta conquista permitió en general dos cosas: cesar las onerosas operaciones lanzadas desde India y China (las que a fines de 1944 se traducían en más de 6.000 salidas, la mitad de ellas de orden logístico), y comenzar rápidamente el redespiegue de los B-29 hacia las Marianas (los primeros aviones arribaron a contar de octubre de 1944, desencadenando ataques este mismo mes). Paralelamente, a medida que continuó la conquista de las islas del Pacífico, también mejoró otro importante aspecto que iba a influir en una menor tasa de pérdidas de los bombarderos que diez-maban Japón: lograr bases avanzadas para que operaran desde ellas los cazas de escolta, particularmente con la conquista de Iwo Jima en febrero-marzo de 1945.

Hacia fines de 1944, y ya operativa la primera centena de B-29 en las Marianas, se acentuó el ataque de precisión contra las principales fábricas de armamento, particularmente de aeroplanos. En tal sentido, en noviembre setenta B-29 se dejaron caer sobre Tokio para atacar sin mayor éxito las principales instalaciones de Nakajima. A contar de diciembre, bombarderos casi desprovistos de armamento defensivo comenzaron a golpear las mayores ciudades. La fábrica Mitsubishi, desde donde otrora salieran los temidos cazas Zero, fue reducida a cenizas en enero de 1945. Paralelamente comenzaron los raids destinados a destruir los principales centros poblados japoneses, para lo cual en determinado momento se decidió la utilización intensiva de bombas incendiarias, particularmente efectivas contra el específico tipo de construcción usada por el enemigo (madera, papel, en general materiales ligeros).

El uso de artefactos incendiarios, inicialmente resistido en Washington por razones de orden moral, pasó a ser gradualmente aceptado, en parte debido al uso que de las mismas hacían los alemanes contra Gran Bretaña. En febrero de 1945 un ataque a Tokio hecho por más de 170 B-29 causó 80.000 muertos y cerca de 30 km<sup>2</sup> de la capital totalmente arrasados. En marzo siguiente se concretó una –si no la mayor– de las misiones más mortíferas de la historia de la guerra, con 334 B-29 lanzando bombas incendiarias durante la noche del 9 al 10, causando 84.000 muertos y 41.000 heridos, además de la devastación de otros veinticinco km<sup>2</sup> de Tokio; catorce aviones fueron derribados. Nagoya (3.500 toneladas), Osaka (1.700), Amagasaki, Kobe (2.300), entre otras ciudades de importancia, fueron severamente dañadas por raids incendiarios nocturnos durante el mismo mes de marzo. Luego de otros blancos atacados en marzo y abril, a fines de mayo nuevamente Tokio fue golpeada en dos oportunidades, con 6.800 toneladas de explosivos incendia-

rios. La tónica se mantuvo hasta antes de agosto, y al terminar los raids las seis ciudades industriales más importantes –Tokio, Nagoya, Kobe, Osaka, Yokohama y Kawasaki– habían sido duramente afectadas. Paralelamente, cientos de minas navales fueron arrojadas por los B-29 para bloquear los accesos a las principales rutas de comunicaciones marítimas.

Despojar a los aviones de su pesado armamento defensivo pasó a ser habitual, para así cargar más cantidad de explosivos. En general, la debilidad a que había llegado la capacidad de respuesta de la artillería antiaérea y los cazas de defensa diurna y nocturna japonesa permitieron estos relativamente impunes ataques de las formaciones de B-29, así como las operaciones destinadas a bombardear desde unos 7.000 pies de altura las cuatro principales ciudades enemigas. En el mismo mes de enero, el 75% de la carga de bombas estaba formada por artefactos incendiarios.

Sin embargo, tal como el jefe del Estado Mayor Conjunto General George Marshall advirtiera al Presidente Truman en junio de 1945, el poder aéreo **por sí solo** no resultaría suficiente para sacar a los japoneses de la guerra, así como tampoco lo había sido para derrotar a los alemanes. Este reconocimiento traía implícito otro más grave: la guerra no terminaría en el corto plazo, y para terminar con la resistencia nipona se debería lanzar la masiva invasión de las islas principales en dos etapas: los desembarcos anfibios en Kyushu en noviembre de 1945 (operación Olympic) y en Honshu en marzo de 1946 (operación Coronet). Fuertes y sostenidos bombardeos aéreos previos machacarían las posiciones defensivas, y se calculó en unos cinco millones el total de efectivos militares empeñados en ambas operaciones, de los cuales casi dos millones serían tropas directamente involucradas en los desembarcos, y con una estimación de pérdidas (por la junta de jefes) no menor a 500.000 de ellos. Aunque estos números fueron objeto de encendidas polémicas internas en los propios EE.UU. a contar de 1946 (principalmente impulsadas por los movimientos histórico-revisionistas), lo cierto es que el temor subyacente de los comandantes y políticos americanos era repetir las elevadas tasas de bajas que se habían producido hasta ese momento, en el cual la reciente experiencia de junio de 1945 en Okinawa (120.000 muertos) estuvo sin duda muy presente. Con todo, las consideraciones más conservadoras de las bajas que la invasión en dos partes podría ocasionar no resultaron inferiores a los 193.000 soldados estadounidenses. Demasiado alto.

Alemania se rindió en mayo de 1945 y a contar de julio siguiente el cuartel general de la XX AF se trasladó desde Washington a Guam. Ante la invasión que se desencadenaría contra Japón, en lo inmediato el bombardeo estratégico logró movilizar centenares de B-29 que lanzaron más de 5.500 toneladas de bombas buscando disminuir la capacidad de respuesta de las fuerzas japonesas, afectando los sistemas ferroviarios y la infraestructura de transporte en general. Poco después se había logrado tal nivel de destrucción de las ciudades enemigas que

el mando decidió mover el eje del ataque hacia poblaciones de segunda, tercera y cuarta importancia (en relación con su número de habitantes y su escaso valor como blanco militar o industrial). El cerrojo se apretaba tanto en torno a Japón que incluso las flotas navales americanas lograron desencadenar con relativa impunidad operaciones ofensivas contra los principales puertos nipones, afectando el poder naval y aeronaval imperial y cortando la mayoría de las líneas de comunicaciones marítimas. Durante este mes también se incrementó la campaña para lograr el aniquilamiento de la infraestructura de combustibles y de refinería japonesa.

## **EL BOMBARDEO ATÓMICO**

Hacia junio-julio de 1945 la aviación militar norteamericana había alcanzado niveles tales de superioridad aérea que ante sus ataques la defensa japonesa poco podía hacer. Sin embargo, parece que ni aun así se avizoraba la rendición de los japoneses en el corto plazo. El estoicismo del pueblo nipón y los esfuerzos incansables de sus fuerzas armadas parecían no haber sido seriamente afectados por el bombardeo de los B-29, y estimaciones del Ministerio de Guerra oriental calculaban en dos millones las tropas dispuestas para hacer frente a la planeada invasión, y más de un millón de civiles susceptibles de ser reclutados, además de numerosas cantidades de aviones y tanques todavía disponibles. Fortificaciones y dispositivos antidesembarco en las playas completaban un cuadro dentro del cual la rendición era altamente deshonrosa, una opción atávicamente apartada del código ético del japonés promedio.

¿Había sido estéril la dura campaña de meses de bombardeo aéreo estratégico al no lograrse la rendición japonesa? Claramente no, si entendemos que el objetivo inmediato de éste –afectar la capacidad del país para continuar la guerra– estaba en pleno proceso de ejecución, con resultados indesmentibles, y que la obtención del triunfo –más que responsabilidad exclusiva de la XX AF– era el resultado final de una compleja ecuación cuyos componentes desde un principio comprometían el esfuerzo del total de las fuerzas armadas estadounidenses.

Además, al igual como sucediera en otros frentes de la guerra, el bombardeo masivo no tenía mucho que hacer si se pretendía usarlo para anular la moral de la población enemiga, entendida ésta como la capacidad de mantenerse anímicamente de pie frente a una agresión percibida como injusta, ni para esperar que fuera éste, el pueblo afectado, el que exigiera a sus dirigentes poner fin de las hostilidades. Sin embargo, la percepción por parte de la dirigencia civil japonesa –incluido el emperador– de que las posibilidades de ganar la guerra eran proporcionalmente inversas al daño terrible que causaba el bombardeo norteamericano y del inútil sacrificio de su pueblo, abrió la posibilidad de buscar una salida honrosa a la encrucijada, estableciéndose a contar de febrero de 1945 dos tendencias claramente opuestas en ese país: los que querían la paz y los que querían continuar la

guerra porque pensaban que el resultado de ella era incierto y que los americanos aún no tenían nada asegurado (particularmente porque –según ellos– todo debería decidirse en las batallas de la invasión que se avecinaba).

Mucho se ha criticado la decisión del Presidente Truman de lanzar las bombas nucleares sobre Japón, pero los antecedentes apuntan a que el principal factor considerado por aquel para el uso de esta arma enteramente nueva fue el de querer evitar más pérdidas de vidas de soldados americanos de acuerdo al panorama que se daba a mediados de 1945 (aunque tampoco debería descartarse el deseo de querer amedrentar a unos aliados rusos que a esas alturas del balance de fuerzas e intenciones ya resultaban francamente antagónicos). Si bien la conquista de las islas del Pacífico había permitido que el poder aéreo se manifestara con inusitada violencia y efectividad, lo cierto es que eso no había sido gratis, y decenas de miles de muertos americanos habían caído en antológicas batallas, además de otros tantos miles de heridos. Y eso sin considerar las fuertes pérdidas materiales. Así presentado, el nivel de víctimas esperado para las operaciones de 1945-46 era simplemente inaceptable. Por otro lado, y a pesar del franco resentimiento contra los japoneses, la pérdida de vidas niponas también parece haber sido considerado, a lo menos desde un punto de vista cuantitativo: se esperaba que el terrorífico efecto causado por una de las bombas sobre cualquiera de las ciudades elegidas en mayo de 1945 como blancos potenciales (Hiroshima, Kokura, Niigata, Kyoto) causaría menos bajas que los inmisericordes ataques sobre Tokio de enero anterior.

Mientras los líderes aliados se encontraban reunidos en la conferencia de Potsdam y se exigía la rendición **incondicional** del imperio, el 16 de julio una bomba fue probada con éxito en Alamogordo, EE.UU., y se pudo pensar en llevar a cabo un lanzamiento efectivo sobre uno de los blancos predefinidos. A esa fecha el Emperador Hirohito ya consideraba seriamente la posibilidad de la capitulación, para lo cual Tokio –a contar de julio– hizo gestiones bilaterales con Moscú que no llegaron a buen puerto, particularmente por discrepancias insuperables respecto del régimen político que sería aceptado por EE.UU. en el Japón de posguerra. Fuerte oposición a estas tratativas plantearon connotados miembros del poder militar imperial.

Una natural incertidumbre impidió poner en práctica la alternativa de una simple demostración inocua para que los japoneses tomaran debida nota de lo que se les venía encima, además de que también resulta más o menos obvio que el odio y cierto prejuicio racial frente a los nipones era demasiado grande y que no era en absoluto atractivo seguir arriesgando más vidas americanas frente a un enemigo que no daba pistas concretas de rendición ni menos de arrepentimiento.

Así las cosas, el 6 de agosto el B-29 **Enola Gay** despegó desde Tinián y lanzó la primera bomba sobre Hiroshima, la séptima ciudad más grande de Japón y un centro eminentemente civil, descargando un poder explosivo equivalente a unas

21.000 toneladas de TNT. La destrucción total de la ciudad y la muerte de 80.000 personas en un par de segundos no fueron motivo suficiente para dar por terminada la guerra de inmediato: aun las posiciones de los líderes en Tokio eran muy opuestas frente a lo que ellos estimaban eran las verdaderas capacidades de los americanos y todavía existía optimismo ante los niveles de respuesta que los japoneses podrían oponer a la invasión que según ellos era inevitable para que los enemigos ganaran la guerra. El 8 de agosto la Unión Soviética declaró la guerra a Japón e invadió Manchuria y al día siguiente el B-29 **Bockscar** dejó caer la segunda bomba sobre la ciudad-puerto de Nagasaki, matando a 40.000 personas. Entre el 9 y el 12 de agosto se produjeron los hechos políticos que finalmente significaron que el emperador aceptara los términos de la rendición; el día 14 se redactó el documento que hacía oficial la capitulación y esa misma noche se produjo un golpe de estado por parte de los militares más radicales que deseaban impedir su difusión al pueblo. Luego de derrotar a los amotinados, finalmente prevaleció el mandato de Hirohito en el sentido de considerar estéril seguir acabando con las vidas de sus compatriotas frente a un panorama que se había apartado demasiado de la planificación de 1941: *“El enemigo ha empezado a usar una nueva y cruel clase de bomba, con un poder incalculable para causar daños, sacrificando muchas vidas inocentes. Si continuamos peleando, esto resultaría no sólo en la completa aniquilación del Japón, pero también podría resultar en la extinción de toda la humanidad. Siendo este el caso, cómo podríamos salvar a los millones de nuestros súbditos...? He allí la razón por la que hemos ordenado que aceptemos los términos estipulados en la Declaración Conjunta de los Poderes”*. La rendición se firmó el 2 de septiembre a bordo del acorazado Missouri, manteniéndose el emperador en su puesto y pasando a ser el General MacArthur el gobernador militar efectivo del Japón ocupado.

## CONCLUSIONES

Mirados los acontecimientos a sesenta años de distancia, es claro que así como no fue un arma específica la que derrotó al imperio japonés también lo es que todas ellas lo hicieron. Los acontecimientos que permitieron que el 2 de septiembre de 1945 parte de la flota americana entrara tranquilamente a la bahía de Tokio y casi quinientos B-29 pasaran rugiendo ordenadamente formados sobre las cabezas de los asistentes al trascendental acto de la rendición, tienen origen en causas que deben buscarse tanto en la poderosa capacidad industrial de un país cuyo objetivo por cinco años fue **producir-para-ganar-la-guerra** y también en la claridad de sus mandos políticos y militares para conducir a millones de hombres a la victoria final.

Por el lado japonés, más que una moral nacional irremediamente afectada por el apabullante poder militar enemigo o por los efectos terribles de la energía atómica, lo que permitió poner punto final al sacrificio y comenzar una nueva etapa de desarrollo político y económico fue la visión de quien estaba constituido como reserva moral de la nación —el emperador, secundado por algunos de sus más

cercanos seguidores— para entender que el país como tal resultaba inviable en las condiciones que se encontraba ya hacia febrero de 1945, y que todo el esfuerzo de la población para seguir aportando a la victoria sería insuficiente, a pesar de la certeza en contrario de los sectores opositores del ejército y la marina. De todos modos, si bien la voluntad de seguir combatiendo existía y ni el país ni sus fuerzas armadas habían sido paralizados, lo cierto es que los medios materiales efectivos para seguir la lucha con posibilidades de éxito se habían reducido a niveles insostenibles, y que el poder político militar imperial había llegado a niveles de alarma y división inadecuados para sostener un esfuerzo posterior.

Gracias al uso del poder aéreo estratégico, de las 69 ciudades japonesas atacadas, la mayoría de ellas experimentaron niveles de destrucción superiores al 55%, situándose Hiroshima (42%) en el tercer lugar y Nagasaki en el duodécimo (36%). La más afectada fue Fukui, con un 86%. La capital, Tokio, sufrió un 40%. Cerca de 13 millones de personas quedaron sin hogar. Todas las industrias de combustibles (líquidos o sólidos) disminuyeron sus producciones hasta menos del 50%, semiparalizándose el país a consecuencia de esto. La red de caminos y carreteras también sufrió igual colapso. 450.000 japoneses perdieron la vida y otros tantos resultaron heridos (incluyendo en estas cifras los 116.000 muertos y 80.500 heridos habidos en los dos bombardeos nucleares). Por su parte, los B-29 se vieron involucrados en cerca de 35.000 misiones efectivas, lanzaron unas 160.000 toneladas de diferentes explosivos sobre Japón, y derribaron 1.128 aviones enemigos. Por otro lado, cayeron 359 bombarderos (218 de ellos en combate), con una tasa de pérdidas del 1,22%, experimentando 2.941 muertos y 397 heridos graves. Esta fue sin duda una contribución superior para lograr la victoria final, complementada debidamente por la interrupción de la vías de comunicaciones marítimas y el avance territorial logrado por las demás componentes de las FF.AA. americanas en el Pacífico del sur desde 1942 en adelante.

Al momento del desfile aéreo en Tokio, 3.700 B-29 se encontraban listos para continuar el esfuerzo de guerra. Por algún tiempo posterior, muchos de ellos formarían parte de la punta de lanza de occidente contra los intereses soviéticos en la llamada Guerra Fría. Por su parte, Japón, desprovisto de la posibilidad de montar nuevas fuerzas armadas y de asumir en el mediano plazo un rol político de trascendencia, logró emerger de las ruinas de la guerra hasta niveles de desarrollo económico sobre los cuales resulta ocioso referirse aquí.

El bombardeo aéreo estratégico contra Japón —incluidas las detonaciones de agosto— es considerado como una herramienta que contribuyó eficazmente a la rendición del Imperio del Sol Naciente y a evitar mayores desastres de consecuencias imprevisibles (entre otros de significación global, fue evitada la invasión de China y Japón por parte de las fuerzas de Stalin). Aunque cierto grado de culpa aún lo clasifica junto con otros episodios de la misma naturaleza —inmenso castigo sobre población civil— sobre los cuales todavía existen diversas interpretaciones

(el Londres de **León Marino**, Shangai por los japoneses, Coventry, Dresden, Colonia, etc.), sin duda eran otros tiempos, otras circunstancias, y ninguno de dichos eventos terribles puede ser analizado sino con la visión de los líderes de esa época. Lo cierto es que la guerra trajo cerca de 50 millones de muertos y grados de destrucción y desamparo jamás vistos por la humanidad, ni antes ni después, y eso obedeció a una dinámica y a una lógica que a más de medio siglo después puede resultar todavía difícil de comprender y asimilar.

## BIBLIOGRAFÍA

1. BERGER, Carl ('76). *B-29, la Superfortaleza*. Madrid: San Martín.
2. CAPIO, Ralph. El bombardeo nuclear sobre Japón, una retrospectiva de 50 años. *Air & Space Power Journal*. USA, invierno '95: pp. 2-11.
3. CORRELL, John. The decision that launched the Enola Gay. *Air Force magazine*. USA, april '94: p. 30.
4. CORRELL, John. Revisionism gone wrong. *Air Force magazine*. USA, april '04: pp. 40-50.
5. KAGAN, Donald. Por qué EE.UU. arrojó la bomba. *Air & Space Power Journal*. USA, primavera '96: pp. 4-15.
6. OVERY, Richard ('80). The air war, 1939-1945. Chapter IV, The air war in the far East. USA: Scarborough House.
7. WOLK, Herman. The twentieth against Japan. *Air Force magazine*. USA, april '04: pp. 68-73.
8. WOLK, Herman & HALLION, Richard. FDR y Truman, continuidad y contexto en la decisión de la bomba atómica. *Air Force magazine*. USA, invierno '95: pp. 19-25
9. The U.S. Strategic Bombing Survey ('45). Summary Report, Pacific War. Maxwell AFB, Alabama.

---

## UNA APROXIMACIÓN A LAS POLÍTICAS PÚBLICAS: ELEMENTOS PARA EL ANÁLISIS

JUAN ALBERTO FUENTES V.\*

*This document shows that there are grounds for the revival of the public policies' issue as part of the efficiency and effectiveness that people now demand from the State. Then, it explains the meaning of governing through them and it defines them thoroughly, as well as other related concepts, such as the Government's Agenda.*

*From an analytical point of view, the contribution that this methodological-theoretical approach makes in order to understand those government's acts that are not quite clear, if studied using other political sciences instruments, is also valued. With this purpose, the relation between the theories about the State, policies and the referents of public action are put forward.*

### INTRODUCCIÓN

El auge de la democracia como sistema político que se ha impuesto en las últimas décadas en el mundo y que incluye desde luego a aquellos países menos desarrollados, ha puesto de manifiesto la interrogante acerca de cómo gobernar en contextos políticos plurales y en sociedades con grandes problemas sociales por resolver que generan enormes exigencias de organización y gestión, preocupación que a comienzos de los '90 inspiró la reflexión acerca de la gobernabilidad de las nuevas o reinstauradas democracias. Por otra parte, la fuerte crítica al Estado de Bienestar propio de los países desarrollados, pero también aplicado de algún modo en América Latina, planteó múltiples problemas respecto del financiamiento y efectividad de las políticas sociales, cuyos costos superaban las capacidades financieras de los Estados y ponían en riesgo la sustentabilidad de un modelo que resultó exitoso para enfrentar la conflictividad social del siglo XX.

Fue así como el tema de las políticas públicas, que había sido tratado profusamente por la ciencia política norteamericana en los años 70 y seguidamente en Europa a la luz del modelo intervencionista y benefactor de posguerra, cobró nuevos bríos ahora en un contexto de profundas transformaciones en las funciones y atribuciones del Estado, resurgiendo como un interesante aporte que la ciencia política podía hacer a los gobiernos necesitados de lograr una mayor efectividad en

---

\* Profesor de Historia, Geografía y Ed. Cívica, Pontificia Universidad Católica de Chile. Magíster en Ciencia Política, Pontificia Universidad Católica de Chile. Doctor (C) en Ciencia Política, Universidad de Salamanca, España. Profesor de la Universidad del Desarrollo. Profesor de la Academia de Estudios Políticos y Estratégicos del Magíster de Defensa, Anepe.

sus políticas, pero también como una forma de hacer inteligibles los actos de gobierno toda vez que el tema de las políticas públicas se encuentra indisolublemente ligado a la acción del Estado.

En efecto, los estudios de políticas públicas son a la vez un campo y un método. Un campo, en tanto permiten una aproximación a las estructuras y concepciones del Estado a partir de sus productos. Pero también son un método, ya que a través de este enfoque es posible descomponer y analizar la compleja trama de los actos de gobierno y dar respuesta a situaciones concretas que se presentan a la vista del analista de asuntos públicos.<sup>1</sup>

Las políticas públicas se definen como “un curso de acción dirigido desde el gobierno hacia un problema o área de problemas”; es decir, en un momento la autoridad adopta ciertas prácticas o decide no intervenir si define el problema como privado y no público, de modo que las políticas públicas también pueden considerarse como “un conjunto interrelacionado de decisiones y no decisiones”. En este sentido, toda decisión de hacer o no hacer por parte del gobierno sería política pública, pero además requiere una intencionalidad, una consideración de los medios y los fines, que es precisamente lo que distingue a una política pública en sentido estricto. Puesto que las políticas no nacen en el vacío porque en algún instante el problema en cuestión debe entrar en la agenda de gobierno, son además el resultado de la actividad política que pone a la autoridad en acción, investida en cuanto tal de poder y legitimidad. Involucran desde luego al sector público, pero también a la opinión pública y al sector privado.<sup>2</sup>

La elaboración de un programa político con su forma y contenido reviste importancia puesto que expresa la fortaleza de la vida pública. Esto porque entre el libre accionar individual y los poderes del Estado se da un ámbito, al que suele llamársele ámbito público, esfera pública o vida pública que cumple la función intermediadora entre el Estado y la sociedad, entre la política y la economía, entre la Constitución Política y la real de una sociedad, o entre los valores particulares y las normas de validez general.<sup>3</sup>

En la esfera pública han mediado generalmente los partidos políticos y los grupos corporativos, pero las grandes transformaciones operadas en el mundo en los últimos años auguran un fortalecimiento de la sociedad civil y plantean el pro-

---

1 Un completo resumen del tema de las políticas públicas es el de: MENY, Yves y THOENIG, Jean Claude, *Las Políticas Públicas*, Ed. Ariel, Barcelona, 1992. También en: AGUILAR Villanueva, Luis, (Editor), *Colección Antologías de Política Pública*, Grupo Editorial Miguel Angel Porrúa, México, 1993, 4 Vols.

2 Es conveniente señalar que la definición de política no surge del concepto mismo sino que del resultado del análisis que se haga de la acción política. En el caso de las políticas públicas, ha sido fundamental el cambio desde políticas generales u homogéneas como se realizaban antiguamente, a políticas específicas, dirigidas a fines concretos y con un manejo adecuado de las variables involucradas.

3 AGUILAR Villanueva, Luis, (Editor), *Problemas Públicos y Agenda de Gobierno, Estudio Introductorio*, Grupo Editorial Miguel Angel Porrúa, México, 1993, pp. 21-51.

blema de darle gobernabilidad a las democracias, problema que tiene su punto de partida en el espacio existente entre los anhelos de la sociedad y las capacidades de los gobiernos. En efecto, los grandes cambios ocurridos a nivel mundial hacen aparecer un nuevo concepto de participación cívica, que se caracteriza por una declinación de las lealtades de clase, apoyo partidario e institucional, así como por una mayor importancia dada a los estilos de trabajo y de consumo, nuevas actitudes juveniles y femeninas, relativo desinterés por lo material en sí y más aprecio por la calidad de vida, desvalorización de las ideologías frente a la libertad personal, etcétera. Características que suelen explicarse dentro del complejo y a veces contradictorio concepto de “Posmodernidad”, y que sin duda tienen su impacto en el ámbito de lo político. Estas nuevas formas asumidas por la cultura cívica requerirían de transformaciones a nivel del Estado, el cual en lugar de poseer un gran tamaño, ser promotor e intervencionista, tiende a ser más representativo y asociativo de acuerdo con las actuales tendencias.<sup>4</sup>

En relación al gobierno, la más importante de sus decisiones se refiere a su programa de trabajo, a sus prioridades o asuntos principales. Esto lo caracteriza, le da la dirección y sentido a su labor y finalmente lo hace exitoso o fracasado. La formulación de una plataforma que verdaderamente interprete el sentir mayoritario de la sociedad constituye la clave para que la vida en común se desarrolle en forma normal y se proyecte hacia el futuro.<sup>5</sup>

## LA AGENDA DE GOBIERNO COMO CONCEPTO BÁSICO

El programa político o plataforma gubernamental a que hemos hecho referencia, no es idéntico a lo que efectivamente puede realizar o realiza un gobierno durante su período, por lo que es necesario introducir una importante distinción. Por “Agenda de Gobierno”, suele entenderse en la literatura especializada, al conjunto de problemas, demandas, cuestiones o asuntos que los gobernantes seleccionan y ordenan como objeto de su atención, para el lapso que les corresponderá servir dentro del total de temas de interés público, y que pueden coincidir o no con su plataforma electoral, porque en el transcurso del período de gobierno suelen aparecer asuntos no contemplados originalmente, o demostrarse como imposible la realización de otros. Por otro lado, puesto que el gobierno decide actuar sólo sobre aquello que ha fijado su atención, ello implica que realiza una valoración o tiene la creencia de que el problema constituye un tema de interés común, y dado que los problemas son elaboraciones humanas, los problemas de la política serán concepciones particulares de la realidad. Esto da entonces singular importancia a la definición de los problemas. De acuerdo con lo anterior, si bien la agenda es “de gobierno”, los temas que la integran se originan y configuran al interior del sistema

---

4 TOMASSINI, Luciano, *Orientaciones para la Modernización del Estado*. En: LAHERA, Eugenio, *Cómo Mejorar la Gestión Pública*, Cieplán, FLACSO, Foro 90, Santiago, 1993, pp.73-75.

5 *Ibidem*.

político. Existen entonces dos agendas: la del sistema político, integrada por los conflictos, cuestiones o necesidades que preocupan a la ciudadanía con independencia del gobierno o en comunicación con él y que considera asuntos generales de Estado y en consecuencia de gobierno, y la del gobierno mismo. La primera se denomina Agenda Pública, Sistémica o Constitucional y, la segunda, Agenda de Gobierno, Formal o Institucional.<sup>6</sup>

A partir de esta consideración elemental, debemos concluir que el analista político no es dueño de los problemas que estudia o trata, sino que la materia prima de ellos se origina en los sentimientos de alguna parte de la ciudadanía y sigue siendo propiedad de ella.<sup>7</sup>

Metodológicamente, el o los diseñadores o analistas de una política deben partir del origen del problema a resolver, identificando tanto la causa social, como la responsabilidad de su aparición ante la esfera decisoria. Es necesario descubrir hacia dónde se inclinan u operan los sentimientos de la gente; es decir, el proceso de legitimación de los problemas, puesto que hay algunos que el gobierno no puede o no quiere tocar. En el proceso en cuestión, habrá tanta inquietudes profundas y razonadas, como otras “ideológicas”, y que por esta condición comprometen la propia sensibilidad de políticos, funcionarios y analistas.<sup>8</sup>

Toda comunidad política local, estatal o nacional tiene su Agenda Sistémica. La Agenda de Gobierno o Institucional en cambio, puede definirse como “el conjunto de asuntos explícitamente aceptados para consideración seria y activa de parte de los encargados de tomar las decisiones”. En consecuencia, cualquier conjunto de asuntos aceptados por cualquier organismo gubernamental en el nivel local estatal o nacional constituirá parte de la Agenda de Gobierno.<sup>9</sup>

Sin embargo, es importante señalar que muchos asuntos de interés para la comunidad que puede considerarlos de incumbencia del gobierno y serlo efectivamente, no logran la atención de las autoridades, o al revés, asuntos verdaderamente públicos se desvanecen si no logran la aceptación de la comunidad al no ser publicitados adecuadamente. El sistema político tiene una selectividad fundada en su constitución, cultura, ideologías, perspectiva histórica, opiniones y prejuicios, que filtran los conflictos y problemas. Normalmente, los gobiernos reflejan en sus actos los límites y proclividades del sistema. Por el contrario, también sucede que gobiernos renovadores o modernizadores introducen en su agenda elementos con-

---

6 La distinción fue hecha por COBB, R. y ELDER, Ch. en: *Participación en Política Americana: La Dinámica de la Estructuración de la Agenda*, Norma, México, 1986, pp. 115-116. También en: AGUILAR Villanueva, op. cit., pp. 31-36.

7 BARDACH, Eugene; *Problemas de la Definición de Problemas en el Análisis de Políticas*. En: AGUILAR Villanueva, op. cit., pp. 215-233.

8 *Ibidem*.

9 *Ibidem*.

troversiales que difieren de los temas que convencionalmente integran las agendas, de modo tal que entre la agenda sistémica y la gubernamental pueden a veces darse notables discrepancias.<sup>10</sup>

La Agenda Sistémica generalmente estará integrada por cuestiones abstractas, generales o globales, compartidas por amplios segmentos de la población precisamente por esta generalidad. La Agenda Institucional o de Gobierno en cambio, será más concreta o específica, acotando con precisión el problema. Como ejemplos de la primera, los autores señalan los aspectos de interés social tales como la seguridad, la pobreza, la contaminación, etcétera. Y de la segunda, el Sida, el narcotráfico, el analfabetismo, etcétera. La Agenda Sistémica entonces será siempre más amplia que la gubernamental y sus prioridades suelen no corresponder completamente con la anterior. Como las discrepancias pueden llegar a ser considerables, es posible plantearse la hipótesis de que “cuanto mayor sea la disparidad entre los dos tipos de agendas, mayor será la intensidad y frecuencia de conflictos dentro del sistema político”.<sup>11</sup>

Estas consideraciones revisten importancia en tanto las disparidades entre las agendas suele constituir un factor de inestabilidad que puede resultar muy significativo en el contexto de gobiernos como los de América Latina por ejemplo, que tienen la doble tarea de reinstitucionalizar al país, en el marco de la construcción de sistemas democráticos, junto con desarrollar los temas de la modernización y mejoramiento de las condiciones materiales de vida siempre presentes en nuestra región, donde se ven afectados, además, por las tendencias globales. En estas circunstancias, la Agenda Gubernamental se vuelve más compleja y difícil de manejar pudiendo producirse desencuentros a diferentes niveles, y más concretamente por el cruzamiento entre uno y otro plano.

La relación entre las dos agendas plantea a su vez dos órdenes de cuestiones teóricas. Interesa por una parte conocer cómo determinados asuntos que importan o afectan a la comunidad logran socializarse y hacerse visibles y consensuales en general, constituyéndose en un “problema público”, de manera que formen la Agenda Sistémica, y por otra parte, con respecto a la Agenda de Gobierno, se trata de saber cómo algunos asuntos y problemas han llegado a integrarla, ya sea que coincidan o no con la Agenda Sistémica. Desde luego, cabría considerar también la forma en que ambas se relacionan.

El primer punto se refiere al problema político clásico de la “generalización de intereses”. El segundo se pregunta por el proceso decisional por el que un programa político electoral se transforma en agenda de gobierno, lo que tiene mucho que ver con “la definición de los problemas” y las “oportunidades”. Aquí sin duda

---

10 *Ibidem.*

11 *Ibidem.*

en el caso de regímenes presidencialistas como el chileno destaca la Presidencia de la República como organismo superior de la conducción y decisión política. En un régimen parlamentario como el español, será el Presidente del Gobierno, quien ha recibido un mandato de las Cortes para aplicar un programa victorioso en las elecciones. Para cada ámbito, los expertos han diseñado modelos que facilitan el acercamiento a los casos de estudio.<sup>12</sup>

## LA FORMACIÓN DE LAS AGENDAS

Desde la perspectiva de los grupos, Cobb y Elder ofrecieron un modelo del proceso de formación de la agenda pública o sistémica planteándose cómo los conflictos entre grupos dilatan su “alcance, visibilidad e intensidad” para convertirse en asuntos públicos demandando así la intervención gubernamental. Los autores plantean tres requisitos básicos para que un problema se haga público:

- a) Que sea objeto de atención amplia (lo que se relaciona con los medios de comunicación cuya influencia es indudable).
- b) Que el público considere que algo debe hacerse al respecto.
- c) Que la comunidad piense que la acción sea competencia de la autoridad (en los países acostumbrados a un Estado interventor y activo esto es frecuente).<sup>13</sup>

El modelo pone énfasis en el carácter conflictivo del problema, lo que podría resultar dudoso a ojos de los analistas políticos que encuentren asuntos de importancia para la comunidad y que sin embargo, no resulten conflictivos, pero cabe señalar que por regla general los temas inofensivos no logran la atención de la prensa y pasan inadvertidas para las autoridades o al menos quedan circunscritos a un espacio muy local.

Hay que incluir también la influencia que ejercen como iniciadores de una demanda las catástrofes, los cambios tecnológicos, los sucesos económicos, crímenes, elecciones, y otros. Ellos inciden en el público que los autores clasifican como: a) Grupos de identificación (los directamente afectados); b) Grupos de atención (interesados aunque no afectados específicamente); c) Público atento (aquellos que gustan de estar bien informados y atentos); d) Público en general (menos interesado e informado pero que puede hacerlo si el tema trasciende o toma componentes emocionales).<sup>14</sup>

---

12 *Ibidem.*

13 *Ibidem.*

14 *Ibidem.*

El proceso culmina cuando la definición de la cuestión se pone en el orden del día de la comunidad política; es decir, se vuelve un tema de la agenda pública o sistémica. Esto desde luego no significa que sea compartida por la comunidad entera, puesto que se comparte una línea gruesa; la cuestión más que la solución, porque pueden persistir discrepancias sobre la composición, alcances, causas y/o soluciones.<sup>15</sup>

La formación de la agenda de gobierno, tema de este trabajo, constituye el segundo orden de la discusión e investigación, pero no podría abordarse sin antes haber aclarado el punto anterior. Un gobierno puede –y de hecho muchas veces es– el iniciador de cuestiones en la comunidad política, participa en su difusión y otras veces las frena o limita. Los gobiernos no son pasivos y menos cuando se trata de regímenes presidencialistas y no dejan simplemente que se configure una agenda pública para luego abordarla, sino que intervienen estratégicamente en la vida pública tratando de moldearla según sus posibilidades reales de intervención. Procede entonces conjeturar el camino seguido por el gobierno para atender las necesidades de la sociedad, el que indudablemente se inicia a través de la selección temática previa que ha cristalizado en su programa.

Los autores tienden a coincidir en la que la agenda de gobierno es un proceso decisonal generalmente contingente, difícil, cambiante o no bien estructurado.<sup>16</sup>

Es posible, sin embargo, reducir el ámbito de incertidumbre. El acceso a la agenda comienza por los aspectos programáticos, y continúa con los llamados “factores de contexto”, que establecen los límites de variabilidad de ésta al tratar de estabilizar las corrientes de problemas, demandas, grupos y decisiones de gobierno. Este flujo de problemas públicos en camino de convertirse en agenda formal, es regulado por el sistema político en general y por determinadas oficinas públicas en particular. Así, las preferencias, propensiones, proclividades e incluso los prejuicios del sistema que se han formado con referencia a ciertos valores e ideas y fuerzas sociales por motivos históricos, políticos, ideológicos y constitucionales, constituye uno de esos factores de contexto. Son factores acotados y predispuestos para los cuales no todo es atendible, de modo que seleccionan un universo de problemas que el sistema reconoce y considera de incumbencia del gobierno. Este sesgo del sistema y dependencias públicas filtra y selecciona las corrientes de demandas y problemas que se levantan desde la sociedad configurando un patrón de “aceptabilidad y atendibilidad” de las cuestiones públicas. Pero también hay un patrón de “plausibilidad” político-administrativa, determinado por las restricciones fiscales,

---

15. EYESTONE, R. Editor, *Public Policy Formation*, Jai Press, Greenwich Co., 1984. En: AGUILAR Villanueva, op. cit. pp. 36-37.

16. COBB y ELDER, op. cit., Kingdon, J.W., *Agendas, Alternatives and Public Policies*, Little Brown, Boston, 1984. En: AGUILAR Villanueva, op. cit., pp. 41-43.

legales, morales, tecnoproductivas y políticas; es decir, por las restricciones de recursos y lamentablemente a veces de ideas, que predisponen soluciones para los problemas. Así, el sistema político-administrativo es un factor de contexto que actúa en un doble sentido; de la sociedad al gobierno y del gobierno a la sociedad.<sup>17</sup>

## **ASPECTOS GENERALES DE LA DEFINICIÓN DE LOS PROBLEMAS PÚBLICOS**

De acuerdo con los criterios anteriormente expuestos, algunos problemas públicos se convierten en temas de interés para las autoridades y dan origen a políticas públicas, que son programas de acción y flujos de información, orientados a un objetivo de interés público donde confluyen el Estado, la comunidad y el sector privado. Ellas deben corresponderse con los programas del gobierno, los que requieren de claridad, transparencia y especificidad, y especialmente de una aprobación mayoritaria, de manera tal que los electores cuenten con elementos de juicio para valorar la gestión de un gobierno de forma menos ideologizada. En este sentido, el rol que tiene el programa gubernamental es mayor del que habitualmente se le da, por cuanto constituye un instrumento eficaz para legitimar los temas que posteriormente integrarán la agenda oficial. En este sentido, las elecciones deberían servir para entregar un verdadero mandato a un político o a un partido.<sup>18</sup>

Esto último se posibilita cuando los candidatos tienen programas perfilados con propuestas sobre las diferentes materias de interés general, de modo que se hagan visibles fácilmente las diferencias y semejanzas permitiendo así el necesario consenso ulterior que da a la opción escogida toda su fuerza democrática. Una campaña de ideas naturalmente que contribuye, puesto que ellas enuncian las concepciones generales de los que después serán gobierno. Estas apreciaciones básicas están por lo demás en consonancia con los actuales criterios sobre modernización de la gestión pública.<sup>19</sup>

Junto con poner el tema en la agenda se requiere definirlo, darle forma aceptable para los ciudadanos. Hay definiciones que contradicen las valoraciones de determinados grupos sociales o que superan las posibilidades legales o financieras del gobierno. Un gobierno democrático requiere que su definición de los asuntos de interés despierte suficiente consenso político y que sea legal y financieramente viable. La búsqueda de estas definiciones plantea tantas dificultades como el análisis y las opciones de políticas. Por definición del problema se entienden los procesos por los que una cuestión, problema, oportunidad, tendencia ya aprobada y colocada en la agenda de la política pública, es estudiada, explorada, organizada y cuantificada por los interesados, quienes generalmente

---

17. *Ibidem*.

18 LAHERA, Eugenio, *Políticas Públicas: un enfoque integral*, op. cit. pp. 43.

19. *Ibidem*.

actúan en condición de autoridad, y aceptada previamente en términos de causa, efecto y consecuencias.<sup>20</sup>

La frase, “quien define decide”, destaca que los grupos sociales o gubernamentales que ofrecen una definición aceptable son quienes influyen en la decisión. Por ejemplo, definir la pobreza como falta de oportunidades o de educación, no es lo mismo que hacerlo como explotación. Investigar quién define nos permite saber quién decide, ya sea “triángulos de hierro”, “subgobiernos”, redes de cuestiones o círculo decisorio último. Hay que reconocer que los gobiernos corren el riesgo de ser rehenes de poderosos grupos, también de sus propios esquemas mentales. Son múltiples las preguntas que en esta perspectiva pueden formularse: ¿Por qué una situación es considerada problemática? ¿Quiénes lo consideran un problema? ¿Cuáles son los afectados y qué importancia tienen? ¿Con respecto a qué valor se considera problemática la situación? ¿Es un problema objetivo o sentido? ¿Es factible resolverlo de acuerdo con su definición?, etc.<sup>21</sup>

La gran complejidad actual de los problemas públicos se debe en gran parte a que los particulares suelen convertir en públicos sus problemas privados siendo incapaces de resolverlos con sus intercambios, aunque desde luego, logran también resolver una buena parte de ellos. Los problemas que escapan a su control se denominan fallas del mercado: bienes públicos, externalidades, monopolios naturales y asimetrías de información. Por razones de seguridad, eficiencia y de equidad, el gobierno interviene, pero no siempre existe la información y conocimiento, el consuno y la colaboración o transacción entre los ciudadanos. Pero hay problemas que también se agudizan con la intervención gubernamental o ésta crea otros nuevos, como sucedió frecuentemente durante la plena vigencia del llamado “Estado de Bienestar”. La política y el gobierno no pueden a veces tener éxito allí donde la ética y la religión han fracasado y donde la opción individual es insoslayable.<sup>22</sup>

Epistemológicamente, debe considerarse que los problemas no son datos externos, realidades objetivas, sino construcciones hechas a partir de datos seleccionados caracterizados en referencia a determinados esquemas cognitivos y valorativos de las personas que los observan o experimentan. No son pues independientes de los valores y perspectivas de los ciudadanos y sus organizaciones, sino que “se constituyen en el momento en que ciertos acontecimientos o situaciones se ponen en relación con determinados valores o determinados supuestos cognitivos de los sujetos que los viven”. De esta manera tienen una naturaleza subjetiva, relativa y artificial; los problemas “en sí”, no existen objetivamente, son constituciones sociales y políti-

---

20. HOGWOOD, B.N. y GUNN, L.A., *Policy Analysis for the Real World*, Oxford, University Press, 1984. En: AGUILAR Villanueva, op. cit., pp. 51-53.

21. AGUILAR Villanueva, op. cit., pp. 54-55.

22. QUADE, E.S. *Analysis for Public Decisions*. American Elsevier, New York, 1975. En: AGUILAR Villanueva, op. cit., pp. 56-57.

cas de la realidad. Por esta razón determinadas situaciones de la comunidad como delincuencia, drogadicción, contaminación, salud, etc., son consideradas de distinta manera. Para algunos son un problema y para otros no. Se trata pues de resolver un doble problema, ¿cómo encontrar una definición aceptable que genere consenso?, y por otro lado, que la definición sea suficientemente operativa para permitir la intervención pública con instrumentos y recursos posibles para el gobierno.<sup>23</sup>

La tarea política de los dirigentes, partidos y organizaciones es lograr que los afectados y otros sectores interesados en un tema, pasen de la vivencia de éste a una definición para ellos posible y aceptable. Una de las dificultades mayores que se presentan son las diferencias entre la definición del problema que hace el gobierno y la que tienen los interesados. Para salvar estas distancias se requiere informar, argumentar, dialogar y persuadir en el plano lógico, mientras que en el político debe negociarse y ajustarse hasta el límite que existe entre eficacia y consenso, de manera que pueda legitimarse una política.<sup>24</sup>

Los problemas se plantean o se estructuran de modo tal que tengan una respuesta. La solución entonces forma parte de la misma definición. Hay problemas bien y mal estructurados; los bien estructurados tienen características precisas. Un problema bien estructurado permite que cualquier autoridad que conozca esta estructura pueda solucionarlo, en cambio con un problema mal planteado ocurre justamente lo contrario. Muchos problemas no se resuelven por la dificultad de definir un estado final y un criterio de solución. La manera más adecuada está tratada en el método de desagregación o desmontaje, que procede por analogía con las tareas del diseño arquitectónico e industrial. Así, muchos políticos y analistas desagregan los más complejos problemas públicos en partes más acotadas o sencillas y fáciles de manejar. Abordar el problema mayor como un todo, desconociendo sus límites, reglas u operaciones de solución, sería un fracaso.<sup>25</sup>

De acuerdo con estos criterios, las políticas públicas son definidas más como hipótesis de trabajo que como programas rígidos, y tanto la sociedad como el gobierno deben tomar conciencia de esta relativa incertidumbre. A veces, hay problemas complejos y severos que requieren de información, conocimiento y tecnologías que no están todavía disponibles, lo que exige, más aún, la comunicación y entendimiento entre gobierno y sociedad, es decir, el eje de conducción política.

## AGENDAS Y ACTORES POLÍTICOS

De todas formas, el factor fundamental en la configuración de la agenda formal de gobierno es la fuerza de los actores políticos que intervienen en el proceso,

---

23. *Ibidem.*

24. *Ibidem.*

25. SIMON, H.A., *The New Science of Management Decision*. Prentice Hall, Englewood Cliffs, 1960. En: AGUILAR Villanueva, op. cit., pp. 60-64.

y las relaciones políticas y administrativas establecidas entre ellos y el gobierno, de manera que cobran significación las teorizaciones sobre el conflicto y el consenso, la parcialidad de los intereses y la legitimidad colectiva del gobierno, lo sectorial (corporativo y oligárquico) y lo público. ¿Cuáles son las fuerzas que influyen en el gobierno? (clases, elites, etnias) ¿La acción del gobierno está predeterminada por el “triángulo de hierro”, constituido por las organizaciones empresariales, las sindicales y el gobierno mismo, o en sentido pluralista los grupos de interés, comités legislativos y agencias gubernamentales?, son algunas de las preguntas que suelen formularse en términos generales.<sup>26</sup>

La literatura permite diferenciar las corrientes tradicionales de la ciencia política con los más recientes “Estudios de Políticas”. Mientras los primeros tratan los procesos decisorios en relación con los “triángulos de hierro” y los “subgobiernos”, los estudios de políticas aportan los conceptos de “red de cuestiones” y de “subsistema de políticas” que refinan y matizan los teoremas sobre el corporativismo, el pluralismo y el elitismo clásico. En efecto, en la época de intensa intervención estatal que nos antecedió, los gobiernos fueron más permeables a la presión de los grupos de interés y tuvieron que responder en mayor grado a los problemas de la asistencia pública y bienestar social, no siendo Chile de manera alguna una excepción, pero la relación entre los gobiernos actuales y los grupos de interés ya no puede verse en los términos simples de antaño, pues estos grupos no prescinden de la mediación científica y técnica para poner sus asuntos en la agenda gubernamental. Surgen así las “redes de cuestiones” integradas por todos los expertos, los profesionales en temas específicos, fiscales, comerciales, agrícolas, sanitarios, ecológicos, etc... que actúan tanto en la sociedad como en el mismo gobierno compartiendo conocimientos y comunicándose en un lenguaje propio. Los especialistas estructuran y diseñan las cuestiones de política según esquemas y marcos de referencia determinados, quitándole gran parte de la incertidumbre al acceso a la agenda. El estilo de “policy making” de un gobierno tiene su origen precisamente en estos expertos, y estamos ya acostumbrados a que los más variados sectores se apoyen en ellos y en sus argumentaciones técnicas para defender sus intereses.<sup>27</sup>

Por otra parte, la localización y caracterización de los actores de la elaboración de la agenda y la formulación de la política, para el concepto de “subsistema de políticas”, incluye el contexto sociopolítico que estructura y da sentido a la red y enfatiza la variedad de subsistemas de políticas existentes. Los grupos de interés concentran de manera permanente su poder e influencia en áreas específicas de políticas, sin diluirse al intervenir en otros temas. Son éstos los que fijan los asuntos que les incumben y los expertos trabajan finalmente en función de ellos. Los

---

26. AGUILAR Villanueva, op. cit., pp. 44-45.

27. HECLO, H. *Issue Networks and the Executive Establishment*. En: *The New American Political System*, King, A. (Editor) American Enterprise Institute, Washington, 1978. En: AGUILAR Villanueva, op. cit., pp. 46-49.

subsistemas están integrados por un conjunto de actores que tratan de influir en la asignación de valores e incluso pueden lograr franquicias en algunos aspectos de las políticas públicas y en la hacienda pública.<sup>28</sup>

La configuración del poder en los subsistemas es muy variada; en algunos el dominio es ejercido por uno o varios actores poderosos, en otros es más difuso. Se integran con actores diversos: instituciones, organizaciones, grupos e individuos. En el sistema político de los EE.UU., por ejemplo, que es frecuentemente usado como paradigma por los estudiosos, son las burocracias gubernamentales, grupos de interés, comités y subcomités legislativos e individuos de gran influencia.<sup>29</sup>

Con estos elementos de juicio resulta posible señalar patrones o configurar modelos para reconocer cómo se da inicio a la agenda de gobierno. Así, tenemos:

1. Modelo de Iniciativa Externa: Según este patrón el tema debe iniciarse a nivel social, integrando primero la agenda sistémica y luego pasar a la gubernamental.
2. Modelo de Movilización: De acuerdo con éste, la cuestión nace dentro del aparato gubernamental por lo que automáticamente se coloca en la agenda formal, pero requiere trasladarse a la agenda pública para su formulación e implementación exitosa.
3. Modelo de Iniciativa Interna: en éste la cuestión surge también dentro del gobierno y no es necesaria llevarla a agenda pública, pero sí debe convencerse a los organismos gubernamentales que le den cabida dentro de sus acciones.

Visto globalmente, un sistema político puede inclinarse hacia un modelo u otro, pero en la práctica cada área de problemas tiende a contar con su modelo propio.<sup>30</sup>

## **LAS POLÍTICAS PÚBLICAS Y LAS TEORÍAS SOBRE EL ESTADO Y LA SOCIEDAD**

Sería ingenuo pensar que el estudio de las políticas públicas puede prescindir de una teoría del Estado, y que bastaría con el mejor conocimiento de la acción gubernamental aportado por este sector de la Ciencia Política para lograr un mejo-

---

28. MILWARD, H.B. y WAMSLEY, G.H. *Policy Subsystems, Networks and Tools of Public Management*. En: EYESTONE R. (Editor) *Public Policy Formation*, Jai Press, Greenwich Co.1984. En: AGUILAR Villanueva, op. cit., pp. 49-51.

29. *Ibidem*.

30. COBB, R. y ROSS, J.K. y ROSS, M.H. op. cit.

ramiento sustantivo en la acción pública, relegando a la historia las preocupaciones de orden teórico. Muy por el contrario, si no se desea hacer de las políticas públicas una mera cuestión técnica o metodológica confiada a los “expertos,” dejando sin aclarar los determinantes de la acción pública que ayudan a responder aspectos centrales sobre las funciones del Estado, es necesario contar con referentes teóricos.

Hasta hoy, contamos con tres grandes grupos de modelos teóricos que ayudan a darle un marco de referencia a las políticas públicas permitiendo una visión más acabada de su orientación y sentido:

- a. Modelos pluralistas que enfatizan en el individuo y otorgan al Estado una función de carácter social sujeto a las demandas que debe satisfacer. En este caso predominan las visiones economicistas y racionalistas como la escuela del Public Choice y otras que enfatizan en la racionalidad pero con matices importantes. Así, mientras el Public Choice presupone que los individuos se comportan políticamente con la misma racionalidad con que toman sus decisiones económicas, de modo que las políticas públicas deben ser complementarias al mercado, otras visiones reconocen las limitaciones que tiene el administrador público para lograr una absoluta racionalidad entre medios y fines, proponiendo niveles de racionalidad limitada e incluso aceptando la posibilidad de resultados casuales o azarosos.
- b. Modelos neomarxistas y neoweberianos que ven al Estado con escasa autonomía y ligado a los intereses de clase o de burocracias que lo controlan y a cuyos intereses y visiones responde.
- c. Modelos intermedios de tipo neocorporativos y neoinstitucionales que tratan de interpretar las relaciones entre el Estado y la sociedad a partir de la representación de grupos ante el Estado o de una reinterpretación y puesta al día en el estudio de las instituciones estatales en el segundo caso.<sup>31</sup>

## **EL ENFOQUE DE POLÍTICAS PÚBLICAS DESDE LA SOCIOLOGÍA DE LAS ORGANIZACIONES**

Pluralistas y neomarxistas se sitúan en los extremos de los enfoques teóricos destinados a entender la acción pública. Mientras los primeros tienden a desatender la importancia del Estado confiriéndole una neutralidad que muchas veces no tiene, sobre todo para sociedades con altos niveles de conflictividad y problemas

---

31 MENY, Yves y THOENIG, Jean Claude, op. cit.

sociales sin resolver, los segundos nos entregan una perspectiva que puede caer en el reduccionismo o en abstracciones que dificulten la comprensión del complejo proceso de la política pública. Frente a ellos, tal vez un acercamiento menos extremo puede ser de mayor utilidad. De esta manera, los teóricos franceses, que nunca han pecado de desatender al Estado, pero tampoco de desconocer acercamientos más heterodoxos, ofrecen desde la sociología de las organizaciones un acercamiento que postula la comunidad de intereses que suele darse entre los afectados por una situación determinada que da origen a una política pública. En la senda de Hecló,<sup>32</sup> autores como Leca, Jobert y Muller desarrollan el tema de las políticas públicas a partir de “Issue Networks” o redes de cuestiones o de interés, o también podríamos decir, comunidades de políticas.<sup>33</sup>

Los sociólogos de las organizaciones ponen el acento en los actores, el juego entre ellos y los sistemas de acción, de modo que las estrategias de adaptación de los actores, sus “cartas” en el juego de la política y las circunstancias en que se mueven o los condicionamientos del sistema, resultan centrales para entender sus productos, teniendo claro, además, que los actores gozan de una racionalidad limitada y por esta razón sus interacciones pueden tener incluso efectos no previstos o indeseados. Esta visión del Estado no tiene desde luego la fuerza de las concepciones normativas o de las grandes especulaciones, pero la responsabilidad del estudio de las políticas públicas es el análisis concreto, o del “Estado en Acción”, sin calificativos, que no niega las teorías del Estado, sino que evita quedar atado “a priori” a ellas o caer en dogmatismos, aceptando que la realidad es mucho más variada de lo que parece.

## **LOS ACTORES DE LAS POLÍTICAS: LÍNEAS, TRIÁNGULOS Y REDES**

Para un enfoque como el que planteamos anteriormente, los actores y su forma de relacionarse son lo fundamental en la configuración de una política. Tradicionalmente se tomaba en consideración a un número muy limitado de participantes. Sus interacciones cobraban la forma de una línea que se originaba en los grupos de interés que lograban llegar con sus demandas al gobierno a través de los partidos políticos con representación parlamentaria. El otro extremo de la línea era desde luego la política pública. Como este modelo era a todas luces insuficiente para explicar la complejidad que mostraban las políticas, otro modelo consideró que los tres actores principales, por no decir únicos, configuraban un triángulo exclusivo y excluyente, “de hierro”, siendo la política el resultado de los tira y afloja entre los grupos empresariales y sindicales, los partidos del Congreso o del Parlamento según el caso, y el gobierno. La visión que postulan los autores citados reconoce en cambio un conjunto suficientemente amplio de actores de manera que todas

---

32 HECLÓ, H. op. cit.

33 JOBERT, Bruno y MULLER, Pierre, *L'Etat en Action*, Presses Universitaires de France, París, 1988.

las posibles influencias queden incluidas. Así, el mundo actual con sus niveles crecientes de pluralidad, complejidad e información queda mejor reflejado a la hora de comprender cómo un determinado tema se inserta en la agenda de los gobiernos y recibe múltiples influencias para dar forma a una política pública. Las interacciones entre estos variados actores sólo pueden dar forma entonces a una red en torno al tema de la política.<sup>34</sup>

## EL CONCEPTO DE “REFERENTE” Y LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Un aspecto importante de las políticas públicas es la relación entre “la política” y “las políticas”, entendiendo que por definición, la política pública es “un curso de acción gubernamental sobre un sector de la sociedad o espacio geográfico”.<sup>35</sup> En esta relación de lo particular a lo general se manifiesta el problema del origen de las políticas, las cuales no se generan en el vacío, sino que implican un proceso previo de destrucción o de reordenación de las ideas e instituciones anteriores.<sup>36</sup>

Enfrentados al tema de la definición de un determinado problema que se incorpora a la agenda de gobierno y que se aparta de las soluciones tradicionales o que significa un cambio en la orientación de las políticas, el concepto de “Referente”, (Referencial o Policy Frame) indica la manera cómo se genera o se regenera la conceptualización del mismo. El concepto de referente surge de la necesidad de explicar la relación entre las políticas públicas y las ideas que les dan forma. Siguiendo las tesis de Jobert y Muller, “las creencias y representaciones no son productos residuales a los que deba recurrirse sólo cuando los fenómenos sociales no puedan explicarse por el juego de intereses, sino por el contrario, los intereses son en sí mismos construcciones sociales que movilizan las creencias y representaciones”.<sup>37</sup>

El referente es un marco conceptual y valórico que se desarrolla a contar del proceso de evolución social que modifica el contexto de las políticas públicas y está constituido por el conjunto de actores que intervienen en ellas, las interacciones que tienen y la manera cómo utilizan los nuevos datos de la realidad para definirse a sí mismos y cubrir el campo de la política, superando a la simple renovación del repertorio cognitivo. El referente es entonces una representación estructurada que organiza las transacciones entre los protagonistas o actores de una política

---

34 LINDBLOOM, Charles, *El Proceso de Elaboración de las Políticas Públicas*, Ministerio para las Administraciones Públicas, Madrid, 1991.

35 MENY y THOENIG, p. 130

36 DAMMAME, Dominique y JOBERT, Bruno, Pluralidad de Repertorios y Génesis de un Referente, Actas del VI Congreso de la Asociación Francesa de Ciencia Política, 28 Sept.-1 Oct. 1999, Mesa Redonda N° 4, Gentileza de los autores.

37 JOBERT, Bruno, L'Europe et la Recomposition des Forum Nationaux. Le cas français, Contribution au Colloque “Ideas, Discourse and European Integration”, European Union Center, Harvard University, May, 10-11th, 2001.

pública”. Es un marco cognoscitivo que da forma a la interacción entre los actores de una política en un período determinado, el cual se legitima en cuanto apela a los valores propios de determinada cultura cívica. Estos valores son variables en el tiempo; hoy en día por ejemplo, se ha pasado a distinguir valóricamente entre aquellas inequidades sociales posibles de ser aceptadas de aquellas que de ningún modo pueden serlo, en lugar de la anterior etapa de igualitarismo generalizado.<sup>38</sup>

## EL ESPACIO DE LA ACCIÓN PÚBLICA: LOS “FORUM” Y LAS ARENAS

Considerando que no existe un escenario público unificado sino una diversidad de escenarios donde argumenta y defiende sus intereses el conjunto de actores que se sienten partícipes de una política pública, el “Forum” es el conjunto de escenarios caracterizados porque en ellos se realiza la producción y la renovación de los marcos simbólicos. La arena por su parte, serían los escenarios donde se debate y argumenta sobre una política en particular.<sup>39</sup>

Los “Forum” son de distinta configuración institucional según los actores involucrados y la naturaleza de la representación de que se trate. Cuando se trata de “Forum” científicos, la naturaleza de las representaciones se refiere a los paradigmas o modelos teóricos utilizados para darle un marco definitorio al problema, mientras que si los participantes son expertos o miembros de una comunidad epistemológica, estaremos en presencia de los programas de acción de las políticas o del cómo hacerlo. Finalmente, la retórica política debe legitimar una nueva política pública, labor que sólo en parte realizan los políticos, porque también es obra de intelectuales que han logrado ciertas posiciones de influencia en la comunicación política y que logran convencer de sus puntos de vista a la comunidad, especialmente a los políticos, que no siendo expertos en la materia coinciden con la lógica que se les ofrece ante un asunto que están obligados a atender. En último término, corresponderá a los políticos aprobar determinada solución en el trámite parlamentario y contribuir a validarla a los ojos de la sociedad, tarea no menor tampoco que exige aquellas capacidades de comunicación que son propias de los representantes políticos.<sup>40</sup>

## CONCLUSIÓN

El estudio de las políticas públicas constituye en la actualidad un eficaz instrumento tanto para la gestión de los problemas que afectan a la sociedad, como para la comprensión de los productos o resultados de la actividad de gobierno por parte de los analistas.

---

38 *Ibidem.*

39 DAMMAME, Dominique y JOBERT, Bruno, “Pluralidad de Repertorios y Génesis de un Referente, Ponencia presentada en el VI Congreso de la Asociación Francesa de Ciencia Política, Rennes, 28 de Septiembre al 1 de Octubre de 1999. (Gentileza de los autores).

40 *Ibidem.*

La política de defensa nacional puede ser también objeto de análisis dentro de este enfoque fundamentalmente por su condición de bien público a satisfacer, condición común a toda política pública, resultando fuera de discusión que la defensa constituye una necesidad para cualquier comunidad nacional, constituyendo una demanda permanente para los poderes públicos. Los “Libros de la Defensa Nacional” de los años 1997 y 2002 son muy claros al respecto, cuando señalan en los objetivos y principios de la defensa que el Estado debe proteger a la población, defender los intereses nacionales, salvaguardar la independencia política y soberanía y la integridad territorial. El cumplimiento de estos objetivos es lo que requiere de “un curso de acción dirigido desde el gobierno”, de “un conjunto interrelacionado de decisiones”, de “una intencionalidad y una consideración de los medios y los fines”, que es lo que define una política pública como se ha dicho. Es a contar de los principios y objetivos fundamentales de la defensa que los poderes públicos deben establecer objetivos específicos, delimitar sus condicionantes y asignar recursos, etc., como sucede con los demás ámbitos de la acción gubernamental y es en este proceso, que comprende etapas de formulación o diseño y de implementación y evaluación, que una adecuada comprensión teórico-metodológica puede ayudar a facilitarlos. Así, por ejemplo, aclarar qué elementos temáticos integran en un momento determinado la agenda de gobierno en defensa permite conocer las preocupaciones y prioridades de los actores institucionales y/o sociales, a contar de lo cual resulta posible redefinir, jerarquizar o reasignar temas conforme a las percepciones de los condicionantes que generan la dinámica del sector.

Por otra parte, es conveniente aclarar que la condición de pública de la política de defensa no excluye aspectos reservados o secretos de ella, que por lo demás no son exclusivos de la defensa o la seguridad, sino que también están presentes en otras áreas de la actividad del Estado por cuanto lo público no se define por la total ausencia de aspectos reservados, sino por la condición de “bien público a satisfacer” como se expresa más arriba, a lo que habría que agregar también la frase: “por medios públicos”. Esto no contradice la transparencia y participación ciudadana que se encuentran garantizadas por el principio de representatividad, la incorporación de expertos de la sociedad civil en el estudio de los problemas públicos y por el marco de libertades propias del Estado de Derecho que permite la expresión de los diversos intereses sociales involucrados, punto en que cobran relevancia los actores y sus espacios de acción.

BL 130



## Mutualidad del Ejército y Aviación

Siempre pensando en el bienestar  
de la gran familia militar y aérea.

Disfrute de los productos y beneficios pensados  
para usted y su familia.

***Pronto nuevos planes de seguros.***

- Seguro de Escolaridad.
- Seguro con Ahorro.
- Seguro de Vida con Devolución de Primas.  
e Indemnización Oncológica

***Ayudas Sociales.***

Becas de estudios, ayudas mortuorias, ayuda por pérdidas  
de enseres en caso de incendio y por enfermedades catastróficas.

***Además.***

Nuevas modalidades y flexibilización de Préstamos de Auxilio,  
Vale Vista Remoto, Préstamos para Primeras Pensiones, y  
mucho más.

**Lo invitamos a visitarnos.**

Av.11 de septiembre 2336, Providencia - Santiago  
Tel.Seguros 420 8210 - 420 8295  
[www.mutualidad.cl](http://www.mutualidad.cl)





# ANEPE

Eliodoro Yáñez 2760 - Providencia - Santiago

Teléfono: (56-2) 2315021-22-23-24-25

Fax: (56-2) 2315021-22-23-24-25 Anexo 17

Página Web: [www.anepe.cl](http://www.anepe.cl)

Correos Electrónicos: [publicac@anepe.cl](mailto:publicac@anepe.cl)

[anepe@anepe.cl](mailto:anepe@anepe.cl)