

Julio E. Soto Silva
Miguel Navarro Meza
Alejandro Salas Maturana

LA DEFENSA EN PERSPECTIVA ACADÉMICA: HISTORIA Y PROYECCIÓN

Edición especial con motivo del Cuadragésimo
Aniversario de la Academia



Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos
ANEPE

**Julio E. Soto Silva
Miguel Navarro Meza
Alejandro Salas Maturana**

LA DEFENSA EN PERSPECTIVA ACADÉMICA: HISTORIA Y PROYECCIÓN



**Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos
ANEPE**

Colección de Investigaciones N° 35

Copyright 2015 by: Julio E. Soto Silva
Miguel Navarro Meza
Alejandro Salas Maturana

Julio de 2015

Edita ANEPE
Editor responsable: Julio E. Soto Silva

Registro de Propiedad Intelectual N° 254.617

ISBN: 978-956-8478-34-6
(Volumen 35)

ISBN: 978-956-8478-00-1
(Obra completa Colección Investigaciones ANEPE)

Sello Editorial: Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos
(956-8478)

Diseño portada: Secretaría Ejecutiva Consejo Editorial ANEPE

Impreso en los talleres de Ediciones e Impresiones Copygraph que solo actúa
como impresor

Derechos Reservados

Impreso en Chile / Printed in Chile

CONSEJO EDITORIAL

PRESIDENTE

General de Brigada Aérea (A) Eduardo Mann Pelz

Director de la Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos

DIRECTOR

Julio E. Soto Silva

Master of Sciences in National Security Strategy, NWC, NDU, Washington DC. Magíster en Ciencias Militares con mención en Gestión y Planificación Estratégica, Licenciado en Ciencias Militares, Oficial de Comando y Estado Mayor del Ejército de Sudáfrica y Especialista en Guerra Conjunta Superior FF.AA. de Sudáfrica y Diplomado en Educación Profesional Militar en Política y Estrategia de Seguridad Nacional, CDLAMP, NDU, Washington DC.; fue miembro del equipo redactor de los Libros de la Defensa Nacional 2002 y 2010, respectivamente. Actualmente se desempeña como Jefe del Departamento de Posgrado de la ANEPE.

VOCALES 2015-2016

Jaime Abedrapo Rojas

Doctor en Derecho Internacional y Relaciones Internacionales del Instituto Universitario Ortega y Gasset de Madrid, Cientista Político y Periodista. Profesor Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile y de la Universidad Diego Portales. Subsecretaría de Prevención del Delito. Chile.

Roberto Arancibia Clavel

Doctor en Historia - Universidad Católica de Chile. Magíster en Ciencias Políticas, Universidad Católica de Chile. Director Académico Magíster en Historia Militar y Pensamiento Estratégico, Academia de Guerra del Ejército. Chile.

Gustavo Basso Cancino

Magíster en Ciencias Militares, mención Gestión y Planificación Estratégica. Magíster en Seguridad y Defensa, mención Inteligencia Político Estratégica en la ANEPE. Chile.

Jaime Baeza Freer

PhD en Gobierno por la Universidad de Essex, Reino Unido y Master en Estudios Latinoamericanos, por la Universidad de Georgetown, Estados Unidos. Ha sido Visiting Scholar de la Universidad de Georgetown y del Centennial Center de la American Political Science Association, ambos en Washington DC. Subdirector de la ANEPE. Chile.

Fernando Cañas Palacios

Diplomado en Comunicación Estratégica, Universidad Católica, Diplomado de Posgrado en Administración de Empresas (DPA), Universidad Adolfo Ibáñez, Ingeniero Naval Mecánico, Academia Politécnica Naval. Actualmente se desempeña como docente en las Universidades Viña del Mar y Gabriela Mistral. Chile.

Roberto Durán Sepúlveda

Docteur en Sciences Politiques, Institut Universitaire de Hautes Études Internationales (IUHEI), Ginebra – Suiza. Actualmente se desempeña como profesor-investigador en el Instituto de Ciencia Política de la Pontificia Universidad Católica. Chile.

Cristian Garay Vera

Doctor en Estudios Americanos por la Universidad de Santiago de Chile (USACH), Licenciado y Magíster en Historia por la Universidad de Chile. Profesor del Instituto de Estudios Avanzados (IDEA) de la USACH. Ejerce, además, de profesor de la Universidad Central de Chile.

Carlos Maldonado Prieto

Licenciado en Historia, Martin-Luther-Universität, Halle, Alemania. Magíster en Ciencias Militares con mención en Política de Defensa, Academia de Guerra del Ejército de Chile. Actualmente se desempeña en la Subsecretaría de Defensa, Ministerio de Defensa de Chile.

Carlos Molina Johnson

Magíster en Ciencia Política, mención Teoría Política, Universidad de Chile. Magíster en Ciencias Militares, mención Planificación y Gestión Estratégica, Academia de Guerra del Ejército. Doctor (c) Filosofía, Universidad Pontificia de Salamanca. Actualmente se desempeña como Gerente General de Capredena. Chile.

Alejandro Salas Maturana

Magíster en Ciencias de la Administración Militar de la Academia de Guerra Aérea y Magíster en Seguridad y Defensa, mención Político-Estratégica, de la ANEPE. Actualmente se desempeña como Jefe del Departamento de Planificación Académica de la Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos (ANEPE).Chile

Walter Sánchez González

Doctor en Ciencia Política - Universidad de Notre Dame, EE.UU., Licenciado en Educación y Profesor de Filosofía, Pontificia Universidad Católica, Valparaíso. Actualmente se desempeña Director del Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile. Chile.

Walter Walker Janzen

Profesor de Estado en Matemáticas y Estadística. Licenciado en Educación, Universidad EDUCARES Chile, Magíster en Educación, Universidad de Santiago de Chile (Columbia University) Chile (USA), Doctorado en Investigación Pedagógica: Suficiencia Investigadora U.R.L., Barcelona, España, Doctorado en Pedagogía: Doctor en Pedagogía Universidad Ramón LLULL, Barcelona, España. ANEPE, Chile.

Iván Witker Barra

Doctor en Filosofía, Universidad Carlos IV de Praga, República Checa. Licenciado en Periodismo, Universidad de Chile y Licenciado en Periodismo, Universidad Carlos IV Praga. Actualmente se desempeña como Profesor de Relaciones Internacionales en la Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos (ANEPE).Chile.

CONSEJO EDITORIAL CONSULTIVO INTERNACIONAL 2015-2016

Mariano C. Bartolomé

Doctor en Relaciones Internacionales - Universidad del Salvador, Escuela Superior de Guerra, Escuela de Defensa Nacional - Universidades Nacional de La Plata y Universidad de Palermo. Argentina.

Craig A. Deare

Ph.D. Decano de Administración y Decano Interino de Asuntos Académicos, Profesor de Asuntos de Seguridad Nacional en el Colegio de Asuntos de Seguridad Internacional de la Universidad de la Defensa Nacional (NDU), Estados Unidos.

Marina Malamud

Doctora en Ciencias Sociales. Universidad de Buenos Aires. Magíster en Defensa Nacional. Escuela de Defensa Nacional. Licenciada en Sociología. Universidad de Buenos Aires. Argentina.

Luis V. Pérez Gil

Doctor en Derecho con Premio Extraordinario. Universidad de La Laguna. España.

Gema Sánchez Medero

Doctora en Ciencias Políticas. Universidad Complutense de Madrid. España.

Cynthia A. Watson

Ph.D. Universidad de Notre Dame. MA Escuela de Economía y Política de Londres. B.A. Universidad de Missouri en Kansas City. Estados Unidos.

ÍNDICE GENERAL

PRESENTACIÓN	9
CHILE Y LA SEGURIDAD INTERNACIONAL. DESDE COMIENZOS DE LA SEGUNDA GUERRA MUNDIAL A LOS ALBORES DEL SIGLO XXI	15
CHILE FRENTE A LA SEGURIDAD GLOBAL: LA SEGUNDA GUERRA MUNDIAL Y LA GUERRA FRÍA	15
La Segunda Guerra Mundial; de lógica neutralidad a beligerancia reticente	15
- La guerra y Chile	15
- Debilidad militar y confusión diplomática	16
- De la neutralidad a la beligerancia	25
La Guerra Fría; integrante leal pero no entusiasta de la Alianza Occidental	33
- El Sistema de Seguridad Hemisférico	33
- El Pacto de Asistencia Mutua y las transferencias de armamentos	35
EL ESCENARIO DE SEGURIDAD REGIONAL; LOS DECENIOS QUE SE VIVIERON EN PELIGRO	42
- Relaciones político militares y adquisiciones militares	42
- Los escenarios estratégicos y la hipótesis de conflicto	53
HACIA EL SIGLO XXI; MODERNIZACIÓN, REFORMA, ÁRBITRO REGIONAL DE LA PAZ	64
- Los Escenarios de la Defensa	64
- Modernización y reforma de la Defensa	71
Miguel Navarro Meza	

LA ACADEMIA Y SU PRESENCIA EN EL DEVENIR NACIONAL	81
Preámbulo	81
Primeros pasos	83
Estructuración de un sistema de Defensa Nacional	91
El impacto de la Guerra Fría y sus efectos en la vida política nacional	94
El fin de la Academia de Defensa Nacional	96
La Academia Superior de Seguridad Nacional (ASUSENA)	97
El escenario en que se encontraba la ANEPE al término de los años 80	103
Los años 90, la defensa, un problema de todos los chilenos	107
El nuevo milenio y la proyección de la Academia	116
El avance hacia lo conjunto	119
Algunas reflexiones para esta parte	129
Bibliografía	133
Julio E. Soto Silva	

LA ACADEMIA NACIONAL DE ESTUDIOS POLÍTICOS Y ESTRATÉGICOS COMO CENTRO DE EDUCACIÓN SUPERIOR EN EL AMBIENTE DE SEGURIDAD CONTEMPORÁNEO Y FUTURO	135
Introducción	135
La Seguridad, un concepto en evolución	139
El Sistema Internacional en transición hacia el multipolarismo	157
El ambiente actual de Seguridad Internacional	165
La educación superior en el contexto de seguridad contemporáneo	168
ANEPE y sus tareas del futuro	178
La Docencia	179
La Investigación	182
La Extensión como vinculación con el medio	183
Reflexiones finales	185
Bibliografía	193
Alejandro Salas Maturana	

PRESENTACIÓN

Al celebrar este año el cuadragésimo aniversario de nuestro instituto, se ha estimado relevante que la Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos publique esta obra que reseña su historia, yendo incluso mucho más atrás de estos cuarenta años, a los orígenes primigenios de ella, cuando el Ejército dio los primeros pasos para preparar a su alto mando para enfrentar las nuevas formas de conducir la guerra y las operaciones militares: ya que al inicio de la II GM se comprendía que no era posible considerar que cada una de las instituciones, Ejército, Marina y Fuerza Aérea, obraran separadamente, sino que debían hacerlo en forma simultánea, apoyándose mutuamente para el logro del objetivo específico. Este hecho motivó al Comandante en Jefe del Ejército de la época, general de división Carlos Fuentes Rabé, a organizar en 1939 un curso de Altos Estudios Militares para oficiales de la Institución, que deberían tener el grado de general o de coronel, bajo la tuición del Estado Mayor General del Ejército, gesto embrionario para lo que sería la futura academia.

Los acontecimientos acaecidos en el mundo a partir de la Primera y Segunda Guerra Mundial, respectivamente, influirían de manera directa en el impulso de la preocupación del conocimiento de las materias relacionadas con la conducción política en situaciones de conflicto y un mayor dominio por parte de la sociedad de conceptos y prácticas propias de la defensa y de la seguridad.

La importancia del conocimiento de estos temas la resalta muy claramente el prólogo del libro “La Guerra, su Conducción Política y Estratégica”, del general Manuel Montt Martínez, donde se visualiza lo delicado y necesario del saber político y militar en la alta conducción política y estratégica: *“La conducción política de la guerra requiere, de parte de los antecedentes estatales, un conocimiento suficiente de los que a cada uno de los ejecutantes se puede*

pedir. Por ejemplo, una noción de las posibilidades estratégicas. La conducción estratégica, por su parte, requiere de los militares una noción de lo que sus acciones producirán como efecto en la escala nacional”.

Nada más importante, entonces, que con motivo de esta celebración efectuar una revisión de los acontecimientos de todo orden que han ocurrido en nuestro devenir como nación y como actor en el sistema internacional, y lo que significa el conocimiento de las materias propias de la Seguridad y Defensa, temas que, desconocidos para el común de la sociedad en períodos anteriores, hoy han pasado a ser un tópico de mayor dominio por parte de la sociedad y de interés aún mayor por las entes políticas que entienden que los objetivos e intereses nacionales que el país pretende alcanzar, mantener y defender, necesitan de la aplicación de estos conceptos que, junto con el desarrollo, permiten garantizar la necesaria estabilidad que el país debe cautelar para crecer en paz.

Por estas razones y tomando la iniciativa del general Fuentes como punto de partida, este libro analiza en tres partes la vida de la academia. En primer lugar, el entorno de seguridad internacional en la cual estamos insertos y la forma en que ha afectado al país, de manera de poder contextualizar los procesos y hechos que fueron dando cuerpo al desenvolvimiento del estudio de los temas relacionados con la seguridad y la defensa, y de igual forma ir vinculando el aprendizaje de estas materias a partir de esos cursos de altos estudios militares, hasta nuestra actual academia.

Una segunda parte aborda la historia de la academia y su tránsito a través de los años, matizado con aspectos del acontecer nacional que fueron dándole diferentes énfasis a su desarrollo académico y, una tercera, que presenta los desafíos del futuro a partir de la evolución de los conceptos de la seguridad y la defensa en un mundo lleno de incertidumbres y donde el conflicto armado pareciera que sigue siendo una forma de solución de conflictos y, desde el mundo académico, con todos los desafíos que nos presentan los nuevos modelos educacionales a los cuales la academia debe atenerse para mantener el sitio alcanzado al día de hoy.

En la primera parte se ilustra el devenir de la seguridad a lo largo de los últimos 75 años mostrando la forma en que Chile ha encarado los avatares de la seguridad internacional, sea en

una perspectiva global bajo la dinámica de la Segunda Guerra Mundial y luego de la Guerra Fría o en una dimensión regional, manifestada en las tensiones y crisis de los 50, 60 y 70, constituyendo en sí un gran proceso de aprendizaje. La Segunda Guerra Mundial evidenció los riesgos y costos de una aproximación a la Defensa limitada, obtusa y reduccionista, y para la Política Exterior los efectos de un excesivo dogmatismo jurídico y de una visión provinciana y secundaria de los acontecimientos mundiales. La Guerra Fría, al tiempo que ratificaba las visiones parciales y marginales de la política mundial, perfiló las limitaciones de Chile como potencia de tercer orden en el panorama estratégico global aunque también su valor como ejemplo de democracia y estabilidad política en una región donde ambas eran escasas. Las relaciones vecinales y las crisis locales de tres decenios demostraron la falta de interés del estamento político por la Defensa y una extremada confianza en el valor de los instrumentos e instituciones de seguridad. Claramente ello además de los efectos que se percibieron afectando a las capacidades defensivas del país, que hizo enfrentarnos a crisis externas en condiciones magras, también le dio poca importancia a la educación en materias de Defensa.

Una segunda parte, donde se presenta el desarrollo de la Academia, en el contexto del escenario nacional presentado desde el año 39 hasta el presente, donde se puede apreciar el impacto que tuvieron algunos hechos importantes en la vida del instituto y que lo han motivado a buscar las respuestas académicas para enfrentar estos desafíos, llegando a constituirse en un Instituto de Educación Superior reconocido por la Ley de Educación con la exclusividad de difundir las materias propias de la Seguridad y la Defensa, con un complejo sistema de educación que abarca el pre y postgrado, apoyado por sendos sistemas de investigación y extensión, los que como un todo lo han llevado a consolidar un sitio de prestigio en el ámbito internacional, así como un referente obligado en estas materias tanto dentro como fuera del país.

La historia de la academia no puede observarse separada de los distintos momentos que vivió nuestro país, ya que cada uno de los acontecimientos en que se experimentó algún apremio o se enfrentó a nuevos modelos y modos de conducir un conflicto, fue fundamentando la necesidad de educar, investigar y difundir

materias relacionadas con la seguridad y la defensa, que paradójicamente, pese a ser una responsabilidad del más alto nivel político, era dejada únicamente al dominio de los militares.

Ello hizo que la Academia de Defensa Nacional, creada en los años 40, se mantuviera fundamentalmente orientada a la preparación de oficiales Superiores de las Fuerzas Armadas para el Alto Mando y la más alta conducción, sin que los estamentos políticos y gubernamentales demostraran un mayor interés en estas materias.

Después de la crisis institucional que marcó los inicios de los años 70, se dio el espacio necesario para replantear la antigua Academia de Defensa, creándose el año 1974 la Academia Nacional de Seguridad Nacional, buscando satisfacer esa necesidad de difundir los conocimientos de la seguridad y la defensa a todos los ámbitos de la sociedad y estamentos del Estado, así como a los miembros de las Fuerzas Armadas y de Orden y Seguridad Pública, a través de los diferentes cursos que ofrecía, manteniendo el Curso de Alto Mando, origen de su devenir histórico. No obstante, muy pronto, en el año 1975, la Academia se vería en la necesidad de modificar su nombre; este cambio de denominación no era meramente formal o retórico, implicaba una nueva concepción, toda vez que la mención de seguridad nacional había evolucionado considerablemente. A dicha consideración se unió el propósito de futuro que animaba a la Academia, en el sentido de fortalecer la “conducción política y estratégica”, en forma más acorde a las nuevas realidades, manteniendo su oferta académica, de acuerdo a los fines dispuestos en los decretos de creación.

No está de más señalar la importancia que tuvo la academia al convertirse en un actor relevante en la formulación de la Política de Defensa. El proceso de modernización política e institucional de la Defensa que se inició a partir de los 90, por iniciativa propia de la autoridad civil, fue cauta y gradual, intentando a un tiempo involucrar a los uniformados en tal iniciativa con un sentido de propósito compartido y, paralelamente, crear las primeras instancias para una genuina dirección política de la función de Defensa.

Para ello se eligió el camino de la definición de una política de Defensa explícita, plasmada en un Libro de Defensa. Esta fue una correcta aproximación; desde los albores de la transición había un debate pendiente acerca de la existencia o no de tal po-

lítica. Diversos eventos de naturaleza eminentemente académica habían concluido que en Chile se había desarrollado progresivamente una política de defensa no explícita, consuetudinaria y cuya formulación había sido responsabilidad casi exclusiva de los militares. En consecuencia, resultó natural intentar definir tal política de una manera explícita e inclusiva, convocando a las autoridades civiles y al mundo castrense, actividad en la cual nuestro instituto se constituyó como un actor gravitante y dio paso a ser el lugar común de encuentro de la naciente “Comunidad de Defensa”. En otras palabras, se configuró efectivamente en uno de sus roles principales: “ser un punto de encuentro entre civiles y militares”.

Finalmente, la tercera parte nos da cuenta de que el ámbito de la Seguridad y la Defensa es el mundo de la incertidumbre, la que conlleva una complejidad que necesita ser enfrentada fundamentalmente. En el ámbito educativo, toma sentido entonces la necesidad de formar especialistas capaces de desarrollar su trabajo en un ambiente de incertidumbre, porque el desarrollo de fenómenos de seguridad con los problemas que de ellos se originan son el germen de situaciones de conflicto, que provocan crisis y guerras cuyas consecuencias afectan la paz y la seguridad de los pueblos.

En esa dirección, la Academia enfrenta el futuro manteniendo su esencia original como Instituto de Educación Superior especializado en materias de Seguridad y Defensa. Sin embargo, la evolución de los escenarios internacionales y las exigencias de entorno, requieren un enfoque investigativo más cercano a los llamados “Think Tank”, pero sin descuidar la transmisión del conocimiento.

Así entonces, la adopción de un modelo educativo integral es la forma que la ANEPE ha adoptado para satisfacer los requerimientos de su misión. A la vez, la materialización de las funciones académicas exige comportarse como un sistema abierto, interactuando permanentemente con la sociedad, y conectado al contexto global, hemisférico y vecinal.

Finalmente, junto con invitarlos a leer con atención este recuento fundamentado de la vida de la Academia en su entorno variable y el futuro lleno de incertidumbre, les quiero transmitir la confianza que como Director tengo en su futuro. Su proceso de vida la ha dotado de fortalezas que, en suma, son mayores a sus

debilidades y que permiten que ella vea el fruto lleno de desafíos, con la confianza que le da su brillante pasado y prometedor presente.

Aprovecho también de agradecer y felicitar a los académicos que tuvieron la difícil labor de sintetizar en esta publicación todo el cúmulo de antecedentes históricos, experiencias, vivencias de algunos de sus directores y lecciones que la academia, y sus integrantes, sacaron de los desafíos enfrentados y sorteados con éxito y que le permiten situarla en el lugar en que hoy se encuentra.

*Eduardo Mann Pelz
General de Brigada Aérea (A)
Director de la Academia Nacional de Estudios
Políticos y Estratégicos*

CHILE Y LA SEGURIDAD INTERNACIONAL. DESDE COMIENZOS DE LA SEGUNDA GUERRA MUNDIAL A LOS ALBORES DEL SIGLO XXI

Miguel Navarro Meza

I CHILE FRENTE A LA SEGURIDAD GLOBAL: LA SEGUNDA GUERRA MUNDIAL Y LA GUERRA FRÍA

La Segunda Guerra Mundial; de lógica neutralidad a beligerancia reticente

La guerra y Chile

El 1 de septiembre de 1939, a las 4.47 hrs. el acorazado alemán *Schleswig-Holstein* abrió fuego con su artillería principal en contra de la fortaleza de *Westerplatte* en el puerto de Danzig, la primera acción del *Fall Weiss* de la *Wehrmacht*, la invasión de Polonia; media hora después, las tropas alemanas cruzaban la frontera común en numerosos lugares. El día 3, a mediodía, Gran Bretaña y Francia, haciendo honor a las garantías de seguridad extendidas a Varsovia, declararon la guerra a Alemania. Comenzó así la Segunda Guerra Mundial.

El inicio de la guerra no fue una sorpresa para nadie, salvo tal vez en algunos aspectos tácticos. Desde 1935 Hitler, progresivamente y ante la pasividad y los intentos de apaciguamiento de Francia y Gran Bretaña, y luego con la complicidad de la Unión Soviética, desafió los términos del Tratado de Versalles, afianzó la posición estratégica de Alemania y comenzó a implementar los principios geopolíticos del nacionalsocialismo que había esbozado ya en 1924, en su obra *Mein Kampf*. Así, a la reocupación militar de la margen occidental del Rin en marzo de 1936, durante la Crisis de la Renania, siguió la anexión de Austria en marzo de 1938, luego la Crisis de los Sudetes en septiembre de ese mismo año y, finalmente, el desmembramiento total de Checoslova-

quia a comienzos de 1939. En esa dinámica la agresión a Polonia era solo cuestión de tiempo y ni la tardía oferta de garantías territoriales a Varsovia por Londres y París, ni el sistema de seguridad colectivo creado alrededor de la Sociedad de las Naciones, por aquel entonces ya totalmente impotente, disuadieron a Alemania. Además, justo es decirlo, en septiembre de 1939 el mundo no estaba en paz; recién terminaba en mala forma la Guerra Civil Española, el Japón desarrollaba una guerra de agresión contra China desde 1937 y hacía poco había finalizado la invasión italiana contra Etiopía, todo lo cual configuraba un ambiente estratégico global de gran complejidad, tensión e incertidumbre.

Tampoco en Chile el inicio de la guerra fue una sorpresa. Una revisión aún somera de los acápites de Relaciones Exteriores de los Mensajes Presidenciales de 1936, 1937, 1938 y 1939 refleja la creciente preocupación de la Administración Alessandri ante el deterioro de la situación de seguridad en Europa y en Asia y su desazón ante la impotencia de la Sociedad de las Naciones, de la que finalmente Chile se retiró en mayo de 1938, causando no poca sorpresa en Europa, en América y aun en el país. Paralelamente, la opinión pública informada, enterada cabal y oportunamente por la prensa escrita y radial, cavilaba sobre los acontecimientos mundiales y elucubraba acerca de sus posibles efectos sobre Chile.

Sin embargo, el que el inicio de la guerra no haya constituido una sorpresa para Chile no quiere decir que el país estaba preparado para asumir sus efectos. Antes bien, un cúmulo de circunstancias hizo que estuviese en condiciones especialmente precarias para enfrentar la crisis global que comenzaba.

Debilidad militar y confusión diplomática

Por lo pronto, todo el periodo se caracterizó por ser uno de los de mayor divorcio entre la política Exterior y la función de Defensa; este ha sido un problema endémico en la diplomacia chilena y, objetivamente, constituyó un eslabón débil en el posicionamiento internacional del país durante el siglo XX y que se proyecta hasta hoy¹ pero en el decenio de los 30 y luego en los

¹ Respecto de esta materia, se sugiere NAVARRO Meza, Miguel. *Política Exterior y Política de Defensa, una cercanía esquivada* "Revista Política y Estrategia"

40, sus manifestaciones fueron particularmente fuertes, persistentes y a la postre muy nocivas.

Por otra parte, en 1939 la situación militar del país era muy deficiente. Esto contrastaba con lo ocurrido en 1914 al comienzo de la Gran Guerra² y reflejaba los cambios de actitud de la clase política hacia la Defensa. Hacia fines del decenio de 1920 Chile abandonó definitivamente las políticas de poder que había desarrollado desde el término de la Guerra del Pacífico; contribuyeron a este cambio la crisis del salitre, los efectos del régimen parlamentario que siguió a la Guerra Civil³ y en el fondo de todo esto, un deterioro paulatino del consenso que había caracterizado al estamento político a propósito de la función de Defensa desde mediados del siglo XIX. Así, la Movilización de 1920 fue tal vez la última vez que la clase política en su conjunto –Ejecutivo y Congreso– utilizó el recurso fuerza de modo deliberado y consciente para un fin internacional⁴.

Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos, N° 114 julio-diciembre 2009, 54-116.

² En relación a este tema, ver NAVARRO Meza, Miguel. *Chile y el inicio de la Gran Guerra. Algunas consideraciones políticas y estratégicas*, en “Escenarios Actuales” Centro de Estudios e Investigaciones Militares, Ejército de Chile, año 19, N° 2, agosto 2014. 35-47.

³ En realidad, lo que se instauró en Chile al término de la Guerra Civil fue un *cuasi parlamentarismo* o *pseudoparlamentarismo* caracterizado, más que nada, por el control del Congreso sobre el Presidente a través de la aprobación, rechazo o censura de sus gabinetes. Esto provocó una constante rotativa ministerial: entre 1891 y 1924 hubo 121 crisis totales o parciales de gabinete, lo que implicó 530 cambios individuales de ministros. Ver CAMPOS Harriet, Fernando. *Historia Constitucional de Chile; las instituciones políticas y sociales* Editorial Jurídica de Chile, C, Capítulo I.

⁴ La Movilización del año 20 fue, en el ámbito internacional, una respuesta al enrarecido clima con el Perú al que se sumó Bolivia, y que incluía cierta evidencia de desplazamientos militares hacia Tacna, entonces en poder de Chile. El gobierno de Sanfuentes temió, no sin fundamento, un ataque conjunto de ambos países y, en consecuencia, decretó la movilización, la que se llevó a efecto con gran entusiasmo y fanfarria, embarcándose casi 15.000 soldados para Tacna y Arica. Con todo, el proceso reveló falencias importantes en artillería, armas automáticas y aviación. Además, la movilización se vio afectada por la política doméstica ya que ocurrió en plena campaña presidencial de 1920, una de las más conflictivas y trascendentes de la historia republicana, en muchos aspectos comparable a las de 1964 o 1970. Hubo acusaciones cruzadas en el Congreso respecto de la verdadera intencionalidad de la medida y problemas de disciplina entre el personal movilizado, en todo caso

Este proceso se potenció en el decenio siguiente, con la denominada “reacción civilista”⁵ uno de cuyos efectos fue un largo periodo de subinversión en Defensa, y con la progresiva pérdida de prestigio interno de las Fuerzas Armadas, en parte por sus intervenciones en política y en parte por episodios luctuosos que las afectaron, como la Sublevación de Escuadra en septiembre de 1931. Además, el segundo gobierno de Alessandri Palma se caracterizó por una gran austeridad fiscal lo que alentó las reducciones de gasto militar. En aquel entonces la ecuación estratégica regional se deterioró grandemente en perjuicio de Chile, en la medida que en el mismo periodo Argentina y Perú hicieron decididas inversiones en defensa, mejorando sus capacidades militares tanto en cantidad como especialmente en tecnología. Hacia finales del decenio de los 30, Argentina se había convertido en la primera potencia militar de Sudamérica y utilizó de inmediato sus nuevas capacidades, mejorando sustancialmente su posición internacional⁶. El Perú, a su turno, demostró sus avances técni-

menores, acicateados por los mismos factores polémicos inherentes a la movilización. Debido a esto, el episodio es conocido en la historia política chilena como “*La Guerra de don Ladislao*” en alusión a su presunto mentor, don Ladislao Errázuriz Lazcano, Ministro de Guerra y Marina de la Administración Sanfuentes. En todo caso, cualquiera que haya sido su motivación, la movilización bajó la tensión en el norte y forzó a Lima y La Paz a retornar al cauce diplomático.

⁵ La denominada “*reacción civilista*” fue una suerte de respuesta de la clase política en su conjunto, contra las intervenciones militares del decenio anterior. Se materializó en un acuerdo tácito de la mayoría de los referentes políticos para apartar a las Fuerzas Armadas del desarrollo nacional, separarlas definitivamente de la política y confinarlas a sus cuarteles. Este proceso tuvo varias aristas, una de las cuales significó la virtual suspensión de la inversión en defensa y una considerable disminución del gasto operacional de las Fuerzas Armadas. Otra arista fue la creación de la *Milicia Republicana*, una organización civil, armada y militarizada destinada a impedir, por la fuerza si fuere necesario, asonadas militares. En su conjunto, la *reacción civilista* afectó seriamente el ejercicio de la función de defensa y contribuyó a reforzar una sensación de desconfianza de los uniformados hacia la clase política que de un modo u otro databa ya desde comienzos del siglo XX y aun antes, y cuyos efectos se proyectaron por muchos años más. Es posible que solo la publicación del *Libro de la Defensa* 1997, cuyo mayor mérito fue la generación de confianzas entre civiles y militares haya puesto fin, definitivamente, a los efectos de la *reacción civilista*.

⁶ El plan de modernización militar argentino fue más destacado en los ámbitos naval y aeronáutico, aunque también favoreció al Ejército, especialmente en

cos en la guerra de 1941 contra Ecuador, empleando tanques, paracaidistas y otras armas modernas por primera vez en la región. El concepto de “equilibrio de poder” al que Chile había adherido tan cuidadosamente desde mediados del siglo XIX se quebró irremediabilmente durante el decenio⁷ y se inauguró un periodo de debilidad militar del país que solo se revirtió recientemente, con la implementación de los planes de desarrollo de las Fuerzas Armadas a partir de mediados de los años 90.

Chile comenzó a reaccionar hacia fines del decenio de los 30, pero lo hizo de manera tardía y vacilante y con iniciativas parciales y aisladas. El proceso comenzó con la Fuerza Aérea –entonces aún denominada la Fuerza Aérea Nacional, FAN– mediante la promulgación de la ley N° 6.011, de enero de 1937, que autorizó la inversión de 100 millones de pesos para la adquisición de material aeronáutico, luego de una gestión personal del Coman-

materia de blindados, mecanización y telecomunicaciones. La Armada argentina desarrolló el concepto $1 = 1 + 1$, es decir un Poder Naval equivalente a las fuerzas combinadas de Brasil y Chile. En esta lógica, pudo modernizar sus dos acorazados (*Moreno* y *Rivadavia*) e incorporar dos cruceros pesados (clase *Almirante Brown*) y uno ligero de origen británico (*La Argentina*) más un grupo de destructores, minadores y barreminas de diversa procedencia. Además, en aquel tiempo la Armada argentina desarrolló una doctrina de apoyo aeronaval costa afuera a su Flota de Mar, que por entonces solo tenía la Armada Imperial Japonesa. Para tal efecto, adquirió en Estados Unidos 13 aviones de bombardeo horizontal *Martin B-10* apoyados por 12 aviones de caza *Curtiss 68*. En el ámbito aeronáutico, el Comando de las Fuerzas Aéreas del Ejército (antecesor de la actual Fuerza Aérea argentina) incorporó 50 aviones de caza *Curtiss 75* de procedencia norteamericana, pero construidos bajo licencia en el país, 30 aviones de ataque y reconocimiento Northrop 8A-2 del mismo origen y 27 bombarderos *Martin B-10* similares a los incorporados por la Armada. Para el Ejército argentino, el efecto más benéfico del proceso de modernización militar fue la incorporación de medios blindados, bajo la forma de 12 vehículos Vickers- Carden Lloyd Mk 1, mod. 1934, que complementaron una partida de autoametralladoras Crossley adquiridos antes. Argentina hizo inmediato uso diplomático de su nueva pujanza militar: tan pronto comenzó la Guerra Civil Española en julio de 1936, despachó fuerzas navales al conflicto y las mantuvo en estación hasta mediados de 1937, en una suerte de “diplomacia de cañoneros” al revés. Esta fue, además, la primera de solo tres oportunidades en que un país sudamericano intervino militarmente en acontecimientos europeos.

⁷ En relación a la implementación del concepto de *equilibrio de poder* por parte de Chile, se sugiere BURR, Robert N. *BY REASON OR FORCE Chile and the Balance of Power in South America 1830-1905*, Brekeley, California Press, 1967.

dante en Jefe de la época, General del Aire Diego Aracena, ante el presidente Alessandri. Por varias razones se optó entonces por adquirir exclusivamente material alemán e italiano, el que comenzó a llegar al país a fines de ese mismo año⁸. Sin embargo, los efectos de este programa fueron limitados y efímeros; en uno de los ejemplos más claros de descoordinación entre el Ministerio de Defensa y la Cancillería, pese a la preocupación de esta última por el deterioro de la situación de seguridad en Europa y la creciente posibilidad de guerra, en el ámbito castrense se insistió en comprar las nuevas aeronaves en Alemania y en Italia, países ya unidos ideológicamente y que por su posición geográfica quedarían aislados de las rutas marítimas en caso de conflicto, tal como había ocurrido con Alemania en 1914 y de lo que Chile guardaba un amargo recuerdo. La propia Fuerza Aérea advirtió tal riesgo⁹ pero la decisión inicial no se alteró y cuando efectivamente comenzaron las hostilidades, el flujo de repuestos para los aviones alemanes se cortó rápidamente; debido al tardío ingreso de Italia a la guerra (mayo de 1940) los aviones de tal procedencia tuvieron apoyo logístico por más tiempo, pero eventualmente este también y a corto plazo, cesó.

Luego, la Administración Alessandri intentó una fuente especial de financiamiento de la Defensa, una fórmula diríase novedosa y que, debido a su carácter de asignación automática, excluía al Congreso del proceso. Así, tras una iniciativa del Ejecutivo, en enero de 1938 el Parlamento aprobó la Ley N° 6.152 que autorizaba el arriendo de las tierras magallánicas de propiedad fiscal y asignaba el 90% de los recursos así recaudados a la Defensa; sin embargo, la ley fue de difícil ejecución y los recur-

⁸ Las adquisiciones efectuadas bajo los términos de la Ley N° 6.011 incluyeron los siguientes aviones: en Alemania 15 Focke-Wulff FW 44 de instrucción primaria; 9 Arado AR-95 de exploración aeromarítima costera; 12 Junkers JU-86 K de bombardeo horizontal. En Italia 9 Nardi FN-305 de instrucción avanzada y 20 Breda BA-65 de ataque, por un total de 65 aeronaves.

⁹ Con fecha 17 de mayo de 1937, el Comodoro del Aire Armando Castro López, Jefe del Estado Mayor de la FACH, remitió a la Comandancia en Jefe el oficio secreto N° 36 en el que analizó en profundidad la problemática internacional y estratégica implícita en la adquisición de material de vuelo en Alemania e Italia y recomendó, sin ambages, la compra de aviones en Estados Unidos, lo que ofrecía una línea logística directa y expedita y que, además, concordaba con las adquisiciones efectuadas en la misma época por Argentina y Perú.

sos que proporcionó exiguos. Con todo, estos fondos permitieron las primeras adquisiciones de armamentos en Estados Unidos, especialmente aeronaves, realizadas antes de la entrada en vigencia para Chile de la Ley de Préstamos y Arriendos de Estados Unidos.

La siguiente iniciativa pretendió favorecer a la Armada; las leyes 6.159 y 6.160, de 1938, conocidas genéricamente con las “leyes de los cruceros” estaban destinadas a financiar, utilizando mecanismos similares de recaudación automática, la adquisición de dos cruceros pesados para contrarrestar parcial y tardíamente la superioridad naval argentina. Sin embargo, para entonces la oportunidad había pasado y estas leyes no pudieron ejecutarse, en parte por la tardanza de la Armada en definir las características de los buques y, además, porque debido a la tensión internacional global entonces existente, no hubo países que estuvieran en condiciones de construirlos.

Como consecuencia de todo lo anterior, cuando comenzó la guerra en septiembre de 1939, las Fuerzas Armadas estaban en general muy mal preparadas, tanto para enfrentar un conflicto local y mucho menos una crisis global. Frente a la nueva situación estratégica la experiencia de la Gran Guerra era valiosa, en cuanto entre octubre de 1914 y marzo de 1915 la soberanía chilena había sido violada en más de 17 oportunidades por navíos de guerra alemanes y británicos, sin que Santiago hiciera mucho para impedirlo o para afianzar su presencia en aguas de su interés estratégico, pese a tener los medios técnicos para hacerlo¹⁰.

En 1939 el Ejército tenía aproximadamente 20.000 hombres, un despliegue territorial y sus guarniciones cubrían de Arica a Magallanes. Sin embargo, no había sido modernizado técnicamente, utilizaba básicamente el mismo armamento que en 1914 y arrastraba las falencias en artillería, armas automáticas y comunicaciones que ya se habían evidenciado durante la Movilización de 1920. Su atraso era particularmente evidente en material blindado, especialmente considerando los avances de Argentina y sobre todo el Perú en este tipo de armas¹¹.

¹⁰ NAVARRO Meza, Miguel. *Chile y el inicio... op. cit.*, 40.

¹¹ En 1937 el Ejército argentino adquirió en Gran Bretaña 12 tanques Vickers-Carden Lloyd modelo 1934. Aunque eran vehículos de solo 4 toneladas y

Con todo, y dado que Chile estaba alejado del teatro principal de las operaciones terrestres del conflicto –al comienzo, solo Europa y los mares del mundo– más importante para asumir los potenciales efectos de la crisis que comenzaba, era la condición de la Armada y de la Fuerza Aérea, ya por aquel tiempo con su actual nombre oficial, Fuerza Aérea de Chile.

La Armada estaba particularmente débil. En parte por el desprestigio asociado a la Sublevación de la Escuadra, en parte por la austeridad fiscal y especialmente por una política naval errática y vacilante de la Administración Alessandri, no es aventurado decir que en 1939 el Poder Naval chileno estaba en el nadir. Fue especialmente lamentable que la institución que más podía aportar a la defensa de los intereses del país en la crisis –dado que el Poder Aéreo no alcanzaba todavía la madurez y el carácter decisivo que hoy tiene– estuviese en condición tan desmedrada. La fuerza disponible comprendía un acorazado, el *Latorre*, dos antiguos cruceros protegidos, el *Blanco Encalada* y el *Chacabuco*, los seis destructores de la clase *Serrano* y los tres submarinos de la clase *O*, más un conjunto de unidades de apoyo, algunas bastante modernas pero, naturalmente, carentes de poder combativo. Era una fuerza abigarrada, pequeña y claramente desbalanceada, tanto por las capacidades y antigüedad individual de los buques, cuanto en su aporte a la defensa del país. Solo los seis destructores y, en alguna medida, los tres submarinos, eran relativamente modernos y de algún valor táctico¹².

armados con una ametralladora ligera, fue un gran salto tecnológico en la región, especialmente frente a Chile. En 1938 el Perú, por su parte, compró en Checoslovaquia 24 tanques LTP (designación militar checa LT vz 38). Se trataba de un excelente vehículo de combate, de 8,5 toneladas, armado con un cañón de 37 mm. muy preciso, rápido y con buena protección. Cabe destacar que luego del desmembramiento de Checoslovaquia, el Ejército alemán incorporó para su servicio la totalidad del parque de LT vz capturados, unos 400, bajo la designación *Panzerkampfwagen 38 (t)* y lo utilizó con gran éxito en la invasión de Polonia y en la de Francia en 1939 y 1940, y en las etapas iniciales del ataque a la Unión Soviética en 1941. El LTP dio al Ejército peruano una clara ventaja tecnológica en la región y fue empleado con gran efecto en la guerra contra Ecuador en 1941.

¹² El acorazado *Latorre* había sido terminado en 1912 y daba ya claras muestras de obsolescencia. Aunque había sido modernizado en 1929-30, fue esa una época de rápido desarrollo de nuevas tecnologías y las mejoras en armamento y sistemas de puntería y control de fuego que recibió entonces, no estaban

Además, el estado de alistamiento operacional de los buques era deficiente, producto del muy limitado gasto en mantenimiento y de la preferencia que se tenía por operar las naves con propulsión a carbón por el menor costo del combustible.

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

El escenario diplomático del país al comienzo de la guerra tampoco era particularmente halagüeño. La gestión de política exterior de la Administración Alessandri había tenido grandes éxitos en el manejo de la deuda externa y en el tratamiento de te-

a la altura de los requerimientos propios de la guerra moderna; sus deficiencias eran especialmente perceptibles en defensas antiaéreas. Sin embargo, seguía siendo la unidad naval más poderosa de Sudamérica y como tal producía aún un cierto efecto disuasivo, al menos en el escenario regional. Si el *Latorre* estaba anticuado, los dos cruceros eran reliquias en el sentido más literal del término en cuanto eran los últimos sobrevivientes de la llamada *Escuadra del 900*, es decir el conjunto de buques con los que el país enfrentó las crisis con Argentina a fines del siglo XIX. El *Blanco Encalada* había sido construido en 1893 y nunca fue modernizado; en consecuencia su valor militar en 1939 era nulo, aun en el escenario regional, y fue retirado del servicio en 1940. A su turno, el *Chacabuco* fue construido en 1898 y adquirido por Chile en 1901. Había sido refaccionado en el Apostadero de Talcahuano (antecesor de ASMAR) a fines de los 30 pero, en realidad, ninguna modernización podía convertir lo que era esencialmente un buque del siglo XIX en una unidad de combate eficaz de mediados del XX, por lo que su utilidad efectiva era entonces muy marginal.

Los seis destructores de la clase *Serrano*, por el contrario, eran relativamente modernos; sin embargo, se habían encargado bajo criterios operativos muy específicos (contrarrestar la amenaza de los submarinos peruanos) lo que limitó su armamento de superficie y los hizo inferiores a sus equivalentes argentinos. Con todo, desde su arribo al país en 1928-29 habían estado en constante operación y, en general eran considerados excelentes buques. Sin embargo, en 1939, al igual que el resto de la Escuadra, estaban en malas condiciones de mantenimiento. Algo similar ocurría con los submarinos clase *O* lo cuales siendo también relativamente modernos, estaban asimismo en malas condiciones lo que limitó mucho su utilidad.

mas regionales como la Guerra del Chaco y el Conflicto del Leticia, espinudos y de especial complejidad. Además, la diplomacia chilena debió enfrentar la muy difícil y sensitiva situación planteada por los refugiados en la Embajada de Chile en Madrid, durante la Guerra Civil Española. En una perspectiva más global, aunque Chile fue elegido al Consejo de la Sociedad de las Naciones en 1935, sus delegados se concentraron en cuestiones meramente jurídicas, evitando entrar en consideraciones de orden político o estratégico, todo muy en la tradición de la Cancillería.

Pero en materias de seguridad hemisférica, la política exterior de Chile presentó entonces una típica ambigüedad. Por una parte, a partir de 1936 la Cancillería evidenciaba una creciente preocupación por el deterioro de la situación en Asia y en Europa, y una desazón igualmente creciente por la incapacidad de la Sociedad de las Naciones de detener tal proceso, todo lo cual culminó con el retiro de Chile en 1938. Pese a lo anterior, cuando en la Conferencia de Consolidación de la Paz, efectuada en Buenos Aires en 1936, Argentina bloqueó exitosamente la mayor parte de las iniciativas estadounidenses para establecer un sistema de seguridad continental, precisamente para salvaguardar al Hemisferio Occidental de los avatares de seguridad en Asia y en Europa –es decir lo mismo que preocupaba a la diplomacia chilena– Chile hizo causa común con Argentina para ralentizar las iniciativas de Washington lo que, naturalmente, contradecía sus temores y resultaba contrario al interés objetivo del país. A mayor abundamiento, mientras Argentina tenía sólidos fundamentos políticos para oponerse a Estados Unidos, Chile carecía de ellos, pero hizo primar su tendencia natural a la neutralidad en los grandes conflictos internacionales, ya acuñada durante la Gran Guerra. Además, Argentina ya convertida en la primera potencia militar de Sudamérica, podía respaldar con la fuerza sus decisiones diplomáticas; Chile, por el contrario y por las razones ya aludidas, prácticamente no tenía poder militar con el cual apoyar las suyas.

Con todo, progresivamente la posición de Chile comenzó a cambiar, ajustándose a la idea de una visión común del Hemisferio Occidental. Esto fue ya perceptible en la VIII Conferencia Panamericana que tuvo lugar en Lima en 1938 y se hizo mucho más patente en la Primera Reunión de Consulta de los Ministros de Relaciones Exteriores, citada por Washington y que tuvo lu-

gar en Panamá a partir del 23 de septiembre de 1939, en la que Chile tuvo una muy activa participación. En esta última reunión se emitió una declaración de neutralidad conjunta de todo el Hemisferio y se adoptó una Zona de Seguridad Marítima alrededor de todo el continente con la excepción de Canadá, en la cual no se permitiría a los beligerantes realizar acciones navales y que debía ser patrullada por las fuerzas navales y aéreas de los países americanos¹³.

De la neutralidad a la beligerancia

Iniciada la guerra, Chile optó por la neutralidad. El 8 de septiembre, por medio del Decreto Supremo N° 1.547 del Ministerio de Relaciones Exteriores, se adoptó oficialmente el estado de neutralidad, lo que fue comunicado a todas las naciones, incluidas por cierto las beligerantes. Desde luego, fue una decisión sensata; mas, a diferencia de lo ocurrido en similares condiciones en 1914 cuando la neutralidad había sido aceptada y consensuada en todos los estamentos de la sociedad, en 1939 el asunto resultó mucho más polémico. Por lo pronto, el carácter ideológico del conflicto y el hecho que los postulados políticos de los beligerantes tuviesen correlatos en la política doméstica chilena hizo de la neutralidad un tema controvertido desde el comienzo¹⁴.

¹³ La Zona de Seguridad Marítima no fue respetada por los beligerantes y, de hecho, una de las primera acciones navales de importancia de la Segunda Guerra Mundial, la Batalla del Río de la Plata, el 13 de diciembre de 1939 que resultó en la destrucción del “acorazado de bolsillo” alemán *Graf Spee*, ocurrió no solo dentro de dicha zona sino en aguas territoriales uruguayas. Uno de los problemas de implementación de la Zona de Seguridad fue la dispar voluntad de los países americanos a su respecto, en cuanto los que apoyaban a los Aliados, como Brasil, permitían la libre operación allí de los navíos de guerra británicos y franceses. A su turno, aquellos más proclives al Eje, facilitaban las operaciones de los navíos alemanes.

¹⁴ Un típico ejemplo de la forma como repercutía el carácter ideológico del conflicto en los actores políticos domésticos se evidencia en la actitud del Partido Comunista, entonces en el gobierno como parte del Frente Popular. A partir de la firma del Pacto Germano-Soviético de agosto de 1939 que generó una suerte de alianza entre ambos países, el Partido Comunista abogó activamente por la neutralidad, actitud que favorecía a Alemania; sin embargo, luego del ataque alemán a la URSS el 22 junio de 1941, dicho Partido cambió totalmente su actitud y comenzó inmediatamente una enérgica campaña a favor

Además, la colonia alemana estaba política e ideológicamente organizada y la inglesa, y en algo menor medida la francesa, eran muy influyentes en la banca, el comercio, los medios de comunicación y la política. Por otra parte, y al igual que en 1914, las preferencias de los uniformados estaban divididas; el Ejército en particular tenía muy buenos vínculos con el Ejército alemán y de hecho hubo oficiales chilenos comisionados en Alemania hasta 1942.

Durante los primeros años de la guerra la neutralidad sirvió bien a los intereses del país, se ajustaba a las actitudes y prácticas de la diplomacia chilena y era concordante con la posición común del Hemisferio hacia el conflicto. Todo cambió, sin embargo, el 7 de diciembre de 1941 con el ingreso de Estados Unidos a la guerra. Desde luego, Washington y Santiago, conjuntamente, convocaron a una reunión de consulta de los ministros de relaciones exteriores de los países americanos que tuvo lugar en Río de Janeiro en enero de 1942. La conferencia fue de complejo desarrollo; ya varios Estados habían declarado la guerra al Eje y otros apoyaban la ruptura de relaciones diplomáticas. Estados Unidos, como es natural, presionó por el quiebre inmediato con el Eje de todos los que aún no lo habían hecho. Sin embargo, Argentina se opuso siendo, en alguna medida secundada por Chile, que adhería aún a la idea de neutralidad. En definitiva, se transó y solo se recomendó la ruptura de relaciones diplomáticas con Alemania, Italia y Japón.

La Administración del presidente Ríos se aferró a la neutralidad, en parte por un temor real o presuntivo de un posible ataque japonés a las costas chilenas, muy desguarnecidas, en parte por tradiciones diplomáticas y en parte también por razones de política doméstica. Pero los acontecimientos se precipitaron. En la madrugada del 13 de mayo de 1942 el vapor *Tolten* de la Compañía Sudamericana de Vapores fue hundido cerca de Nueva York en un confuso incidente, pereciendo la casi totalidad de su dotación. El asunto provocó gran conmoción en el país, pero no fue suficiente para la ruptura de relaciones diplomáticas, en buena medida porque la nacionalidad del submarino agresor era

de la ruptura de relaciones diplomáticas con los países del Eje, dado que tal actitud chilena hubiese resultado beneficiosa a Moscú.

desconocida aunque se sospechó, fundadamente, que era alemán¹⁵.

Paralelamente, Estados Unidos comenzó una fuerte presión diplomática para forzar a Chile a la ruptura. Se le acusó de debilidad frente a las redes de espionaje nazi que funcionaban en el país, imputación, justo es decirlo, no del todo infundada. En esta atmósfera, en octubre de 1942 el Secretario de Estado Adjunto, Sumner Wells, pronunció un discurso particularmente difamatorio contra Chile y Argentina, que causó gran consternación en la opinión pública y obligó al presidente Ríos a suspender un viaje a Estados Unidos. Un elemento que complicó aún más la relación con Estados Unidos fue una oferta de Washington de comprar el acorazado *Latorre*, pese a su obsolescencia, y los seis destructores de la clase *Serrano*, lo que fue prontamente rechazado por Chile¹⁶.

Finalmente, a comienzos de 1943, Santiago comprendió –tardíamente y no sin un gran y ruidoso debate previo– que la neutralidad no servía ya a los intereses del país y que el quiebre con el Eje era inevitable. El 20 de enero y luego de emplear el poco conocido y menos utilizado mecanismo de consultar al Senado¹⁷,

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

¹⁶ Con el *Latorre* la US Navy pretendía reforzar la *Task Force 1*, fuerza conformada por los diezmadros acorazados sobrevivientes de Pearl Harbor y que durante 1942 patrullaban el litoral del Pacífico de Estados Unidos, donde su presencia más que nada servía como sustento a la moral de la población de las grandes ciudades de la costa.

¹⁷ El presidente Ríos consultó al Senado en virtud de la facultad establecida en el art. 42 N° 7 de la Constitución de 1925. Esta misma prerrogativa está contemplada en el art. 53 N° 10 de la Constitución de 1980 y es la que utilizó la Administración Piñera para requerir la opinión del Senado a propósito de la

el presidente Ríos decretó la ruptura de relaciones diplomáticas con Alemania, Italia y Japón.

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

A la postre, la ruptura no fue suficiente y el 13 abril de 1945 Chile declaró la guerra al Japón; por cuanto las relaciones entre Santiago y Tokio habían sido tradicionalmente buenas, fue esta una decisión motivada exclusivamente por el interés de poder ingresar a la Organización de las Naciones Unidas y sumarse así al nuevo orden mundial del que, paradójicamente, el país aún entendía poco.

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

Estrategia Nacional de Seguridad y Defensa en 2012, consulta que aún no ha sido resuelta.

cional y arbitrar los medios para suplirlas¹⁸. Con todo, durante la guerra misma los efectos de la ley fueron poco trascendentes. Desde luego, la contienda misma hacía casi imposible comprar elementos militares; por otra parte, los recursos recaudados por la ley fueron exiguos, alrededor de 4 millones de pesos, los que se emplearon fundamentalmente en la construcción de infraestructura de defensa, especialmente fortificaciones portuarias, más algunas pequeñas partidas de aviones de entrenamiento en Estados Unidos.

El verdadero proceso de potenciamiento de las Fuerzas Armadas comenzó cuando Chile se hizo beneficiario del sistema de la Ley de Préstamos y Arriendos de Estados Unidos, luego de la ruptura con los países del Eje¹⁹. Aunque ya desde 1940 hubo contactos castrenses y adquisiciones de equipo en el país del norte, solo a partir de enero de 1943 pudo Chile solicitar formalmente su ayuda militar. Durante sus tratativas con Estados Unidos, el país argumentó mucho en torno a los riesgos de un ataque japonés solicitando, en consecuencia, grandes cantidades de armamentos. Sin embargo, por aquel entonces las fuerzas niponas estaban a la defensiva en todo el Pacífico y carecían de capacidad de montar una agresión contra América del sur. Por lo tanto, Estados Unidos se limitó a transferir solo aquellos elementos que resultaban directamente funcionales al aporte que, en la óptica de Washington, Chile hacía al esfuerzo bélico de los Aliados, inaugurando así un patrón que se repitió luego durante toda la

¹⁸ El Consejo estuvo integrado por el Ministro de Defensa que lo presidía, por los ministros de Hacienda y Relaciones Exteriores y por los Comandantes en Jefe y los Jefes de Estado Mayor de las FF.AA. Los Subsecretarios del Ministerio de Defensa solo podían asistir con derecho a voz. El CONSUDENA fue formalmente eliminado con la promulgación de la Ley N° 20.424, Estatuto Orgánico del Ministerio de Defensa Nacional de 2010.

¹⁹ La Ley de Préstamos y Arriendo fue aprobada por el Congreso norteamericano en 1940 y tenía como finalidad inicial permitir a Gran Bretaña adquirir equipo militar en Estados Unidos sin tener que pagar por ello. Esto contribuyó un gran aporte de Washington a la causa aliada aun antes de su ingreso en la guerra. En diciembre de 1941 los beneficios de la ley se hicieron extensivos a todos los países que declarasen la guerra al Eje y a muchos que ofrecían su concurso político a los Aliados. En enero de 1942 los beneficios de la ley se ampliaron a los países sudamericanos siempre que, al menos, hubiesen roto relaciones diplomáticas con los países del Eje.

vigencia del Pacto de Asistencia Mutua en la Guerra Fría: solo se entregaban las armas que correspondían al rol que se le había asignado al país en la defensa continental, bastante menor por lo demás.

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

La Fuerza Aérea fue especialmente favorecida en la medida que recibió, además, gran cantidad de aviones de instrucción modernos y hacia el final de la guerra una pequeña cantidad de aviones de bombardeo en picado²⁰, lo que permitió su expansión y aproximarse a los estándares internacionales del periodo. De igual modo, el Ejército obtuvo equipos modernos, especialmente partidas menores de material blindado lo que permitió subsanar en parte el considerable atraso que tenía en ese campo²¹; también se le suministraron armamento de infantería, elementos de comunicaciones y varios otros componentes de una fuerza moderna. Las cantidades de material transferido fueron muy menguadas, en algunos casos diríase simbólicas, pero sentaron las bases de un proceso de modernización muy necesario y largamente postergado.

²⁰ Entre los aviones recibidos por la FACH bajo este esquema destacan pequeñas partidas de aviones de patrulla marítima Catalinas, Kingfishers, de largo y corto alcance respectivamente, así como A-24 de bombardeo en picado y gran cantidad de T-6 Texan (97), Vultee BT-13 (68) y Fairchild PT-19 (50) de instrucción.

²¹ Durante la guerra, el Ejército recibió tres partidas del tanque ligero M3 Stuart, de 12, 18 y 23 vehículos respectivamente. Aunque ya era un tanque obsoleto en 1943, el M3 representó un enorme salto cualitativo para el Ejército, que permitió la creación oficial del Arma de Blindados el 15 de abril de 1944.

La Armada, por el contrario, casi no recibió especial apoyo durante la guerra. Ya en las primeras tratativas con Washington, en 1940, cuando aún permanecía neutral, Chile solicitó a Estados Unidos dos cruceros, dos destructores líderes de flotilla, tres submarinos, un minador, dos barreminas, diez lanchas torpederas y un buque tanque²². Naturalmente, en aquel entonces la Armada de Estados Unidos no estaba en condiciones de proporcionar los buques solicitados y, por otra parte, para Washington no existía una verdadera razón estratégica para hacerlo, tratándose de un país que se aferraba tercamente a la neutralidad. Así, la demanda chilena parecía más la proyección moderna de grandezas pretéritas que una necesidad real. Después, luego de la ruptura con el Eje, tampoco se percibió en Washington una necesidad de potenciar a la Armada; el Japón estaba en retirada y, además, la Armada norteamericana estableció una fuerza de tareas en la costa occidental de América del sur, la *South Eastern Pacific Task Force*, compuesta por el crucero ligero *USS Trenton* y cinco destructores, que interactuaba con las marinas locales en la protección de las líneas de comunicación marítimas.

En cuanto Chile permaneció primero neutral y luego solo rompió relaciones diplomáticas con el Eje (más el breve periodo de guerra con Japón, fundamentalmente nominal), las Fuerzas Armadas no tomaron parte en ninguna acción militar durante la Segunda Guerra Mundial. Con todo, y pese a los exiguos medios, desde un comienzo se realizaron operaciones militares para afianzar la neutralidad en las zonas más sensibles, especialmente el estrecho de Magallanes²³.

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

²² Ver SCHEINA, Robert L. *LATIN AMERICA A Naval History 1810-1987* Naval Institute Press, Annapolis, 1987, capítulo 10.

²³ La situación del estrecho de Magallanes presentó un caso complejo y de conflictividad potencial con Argentina. De conformidad a los términos del Tratado de 1881, aunque quedó bajo dominio chileno, el estrecho debía estar abierto a la navegación de todos los buques y permanecer neutral, esto es sin fortificaciones. En 1942, Estados Unidos, reconociendo la vulnerabilidad potencial del canal de Panamá, estimuló a Chile a fortificar el estrecho. Santiago estuvo de acuerdo, pero Argentina se opuso vehementemente y en definitiva permaneció desguarnecido. A la postre, tampoco el canal de Panamá sufrió entorpecimiento alguno.

proporcionados por Estados Unidos para patrullar las líneas de comunicación marítima paralelas a la costa. Al mismo tiempo, la FACH comenzó un proceso de activación de unidades, utilizando en cometidos operacionales los aviones de instrucción recibidos y modernizó considerablemente sus actividades de entrenamiento.

La Armada, a su turno, patrullaba las rutas de navegación e interactuaba con la fuerza naval estadounidense desplegada en la zona. Esta cooperación provocaba una situación jurídica paradójica respecto de las reglas de enfrentamiento que le eran aplicables: mientras los buques estadounidenses tenían reglas claras, propias de la condición de beligerantes que tenía Estados Unidos, y que implicaba el uso inmediato de la fuerza en cualquier situación de avistamiento de naves o aeronaves del Eje, los buques chilenos, que formaban parte de las mismas flotillas, en teoría no podían hacer lo mismo, dado que Chile solo había roto relaciones diplomáticas con esos países, mas no se encontraba en guerra con ellos. Tanto la Cancillería como el Ministerio de Defensa evidenciaron mucha confusión respecto de este punto, impartiendo instrucciones igualmente confusas y contradictorias a la Armada²⁴.

En definitiva, no ocurrieron acciones navales en la costa chilena. Hubo informes de avistamientos de submarinos no identificados, presumiblemente japoneses, pero nunca se ha podido confirmar su veracidad. Por otra parte, resultó irónico que el mayor aporte de la fuerza naval estadounidense haya sido político: a fines de 1943 el gobierno del presidente Ríos desbarató una conspiración nacionalista y Estados Unidos envió al *USS Trenton* para demostrar su apoyo al gobierno en este trance. No sería la última vez que la presencia de un buque estadounidense en estas aguas evidenciase el interés de Washington por los procesos políticos chilenos.

Para Chile la Segunda Guerra Mundial fue –o más bien debió haber sido– un proceso didáctico. Puso de manifiesto las limitaciones y contradicciones de su política exterior, su excesivo dogmatismo y apego jurídico y su falta de comprensión de las

²⁴ Ver NAVARRO Meza, Miguel. *Política Exterior y Política de Defensa...* Op. cit. 100.

realidades de la política internacional. La demora en comprender el carácter ideológico y total del conflicto y la necesidad de una pronta ruptura con los países del Eje, evidencian tales falencias. Paralelamente, la guerra demostró los riesgos de una visión de la defensa obtusa y reduccionista y de la falta de preparación de las Fuerzas Armadas, así como las profundas limitaciones de la improvisación en esta materia. Finalmente, Chile debió haber entendido que la neutralidad no era ya una solución a mediados del siglo XX y que no podía sustraerse a los avatares del escenario global. Solo parte de esto se puso en práctica al enfrentar el escenario de la postguerra.

La Guerra Fría; integrante leal pero no entusiasta de la Alianza Occidental

El Sistema de Seguridad Hemisférico

Los efectos de la Guerra Fría en Chile han sido estudiados con cierta profundidad, pero casi siempre en la óptica de la influencia de Estados Unidos y de la Unión Soviética en su política doméstica, especialmente a través de los partidos políticos que les fueron afines o sobre los cuales las dos potencias ejercieron influencia directa o indirecta. Especial atención ha recibido en estos estudios el período 1970-1973, estimulados en buena medida por la desclasificación progresiva de archivos en Estados Unidos y, en mucho menor medida, en Rusia²⁵. Una variante de esta aproximación se orienta al efecto doctrinal que el alineamiento con Estados Unidos tuvo en las Fuerzas Armadas, pero fundamentalmente a propósito de sus roles y cometidos internos y de los efectos de la Doctrina de Seguridad Nacional sobre los uniformados, en los términos en que era entendida durante la Guerra Fría²⁶.

²⁵ Ver a este respecto, por ej. FERNANDOIS, Joaquín. ¿Peón o actor? Chile en la Guerra Fría (1962-1973). Revista "Estudios Públicos", 72. Primavera 1998. pp. 151-171.

²⁶ Un ejemplo, entre varios, de esta aproximación se encuentra en *Dos Ensayos sobre Seguridad Nacional*, Arzobispado de Santiago, Vicaría de la Solidaridad, septiembre de 1979.

Sin embargo, la forma como Chile encaró la Guerra Fría en la perspectiva de la seguridad internacional ha recibido mucho menos atención. Naturalmente, esta parsimonia es comprensible. América Latina y Chile fueron escenarios de confrontación durante la Guerra Fría, mas esta se desarrolló fundamentalmente en el plano político e ideológico, de subversión y terrorismo y contrasubversión y contraterrorismo, lo que de alguna manera desperfiló los aspectos de seguridad global presentes en el periodo y la actitud y posición de Chile frente a estos.

Cuando comenzó la Guerra Fría Chile estaba ya firmemente asentado en el bando Occidental. El progresivo acercamiento a Estados Unidos durante la Segunda Guerra Mundial y la evolución de su política interna facilitaron el alineamiento con Washington. En consecuencia, durante la Conferencia de Río de Janeiro en 1947 Chile suscribió y pronto ratificó el *Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca*, el TIAR. Cabe consignar que este fue la primera manifestación de la denominada *Doctrina Truman* o *Doctrina de Contención* la que, en lo sustancial, preconizaba la formación de sistemas de alianzas, de “diques” políticos y militares, para contrarrestar lo que era percibido como el inherente expansionismo soviético durante la Confrontación Este-Oeste²⁷.

La delegación chilena tuvo una participación activa durante la Conferencia de Río de Janeiro pero, fiel a las tradiciones –y limitaciones– de la Cancillería, se concentró en torno a cuestiones jurídicas sin entrar en consideraciones políticas o estratégicas. Pero sus logros en esto no fueron menores ya que consiguió excluir del TIAR cualquiera alusión a la posibilidad de revisar tratados ya existentes, una cuestión que hoy como ayer es consustancial a la política exterior de Chile.

Es oportuno analizar por qué Chile aceptó ingresar en una alianza militar –ya que el TIAR es fundamentalmente eso y secundariamente un sistema de seguridad cooperativo– en circunstancias que la neutralidad, ya firmemente arraigada en su políti-

²⁷ Al TIAR siguió la formación de la *North Atlantic Treaty Organization*, la NATO, en 1949 y en 1954 la *South East Asia Treaty Organization*, SEATO y finalmente en 1955 se creó la *Central Treaty Organization*, CENTO. En relación a este tema véase GADDIS, John L. *STRATEGIES OF CONTAINMENT* Oxford University Press, 2005, especialmente capítulos I y II.

ca exterior, resultaba por esencia contraria a cualquiera forma de alianza. Desde luego, la cercanía política con Washington jugó aquí un papel decisivo. Enseguida, la existencia de un sistema formal de seguridad hemisférica tenía para Santiago dos ventajas evidentes: en primer término le permitía contar con la eventual intervención de Washington a su favor si es que su seguridad externa se veía amenazada y, en segundo lugar y en íntima relación con lo anterior, podía disimular su evidente inferioridad militar frente sus vecinos, que se arrastraba desde el decenio de los 30, que no había sido eliminada durante la guerra y que se estaba incrementado nuevamente luego de terminada esta. Por ello, para Chile era conveniente un sistema que garantizase estabilidad en sus relaciones de seguridad vecinal; Santiago privilegió del TIAR su condición de instrumento de seguridad colectiva y minimizó su carácter de alianza militar contra una muy eventual –y geográficamente remota– amenaza de la Unión Soviética. Ciertamente, fue una apuesta arriesgada y un tanto ingenua: el TIAR nunca funcionó bien como sistema de seguridad colectiva, pero le permitió a la política exterior chilena conciliar las finalidades reales del Tratado (la defensa hemisférica) con su tendencia natural a la neutralidad, la que persistió durante toda la Guerra Fría. En consecuencia, Chile fue un integrante leal de la Alianza Occidental, pero frío y reticente en sus aportes concretos.

El Pacto de Asistencia Mutua y las transferencias de armamentos

El TIAR no contiene provisiones militares específicas, solo los compromisos defensivos que constituyen su esencia (artículo 3°) y los procedimientos de solución pacífica de controversias entre sus integrantes que lo caracterizan, además, como un sistema de seguridad cooperativo (artículo 2°) pero constituyó el fundamento político para el apoyo militar que Estados Unidos otorgó a los países del hemisferio, mediante la suscripción de acuerdos bilaterales, los pactos de asistencia mutua²⁸. Para Washington

²⁸ Estos acuerdos bilaterales fueron impulsados por Washington al amparo de la *Mutual Security Act* de 1951 la que, en lo fundamental, autorizó al gobierno federal a traspasar aproximadamente US\$ 7.5 billones en ayuda militar y económica a las naciones aliadas. El grueso de los fondos se destinó a Europa

estos acuerdos cumplían tres objetivos fundamentales: en primer término, fortalecer a las fuerzas militares de la región y, por su intermedio, darle sustancia a la *Doctrina de Contención* y a la Seguridad Hemisférica; en segundo lugar, asegurar una estandarización doctrinal y tecnológica de los uniformados locales y, en tercer término, prevenir eventuales competencias armamentistas en la región, alimentadas por proveedores europeos; tal como ocurrieron las cosas, solo los dos primeros objetivos se cumplieron.

En el caso de Chile, el *Pacto de Asistencia Mutua*, PAM, fue firmado por la Administración de González Videla en abril de 1952 y sometido de inmediato al trámite de ratificación en el Congreso. El asunto fue muy debatido y se evidenció una fuerte oposición trasversal al Pacto en ambas cámaras; durante el debate en el Senado fueron particularmente vehementes los discursos de los senadores Allende Gossens e Ibáñez del Campo, quienes estaban en las antípodas del espectro político y cuyas críticas al tratado tenían fundamentos igualmente opuestos aunque, irónicamente, su retórica fue similar; sin embargo cuando este último accedió a la primera magistratura unos meses después, no solo no lo desahució sino que aceptó gustoso el material militar estadounidense. Al final, la lógica se impuso en cuanto resultaba claro que era la única forma de modernizar a las instituciones castrenses. En definitiva, la ratificación fue aprobada en la Cámara Baja por 78 votos a favor, 21 en contra y una abstención. En el Senado el resultado fue similar, 25 a favor, 6 en contra y 2 abstenciones y el Pacto fue ratificado por Chile en julio del mismo año.

El PAM no pudo ser más oportuno. El término de la Segunda Guerra Mundial había significado el fin de la Ley de Préstamos y Arriendos y, con ella, el término de las transferencias de armas estadounidenses. Aunque Washington utilizó formas ingeniosas para continuar con la entrega de armas a Chile, en definitiva el proceso de modernización de las Fuerzas Armadas virtualmente se extinguió²⁹, excepto el de la Armada ya que a

Occidental, una proporción importante al Asia y una cantidad muy menor (US\$ 38m) a Sud y Centroamérica.

²⁹ La fórmula utilizada era traer a Chile material para alguna actividad específica y luego darlo de baja y dejarlo en el país. Este mecanismo permitió, por

partir de 1946 y aprovechando la existencia de grandes excedentes de la guerra, la Administración de González Videla realizó importantes adquisiciones de buques, incluyendo los cruceros *Prat* y *O'Higgins*, utilizando los fondos de la Ley 7.144³⁰. Al mismo tiempo, Argentina, Brasil y en alguna medida Perú, habían comenzado programas masivos de modernización militar que nuevamente dejaron a Chile en una condición de gran debilidad estratégica; esto fue especialmente perceptible en el caso de la aviación de combate y de los medios blindados, es decir los epítomes de la tecnología militar aérea y terrestre de la época³¹.

Con todo, el advenimiento del PAM fue solo un paliativo. Al igual que durante la Segunda Guerra Mundial, Estados Unidos comenzó a transferir solo aquellos armamentos que correspondían al papel que se le asignaba a Chile en la defensa hemisférica y que se centraba fundamentalmente en aspectos marítimos y navales, especialmente relacionados con la protección de las líneas de comunicación y de los pasos marítimos australes, más algunos cometidos terrestres y aéreos, básicamente nominales. En consecuencia, nuevamente la Armada resultó más favorecida, mientras que el Ejército y la Fuerza Aérea recibieron partidas menores de sistemas de armas que de ninguna manera compensaban los grandes programas de adquisiciones de los estados ve-

ejemplo, la incorporación a la FACH de 12 aviones B-25 de bombardeo y 12 aviones P-47 de caza, en 1946.

³⁰ Hasta 1950, Chile adquirió en Canadá tres fragatas Clase *River* (*Esmeralda*, *Covadonga* e *Iquique*) tres corbetas Clase *Flower* (*Casma*, *Chipana* y *Papudo*) y en Estados Unidos tres patrulleros Clase *USS Maricopa* (*Lautaro*, *Lientur* y *Leucotón*) dos transportes (*Pinto* y *Errázuriz*) cuatro barcasas tipo *LSM* y seis tipo *LSI*.

³¹ Al término de la Segunda Guerra Mundial Argentina estaba en excelentes condiciones financieras y era acreedor de Gran Bretaña por la enorme deuda convertible contraída por Londres durante el conflicto. En tal situación, la Fuerza Aérea argentina adquirió 100 aviones *Gloster Meteor* a reacción, posiblemente los más avanzados en el mundo en ese momento e importantes fuerzas de bombardeo estratégico, las primeras de su tipo en Iberoamérica, con 15 cuádrimotORES *Avro Lancaster* y 30 cuádrimotORES *Avro Lincoln* y varios otros tipos de apoyo. Para el Ejército argentino, la compra más importante fueron 400 tanques *Sherman* y *Firefly*, de origen estadounidense, pero modernizados y repotenciados en Gran Bretaña. Además, en el mismo periodo, Argentina estableció una pujante industria aeronáutica que estuvo muy activa en los 50 y 60 y llegó a producir interesantes modelos de variados tipos de aviones de combate a reacción y de transporte.

cinos³². A lo anterior debe sumarse la opción de Estados Unidos de transferir a los países de América Latina solo material militar obsoleto o francamente obsoleto, y no elementos realmente modernos. En esta lógica, Santiago extrapoló al PAM la misma actitud que tenía para con el TIAR: favorecía su contribución al equipamiento de las Fuerzas Armadas para un conflicto local y minimizaba sus aportes para la contribución del país a la defensa hemisférica.

Sin embargo, donde los efectos del PAM fueron más perceptibles, fue en la modernización doctrinaria y en el entrenamiento, lo que permitió seguir con los procesos ya iniciados durante la guerra. La asimilación doctrinaria estadounidense, consustancial a los procesos del PAM, generó debates al interior de las instituciones, especialmente del Ejército y de la Armada que tenían fuertes tradiciones europeas, con Alemania el primero y con la *Royal Navy* la segunda. En definitiva, si bien la adopción doctrinaria y la preeminencia norteamericana resultaron inevitables, las instituciones mantuvieron sus tradiciones europeas; en el caso de la Armada, esto se vio favorecido por las adquisiciones de buques británicos efectuadas a fines de los 50, en los 60 y luego en los 2000.

Durante los 50 y los 60, es decir el periodo de mayor vigencia del PAM, Chile implementó programas supletorios de adquisición de armamentos en Europa, especialmente en los ámbitos aeronáutico y naval. Se trataba entonces de reducir la extrema dependencia de Estados Unidos y de intentar dar a las Fuerzas Armadas una visión más independiente que la mera defensa hemisférica, la que tampoco calzaba con las misiones y funciones que el ordenamiento jurídico interno les asignaba y que se orien-

³² Por ejemplo, en 1954 llegaron al Ejército los primeros tanques bajo los auspicios del PAM. Fueron 17 M-4 y luego varias pequeñas partidas más. A lo anterior hay que agregar otra cantidad menor de M-24, hasta completar unos 60 vehículos en total, incluidos aquellos recibidos durante la Segunda Guerra Mundial, ya por aquel entonces totalmente obsoletos. Esto hace un vivo contraste con los más de 400 tanques con que contaba el Ejército argentino en el mismo periodo.

taban derechamente a la defensa del país en el entorno regional, con prescindencia de consideraciones más globales³³.

Pero estos programas independientes, que se financiaban con recursos de la Ley N° 7.144, eran necesariamente muy limitados y, además, tendieron a favorecer a la Armada más que a las otras instituciones; en consecuencia, hacia fines de los 60 la mayor parte del material del Ejército y buena parte de los de la Fuerza Aérea provenía del PAM o de programas complementarios, como los que permitían los préstamos renovables de material. Además, las Fuerzas Armadas habían establecido vínculos estrechos con sus contrapartes estadounidenses por medio de múltiples y numerosísimos programas de instrucción tanto en Chile como especialmente en Estados Unidos mismo o en la Zona del Canal.

Actor ausente en las crisis de la Guerra Fría

Chile recibió gustoso, agradecido y sin culpas las armas transferidas por Estados Unidos pero luego, muy en la lógica y tradiciones de su política exterior, no estuvo dispuesto a efectuar aportes militares concretos en las dos crisis de la Guerra Fría en que su concurso fue solicitado, o al menos esperado: la Guerra de Corea y la Crisis de los Cohetes de Cuba.

El 25 de junio de 1950 las fuerzas de Corea del Norte cruzaron el paralelo 38 e invadieron a su vecino, Corea del Sur. Estados Unidos, cuyas fuerzas se vieron comprometidas desde el comienzo, desarrolló una serie de iniciativas diplomáticas en el Consejo de Seguridad para amparar una intervención internacional lo que culminó en la Resolución 83 del 27 de junio, en cuya virtud se recomendó a todos los estados miembros de la ONU apoyar a Corea del Sur integrando una coalición liderada por Estados Unidos y cuyos detalles se resolvieron en sucesivas resoluciones del mismo Consejo.

Chile y los demás países de la región apoyaron a Estados Unidos en sus iniciativas en el Consejo de Seguridad. Corea era la segunda oportunidad para que Washington pusiese en prácti-

³³ En relación a las misiones de las Fuerzas Armadas, ver Decreto Supremo N° 37 del Ministerio de Defensa, de 1950.

ca la *Doctrina Truman* (la primera fue la guerra civil en Grecia) y aunque el TIAR no era aplicable en la letra, sí lo era en su espíritu, lo que fue entendido por el Hemisferio Occidental. Para Estados Unidos era importante el aporte internacional en el asunto de Corea; en la mayoría de los casos, se trataba de una contribución diríase simbólica, quizás un batallón, una unidad aérea o cuando mucho una unidad naval. Washington contaba con el sistema de seguridad hemisférico para una mayor cooperación en la lucha contra el expansionismo soviético, pero los resultados fueron aquí desilusionantes. En definitiva, solo Colombia tuvo una participación activa en Corea enviando fuerzas navales cuya contribución sin ser para nada decisiva, fue sorprendentemente útil³⁴.

Estados Unidos tenía un especial interés en que Chile participase activamente en Corea, pero para Santiago eso hubiese significado un nivel de alineamiento que resultaba contrario a su tradicional tendencia a la neutralidad. Antes bien, se enfrascó con Washington en una disputa por el precio del cobre que nuevamente se había transformado en una materia prima estratégica. Santiago trataba de evitar lo que en su percepción había sido un tratamiento injusto durante la Segunda Guerra Mundial y que, nuevamente en la óptica chilena, amenazaba ocurrir por segunda vez con motivo de la nueva guerra en Asia³⁵. En definitiva, Chile no envió tropas ni ningún otro tipo de apoyo a Corea. Su política exterior imponía, una vez más, la neutralidad y prescindencia hacia los grandes conflictos mundiales sobre los principios de solidaridad continental. Y lo mismo ocurriría la siguiente vez que su contribución fue insinuada y hubiese sido bienvenida.

En octubre de 1962 Estados Unidos tuvo evidencia incontestable de la instalación de sistemas de armas estratégicos soviéticos en Cuba; diversas fuentes, pero especialmente el reconocimiento aéreo de gran altura, mostraban la instalación de misiles balísticos de alcance medio MRBM, sus siglas en inglés,

³⁴ Ver SHEINA, *op. cit.*, capítulo once.

³⁵ En relación a la cuestión del precio del cobre durante la Segunda Guerra Mundial, se sugiere FERMANDOIS, Joaquín. *Cobre, guerra e industrialización en Chile, 1939-1945* Comisión Chilena del Cobre, 1992.

del tipo SS-4 (código OTAN “*Sandal*”) y el despliegue de aviones de bombardeo mediano IL-28 (código OTAN “*Beagle*”) ambos con capacidad nuclear. En cuanto dichas armas, especialmente los misiles, constituían una grave alteración del equilibrio estratégico global, Washington exigió a la Unión Soviética su retiro e inició una serie de maniobras diplomáticas y militares orientadas a conseguir el desmantelamiento de las armas ya instaladas y a impedir el despliegue de nuevos sistemas en la isla. Los 13 días que duró la crisis constituyeron uno de los puntos más álgidos de la Guerra Fría, con posibilidades ciertas de una confrontación a gran escala entre las dos superpotencias.

En definitiva, Estados Unidos estableció una “cuarentena” de la isla, una suerte de bloqueo selectivo para impedir el arribo de más buques soviéticos con armas estratégicas. Paralelamente, entre las varias iniciativas diplomáticas desarrolladas por Washington estuvo el obtener el apoyo unánime de la OEA a sus acciones; en parte de su resolución, el organismo instó a sus miembros a tomar todas las medidas individuales o colectivas para asegurar que Cuba no continuase recibiendo armas desde la Unión Soviética; las fuerzas militares de Latinoamérica que respondiesen al llamado deberían actuar bajo un mando unificado de la misma OEA, bajo dirección estadounidense.

En mérito de lo anterior se organizó la *Task Force 137* como parte de la Flota del Atlántico de Estados Unidos. La respuesta política fue importante; la mayoría de los países del Caribe ofrecieron su ayuda, en casi todos los casos meramente nominal dada su debilidad militar. Pero otros ofrecieron sustancialmente más; Argentina puso a disposición de dicha fuerza un portaaviones y dos destructores, además de una unidad de exploración aeromárítima; Venezuela ofreció dos destructores y un submarino y la República Dominicana dos fragatas. De estas ofertas, solamente los dos destructores argentinos y las fragatas venezolanas se integraron a la *Task Force 137* a la que, prudentemente, se le asignó una zona de patrulla bien al sur de las rutas de navegación hacia Cuba. Considerando la magnitud de los medios desplegados por Estados Unidos durante la crisis, el valor militar del aporte local fue ínfimo, pero su verdadero concurso fue político: evidenciar la preocupación hemisférica por la situación en Cuba y su apoyo político y material a la respuesta de

Washington. Huelga decir que Argentina y Venezuela obtuvieron importantes beneficios políticos y militares de su aporte.

Chile se mantuvo al margen de la crisis, excepto en el apoyo diplomático que brindó a Washington en la OEA y en el Consejo de Seguridad del que por aquel entonces era integrante no permanente. Por otra parte, no hay evidencia que Santiago haya considerado siquiera alguna participación militar, lo que resulta concordante con la política exterior del periodo, muy divorciada de la Defensa y, además, con la muy desmedrada condición de las Fuerzas Armadas en la administración de Jorge Alessandri, cuya distancia hacia todo lo castrense era bien conocida.

En general, la actitud de Chile durante las crisis de la Guerra Fría fue una fuente de desilusión para Estados Unidos que esperaba más de un aliado que consideraba confiable, en el que había invertido considerablemente y que constituía un ejemplo de democracia y estabilidad política en una región donde ambas eran escasas. Sin embargo, dicha actitud estuvo plenamente acorde con las tradiciones diplomáticas del país y con su muy limitada capacidad militar, a su turno consecuencia del poco interés por la defensa que permeó a los tres gobiernos que correspondieron al periodo más álgido de la Confrontación Este-Oeste.

Además, justo es decirlo, en el mismo periodo Chile tenía preocupaciones de seguridad externa bastante más inmediatas –y apremiantes– que las de la Guerra Fría: aquellas provocadas por un escenario regional complejo y de creciente riesgo.

II

EL ESCENARIO DE SEGURIDAD REGIONAL; LOS DECENIOS QUE SE VIVIERON EN PELIGRO

Relaciones político militares y adquisiciones militares

Cualquier análisis de la forma como Chile enfrentó sus escenarios de seguridad vecinal en los periodos en que sus variables estratégicas primaron sobre las consideraciones diplomáticas, esto es desde mediados de los 50 hasta mediados del decenio de los 80, requiere –necesariamente– una alusión así sea somera, a la forma como la clase política asumió la función de defensa y las relaciones con el estamento militar, especialmente durante las cuatro administraciones que correspondieron a la época de ma-

yor complejidad y riesgo para el país, las de Ibáñez, Alessandri, Frei Montalva y Allende, incluyendo sus políticas de adquisiciones militares o quizás la ausencia de ellas. El régimen militar como es natural, requiere un tratamiento aparte.

Desde luego, la forma como la clase política encaró la cuestión de la defensa y su relación con los uniformados en dicho período se encuadró, en líneas generales y con pocas excepciones, en su actitud de desinterés, distancia y aun cierta hostilidad que comenzó a fines de los años 20 y que se potenció grandemente durante el decenio siguiente. Contribuyeron a este proceso la estabilización del escenario estratégico del país luego de la solución de la cuestión de Tacna y Arica en 1929 y la pérdida de prestigio de los uniformados por sus incursiones en política de los años 20 y por otros episodios, como la Sublevación de la Escuadra en 1931. Es posible que el mismo hecho que Chile no haya participado en la Segunda Guerra Mundial –y que por lo tanto las Fuerzas Armadas no hayan contribuido efectiva y perceptiblemente a la seguridad del país– haya contribuido al mismo fenómeno.

Sea como fuere, cuando Ibáñez llegó al poder en 1952 estimuló una relación político militar caótica y atentatoria contra la disciplina castrense, que generó gran inestabilidad en las Fuerzas Armadas y cuyo epítome fue la designación de un coronel en servicio activo como Ministro de Defensa, lo que motivó en pocos meses el pase a retiro de muchos oficiales generales y superiores por cuestiones de antigüedad. Paralelamente y dentro de la rotativa ministerial que caracterizó a su gobierno, Ibáñez nombró regularmente a militares activos y en retiro en diversos departamentos de gobierno. Además, debido a las situaciones de desorden público que debió encarar, su gobierno hizo frecuente uso de la excepcionalidad constitucional, empleando a las Fuerzas Armadas para el control del orden interno y para asegurar el funcionamiento de servicios públicos esenciales³⁶.

³⁶ El episodio más significativo de alteración del orden público en la Administración Ibáñez fueron los acontecimientos de los días 2 y 3 de abril de 1957, una gran manifestación popular contra la situación económica imperante, seguida de numerosos actos de vandalismo que superaron la capacidad de las fuerzas policiales. El Gobierno decretó Estado de Sitio y restauró el orden público con fuerzas militares.

En el ámbito propiamente militar, Ibáñez apuntó a la disminución de los presupuestos militares pero intentó mejorar los sueldos de los uniformados, en parte para asegurarse la lealtad de la oficialidad joven. Naturalmente, la situación económica, débil y deficitaria, no permitía más ni para las Fuerzas Armadas ni para el resto de la Administración Pública. Por otra parte, y como se expresó, pese a su oposición inicial, una vez en La Moneda, Ibáñez aceptó gustoso y sin culpas la ayuda militar estadounidense proporcionada a través del PAM. Sin embargo, comprendió que los armamentos transferidos no paliaban las deficiencias tecnológicas de las Fuerzas Armadas ni menos las equiparaban con las de los países vecinos. En consecuencia, esporádicamente utilizó los fondos de la Ley 7.144 para efectuar compras independientes en Gran Bretaña, en beneficio de la Fuerza Aérea, que recibió así los primeros aviones a reacción, que le habían sido negados por Estados Unidos³⁷, y de la Armada, con la orden de construcción de dos destructores anti-aéreos en 1957 y un petrolero³⁸. Naturalmente, dichas compras no compensaron la inferioridad estratégica de Chile frente a los países vecinos, especialmente Argentina, tal como quedó dramáticamente demostrado durante la crisis del islote Snipe pero al menos permitieron mantener una semblanza de independencia respecto de Washington. Finalmente, en las postrimerías de su mandato, la Administración Ibáñez promovió una modernización del sistema de financiamiento de capital de la defensa cuyo resultado fue la Ley N° 13.196, la primera Ley del Cobre propiamente tal, que estableció un impuesto al 15% de las utilidades de la Gran Minería del Cobre, entonces en manos privadas, con un mínimo de US\$ 8.5 m de rendimiento anual. Esta ley, con varias

³⁷ Este fue el caso de los aviones de instrucción a reacción de Haviland Vampire. En 1953 y ante una solicitud formal del entonces Comandante en Jefe, General del Aire Armando Castro López a Estados Unidos para que se le suministrasen aviones a reacción a la FACH, estos les fueron negados por Washington. En consecuencia, se ordenaron 5 monomotores biplazas DH-115 Vampires en Gran Bretaña, los que llegaron a Chile a mediados de 1954. Fueron los primeros aviones a reacción de la Fuerza Aérea. Sin embargo, como compensación y en aplicación del PAM, Estados Unidos cedió a la FACH 10 bombarderos B-26 Invader.

³⁸ Estos fueron los destructores *Williams* y *Riveros*, y el petrolero *Almirante Montt*.

modificaciones sigue vigente en la actualidad y conjuntamente con la diversificación de proveedores, son los únicos legados de Ibáñez en el ámbito castrense que aún perduran.

Sucedió a Ibáñez en la primera magistratura Jorge Alessandri, cuya distancia hacia todo lo militar era bien conocida. Aunque no llegó a los extremos de su padre Arturo, quien en los comienzos de su segundo mandato se negaba incluso a revistar las tropas en efemérides cívicas, sí mantuvo con los uniformados un trato frío y más bien protocolar, pero dentro de los usos y costumbres propias de las tradiciones republicanas. En esto fue secundado por los partidos de Derecha que lo acompañaron en el gobierno, que parecían carecer de una adecuada comprensión de las lógicas y dinámicas del aporte militar al poder político —una cuestión un tanto endémica en dicho sector y que se repetiría cuando la Centroderecha eventualmente regresó al poder, varios decenios después³⁹. Con todo, Alessandri reconoció con hidalguía y justicia el gran aporte de las Fuerzas Armadas en la administración de la Zona en Estado de Emergencia implementada luego del terremoto de 1960 en el sur del país. De igual modo, en la segunda parte de su mandato, Alessandri debió emplear crecientemente a las Fuerzas Armadas en el control del orden público, lo que generó sucesos luctuosos⁴⁰. En otro orden de ideas, Alessandri aceptó utilizar las facultades administrativas que le

³⁹ Con todo, es interesante destacar que hacia fines de los 60 el Partido Nacional desarrolló una aproximación realista hacia las Fuerzas Armadas y la Defensa, que incluía el aumento del gasto militar, el desarrollo técnico y profesional de los uniformados, su responsabilidad única e insustituible en la defensa, la vinculación entre la función de defensa y la posición internacional del país y la integración de las Fuerzas Armadas al desarrollo nacional. De igual modo, en 1968 el Partido Nacional criticó en forma vehemente la debilitada condición de la defensa nacional, especialmente frente a Argentina, luego de los incidentes en Palena y el canal de Beagle. Una perspectiva similar, aunque ahora con énfasis en los roles internos de las FF.AA. (bajo la égida de la Seguridad Nacional) se plasmó en el acápite de Defensa Nacional del Programa de Gobierno de Jorge Alessandri en 1970. Esta visión, con todo, se perdió progresivamente y claramente el sector no parece haberla recuperado después de 1990, según se evidencia en los acápites de defensa de los Programas de Gobierno de los distintos candidatos presidenciales de la Centroderecha a partir de 1990 y de su gestión general en torno a la función de defensa.

⁴⁰ El más grave de los cuales fue el de la Población José María Caro en noviembre de 1962, que arrojó un balance de 11 fallecidos.

fueron concedidas por la Ley N° 13.305 de 1959 para modernizar la estructura superior de la defensa, mediante la dictación del DFL N° 181 de 1961 que creó el Consejo Superior de Seguridad Nacional, el CONSUSENA y el Estado Mayor de la Defensa Nacional.

Por otra parte, Alessandri creía firmemente que una política exterior eficaz podía remplazar a la función de defensa. Naturalmente, esto era (y es) un espejismo pero tal visión se conjugaba bien con su distancia hacia lo militar. En consecuencia, al inicio de su mandato convocó a una conferencia regional de desarme que fracasó discretamente.

Pese a la existencia de la Ley 13.196, el periodo de Jorge Alessandri correspondió al de mayor dependencia del PAM, ya sea mediante transferencias militares directas o bajo la fórmula de préstamos renovables de armamentos. La Armada, en particular, hizo buen uso de esta fórmula recibiendo dos destructores, dos submarinos y varios buques menores, lo que le permitió una limitada reactivación operacional⁴¹. El Ejército y la Fuerza Aérea recibieron pequeñas partidas de equipos, normalmente ya obsoletos, excepto 10 tanques M-41 y que, en lo fundamental, solo aumentaron la dependencia de Washington, pero sin incrementar realmente su poderío dentro de la ecuación estratégica vecinal⁴².

La Administración siguiente, la de Frei Montalva, fue igualmente muy renuente hacia los uniformados y, por su intermedio, hacia la función de defensa. La actitud del presidente Frei y especialmente del partido de gobierno, la Democracia Cristiana, fue consecuencia de un fenómeno más profundo, sutil y entonces

⁴¹ Estos fueron los DD *Blanco Encalada* y *Cochrane*, los SS *Simpson* y *Thomson*, 1 barcaza y algunos remolcadores de alta mar y puerto. Además, hacia finales de su mandato comenzó el proceso de adquisición en España de cuatro lanchas torpederas para el servicio en Magallanes, el que se completó en la Administración siguiente.

⁴² Durante la Administración Alessandri, por medio del PAM la FACH recibió una partida de 15 aviones de combate a reacción F-80 y otros 15 T-33, su versión de instrucción avanzada, dos partidas de bombarderos B-26 a hélice y ya francamente obsoletos, excepto para contrainsurgencia, y varios tipos de aviones de transporte. El Ejército recibió una cantidad menor de tanques M-4 (ver nota 31) partidas menores de artillería, ametralladoras y fusiles y carabinas Garand, entre otros materiales

nuevo en el país: la ideologización de las relaciones político-militares. Potenciaba lo anterior el que las Fuerzas Armadas resultaban disfuncionales a los planteamientos políticos del partido que, en el ámbito internacional, preconizaba la integración y la solidaridad regional, lo que parecía excluir automáticamente la posibilidad de conflictos vecinales. Evidencia de esto se encuentra en que en el programa de gobierno del presidente Frei Montalva no hubo alusión alguna a las Fuerzas Armadas⁴³.

En consecuencia, Frei desarrolló casi desde el comienzo una confrontación soterrada con los uniformados aunque, en lo formal, se guardaron los protocolos y usos republicanos. La Administración Frei comenzó, al igual que la de Alessandri, con una iniciativa de desarme regional impulsada tempranamente en su gestión y que fracasó igualmente, solo que de una forma algo más estrepitosa. Luego y debido precisamente a la disfuncionalidad de las Fuerzas Armadas en la lógica de integración regional del ideario democratacristiano, la Administración intentó implementar, quizás de una manera un tanto intuitiva, un *modelo militar desarrollista*, caracterizado por el empleo de los uniformados en los procesos económicos, como mano de obra de alta calificación pero barata y políticamente dócil; aunque el modelo no fue llevado hasta sus últimas consecuencias como ocurría entonces en algunos países socialistas, sí implicó el uso regular de recursos humanos y medios materiales de las Fuerzas Armadas en labores de apoyo a la comunidad y desarrollo social, lo que fue resentido por los uniformados. Al mismo tiempo, y al igual que sus antecesores, Frei Montalva debió utilizar crecientemente a las Fuerzas Armadas para labores de resguardo del orden interno, nuevamente con resultados luctuosos.

En forma paralela, durante la Administración Frei hizo crisis la cuestión de los sueldos militares la que, justo es decirlo, se venía arrastrando desde fines del periodo de Ibáñez. Se produjo entonces una dicotomía entre los estándares de decoro y dignidad social inherentes a la profesión militar, cualquiera sea su categoría, y los ingresos de los uniformados. El tema era conocido pero

⁴³ Ver a este respecto, WILHELMY, Manfred. *Chilean Foreign Policy, The Frei Government, 1964-1970* D. Phil, Princeton University, 1972, 57-58. Ver también *Programa de Gobierno de la Democracia Cristiana*. 1967.

la actitud general de la Administración hacia lo castrense frustró una solución integral del asunto.

Hasta 1969 la actitud del gobierno hacia la Defensa se manifestó en dos formas. Por una parte, el Ministerio de Hacienda comenzó a dar una interpretación restrictiva a la Ley N° 13.196 en el sentido de considerar que esta solo *autorizaba* al Ejecutivo a poner los fondos recaudados a disposición de la defensa, por intermedio del CONSUDENA, pero no que fuese obligación suya hacerlo, lo que contravenía el texto y el espíritu de la norma. En consecuencia, Hacienda comenzó a retener recursos aportados por la ley, destinándolos a otros fines públicos, usualmente de mayor rentabilidad social. Esto generó un progresivo desbalance de caja que afectó directamente la inversión de capital en defensa⁴⁴. En segundo término y en estrecha relación con lo anterior, el proceso de reequipamiento militar fue esporádico, selectivo y exiguo.

En este escenario y por disponer de una mejor comunicación con la Administración, la Fuerza Aérea pudo implementar uno de sus programas de adquisiciones más emblemáticos, el de los Hawker Hunter⁴⁵. La Armada recibió cuatro destructores-transportes (en realidad transportes rápidos) transferidos por el PAM y un transporte adquirido en Dinamarca, todo lo cual incrementó muy poco su capacidad combativa, pero naturalmente favorecía grandemente su rol de apoyo a la comunidad⁴⁶. El Ejército en cambio casi no recibió nuevos equipos.

⁴⁴ Debido a esto entre 1965 y 1970 el Ejército habría dejado de percibir US\$ 17.8 m, la Armada US\$ 20.4 m y la Fuerza Aérea US\$ 30.7 m, es decir casi US\$ 60 m, para inversión de capital. Fuente: *Informe Confidencial*, Santiago, abril de 1988, 6-7.

⁴⁵ La Administración Frei adquirió dos partidas de aviones de combate Hawker Hunter en Gran Bretaña, en 1966 y 1970, por un total de 30 aeronaves. Posteriormente, durante el gobierno de Salvador Allende se adquirieron 4 más (que llegaron durante el régimen militar) y, finalmente, en 1982, el gobierno británico donó una partida de 12, por un total aproximado de 54 aviones. La incorporación de los Hunter en 1967-70 constituyó un gran avance técnico para la Fuerza Aérea y durante los años 70 los Hunters efectuaron un valioso aporte a la capacidad de la Fuerza Aérea. Los Hawker Hunter fueron finalmente retirados del servicio en 1995.

⁴⁶ Fueron los APD Orella, Riquelme, Serrano y Uribe y el transporte Aquiles.

Inevitablemente, esto generó un progresivo distanciamiento de los uniformados hacia el gobierno y frustración con sus autoridades. Ya en 1968 se evidenciaron las primeras manifestaciones de inquietud castrense, especialmente en el Ejército, con renuncias masivas de oficiales; el Gobierno reaccionó cambiando al Ministro de Defensa y al Comandante en Jefe. El nuevo ministro consiguió un pequeño aumento de remuneraciones, pero no se atendió la cuestión de los medios técnicos. Luego, en 1969, se detectaron reuniones clandestinas de grupos de oficiales y el 18 de septiembre, cuando en la ceremonia del *Te Deum*, ocurrió el retraso premeditado del Regimiento de Infantería N° 3 Yungay para rendir honores al Presidente de la República. Aunque en este caso se tomaron medidas⁴⁷, la inquietud castrense estaba ya muy difundida y el 21 de octubre se produce el “*Tacnazo*” un movimiento *sui generis* de reivindicación profesional, al que se pliegan muchos oficiales de la Guarnición de Santiago, incluyendo todos los alumnos de las Academias de Guerra y Politécnica Militar, bajo el mando del general Roberto Viaux. Luego de tensas negociaciones, el día 22 en la madrugada los militares acuartelados depusieron su actitud, consiguiendo un compromiso del gobierno de solucionar los problemas económicos de las Fuerzas Armadas. Aunque se ha debatido respecto del verdadero objetivo del movimiento, es un hecho que fue más que nada un llamado de atención a las autoridades de gobierno acerca del desmedrado estado de la defensa como función pública y de la situación pecuniaria de los uniformados. Y la advertencia fue escuchada en ambos aspectos.

Desde luego, cesó la retención de los fondos de la Ley N° 13.196. Paralelamente, el Ejecutivo inició un ambicioso plan de rearme y modernización de las FF.AA. con la orden de construcción en Gran Bretaña de dos fragatas y dos submarinos y de un petrolero de origen danés⁴⁸. La Fuerza Aérea recibió la segunda partida de Hawker Hunter y para el Ejército se negoció, a través

⁴⁷ Con motivo de estos acontecimientos hubo un sumario judicial y una Investigación Sumaria Administrativa, la que terminó con la baja de los oficiales implicados en los hechos.

⁴⁸ Estas fueron las fragatas *Lynch* y *Condell*, los SS *Hyatt* y *O'Brien* y el petrolero *Araucano*.

del PAM, la transferencia de 40 tanques M-41, que se sumaron a los 10 del mismo tipo y origen llegados en 1964 y otros equipamientos modernos⁴⁹. También, a partir del 1 de enero de 1970, se incrementaron significativamente las remuneraciones de los uniformados.

En definitiva, a partir de 1969 el programa militar de la Administración Frei aquietó prudencialmente los cuestionamientos de los uniformados, significó un notorio incremento tecnológico, especialmente de la Armada y del Ejército, y constituyó el impulso para continuar el proceso de modernización de las Fuerzas Armadas en el gobierno siguiente.

A diferencia de sus antecesores, la Administración de Salvador Allende sí tuvo una genuina política militar, entendida como la *actitud* del estamento político, especialmente del Ejecutivo, hacia los militares. Desde luego, el Programa de la Unidad Popular, redactado en diciembre de 1969, contenía un acápite completo relativo a la Defensa Nacional en el que se establecieron los lineamientos de tal política. Esta se manifestó en cuatro ámbitos distintos pero, en definitiva, interrelacionados. En primer término, se reconoció el carácter de las Fuerzas Armadas, en el sentido de pertenecer a la nación toda y que por lo tanto no podían ser empleadas en labores de control social, lo que había sido frecuente en los gobiernos anteriores. En seguida, se enfatizó el tradicional apego de los uniformados a la democracia y al constitucionalismo, acuñado luego del retorno a la democracia en 1932 y reiterado en 1970. En tercer lugar, se aseguró el apoyo gubernamental para la modernización castrense, sin escatimar los recursos de la Ley del Cobre y, en último término, aunque de ninguna manera es lo menor, Allende insistió en la integración de los uniformados al desarrollo nacional y a la ejecución de actividades no directamente relacionadas con su misión tradicional⁵⁰. Es

⁴⁹ El M-41 es un tanque liviano de reconocimiento, pero rápido y bien armado, que tuvo un excelente desempeño en la Guerra de Corea contra vehículos de origen soviético teóricamente más capaces. En todo caso, su incorporación al Ejército constituyó un gran avance tecnológico. Esta adquisición fue particularmente importante porque completó la fuerza blindada que debió enfrentar las crisis vecinales de los 70.

⁵⁰ En relación a este punto, se sugiere VARAS, Augusto, AGÜERO, Felipe y BUSTAMANTE, Fernando. *CHILE, DEMOCRACIA, FUERZAS ARMADAS*.

oportuno enfatizar que en ese periodo, las Fuerzas Armadas carecían de una misión constitucional específica y que solo a partir de la reforma de enero de 1971, tenían un reconocimiento formal en el Código Político, aunque este no se extendiese a su misión, sino solo a su naturaleza y características básicas⁵¹.

Una vez en el poder y a medida que se complicaba su gestión, Allende comenzó a incrementar progresivamente la participación de los uniformados en la política contingente a través de los denominados “gabinetes militares”, esto es que incluían oficiales generales en servicio activo en carteras ministeriales específicas, los que culminaron con el “Gabinete de Seguridad Nacional” con participación directa de los comandantes en jefe del Ejército y de la Fuerza Aérea y del General Director de Carabineros. Estos gabinetes, con todo, no permitieron superar la crisis institucional y política y, desde luego, no evitaron el 11 de septiembre de 1973.

En lo netamente militar, la Administración de Salvador Allende incrementó notoriamente el gasto en defensa, mejoró los ingresos de los uniformados y realizó adquisiciones significativas para las tres instituciones, siendo especialmente favorecidas la Armada y la Fuerza Aérea⁵². Al mismo tiempo, Allende no for-

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, 1980, especialmente Capítulo XIII.

⁵¹ Esta reforma constitucional fue aprobada por la Ley N° 17.398 de enero de 1971 y encuentra su origen en la negociación entre el Partido Demócrata Cristiano y Salvador Allende, en octubre de 1970, para darle su apoyo en el Congreso que debía elegir entre él y Jorge Alessandri, ya que ninguno había obtenido mayoría absoluta en las elecciones del 4 de septiembre de ese mismo año. En lo referente a las Fuerzas Armadas y Carabineros, el nuevo texto del artículo 22 del Código Político, aunque siguió refiriéndose a ellas como “fuerza pública” les dio un carácter exclusivo como cuerpos armados del Estado, estableció sus características básicas (profesionales, jerarquizadas, obedientes y no deliberantes) y determinó que el ingreso a sus plantas debía efectuarse solo a través de sus escuelas matrices. Sin embargo, la reforma nada dijo respecto de la misión de las Fuerzas Armadas, la que solo era reconocida en el Decreto Supremo N° 37 de 1950, citado en la nota 33.

⁵² En 1971 se adquirió el crucero sueco *HMS Gotta Lejon* siendo bautizado en servicio chileno como *Almirante Latorre*. Aunque a lo largo de su carrera en la Armada de Chile experimentó diversos problemas técnicos y logísticos, fue un importante refuerzo a la capacidad operativa de la Armada y jugó un rol destacado en la crisis de 1978. En el caso de la Fuerza Aérea, además de la tercera partida de Hawker Hunter, se iniciaron las negociaciones con Estados

zó a las Fuerzas Armadas a cambiar sus proveedores tradicionales, incluido Estados Unidos, por los de Pacto de Varsovia, pese a las innegables afinidades ideológicas y las favorables condiciones financieras ofrecidas, aunque sí alentó visitas profesionales y otras iniciativas de acercamiento castrense a países del Este y a Cuba.

En general, durante los decenios de tensión regional, la función de defensa se ejecutó en una atmósfera de al menos desinterés y, muy posiblemente, cierto desdén y aun hostilidad del estamento político por los uniformados. Desde González Videla hasta Frei Montalva no hubo una política militar identificable, solo periodos de esporádicos acercamientos hacia los uniformados, en todo caso, tenues y selectivos, intercalados con momentos de mayor distancia y apatía. Sin embargo, ninguno vaciló en emplear a las Fuerzas Armadas en situaciones de orden público, una práctica persistente desde el estallido de la “cuestión social” a comienzos del siglo XX⁵³. Hubo también gran inestabilidad en los mandos superiores de las Fuerzas Armadas, con frecuentes cambios de las cúpulas castrenses, lo que inevitablemente minaba la gestión de mando en las mismas. A lo anterior se agregó la creencia, tan persistente como errónea, que una acción diplomática eficaz eliminaba o, al menos, reducía grandemente, la necesidad de mantener una capacidad militar adecuada. Especialmente para Alessandri y Frei Montalva esta idea resultó funcional a sus convicciones y postulados políticos; ambos tuvieron una buena gestión internacional, pero en el ámbito de la seguridad, los hechos desmintieron su optimismo.

Naturalmente, todo esto se reflejó en las adquisiciones militares del periodo. Desde luego pese a la existencia, primero de la Ley 7.144 y luego, desde 1959, de la Ley 13.196, la dependencia del PAM fue dominante, sobre todo en lo referente a armamento

Unidos para la adquisición de los F-5E, los primeros aviones supersónicos de la institución, y los A-37. Los primeros, muy modernizados, aún continúan en servicio en la FACH y los segundos han sido ya retirados y algunos vendidos a la Fuerza Aérea Salvadoreña.

⁵³ Ver NAVARRO Meza, Miguel. *La Conducción de la Defensa, la era más dramática desde 1860 al Centenario de la Independencia* en “La conducción de la Defensa Nacional: Historia, Presente y Futuro” Colección de Investigaciones ANEPE N° 26, pp. 39-66.

terrestre y en la preparación técnica y evolución doctrinal de los uniformados. Por otra parte, se exploraron fuentes alternativas de sistemas de armas, especialmente en Gran Bretaña, aunque las iniciativas específicas de adquisiciones fueron esporádicas y políticamente selectivas, en el sentido de responder a los mejores contactos de una institución sobre otra con la autoridad civil de turno. En estos lances la Armada resultó en general más favorecida, con programas importantes en 1946-47, 1959 y 1969, especialmente estos últimos, que le permitieron adquirir unidades que representaban el epítome de la tecnología naval de la época.

Durante todo este periodo Chile no pudo revertir la condición de inferioridad estratégica que tenía desde antes de la Segunda Guerra Mundial frente a la Argentina y luego, a partir de los 60, al Perú. Se produjo entonces un ejemplo clásico de aplicación del concepto de la *Dinámica de la Defensa* en cuanto existió un claro desequilibrio entre la posición de Chile como actor regional primario y la debilidad militar en que se encontraba. Este fenómeno fue solo parcialmente comprendido por las elites políticas del periodo, pero estas tampoco evidenciaron entusiasmo por restablecer dicho equilibrio: se confiaba en una diplomacia profesional y respetada, en el valor de la adhesión irrestricta al Derecho Internacional y se apostaba, desde luego ingenuamente, a la funcionalidad del TIAR como mecanismo de solución pacífico de controversias y a un eventual apoyo estadounidense ante una crisis realmente grave; sin duda Washington no abandonaría a un amigo predilecto en el que, además, había invertido considerable capital político y financiero. En cualquier caso, el hecho es que en todas las oportunidades en que se generaron crisis vecinales, Chile debió enfrentarlas en condiciones de manifiesta inferioridad militar. Esto fue especialmente perceptible en 1958, en 1975-1979 y 1978-83, aunque para esta última el régimen militar había revertido parcialmente dicha condición.

Los escenarios estratégicos y la hipótesis de conflicto

Durante los primeros decenios del siglo XX la situación estratégica de Chile fue relativamente estable. Los Pactos de Mayo con Argentina aquietaron la relación con Buenos Aires y parecieron terminar con la confrontación geopolítica que afectó al Cono Sur en los últimos años del siglo XIX; Chile y Argentina

aceptaron, por lo demás muy lógicamente, dividir sus esferas de influencia: el uno al Pacífico, el otro al Atlántico.

También la situación con los vecinos del Norte, de suyo especialmente compleja por los legados de la Guerra del Pacífico, se orientó hacia soluciones jurídicas. Con Bolivia se suscribió el Tratado de 1904 que reconoció definitivamente la soberanía chilena sobre la entonces provincia de Antofagasta y, con el Perú, después de algunas tensiones en 1911-1912 y luego en 1920, y la fallida mediación de Estados Unidos, finalmente en 1929 se acordó la división del territorio que Chile ocupaba desde el término del conflicto; Tacna volvió a dominio peruano y Arica quedó bajo soberanía chilena, solución sensata y que, además, reflejó fielmente la dispar evolución social y cultural de ambas ciudades desde 1883.

Este escenario se mantuvo sin grandes alteraciones hasta mediados de los 50. Es interesante destacar que ni Argentina ni Perú utilizaron la superioridad militar que lograron en el decenio de los 30 para plantear reivindicaciones contra Chile, aunque el comienzo de la Segunda Guerra Mundial sin duda influyó en esto. Luego, a contar de 1947, el TIAR generó un cierto sentido de unidad y alianza, nada profundo y un tanto artificial, pero que potenció una semblanza de estabilidad regional. Las relaciones en el Cono Sur mejoraron y no se apreciaban motivos serios de conflicto entre los tres países.

Para Chile la situación comenzó a cambiar a mediados del decenio de los 50 con la renovación de la disputa con Argentina, ahora acicateada por el potenciamiento de su pensamiento geopolítico "clásico" bajo la égida de Perón. Aunque Ibáñez desarrolló inicialmente una política de acercamiento hacia Buenos Aires, ya a mediados de su mandato comenzaron los roces en el extremo sur, con incursiones navales argentinas en aguas chilenas. Luego, entre enero y agosto de 1958, la situación derivó en una grave crisis a propósito del islote Snipe en el canal de Beagle, que Chile debió enfrentar en muy deplorables condiciones militares. La crisis del Snipe definió, de paso, la tónica de los siguientes periodos de tensión con Buenos Aires, especialmente en cuanto al carácter ostensiblemente territorial de las disputas, pero con contenidos geoestratégicos más profundos, como la proyección antártica, y especialmente el riesgo de consolidación potencial de un actor hegemónico en el Cono Sur, algo que Chile

ha temido –y combatido– desde la época de la Confederación Perú-boliviana.

En 1958 la crisis se conjuró por vías pacíficas, pero la tensión con Argentina se mantuvo; Alessandri cultivó buenas relaciones con Frondizi, en un ambiente de amplia reciprocidad personal, pero la fuerte influencia militar en su política exterior y luego caída de este en 1962, anularon dichos esfuerzos. Frei los retomó, esta vez con Arturo Illia, pero igualmente debió enfrentar dos situaciones de tensión con Argentina, la de Laguna del Desierto en noviembre de 1965 –que derivó en la muerte de un oficial de Carabineros en una confrontación con Gendarmes argentinos– y el incidente de la torpedera *Quidora* en noviembre de 1967 en el canal de Beagle, aunque en este caso la responsabilidad fue enteramente chilena. Ambos episodios generaron acuartelamientos y movimientos de fuerzas militares y policiales, pero los dos países comprendieron que, en el fondo, no había cuestiones decisivas en disputa y por ello no derivaron en crisis particularmente graves, aunque en el caso de la torpedera la retórica belicista argentina fue especialmente intensa y Chile debió dar las explicaciones correspondientes lo que, por lo demás, correspondía. En el caso de Laguna del Desierto, además, la Administración Frei retiró el contingente de Carabineros de la zona y evacuó a los pobladores chilenos del lugar, creando así un *fait accompli* que fue decisivo en la forma como vio las cosas en 1984 el tribunal arbitral convocado por ambos países para resolver definitivamente esta disputa. En las dos situaciones la diplomacia chilena debió actuar con muy poco margen de maniobra y careciendo realmente de poder militar con el cual apoyar sus decisiones. Esto fue tanto más evidente cuanto que, paralelamente, el gobierno de Onganía iniciaba el denominado “Plan Europa” que pondría a Buenos Aires en una condición de supremacía militar similar a la que tuvo en los años 30.

Mientras tanto, en 1962 Alessandri había enfrentado el tema del río Lauca con Bolivia. En realidad, este era un tema antiguo que entre avances, estancamientos, silencios e iniciativas se arrastraba desde 1939. A partir de 1960 y ante la mayor actividad de Chile, Bolivia optó progresivamente por una actitud más confrontacional, cuyo punto culminante fue la ruptura de relaciones diplomáticas cuando Chile efectivamente ejecutó el desvío de sus aguas. El asunto fue sometido a la OEA y Bolivia solicitó la

aplicación del TIAR; Santiago respondió con “maniobras militares” en el norte para enfatizar su voluntad política, las que aunque bastante modestas, fueron, para el caso boliviano, suficientes.

Durante los años 60 la situación de seguridad de Chile se complicó por la irrupción, diríase inesperada y ciertamente no bienvenida, del Perú como actor local de creciente pujanza militar. Desde comienzos del siglo XX, Lima había enfatizado la innovación tecnológica en sus fuerzas militares, política que intensificó en los años 30. Resultó entonces natural que cuando reinició su desarrollo militar en los 60 siguiese con la misma política de adquisiciones. El proceso comenzó durante la Administración de Belaúnde y aun antes, se potenció grandemente con el gobierno de Velasco Alvarado, quien aprovechó generosas –y técnicamente avanzadas– ofertas soviéticas de armas modernas, especialmente para el Ejército y la Fuerza Aérea y continuó casi sin abatir en el decenio siguiente. Hacia mediados de los 70 Perú poseía una de las fuerzas militares (en sentido amplio) más poderosas de América del Sur.

Cuando en septiembre de 1973 asume el régimen militar, la situación de seguridad externa de Chile se hizo muy compleja. El Perú se mostraba particularmente agresivo, especialmente en la medida que se aproximaba el Centenario de la Guerra del Pacífico. Con Argentina, en cambio, se abría, temporalmente al menos, una oportunidad generada por el hecho que en 1971 ambos países habían sometido a arbitraje la disputa del Beagle. Santiago advirtió, con todo, que la aproximación jurídica no garantizaba nada, tal como efectivamente quedó dramáticamente demostrado en 1977. En ese periodo, el pensamiento estratégico chileno sistematizó los escenarios potenciales de conflicto local en diversas *Hipótesis de Conflicto* cada una de las cuales enfrentaba a Chile con uno o varios de los países vecinos, combinando alianzas entre ellos. En los años 70 estas hipótesis tenían gran validez en la medida que representaban fielmente las reivindicaciones históricas y/o geopolíticas entonces presentes en el escenario estratégico local, algunas de las cuales, oportuno es decirlo, se mantienen vigentes hasta hoy aunque, naturalmente, sus cauces de expresión formal han cambiado.

En 1973 y considerando el escenario estratégico, la debilidad general de las Fuerzas Armadas frente a Perú y Argentina

y los requerimientos de seguridad interna, el nuevo régimen incrementó considerablemente la inversión de capital en defensa. Para tal efecto por medio del DL 239, modificatorio de la Ley 13.196, se aumentó el rendimiento mínimo de esta a US\$ 90 m, se dispuso que la fuente de financiamiento sería ahora el 10% de las ventas totales de cobre de la Gran Minería, estableció el sistema de distribución por tercios y la obligación de cada fuerza de efectuar un aporte para los proyectos conjuntos y, finalmente, autorizó un aporte especial de US\$ 102 m para el año 1974. Luego en 1975, la Ley 13.196 fue nuevamente modificada por el DL 1.530 que estableció como base de cálculo el 10% de las ventas totales de Codelco. Sin embargo, los esfuerzos financieros del régimen militar se vieron limitados por los embargos que los principales –y tradicionales– proveedores de armamento impusieron al país por temas de derechos humanos; esto obligó a Santiago a buscar proveedores terciarios, con los consiguientes incrementos de costos e incertidumbres políticas y técnicas inherentes al mercado informal de armas.

Las decisiones financieras fueron muy oportunas. En 1975 comenzó un marcado y progresivo incremento de la tensión con el Perú lo que generaría una crisis casi permanente en el norte y que Chile debió enfrentar en una condición de inferioridad tecnológica, especialmente en blindados y artillería, aunque también se manifestaba en el aire y en el mar. Luego, en 1977, fracasó la negociación abierta con Bolivia para otorgarle una salida al mar por un corredor de 10 km de ancho inmediatamente al sur del límite con el Perú (entonces como hoy, la única alternativa geoestratégicamente viable para este asunto) dando a La Paz pretexto para nuevamente cortar relaciones diplomáticas.

Paralelamente, en diciembre de 1977, Argentina declaró “insanablemente nulo” el fallo arbitral de la Corona Británica que adjudicó las tres islas del canal de Beagle a Chile; comenzó así otra crisis que se fue complicando durante 1978 pese a los esfuerzos diplomáticos chilenos. Se repitió entonces casi exactamente el escenario de diciembre de 1878, cuando las crisis con Argentina y Bolivia (que culminaría en el inicio de la Guerra del Pacífico) se desarrollaron paralelamente. Santiago vio entonces la posibilidad real de una hipótesis de conflicto con los tres vecinos (dado que un conflicto con Argentina y Perú muy probablemente tentaría a Bolivia) lo que obligó al régimen militar a tomar deci-

siones complejas para disuadir al Perú y contener a Argentina. Aun así, la crisis llegó a su punto culminante el 22 de diciembre de 1978, pero a solo horas del inicio de las hostilidades, la posterior intervención del Vaticano generó un frágil espacio de distensión con Argentina e indirectamente, con Perú, conjurando, de momento, la crisis.

Con todo, las tensiones locales se mantuvieron altas, especialmente con Argentina. Pero el 2 de abril de 1982 un episodio totalmente inesperado –y desde luego no previsto ni barruntado en Chile– alteró sustancialmente el escenario estratégico regional: la invasión de las islas Malvinas por fuerzas argentinas y el comienzo de la Guerra del Atlántico Sur.

Mucho se ha especulado acerca de los motivos de Argentina para la invasión y las causas del grave error estratégico cometido por su dirigencia militar, al suponer que Gran Bretaña aceptaría el *fait accompli* y cedería la soberanía de las islas. Existe abundante literatura sobre la guerra y la mayoría de los autores, incluyendo algunos argentinos, estiman que la decisión de Buenos Aires obedeció a la necesidad de legitimar internamente el régimen militar, acicateada por una errónea interpretación del significado de los recortes presupuestarios de defensa anunciados por el Gobierno Conservador en Londres y sazonado por la creencia, por demás errónea, que contaba con el irrestricto apoyo de Washington y, en el fondo de todo esto, una aguda falta de comprensión de las realidades profundas de la política internacional del periodo.

Desde el punto de vista de Chile, la guerra perfiló una cuestión estratégica de fondo: si Argentina tenía éxito en su empresa, la posesión de las Malvinas le daría una profundidad estratégica de la cual carece en el escenario sur austral y en consecuencia alteraría definitivamente la ecuación de poder local, en desmedro de Chile. Esta es una cuestión permanente y que tiene efectos igualmente permanentes en la situación estratégica austral, pero que en aquel entonces, cuando no estaba aún resuelta la cuestión del canal de Beagle, resultaba acuciante. Pero el conflicto planteó para Santiago cuestiones más inmediatas; desde luego, considerando la magnitud de las operaciones bélicas y el hecho que se desarrollase en un escenario de gran interés geoestratégico para Chile, hizo necesario precaver eventuales violaciones a la soberanía y, sobre todo, cualquier desviación de los objetivos del mis-

mo por parte de Argentina, especialmente si Buenos Aires efectivamente se salía con la suya. En consecuencia, Chile efectuó un considerable despliegue militar a la región, mayor incluso que el de 1978, con un permanente estado de alerta el que se mantuvo durante toda la guerra. Paralelamente, el nivel de cooperación entre Perú y Argentina, que incluyó el traspaso de aviones, alarmó a Santiago y reavivó nuevamente los recuerdos de 1978 en cuanto a la formación de alianzas regionales y a la vigencia de las hipótesis de conflicto locales.

También el tema diplomático fue complejo. Chile estaba en plena negociación con Argentina con los buenos oficios del Vaticano, pero el progreso había sido lento, casi diríase nulo, y los incidentes locales, aunque de menor cuantía, se sucedían. Por lo mismo, el resultado de la guerra de ninguna manera podía ser indiferente a Chile. En consecuencia, Santiago adoptó una posición de neutralidad oficial pero que, en los hechos, era más cercana a la no beligerancia⁵⁴. Esta actitud ha sido criticada en tiempos recientes en Chile, pero los acontecimientos históricos deben, naturalmente, ser ponderados conforme al mérito de su tiempo y circunstancias, ejercicio que, efectuado desapasionadamente y en la lógica del *realpolitik*, no puede sino avalar la posición de Chile en aquel trance.

El resultado de la guerra tuvo efectos profundos en la relación entre Chile y Argentina. Desde luego, en la óptica puramente estratégica, el gran fortalecimiento militar británico en las islas Malvinas comprometió grandemente la posición de Argentina a lo que deben sumarse sus cuantiosas pérdidas durante el conflicto. Este efecto estratégico continúa hoy día, pese a la disminución de la guarnición británica en las islas y a su carácter

⁵⁴ En la condición de neutralidad, el país que la adopta no toma parte en la guerra y es ecuánime respecto de los beligerantes y del resultado del conflicto. En la no beligerancia, en cambio, el tercer país tampoco toma parte en las hostilidades, pero no es indiferente al resultado de la guerra y en consecuencia es parcial a uno de ellos. En relación con las aprensiones de Santiago respecto del conflicto y los contenidos de su no beligerancia, se sugiere FREEDMAN, Lawrence. *The Official History of the Falklands Campaign: The 1982 Falklands War and its Aftermath* (Cabinet Office Series of Official Histories) Routledge/ Taylor and Francis Group on behalf of Whitehall History Publishing, London, 2005, Vol. 2, chapter 3.

estrictamente defensivo⁵⁵. Más allá de la retórica local, Gran Bretaña es un actor inmanente pero no por ello menos relevante en la ecuación estratégica en el escenario sur austral. Por otro lado, esta zona es, en sí misma, un área de inestabilidad estratégica potencial lo avala que más allá de las presencias nacionales y reivindicaciones territoriales, sea adecuadamente resguardada por Chile, tal como ha ocurrido ininterrumpidamente desde el término de la guerra.

En la perspectiva política, en 1982 la derrota desprestigió a los uniformados argentinos y allanó el camino para la recuperación democrática la que, a su turno, posibilitó la exitosa consecución de las negociaciones con Chile y la eventual firma del Tratado de Paz y Amistad de 1984, pilar de la buena relación actualmente existente entre ambos países.

A partir de 1984 el escenario regional de seguridad cambió para Chile. Desde luego, en el ámbito militar, los esfuerzos financieros efectuados, ya sin los embargos del decenio anterior, comenzaron a dar frutos en términos de permitir la incorporación de capacidades tecnológicas importantes en las Fuerzas Armadas. Paralelamente, mermaron las capacidades de los países vecinos fundamentalmente por cuestiones de su política doméstica y por consideraciones financieras. Chile pudo entonces recuperar una semblanza de equilibrio estratégico, perdido desde comienzos del siglo XX⁵⁶.

⁵⁵ El autor visitó las islas Malvinas en febrero de 2014 invitado por el *Foreign Office* y pudo apreciar en terreno las capacidades del dispositivo naval, aéreo y terrestre británico en el Atlántico Sur y su efecto en la ecuación estratégica local, aunque la orientación del mismo es fundamentalmente defensiva y disuasiva.

⁵⁶ En el caso del Ejército, en este periodo la institución recibió importantes partidas de tanques I-Sherman y Super Sherman adquiridos en Israel, así como artillería de igual procedencia y también de origen francés y otros sistemas relevantes, como transportes blindados de personal ensamblados en Chile. La Armada adquirió y luego modernizó los destructores tipo "County" de origen británico, un petrolero de igual procedencia, lanchas misileras israelíes y alemanas y los 2 submarinos Tipo 209, además de barcasas construidas en ASMAR, lo que incrementó su capacidad de transporte y proyección anfibia. También la Infantería de Marina obtuvo elementos técnicos relevantes. La Fuerza Aérea adquirió la última partida de Hawker Hunter, los Dassault Mirage y hacia finales del periodo inició los procesos de modernización de los F-5E y de los mismos Mirage, con apoyo de Israel, así como también incorpo-

Los conflictos y reivindicaciones remanentes con los países vecinos se orientaron a soluciones diplomáticas; con todo, no hay evidencia que sugiera que los cambios en la ecuación estratégica hayan estimulado tal proceso. Antes bien, tal estímulo respondió igualmente a cuestiones de su política doméstica. Además, en Chile no se hicieron reales esfuerzos para superar la falta de integración y de visiones comunes de la Cancillería y del Ministerio de Defensa, lo que hubiese resultado lógico considerando el nuevo escenario estratégico. Por otra parte, este escenario de seguridad externa, más estable y despejado, sin duda favoreció grandemente la evolución de los procesos políticos domésticos en Chile que culminaron en el comienzo de la transición a la democracia en marzo de 1990.

Al analizar retrospectivamente los periodos de tensión internacional de los años 50, 60 y 70, se advierten dos situaciones especialmente perfiladas: la permanente condición de inferioridad militar con que el país debió afrontar las crisis del periodo y, en íntima relación con lo anterior, la poca capacidad de maniobra que tuvo la diplomacia chilena para afrontar cada una de ellas. A lo anterior es necesario agregar la persistente creencia que una buena gestión diplomática hacía innecesario desarrollar capacidades militares equivalentes a la posición internacional –fundamentalmente regional– del país.

La inferioridad militar fue –naturalmente– consecuencia del bajo interés de la clase política por la función de defensa y de un exceso de confianza y dependencia del sistema de seguridad hemisférico, representado por el TIAR y el PAM. En alguna medida, aunque parezca paradójico, es muy posible que las leyes 7.144 y 13.196 hayan contribuido a lo anterior, en cuanto ambas representaron, objetivamente, una abdicación de la clase política de su obligación de atender financieramente a las necesidades de la defensa y, en consecuencia, la distanciaron de aquella.

En general, durante todo el periodo la opinión pública no tuvo oportunidad de advertir a cabalidad la desmedrada situación de las Fuerzas Armadas. El *ethos* militar y las tradiciones bélicas del país, rememoradas regularmente, sugerían ante el

ró nuevos aviones de transporte mediano y pesado, más helicópteros y, por primera vez, capacidad AWACS con el sistema “Cóndor”.

público capacidades que efectivamente estas no tenían. Solo en contadas ocasiones el tema de la defensa ocupó tribuna importante y aun así estuvo casi siempre contaminado por factores coyunturales de política contingente, lo que desvirtuó los debates resultantes. Esto ocurrió, por ejemplo, con motivo de las críticas al gobierno de la época vertidas por el Partido Nacional en 1968, a propósito de las crisis de ese momento que perfilaron los limitados medios militares disponibles; esto provocó una fuerte reacción de la Administración Frei, que subsumió dichas críticas en la tensa relación existente con dicho partido a propósito de la Reforma Agraria. Solo en 1969, con ocasión del “Tacnazo” el tema alcanzó a la opinión pública y aun en este caso se intentó disimular la magnitud del asunto y desvirtuar los orígenes del malestar castrense.

Luego, a mediados de los 70, cuando la situación militar fue más compleja la censura de prensa y el hecho que el régimen militar optó por mantener los aspectos militares de las crisis – y aún la verdadera extensión de estas– fuera del conocimiento público, al menos oficialmente, limitaron aún más el conocimiento de la opinión pública sobre la situación militar real. Además, objetivamente, los uniformados tenían poco interés en que el mundo civil comprendiera de la defensa, la que, después de todo, parecía ser entonces solo responsabilidad suya.

Sin embargo, durante todo el periodo en comento el estamento castrense sí dimensionó plenamente la magnitud de la situación, aunque no hizo públicas sus aprensiones, excepto en los actos de protesta ante la Administración Frei. La tradicional sujeción castrense a la autoridad política, incoada ya desde los tiempos de Diego Portales aseguró tal actitud. Pero, al mismo tiempo, la memoria institucional inherente a los institutos armados inevitablemente proyectó sus anhelos, temores y frustraciones de los 60 y 70 hacia las generaciones posteriores de uniformados. Esto sin duda contribuye en buena medida a explicar la extensión y vigor de los planes de modernización técnica que las Fuerzas Armadas pusieron en práctica a partir decenio de los 90.

La otra cuestión que emana nítidamente de los escenarios estratégicos del país en los 50, 60 y 70, es la poca capacidad de maniobra diplomática de Santiago para manejar las crisis y, en íntima e indisoluble relación con esto, la falta de coordinación y a veces, de sentido de propósito, entre la diplomacia y la defensa.

Esta ha sido una cuestión endémica en Chile, aunque de ninguna manera sea un fenómeno exclusivo y único suyo. Las causas son variadas pero llama poderosamente la atención que en los momentos de mayor debilidad técnica de las Fuerzas Armadas, no se hiciese un esfuerzo por mejorar la integración diplomacia-defensa lo que, objetivamente, hubiese potenciado el posicionamiento internacional del país y dado mayor espacio de maniobra a su política exterior. Es posible que la errada creencia en que una buena gestión diplomática hacía innecesario un poderío militar adecuado, tan funcional a las administraciones Alessandri y Frei Montalva, haya inhibido iniciativas en este sentido. Sin embargo, el fenómeno persistió durante el régimen militar y se proyecta hasta hoy, con pocas iniciativas concretas para superarlo⁵⁷.

Sea como fuere el periodo de tensiones regionales, directa o indirectamente, generó las condiciones para los procesos de modernización de la Defensa que se han desarrollado desde mediados de los 90 hasta el presente y que han provocado, objetiva aunque discretamente, un cambio en la ecuación estratégica regional el que, paradójicamente, parece ser plenamente comprendido solo por una parte la elite política chilena.

⁵⁷ Una de las propuestas más concretas y potencialmente más eficaces en esta materia fue la contenida en la primera versión de la Estrategia Nacional de Seguridad y Defensa, aquella que luego fue calificada como “borrador” (pese a haber sido difundida interna e internacionalmente), en el sentido que crear la figura del asesor presidencial de seguridad nacional, como coordinador y articulador de la Seguridad, la Defensa, la Política Exterior y la Inteligencia, apoyado por un *staff* proveniente de los ministerios de Relaciones Exteriores y Defensa y de la Agencia Nacional de Inteligencia. Tal figura, con las potestades adecuadas, y cercano al Presidente de la República, habría generado las sinergias necesarias entre las tres funciones, potenciando grandemente el posicionamiento exterior del país. Lamentablemente, por una serie de razones, ninguna genuinamente valedera, la propuesta se suprimió de la versión “definitiva” de la ENSYD. Ver NAVARRO, Miguel. *El Consejero Nacional de Seguridad ¿uno de los aportes más relevantes de la Estrategia de Seguridad y Defensa?* Columna de Opinión, Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos, 30 de julio de 2012.

III

HACIA EL SIGLO XXI; MODERNIZACIÓN, REFORMA, ÁRBITRO REGIONAL DE LA PAZ

Desde mediados del decenio de los 90, la función de Defensa en Chile ha experimentado un proceso de potenciamiento, diríase sin precedentes, como consecuencia del cual el país tiene hoy la mejor capacidad militar de su historia, tanto en sentido absoluto, es decir comparándose consigo mismo, cuanto regional, considerando la ecuación estratégica local.

Cronológicamente, el proceso comenzó a partir de mediados del decenio con la modernización de las Fuerzas Armadas, el que ha continuado, con mayor o menor énfasis, hasta hoy. Algo más tarde se inició la consolidación y la modernización de la institucionalidad política de la Defensa, que partió con los Libros de la Defensa y culminó, al parecer solo temporalmente, con la promulgación de la Ley N° 20.424, en enero de 2010.

Los Escenarios de la Defensa

Sabido es que la política de defensa y, en términos más generales, la función de defensa se ejecutan en el punto medio entre la política doméstica y la política exterior del Estado. Lo mismo es válido en las relaciones político-militares. Este es un fenómeno inmutable y obedece a las dinámicas y contenidos propios de la defensa⁵⁸. En consecuencia, y tal como ha ocurrido en otros periodos de la historia del país, los procesos de modernización y reforma de la Defensa de los últimos dos decenios han estado influidos tanto por la situación de seguridad externa de la República, cuanto por la evolución de la relación político-militar en la transición. También, y esto es especialmente relevante aunque no aparente, la forma, casi diríase traumática, como el país debió enfrentar militarmente las crisis de los 60 y de los 70, ha informa-

⁵⁸ Ver a este respecto, por ej. DILLON, G.M. *Defence Policy Making, a comparative analysis* Leicester University Press, 1988, Introduction. o NAVARRO Meza, Miguel. *La Conducción Política de la Defensa* en Revista "Política y Estrategia" Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos N° 96, 2004, especialmente 3 y 4.

do todo el proceso de modernización de las Fuerzas Armadas. En esto, la memoria institucional de los uniformados no olvidó las lecciones.

Desde luego, el escenario regional ha estado, en general, estable. Algunos países han mantenido sus reivindicaciones históricas pero sus cauces de expresión se han orientado, de momento, a soluciones jurisdiccionales, aunque dentro de escenarios de mayor tensión potencial; este es el caso de Perú que aunque llevó el diferendo marítimo a la justicia internacional, ha mantenido un cierto nivel de agresividad verbal y tensionamiento artificial con periódicas –y muy dramatizadas– acusaciones de espionaje en contra de Chile. Lo mismo es válido con respecto a Bolivia, país que mantiene una confrontación estratégica basal con Chile a propósito de obtener –ya que no recuperar– un acceso soberano al Pacífico.

Paralelamente, subsisten en la región ciertos temas de seguridad relevantes, de naturaleza política y geoestratégica, que inciden directamente en la seguridad de la República y que informan –o más precisamente, deberían informar– la perspectiva chilena sobre la seguridad regional, tales como la ausencia de un genuino mecanismo e instancia de debate y solución de controversias de seguridad que se susciten en América del sur.

Con Argentina, las relaciones de seguridad han mejorado ostensiblemente y en forma sostenida desde la firma del Tratado de Paz y Amistad de 1984, que dirimió definitivamente la cuestión de las islas del canal de Beagle y en términos más amplios la proyección e influencia de cada país en el escenario sur austral. Entonces, ambos países, al igual que en 1902, aceptaron una lógica división de sus aspiraciones y proyecciones geoestratégicas: Argentina al Atlántico y Chile hacia el Pacífico. Luego, la suscripción de los acuerdos Aylwin - Menem en agosto de 1991, bajo la égida de la “Declaración Presidencial Conjunta de Santiago” allanó el camino para la solución de la mayor parte de los temas fronterizos aún pendientes, 22, con la excepción del de Laguna del Desierto escenario de la crisis de 1965, y el de Campo de Hielo Sur. El primero de estos fue sometido a una decisión arbitral –que adjudicó la mayor parte del territorio en disputa a Buenos Aires, reconociendo implícitamente la situación de hecho que desde 1965 imperaba en dicha zona– y el segundo aún se encuentra pendiente.

A partir de este proceso Chile y Argentina optaron por establecer un modelo de seguridad cooperativa y, en términos más amplios, una suerte de alianza estratégica que incluye, además, factores políticos, comerciales, económicos y culturales. A lo anterior es oportuno agregar una visión compartida en torno al valor del multilateralismo en los planteamientos internacionales de ambos países. En esta misma lógica, no menos importante resulta el apoyo que Santiago ha proporcionado a Buenos Aires en el asunto de las islas Malvinas, tanto en forma bilateral como dentro del marco de MERCOSUR y UNASUR⁵⁹. Paralelamente, ambos países han profundizado sus procesos de integración económica, cultural y política.

En el campo netamente de la seguridad internacional, la relación con Argentina se ha volcado, principalmente, en tres componentes relevantes: la existencia, desde 1995, del Comité Permanente de Seguridad, en el que se tratan materias comunes de cooperación militar, seguridad regional y hemisférica; la Fuerza Conjunta Combinada “Cruz del Sur” para operaciones de paz y la realización de actividades militares (en sentido amplio) de cooperación, como es el caso de la Patrulla Naval Antártica Combinada que anualmente realizan las Armadas de Chile y Argentina en los mares polares.

En una perspectiva histórica, la relación con Argentina ha sido especialmente compleja y cíclica, alternado periodos de gran cercanía política con momentos de especial tensión; entre los amagos de guerra de 1878, 1899 y 1901 y luego en 1958 y 1978, se intercalan periodos de amistad y distensión de mayor o menor profundidad, sinceridad y extensión incluyendo, al menos, un experimento de alianza estratégica, el sistema del ABC a

⁵⁹ Así, por ejemplo, en junio de 1996 en la Declaración del Potrero de Funes los países de MERCOSUR más Chile y Bolivia, manifestaron su apoyo a Buenos Aires en este tema. De igual modo, los países integrantes de UNASUR han expresado su solidaridad con Argentina en varias instancias y, en noviembre de 2012, rechazaron el referéndum anunciado por el Gobierno de las islas Falkland sobre el destino de las mismas y que se llevó a cabo en marzo del año siguiente, con un resultado del 99.83% de los votos válidamente emitidos favorables a mantener la actual situación de las islas.

comienzos del siglo XX⁶⁰. En esta lógica, una cuestión especialmente relevante del actual estadio de las relaciones con Buenos Aires es su carácter balanceado y amplio, en el sentido que abarca elementos políticos, comerciales, culturales y de seguridad lo que, en teoría al menos, augura una mayor profundidad y permanencia.

La evolución de la situación con Argentina hace un vivo e interesante contraste con el caso peruano. Desde comienzos de los 80, Lima abandonó progresivamente el carácter abiertamente confrontacional de su relación con Chile, orientando sus reivindicaciones al plano diplomático y jurídico; los cambios políticos internos y la disminución de su poder militar contribuyeron naturalmente a dicho proceso.

Desde entonces, y desde la perspectiva de Chile la relación con el Perú ha experimentado una curiosa aunque esperable dualidad. Por una parte, el vínculo ha evolucionado significativamente en términos políticos y comerciales; Perú se cuenta entre los más importantes socios comerciales de Chile en la región y es uno de los principales destinos de las inversiones chilenas en el extranjero. Al mismo tiempo, un par de centenares de miles de peruanos trabajan en Chile, efectuando un aporte al desarrollo económico del país, y también al suyo, a través de las remesas que muchos envían de vuelta. Esta variante de la relación implicó la firma de un tratado de libre comercio bilateral en 2009 y luego la suscripción del acuerdo de la Alianza del Pacífico en 2011 (junto con México y Colombia), una iniciativa de integración regional de gran proyección hacia los escenarios políticos y comerciales del Asia-Pacífico.

⁶⁰ El Pacto del ABC (Argentina, Brasil y Chile) fue, en lo formal, un tratado general y amplio de no agresión, consulta y arbitraje entre los tres países. Fue originalmente propuesto por Brasil a Argentina y luego por ambos a Chile. Más allá de sus ritualidades diplomáticas, la iniciativa constituyó un reconocimiento explícito a la posición preponderante que los tres países detentaban en la región y un intento de estructurar y potenciar su capacidad de influencia regional y aun hemisférica. Al mismo tiempo pretendió contrarrestar la creciente influencia de Washington, la que a la sazón ya era vista con preocupación en el Cono Sur. Con todo, el pacto no fue ratificado por ninguno de los tres congresos.

Paralelamente, el Perú ha desarrollado una agenda reivindicacionista con Chile, alternando periodos artificiales de tensión, crisis y retórica belicista, sazonados con periódicas y mediáticas denuncias de espionaje, con momentos de distensión y aun una tímida cooperación en defensa con Santiago. Al mismo tiempo, ha orientado sus demandas territoriales hacia el ámbito jurisdiccional, bajo la égida del Pacto de Bogotá que ambos países suscribieron en 1948. En esta lógica, Lima preparó el caso de la delimitación marítima, demandó a Chile ante la Corte Internacional de Justicia de La Haya y obtuvo un fallo sorprendente y jurídicamente audaz en enero del 2014. Luego, y pese a que la Corte de La Haya acogió la tesis chilena respecto del límite terrestre, el Perú ha pretendido crear un caso a propósito del denominado Triángulo Terrestre cuya extensión de un par de hectáreas refleja, una vez más, el valor de los simbolismos en materia de reivindicaciones históricas.

Sabido es que la Historia es uno de los factores más permanentes y decisivos que condicionan los procesos decisionales de la política de defensa y de las relaciones de seguridad de los Estados. En esta perspectiva, la relación con el Perú refleja todas las grandezas, miserias y complejidades de países que han estado en guerra y que por una parte permanecen condicionados por los efectos históricos resultantes y que, por otra, comprenden la necesidad de definir e implementar fórmulas de convivencia modernas. Esta relación refleja también las diferentes percepciones entre países que han tenido dispar suerte en los enfrentamientos bélicos y cuyos respectivos recuerdos épicos afectan inevitablemente la óptica de cada sociedad respecto de la otra.

En esta dinámica, es posible avizorar fundadamente que en el futuro previsible la relación con Lima continuará condicionada por el mismo dualismo; una mirada al pasado, con fuertes reminiscencias y simbolismos militares, proyectados hacia su relación de seguridad actual con Chile y, al mismo tiempo, una agenda de cooperación e integración económica y comercial, fortalecida por coincidencias importantes hacia el Asia-Pacífico. Estas dualidades no son infrecuentes en las relaciones internacionales pero casi invariablemente generan, en el campo de la seguridad, escenarios complejos, sensibles y potencialmente explosivos.

Con Bolivia la situación es políticamente más compleja. Desde luego, en la medida que La Paz pretende un acceso sobe-

rano al Pacífico –el que solo puede obtener por territorio chileno– existe una confrontación estratégica primaria entre los dos países, en cuanto es objetivo fundamental de Chile mantener la integridad de su territorio. Por otro lado, la configuración geográfica de ambos países no deja a las pretensiones bolivianas reales alternativas geoestratégicas viables, que no afecten la continuidad geográfica de Chile. Es posible que la fórmula planteada por Santiago en 1975, el corredor al norte de la ciudad de Arica, sea la única fórmula viable, aunque, naturalmente, está sujeta a la aquiescencia del Perú el que, a su turno, hace de la continuidad geográfica con Chile un principio fundamental de su política exterior.

Por cierto, la confrontación con Bolivia no es nueva y de hecho La Paz la ha activado esporádicamente y con diversos pretextos e intensidades casi desde el momento mismo de la firma del Tratado de Paz y Amistad entre ambos países en 1904⁶¹. Por otra parte, en forma casi permanente la diplomacia chilena ha intentado, infructuosamente, sustraer a Bolivia de la esfera de influencia del Perú y acercarla a Santiago. Todas las diversas iniciativas de negociación emprendidas por Chile desde entonces –y actualmente esgrimidas por Bolivia en La Haya como fundamento de una pretendida “obligación” chilena– han obedecido en el fondo a tal estrategia diplomática, tan persistente como fallida.

Aunque el tema ha sido recurrente en las relaciones entre los dos países, con frecuentes planteamientos bolivianos en organismos internacionales e intentos normalmente infructuosos de La Paz de multilateralizar el asunto, durante la presidencia de Evo Morales ha adquirido un sentido a la vez más profundo y más amplio. Desde luego, el incluir la aspiración marítima en la Constitución de 2009⁶², más allá del contrasentido jurídico implícito en el hecho que una carta fundamental, que en esencia regula la vida política y ampara las garantías individuales al interior

⁶¹ Por medio del Tratado de 1904 Bolivia reconoció formalmente la soberanía chilena sobre la provincia de Antofagasta y Chile se obligó a otorgarle a La Paz las más amplias facilidades de puerto libre, a ejecutar a su costa y a favor de Bolivia diversas obras civiles y a pagar la suma de 30.000 libras esterlinas.

⁶² El artículo 267, inciso primero, de la Constitución Boliviana de 2009 expresa: “El Estado boliviano declara su derecho irrenunciable e imprescriptible sobre el territorio que le dé acceso al océano Pacífico y su espacio marítimo”.

del Estado, afecte derechos de otro país, ha dado al asunto una vigencia y permanencia expresada en el funcionamiento mismo del sistema político boliviano. A lo anterior es necesario agregar el carácter de cruzada doméstica que Evo Morales ha dado a la aspiración marítima, con la parafernalia institucional correspondiente. Lo mismo es válido para con la muy efectiva campaña mediática internacional emprendida por La Paz.

A diferencia de lo ocurrido en otros tiempos, la estrategia boliviana actual es omnicomprensiva, de larga proyección e incremental. En esta dinámica, la actual demanda en contra de Chile en la Corte Internacional de Justicia de La Haya es, posiblemente, solo un instrumento táctico más, complementario mas no alternativo a las demás iniciativas políticas relativas a su pretensión marítima. Así, la cuestión boliviana seguirá siendo un tema complejo, que demandará a Chile muchos esfuerzos diplomáticos y mediáticos y que, si excede lo diplomático, puede adquirir dimensiones de seguridad más complejas que las que actualmente tiene.

El escenario de seguridad regional del país sugiere estabilidad, en el sentido de no enfrentar cambios drásticos en sus lógicas geoestratégicas e históricas, y cierta predictibilidad, en cuanto las experiencias de los últimos 30 o 40 años permiten avizorar algunos patrones de comportamiento de los actores locales. Una cuestión fundamental aquí –y con grandes efectos de seguridad para la República– es la potencialidad de ocurrencia de crisis de súbito acaecimiento y rápido desarrollo, que requieren respuestas igualmente rápidas que combinen elementos políticos, diplomáticos y militares en grados variables y con intensidad igualmente gradual, lo que para Chile ha resultado usualmente difícil.

Esto es tanto más complejo en la medida que no hay una institucionalidad de seguridad regional funcional, fuerte, madura y desideologizada que permita descomprimir eventuales crisis locales, especialmente en sus variables estratégicas y militares. Esta carencia, a su turno, se ve potenciada por las brechas ideológicas que se aprecian en Sudamérica, cuyos efectos se proyectan de una manera diríase inevitable, a las cuestiones de seguridad internacional.

Modernización y reforma de la Defensa

Los procesos de modernización de las Fuerzas Armadas comenzaron a mediados del decenio de los 90. Las tres Instituciones de la Defensa, en forma independiente entre sí y con la aprobación general del Ministerio de Defensa aunque, preciso es decirlo, no bajo su dirección, definieron sus requerimientos tecnológicos, resolvieron sus visiones estratégicas particulares y ejecutaron, en el ámbito de su competencia y en los términos de la Ley 13.196⁶³, los programas de adquisiciones correspondientes. En el caso del Ejército, este proceso implicó también una reorganización total, abandonando el modelo de despliegue territorial que dicha institución asumió en el siglo XIX, por un despliegue operacional, concentrando sus unidades en aquellas zonas de mayor relevancia estratégica para el país⁶⁴.

En sus programas de modernización, las Fuerzas Armadas optaron por sistemas de armas modernos y de alta tecnología; con ello continuaron un patrón comenzado a fines del siglo XIX y aplicado esporádicamente durante el XX. En esto, las instituciones se vieron favorecidas por la gran disponibilidad de dichos sistemas generada en Europa por el término de la Guerra Fría; así, indirectamente, el denominado “*dividendo de la paz*” favoreció a Chile⁶⁵.

⁶³ La Ley N° 13.196, la actual Ley del Cobre, si bien entrega sus recursos a Defensa en forma permanente requiere para la implementación de cada programa pagado o garantizado por sus fondos, un alto nivel de intervención directa del Ejecutivo, a través de los decretos que autorizan los pagos correspondientes, en los que intervienen los ministerios de Defensa y de Hacienda. Tratándose de programas de gran magnitud, la autorización final es otorgada por el Presidente de la República, en mérito de lo dispuesto en el inciso 2° del artículo 24 de la Constitución, que otorga al Jefe del Estado autoridad plena sobre todo lo concerniente a la seguridad externa (y también interna) de la República, según las normas del mismo Código Político y del resto de la normativa vigente.

⁶⁴ Desde mediados de la primera mitad del siglo XIX, el Ejército, en ausencia de una fuerza policial centralizada y profesional, operaba también como una forma de constabulario para afianzar internamente el poder del Estado. Ver NAVARRO Meza, Miguel. *LA CONDUCCIÓN DE LA DEFENSA...* p. 50.

⁶⁵ El “*dividendo de la paz*” es el nombre genérico de la masiva reducción de gasto militar en Europa Occidental (aunque el fenómeno también ocurrió en Europa Oriental) luego de término de la Guerra Fría. Esto implicó también la

Los programas de las Fuerzas Armadas han sido muy amplios, incluyendo elementos de combate, de apoyo y de instrucción, así como la capacidad de efectuar mantenimiento mayor y modernización de los sistemas adquiridos, una cuestión especialmente relevante, a la que ha contribuido de manera significativa la industria de defensa nacional⁶⁶. Paralelamente, las instituciones de la defensa han actualizado sus capacidades operativas, especialmente su habilitación para operar en escenarios distantes e interactuar con países de la OTAN en una amplia gama de situaciones bélicas u operaciones de seguridad internacional.

Un componente importante de estos programas ha sido el mejoramiento progresivo de la capacidad de Chile de participar en Operaciones de Seguridad Internacional, sea bajo la égida de las Naciones Unidas o por iniciativa individual. Este proceso ha

reducción de los inventarios militares de varios países, lo que puso en el mercado secundario de armamentos sistemas de armas modernos y aun con una vida útil considerable. Este proceso está comenzando a revertirse en Europa, especialmente frente al repotenciamiento militar ruso y el incremento de las tensiones regionales.

- ⁶⁶ En caso del Ejército, sus programas de modernización han incluido la adquisición de tanques *Leopard 1* y 2 artillería autopropulsada de 155 mm (*M-109*) sistemas antiaéreos *Gepard* vehículos de transporte blindado de personal *Marder* equipamiento para ingenieros de combate y otros. De igual modo, la Aviación del Ejército ha incorporado nuevos aviones y helicópteros. En el caso de la Armada, luego de algunas vicisitudes, se compraron en Gran Bretaña una fragata Tipo 22 (Williams) y tres fragatas Tipo 23 (*Lynch, Condell y Cochrane*) y en Holanda dos fragatas Clase "L" (*Latorre y Prat*) y dos Clase "M" (*Blanco Encalada y Riveros*) dos submarinos tipo *Scorpène* (*O'Higgins y Carrera*) más los dos submarinos 209, dos petroleros de flota (*Almirante Montt y Araucano*) un buque de proyección estratégica (*Sargento Aldea*) varias lanchas misileras de origen israelí y alemán, numerosos medios auxiliares y una modernización y repotenciamiento importante de la Aviación Naval. A su turno, la Infantería de Marina ha recibido nuevos elementos de combate, artillería y apoyo. La Fuerza Aérea ha desarrollado su programa más importante y emblemático con la adquisición de 10 F-16 Block 50/52 nuevos y directamente en Estados Unidos y 36 F-16 A modernizados en Holanda, con todo el armamento necesario para sus cometidos aire-aire y aire-tierra. Ha incorporado también una significativa capacidad de reabastecimiento aéreo y de transporte medio y pesado con Boeing KC-135, Boeing 767 y Lockheed C-130, así como sistemas antiaéreos de alcance medio y sistemas de detección y apoyo. Es importante destacar que virtualmente todos los sistemas de armas actualmente en servicio con las Fuerzas Armadas de Chile son en este momento de uso estándar en la OTAN.

tenido una vertiente jurídica con la promulgación de la Ley N° 20.297 de diciembre de 2008 que regula en detalle la participación de fuerzas militares chilenas en este tipo de operaciones, y un componente operacional, subsumido en la modernización operativa y doctrinal de las Fuerzas Armadas, especialmente su capacidad de interactuar con fuerzas militares de otros países, fundamentalmente de la OTAN. Todo esto ha incrementado la capacidad de las Instituciones de la Defensa de actuar en apoyo a los intereses internacionales de seguridad del país⁶⁷.

Otro de los componentes más relevantes del proceso de modernización de la Defensa ha sido la incorporación del concepto de “tropa profesional” un contingente permanente de personal militar profesional, enrolado por un periodo fijo y con altos estándares de entrenamiento y motivación. El concepto fue establecido en la Ley N° 20.303 que modificó en varios acápites a la Ley N° 18.948 Orgánica Constitucional de las Fuerzas Armadas. En esto Chile comenzó a seguir las tendencias actuales en el mundo en materia de reclutamiento e integración de las fuerzas militares. Progresivamente se ha comprendido que los ejércitos de conscripción, es decir aquellos compuestos por un gran número de soldados reclutados como parte de un deber cívico y cuyo origen viene del periodo napoleónico, tienen poca utilidad en la mayoría de los escenarios estratégicos modernos; esto se aplica por igual a cometidos militares “clásicos” como a despliegues en fuerzas de paz o a la realización de otras tareas propias de las fuerzas militares.

En el caso chileno el asunto es importante por, al menos, tres aspectos. Por un lado, la promulgación de la Ley 20.303 fue el primer paso para la eliminación del sistema de servicio militar im-

⁶⁷ Es pertinente destacar que conforme a lo dispuesto en el inciso 4° del artículo 9 y en artículo 15 de la Ley N° 20.297, las fuerzas militares chilenas pueden participar en dos tipos de operaciones dispuesta unilateralmente por Chile, sin el amparo del Consejo de Seguridad de la ONU: a) cuando se trate proteger o evacuar un contingente chileno ya desplegado en una misión de paz y b) cuando se trate de proteger, rescatar o evacuar a chilenos no combatientes ni armados, que se encuentren en una zona de conflicto y con evidente riesgo para sus vidas. De la redacción de ambas disposiciones se desprende que, en ambos casos, las tropas chilenas pueden desplegarse sin una autorización de las Naciones Unidas.

plementado en 1901, que sirvió bien a las concepciones estratégicas chilenas del siglo XX que en algún momento y a falta de suficiente tecnología debió depender de grandes números de soldados pero que en los albores del siglo XXI ciertamente ya resulta obsolescente y casi anacrónico. En segundo término, el nuevo sistema se hace cargo de una de las realidades del escenario estratégico local, las crisis de súbito acaecimiento y rápido desarrollo, que requieren disponer de tropa en condición inmediata de despliegue y no sometida a las limitaciones de los ciclos anuales propias del servicio militar. En tercer lugar, la existencia de la tropa profesional es el correlato en materia de recurso humano a la masiva incorporación de tecnología de última generación que ha caracterizado al proceso de modernización militar en los últimos años.

En esta perspectiva, la implementación de la tropa profesional ha constituido un hito en la composición de la Fuerzas Armadas, especialmente del Ejército, y debería ser el impulsor de la eliminación definitiva del sistema del servicio militar. Es este un caso donde cien años de tradiciones no deberían comprometer la evolución futura de la capacidad estratégica del país.

Visto el asunto en perspectiva, resulta evidente que el proceso de modernización tecnológica de las Fuerzas Armadas fue consecuencia de la conjunción –diríase virtuosa para la seguridad del país– de tres factores: el apoyo político de varias administraciones, comenzando con la de Frei Ruiz-Tagle y especialmente con la de Ricardo Lagos y la primera Administración Bachelet. En segundo término, la funcionalidad de los planes de desarrollo definidos e implementados por las Fuerzas Armadas y, en tercer lugar, la existencia de la Ley del Cobre y los altos precios internacionales de dicho metal durante toda la década pasada. Este último factor merece especial consideración en cuanto aseguró la disponibilidad de recursos y, por su misma naturaleza, facilitó las decisiones políticas de las sucesivas administraciones que comprometieron su apoyo a los uniformados, evitándoles tener que tomar, y posiblemente explicar, opciones complejas en esta materia. En esta lógica, no es aventurado concluir que todo el proceso de modernización de las Fuerzas Armadas fue, en sí mismo, un influyente factor en la recomposición de las confianzas profundas entre el estamento castrense y las fuerzas políticas, lo que se vio potenciado por el paso siguiente: la modernización política e institucional de la defensa.

El proceso de modernización política e institucional de la defensa comenzó algo después del de las instituciones castrenses. Comprensiblemente, la aproximación de la autoridad civil a este tema fue cauta y gradual, intentando a un tiempo involucrar a los uniformados en tal iniciativa con un sentido de propósito compartido y, paralelamente, crear las primeras instancias para una genuina dirección política de la función de defensa.

El camino elegido fue la definición de una política de defensa explícita, plasmada en un Libro Blanco. Fue una aproximación correcta; desde los albores de la transición había un debate pendiente acerca de la existencia o no de tal política. Diversos eventos de naturaleza académica habían concluido que en Chile se había desarrollado, progresivamente, una política de defensa no explícita, consuetudinaria y cuya formulación había sido responsabilidad casi exclusiva de los militares. En consecuencia, resultó natural intentar definir tal política de una manera explícita e inclusiva, convocado a las autoridades civiles y al mundo castrense.

El primer intento, el Libro de la Defensa 1997⁶⁸, como política de defensa y publicación explicativa de la ejecución de la Función de Defensa, dejó mucho que desear, en cuanto no definió realmente tal política y estuvo lejos de los estándares internacionales sobre la materia. Es necesario tener presente que, en general, en los sistemas comparados, los libros blancos de la defensa cumplen tres objetivos fundamentales: servir de guía para la ejecución de la función de defensa, aplicable a civiles y militares por igual; informar a la opinión pública acerca de la forma como el Estado ejecuta tal función, partiendo de la premisa que esta se implementa mejor si cuenta con amplia legitimidad social lo que, a su turno, supone su conocimiento y finalmente, pero de ninguna manera es lo menor, contribuye a la disuasión al explicitar las capacidades militares de cada país y reafirmar su voluntad de emplearlas. Nada de esto se logró realmente con el Libro de la Defensa 1997. Sin embargo, su verdadero valor descansa en

⁶⁸ El nombre oficial adoptado para estas publicaciones fue el de Libro de la Defensa, evitándose cuidadosamente el de “Libro Blanco” para evitar la aparición de publicaciones de título directamente inverso, en la lógica de blanquinoegro.

que progresivamente, a lo largo de varios meses de trabajo, fue creando consensos, confianzas y sentido de propósito entre las autoridades civiles y los militares que trabajaron en su redacción. Este logro fue, a la postre, mucho más relevante para la modernización de la defensa.

El segundo intento, el Libro de la Defensa 2002, se aproximó bastante más a los estándares internacionales y definió por primera vez una política de defensa nacional. Desde luego, se benefició mucho de las confianzas ya creadas en 1996, acrecentándolas; también, aprovechó la experiencia previa incluso en cuestiones formales y de procedimiento. Luego, recogió más plenamente los cambios en el escenario global de seguridad internacional, lo que facilitó una perspectiva más amplia e integral de la Defensa Nacional.

Finalmente, en 2010, la primera Administración Bachelet publicó el tercer Libro de la Defensa, actualmente vigente. Aquí se concretaron todas las experiencias anteriores y se incorporó un desarrollo doctrinario más amplio, adicionando la Política Militar a la Política de Defensa y presentando un cuadro mucho más completo de la Función de Defensa. El Libro 2010 es el documento estándar de referencia en esta materia, tanto en lo conceptual como en lo doctrinal.

Los Libros de la Defensa, especialmente los últimos dos, han sido un mecanismo muy eficaz para hacer más eficiente la implementación de la función respectiva y para crear un vínculo efectivo entre el estamento político y los uniformados, en la lógica de las teorías de convergencia en las relaciones político militares⁶⁹ y complementario y más allá del estatuto jurídico que rige esta relación en los términos establecidos en la Constitución Política.

El segundo mecanismo de modernización institucional de la Defensa fue la reforma del Ministerio de Defensa, implementada en la Ley N° 20.424. Aunque el ministerio data de 1930 y en tal sentido fue uno de los primeros en el mundo en integrar en un solo Departamento de Gobierno la gestión política de las tres ramas de las Fuerzas Armadas, es un hecho que por una serie

⁶⁹ En relación a las teorías de convergencia en las relaciones político-militares, se sugiere SCHIFF, Rebecca L. *Civil-Military Relations Reconsidered: a Theory of Concordance* en "Armed Forces & Society" 22:1.

de razones fue concebido más bien como una agencia de control burocrático cotidiano de las instituciones de la defensa y, en consecuencia, careció siempre de la estructura y potestades técnica y legales para ejercer una genuina conducción de la Defensa en sede política, lo que hacía indispensable una reforma y modernización profunda⁷⁰.

Naturalmente, este era un tema más complejo que la definición de la política de defensa y comprensiblemente, el periplo del proyecto en sede Ejecutiva y luego en su trámite parlamentario, fue un tanto pausado, si así cabe expresarse. El asunto tuvo aristas filudas y debates intensos en el Congreso, especialmente en el ámbito de la conducción conjunta. Pero finalmente, la ley fue promulgada a comienzos del 2010. Irónicamente, debido al cambio de signo político de la Administración ese mismo año, le correspondió implementarla a un sector que salvo algunas y muy destacadas excepciones en el Congreso, poco o nada había tenido que ver con la gestación y definición del proyecto.

Sea como fuere, la Ley N° 20.424 significó una modernización profunda del Ministerio de Defensa, lo ha puesto a la par con los conceptos modernos de conducción de la defensa en sede política, le ha dado a sus autoridades los instrumentos para ejercer una genuina conducción de la defensa y ha sentado las bases para una efectiva conducción conjunta, aunque limitada a guerra externa o, más significativamente, para casos de crisis que afecten gravemente la seguridad exterior de la República.

Naturalmente, la estructura actual del Ministerio es perfectible, especialmente en reducir la brecha entre las estructuras de tiempo de paz y las de crisis o guerra y, de paso, aminorar los costos políticos inherentes a tal tránsito. Pero, en general, la iniciativa ha sido exitosa y, objetivamente, ha generado para el estamento político el desafío de constituirse en un genuino liderazgo civil en Defensa. Luego de algunos titubeos y altibajos iniciales, posiblemente inevitables, tal proceso está ahora en marcha.

A lo largo de los últimos 75 años la forma como Chile ha encarado los avatares de la seguridad internacional, sea en una perspectiva global en la dinámica de la Segunda Guerra Mundial

⁷⁰ Ver NAVARRO Meza, Miguel. *El Ministerio de Defensa y la organización política de la defensa* en revista "Fuerzas Armadas y Sociedad" año 12, N° 4, 1997.

y luego de la Guerra Fría o en una dimensión regional, manifestada en las tensiones y crisis de los 50, 60 y 70, ha constituido, en el fondo, un gran proceso de aprendizaje. La Segunda Guerra Mundial evidenció los riesgos y costos de una aproximación a la defensa limitada, obtusa y reduccionista, y para la Política Exterior los efectos de un excesivo dogmatismo jurídico y de una visión provinciana y marginal de los acontecimientos mundiales. La Guerra Fría, al tiempo que ratificaba las visiones parciales y marginales de la política mundial imperantes en las clases dirigentes del país, perfiló las limitaciones de Chile como potencia de tercer orden en el panorama estratégico global aunque también su valor como ejemplo de democracia y estabilidad política en una región donde ambas eran escasas. Las relaciones vecinales y las crisis locales de tres decenios hicieron patentes la falta de interés del estamento político por la defensa y una confianza diríase casi ingenua en el valor de los instrumentos e instituciones de seguridad. Luego, la situación durante las primeras etapas del régimen militar, al tiempo que debió encarar un escenario estratégico en buena medida heredado, mostró también los efectos en la seguridad externa del país de una política exterior ideologizada y a contrapelo de las grandes tendencias globales.

En este proceso, a contar del decenio de los 90, las lecciones de antaño o, al menos, algunas de ellas, han sido internalizadas por políticos y militares de consuno, tal como ha quedado evidenciado en las iniciativas de modernización de la Defensa, tanto en su perspectiva tecnológica, cuanto en su dimensión institucional. Pero hay algunos aspectos que requieren aún especial atención.

Por lo pronto, tal modernización ha producido un efecto inevitable, pero que posiblemente no fue debidamente advertido antes: hacer de Chile el árbitro de la paz en el subsistema de seguridad Cono Sur. Sabido es que en cualquier sistema de seguridad, el país militarmente más fuerte es el que asegura su estabilidad. Este es un fenómeno inmanente que se produce en forma natural, aunque el estado en cuestión no tenga el interés de asumir tal rol. La Historia abunda en ejemplos al efecto. Es igualmente axiomático que cuando un país pierde la condición de árbitro de la paz, posiblemente será reemplazado por aquel que constituye su rival más directo. También aquí la Historia proporciona interesantes casos. Esta no ha sido la primera vez

que Chile ha tenido tal responsabilidad; al término de la Guerra del Pacífico y antes de la irrupción explosiva de Argentina en el cuadro geopolítico regional, Santiago ya debió asumir tal papel. En aquel entonces este fenómeno fue advertido de manera intuitiva pero sagaz por el liderazgo político de la época, especialmente por Balmaceda, quien hizo del tema militar una de sus principales preocupaciones como gobernante. Afortunadamente, en aquel tiempo, a la voluntad política se sumaron los medios financieros para asegurar tal condición, aportados por los territorios reivindicados y adquiridos como consecuencia del conflicto.

Por otra parte, el sistema internacional en su conjunto evidencia signos de inestabilidad, sutiles pero persistentes, con la reaparición de conflictos de poder diríase “clásicos” en Europa Oriental, en el Medio Oriente y la región del Golfo Pérsico y en Asia Oriental. Aunque parecen geográficamente lejanos, tales confrontaciones pueden tener efectos espejo en otras regiones lo que, unido al rol más protagónico de Chile en el sistema internacional, sugiere prudencia y perspicacia en el ámbito de la seguridad⁷¹.

No menos relevante es la evolución de la naturaleza de la guerra, especialmente del conflicto de cuarta generación, que no admite fronteras, donde todas las formas de violencia están permitidas y que hace de la sociedad toda el campo de batalla. Paralelamente, el Derecho Internacional impone a los Estados –ya que no a los actores informales– restricciones y limitaciones significativas al uso de la fuerza, lo que es observado y evaluado por la opinión pública mundial. Esto de por sí sugiere la tercera etapa de modernización de la Defensa: la cuestión de los roles y misiones de las Fuerzas Armadas⁷².

En esta perspectiva, la preocupación actual evidenciada por la autoridad política en torno a la función de Defensa así como a la mantención de las capacidades tecnológicas de las Fuerzas

⁷¹ En este tema, ver por ej. KISSINGER, Henry. *World Order* Penguin Press, New York, 2014, Introduction; *The Question of World Order*.

⁷² En relación a esta materia se sugiere NAVARRO, Miguel. *DEFENCE SECTOR MODERNIZATION IN CHILE; THE NEXT STEP the question of the roles and missions of the Armed Forces* versión escrita de la conferencia presentada por el autor en la reunión anual del “RC-24 Armed Forces and Society” de la IPSA, Carlisle, PA, abril de 2015.

Armadas y a la integración de las políticas Exterior y de Defensa, parece indicar que las lecciones de los últimos 75 años han sido entendidas y debidamente aquilatadas, que el país no deberá enfrentar más crisis internacionales con débiles medios militares, que en tal caso, su diplomacia tendrá los espacios de maniobra necesarios, que la tradición de apego irrestricto al Derecho Internacional de su Política Exterior, valioso en sí mismo, no debe llevar al dogmatismo y ni cegar a la existencia de otros medios pacíficos de solución de controversias y que Chile podrá seguir asumiendo su actual posición en el Sistema Internacional.

LA ACADEMIA Y SU PRESENCIA EN EL DEVENIR NACIONAL

Julio E. Soto Silva

Preámbulo

No podemos iniciar esta parte sin referirnos a la importancia que tiene el análisis de los hechos bélicos en el desarrollo de la civilización, así como en la conducción de los Estados en la prevención y dirección de los conflictos armados. Nuestro país lo había evidenciado durante la Guerra del Pacífico, donde el Ejecutivo tuvo que asumir la realidad de la conducción política de la guerra y las propias instituciones, partiendo por el Ejército, vieron la importancia de la conducción estratégica, lo que llevó a la creación de la Academia de Guerra en 1886. Como se demostraría en unos años más, al inicio del siglo XX, la Primera Guerra Mundial confirmó las aprensiones en torno a un solo tipo de conducción y llevó a observar que este conflicto armado se debía analizar más allá de una visión puramente militar, naval o aérea, es decir no solo desde la perspectiva de las Fuerzas Armadas; surgiría así el concepto moderno de la Estrategia, primeramente esbozado por el general Foch y recogido y ampliado por otro oficial francés, el general André Beaufre, quien la definiría como *“El arte de la dialéctica de las voluntades que usan la fuerza para resolver su conflicto”*¹ y cuando se refiere a las fuerzas señala que no se trata solo de las fuerzas militares, sino que también de las diplomáticas, económicas y psicosociales, abriendo ya el concepto de que el dominio de la conducción superior de la guerra superaba el ámbito exclusivo de lo militar y entraba de lleno en el nivel más alto de la política.

¹ BEAUFRE, André. “Introducción a la Estrategia.” Editorial Rioplatense, Edición de la Academia Militar de Venezuela, Caracas 2002. p. 13.

Tal como se señala en el libro “Historia de la Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos”, Georges Clemenceau acuñó la famosa frase “*que la guerra era un asunto demasiado importante para dejarlo solo a los militares*”². Aun con todas las observaciones que se pueden hacer, resultó obvia la necesidad de ampliar el espectro de estudio para extrapolar las causas y consecuencias del conflicto. Asimismo, se percibió la multidimensionalidad del enfrentamiento armado, en sus aspectos económicos, internacionales, sociales y políticos de la vida del Estado en guerra, y de su adversario³, conforme a lo planteado por Foch.

Al mismo tiempo, no podemos dejar de señalar que había que tener presente otro aspecto muy importante de considerar, y que era que la asesoría del alto mando requería de una visión política superior, que debería mezclar los elementos técnicos y profesionales con una visión superior e integral. Con esa óptica se veía como necesaria la participación y conocimiento de los civiles en las áreas de la seguridad y la defensa, estableciendo el fundamento del diálogo creciente en el ámbito político-estratégico entre la posición profesional de los militares y los elementos de consideración política del ámbito del gobierno civil.

En el prólogo del libro “La Guerra, su Conducción Política y Estratégica”, del general Manuel Montt Martínez, se visualiza lo delicado y necesario del saber político y militar en la alta conducción política y estratégica: “*La conducción política de la guerra requiere, de parte de los antecedentes estatales, un conocimiento suficiente de los que a cada uno de los ejecutantes se puede pedir. Por ejemplo, una noción de las posibilidades estratégicas. La conducción estratégica, por su parte, requiere de los militares una noción de lo que sus acciones producirán como efecto en la escala nacional*”⁴.

Estas realidades irían conformando la necesidad de ampliar los conocimientos y preparación de los altos mandos de las fuerzas armadas y, al mismo tiempo, preparar a los estamentos superiores de la administración pública del Estado en materias

² ANEPE. “Historia de la Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos”. ANEPE, Santiago, 2006. p. 17.

³ *Ibid.*, pp. 17-18.

⁴ MONTT Martínez, Manuel. “La Guerra, su conducción Política y Estratégica.” Colección de Investigaciones ANEPE N° 23, 3ra. Edición, Santiago, 2010, pp. 23-24.

propias relacionadas con la conducción política y estratégica de la guerra, ya que se hacía impensable que la guerra y su conducción, al contrario de siglos pasados, fuese una cuestión solo de los militares.

Tal como lo señala el general Montt en su obra, *“Esta amalgama de la política y la estrategia no puede ser una novedad para nadie desde el momento que se aceptó como cierta la definición de Clausewitz, que dice, que la guerra es la continuación de la política por otros medios; sin embargo, no es menos cierto que tanto en la preparación como en la ejecución del conflicto, la política y la estrategia subsiste, nítidamente y sus misiones son precisas, por lo que se hace necesario hacer una división de ambas, para proceder a su estudio”*⁵. Ello viene a reafirmar la necesidad de esta educación tanto a civiles como a militares para prepararlos en la conducción política y estratégica de crisis y conflictos armados, a los que una nación se puede enfrentar.

Primeros pasos

Con estos antecedentes generales previos se pueden entender, entonces, los fundamentos pretéritos que con el correr de los años darían fruto a lo que hoy es nuestra Academia. En efecto, revisando la historia del Estado Mayor de la Defensa Nacional, hoy Estado Mayor Conjunto, podemos encontrar la semilla de esta importante gestación.

Sin embargo, pese a ser este Estado Mayor su principal gestor, es justo recordar que fue al amparo del Ejército de Chile donde se darían los primeros pasos, tomando en cuenta todos los acontecimientos recordados en el preámbulo y cómo se iban desarrollando los eventos entre ambas guerras mundiales. El año 1939 el entonces Comandante en Jefe del Ejército, general de división Carlos Rabé Fuentes, dispuso la ejecución de Cursos de Altos Estudios Militares que funcionaron bajo la dependencia directa del Estado Mayor General del Ejército, participando en

⁵ *Ibid.*, p. 47.

ellos generales y coroneles del Ejército, junto a oficiales delegados de las otras instituciones, Armada y Fuerza Aérea⁶.

En esos momentos se estaba en los prolegómenos de la Segunda Guerra Mundial, y las fuerzas alemanas se preparaban para iniciar su ofensiva hacia Polonia; observadores militares de todo el mundo, entre ellos chilenos, así como alumnos en las escuelas de estado mayor del ejército alemán, tomaban nota de las nuevas tácticas alemanas de empleo conjunto de aviones y blindados. De igual forma, tal como se explicó, las enseñanzas de la I GM señalaban la importancia de la dirección de la guerra con una visión política y como un esfuerzo estratégico que consideraba todos los elementos de fuerza de una nación, lo que más adelante se conocería conceptualmente como el Poder Nacional⁷. Estos antecedentes fundamentaban las medidas que había tomado el Ejército para la preparación de su alto mando, con las nuevas visiones de la conducción de operaciones y de la guerra ya que *“no era posible considerar que cada una de las instituciones, Ejército, Marina y Fuerza Aérea, obraran separadamente, sino que debían hacerlo en forma simultánea, apoyándose mutuamente para el logro del objetivo específico”*⁸.

Los Cursos de Altos Estudios Militares *“perseguían básicamente formar comandantes y asesores del más alto nivel dentro de las tres instituciones de las Fuerzas Armadas. Buscaban analizar el conflicto, no solo con una visión puramente castrense, sino integral,*

⁶ EMDN. “Estado Mayor de la Defensa Nacional, 1942-Bicentenario-1992”. EMDN, Camugraf Ltda., Santiago, 1992, p. 31.

⁷ Poder Nacional: Es el conjunto de herramientas que le otorgan al Jefe de Estado la capacidad para enfrentar los desafíos de la conducción política: i) recursos económicos, ii) recursos naturales, iii) capacidad profesional de su sociedad, iv) capacidad política de sus instituciones, v) capacidad industrial, vi) capacidad defensiva, vi) tradición y una capacidad cultural y social, el “ethos” nacional, entre otras, que lo distinguen de otros Estados. Este conjunto de elementos o capacidades es lo que se llama el “poder nacional”, y que sumado a la voluntad política del gobernante, permite al país avanzar en la consecución de esos objetivos. MOLINA, Carlos, SOTO, Julio, NAVARRO, Miguel y ROTHKEGEL, Luis. *“La Conducción de la Defensa Nacional: Historia, Presente y futuro”*. Libro Colección de Investigaciones ANEPE N° 26. ANEPE, Alfabetra Artes Gráficas, Santiago, 2012, p. 173.

⁸ ESTADO MAYOR GENERAL DEL EJÉRCITO. *“Historia del Ejército de Chile, Tomo IX: El Ejército después de la Segunda Guerra Mundial (1940-1952)”*, Estado Mayor General del Ejército, Santiago de Chile, 1985. Volumen IX, p. 132.

considerando sus causas y consecuencias, los aspectos propios de las relaciones entre los Estados, las variables económicas y los respectivos entornos vecinales. El elemento central era la definición de lineamientos de coordinación con el resto de la administración del Estado”⁹.

Pero, a fines del año 1941, más exactamente el domingo 7 de diciembre, la guerra que había empezado en Europa el 1 de septiembre de 1939 con la invasión a Polonia por parte de las fuerzas alemanas, usando el concepto de la “*Blitzkrieg*” o “*Guerra Relámpago*”, basada en la articulación del movimiento rápido de los blindados y la máxima potencia de fuego brutalmente aplicada, coordinado con el mortífero efecto del fuego de apoyo de los aviones de combate, iba a sufrir un dramático cambio elevándola a una guerra mundial donde se peleaba en casi todos los continentes del mundo. Al amanecer de ese día, una ofensiva aeronaval sorpresa efectuada por la Armada Imperial Japonesa contra la base naval de los Estados Unidos en Pearl Harbor, Hawaii, conmocionaría profundamente al pueblo estadounidense y al mundo entero. Ella estaba destinada a evitar la intervención de la Flota del Pacífico de los Estados Unidos en las acciones militares que el Imperio del Japón estaba planeando realizar en el Sudeste Asiático contra las posesiones de ultramar del Reino Unido, los Países Bajos y los propios Estados Unidos. Este ataque llevaría directamente a la entrada de los EE.UU. en la Segunda Guerra Mundial, tanto en los teatros de guerra de África y Europa, como del Pacífico.

Este hecho tendría un rápido efecto en nuestro país; efectivamente, el gobierno chileno, preocupado por la ampliación de la guerra, especialmente en el teatro del Pacífico como consecuencia del ataque a Pearl Harbor, y ante la eventualidad que el avance japonés pudiese llegar a las costas nacionales había que preparar su defensa, para lo cual no se contaban con los fondos necesarios, por lo que se promulgó la Ley 7.144 en diciembre de 1941, mediante la cual se creaba el Consejo Superior de la Defensa Nacional (CONSUDENA), organismo asesor en materias de defensa con el “*objeto de asesorar al gobierno en el estudio y resolu-*

⁹ ANEPE, *op. cit.*, p. 11.

ción de los problemas que se refieren a la defensa nacional relacionados con la seguridad exterior del país"¹⁰.

Creado el CONSUDENA y teniendo a la vista la experiencia que dejaba el empleo de las Fuerzas Armadas por los beligerantes, tanto en Europa como en el Pacífico, el gobierno chileno el año 1942 creó el Estado Mayor de Coordinación de la Defensa, con el objeto de que las Fuerzas Armadas de Chile fuesen empleadas en forma eficiente y conjunta, y se empezó a gestar el sistema de planificación nacional. Así, en la sesión secreta del Consejo Superior de la Defensa Nacional (CONSUDENA) del 18 de junio de 1942, con la participación del ministro de Defensa Nacional y los comandantes en jefe institucionales, entre otros, se acordó la creación del Estado Mayor de Coordinación de la Defensa Nacional que tendría como principales misiones: *i) el estudio de los planes generales de guerra, ii) la coordinación de la movilización y operaciones de las tres ramas de las Fuerzas Armadas, iii) la coordinación de las FF.AA. con las fuerzas vivas de la nación para la guerra, y iv) el estudio de asuntos de todo orden que tuvieran relación con la preparación del país para la defensa nacional*¹¹.

Con esta nueva cadena de acontecimientos que afectaba al mundo y en nuestro caso particular a Chile, más la creación del CONSUDENA y del Estado Mayor de Coordinación de la Defensa Nacional, el Curso de Altos Estudios Militares, por su propia naturaleza, pasó en 1943 del Estado Mayor del Ejército al Ministerio de Defensa Nacional y se convirtió en un curso regular bajo la dirección del Jefe del Estado Mayor de Coordinación que organizó los planes de estudios a las tres ramas de la Defensa Nacional. Finalmente, los profesores y las materias estaban directamente relacionados con los problemas de la defensa nacional y el estudio del plan de guerra nacional¹². Entre 1947 y 1948 se cumplieron satisfactoriamente los dos últimos Cursos de Alto Mando. El primero con diecinueve y el segundo con catorce coroneles respectivamente. La planificación de estos cursos de altos estudios militares estuvo a cargo del Estado Mayor General del Ejército y, de acuerdo con las orientaciones del Comandante

¹⁰ MOLINA, SOTO, *et al.*, *op. cit.*, pp. 82, 83.

¹¹ *Ibid.*, p. 95.

¹² ANEPE, *op. cit.*, p. 24.

en Jefe, las actividades comprendían, básicamente, conferencias así como planificación y ejecución de un juego de guerra. Paralelamente a estas actividades se entregaba formación, también, en temas relativos a la actualidad nacional e internacional, materias de política interna, economía y derecho internacional¹³.

Siguiendo los ritmos de los tiempos, el recién creado Estado Mayor de Coordinación de la Defensa Nacional lograría cristalizar la iniciativa del Ejército, que se mantuvo hasta el año 1948, cuando por medio del DS. N° 359 del 12 de marzo de 1947 crea la Academia de Defensa Nacional, dependiendo directamente del Estado Mayor de Coordinación, “destinada a los oficiales superiores especialistas en Estado Mayor y facultativamente para oficiales generales, de las tres ramas de la Defensa Nacional”. Además se fijaba, dentro de las tareas del citado Estado Mayor, la de dirigir y organizar los Cursos de Altos Estudios Militares, regulados a través de los planes de estudio elaborados por el Instituto y aprobados por los Comandantes en Jefe¹⁴. Los cursos eran dictados por profesores de las instituciones castrenses y estaban centrados fundamentalmente en los problemas de la Defensa Nacional.

Este conjunto de ideas quedó fundamentado en ese decreto de este modo:

“Considerando:

- a) La conveniencia de que el alto mando de las Fuerzas Armadas se mantenga instruido sobre los complejos y delicados problemas que dicen relación con la preparación del país para la guerra, con el aprovechamiento del total de sus recursos y con la dirección de operaciones combinadas en que participan fuerzas de tierra, mar y aire;*
- b) Que el alto mando de las Fuerzas Armadas se integra con oficiales generales, por lo que es de manifiesta conveniencia que los oficiales superiores de esas instituciones se encuentren debidamente capacitados para intervenir en su oportunidad en los problemas anteriores;*
- c) Que en las naciones más adelantadas se han creado Institutos destinados al objeto que acaba de indicarse;*

¹³ *Ibid.*

¹⁴ EMDN, *op. cit.*, p. 31.

- d) Que a los estudios del Instituto que se crea por el presente decreto deben concurrir oficiales superiores que cuenten con una preparación previa, la que solo se obtiene en los cursos regulares de las academias de guerra de las respectivas instituciones,
- e) Que es de indispensable conveniencia que el profesorado militar del mencionado Instituto pertenezca a la categoría de oficial general, salvo circunstancias calificadas y aprobadas previamente por el Ministerio de Defensa Nacional”¹⁵.

Esta Academia dependía directamente del Subjefe del Estado Mayor de Coordinación, siendo su primer director el general de brigada Humberto Luco Mesa, nombrado por el D.S. N° 360 también del 12 de marzo de 1947.

Al fin, los estudios realizados en los Estados Mayores Generales, además de las opiniones surgidas de las reuniones del Consejo Superior de la Defensa Nacional (CONSUDENA) así como las propuestas del propio Estado Mayor de Coordinación, se vieron cumplidos al contar con una institución académica que impartiera cursos a Oficiales Superiores de las Fuerzas Armadas, como una etapa previa para integrar los Altos Mandos Institucionales, y quizás lo más distintivo de ello era que “*esta formación abarcara aspectos de la Conducción Conjunta de la Guerra y globales de la Seguridad Nacional*”¹⁶.

Pasarían dos años para que una vez terminados los procesos de preparación docente, planificación, elaboración de los programas de estudio, selección de profesores, entre otros aspectos propios de una nueva organización académica, la novel Academia de Defensa Nacional iniciara sus funciones. El 1 de abril de 1949 partía el primer curso que tenía carácter de experimental, contando con alumnos de las tres instituciones de la Defensa Nacional “*ocho coroneles, seis capitanes de navío y tres comandantes de grupo*”¹⁷. Esta actividad se repitió anualmente mediante un curso al año.

¹⁵ ANEPE, *op. cit.*, p. 25.

¹⁶ ANEPE, *op. cit.*, p. 31.

¹⁷ *Ibid.*, p. 34.

En esos años la situación mundial y particular de Chile era muy distinta a la actual:

- Recién habían transcurrido algunos años desde el término de la Segunda Guerra Mundial, se estaba en plena Guerra Fría y Guerra de Corea, y en el Cono Sur de América aún existían conflictos fronterizos no resueltos.
- El 28 de agosto de 1950, en los últimos años del gobierno del presidente Gabriel González Videla, fue publicado el Decreto Supremo N° 37, cuyo número correlativo es coincidente con el DS del año 1945, en el que se menciona los Documentos Preparatorios de la Defensa Nacional y se clasifican en Primarios y Secundarios, según el organismo que los elabore (el Gobierno mismo o las FF.AA.)¹⁸.
- Se había dictado el DS 37 de 1954, sobre misiones y funciones de las Fuerzas Armadas, que establecía las misiones comunes y específicas de las instituciones de la defensa nacional¹⁹.

¹⁸ Dicho Decreto Supremo, que estuvo vigente hasta febrero del 2014, expresaba lo siguiente: “Los documentos preparatorios matrices de la Defensa Nacional, se clasificarán en Primarios y Secundarios, según sean elaborados por los organismos constitutivos del Gobierno mismo y de las Fuerzas Armadas en conjunto (Frente Bélico) o de otras reparticiones (Frente Interior, Diplomático, y Económico), respectivamente.

Los Documentos Primarios de la Defensa Nacional serán los siguientes:

Documento N° 1 Apreciación Global Político Estratégica

Documento N° 2 Doctrina de Guerra Nacional

Documento N° 3 Plan de Guerra Nacional

Documento N° 4 Plan de Acción Nacional

Documento N° 5 Plan de Movilización Nacional

Los Documentos Secundarios de la Defensa Nacional que elaboran las Fuerzas Armadas en conjunto, se denominarán como sigue:

Documento N° 1 Plan de Guerra de las Fuerzas Armadas

Documento N° 2 Plan de Movilización de las Fuerzas Armadas

Las definiciones correspondientes a cada uno de los Documentos Primarios y Secundarios y el esquema general de materias a que debe sujetarse su elaboración son las indicadas en el anexo adjunto”.

¹⁹ Posteriormente, en 1985, se actualizaría este Decreto Supremo bajo el N° 272 y ampliaría su alcance a misiones conjuntas de las Fuerzas Armadas.

- Por último, los acontecimientos derivados del episodio del islote Snipe²⁰, llevarían al presidente Ibáñez a proponer y promulgar la Ley 13.196, conocida como la Ley Reservada del Cobre, mediante la cual se aseguraba al CONSUDENA un ingreso permanente en moneda dólar proveniente de las utilidades dejadas en Chile por las grandes empresas mineras del cobre, con un piso de US\$ 8.500.000, la que aún se encuentra plenamente vigente, con algunas modificaciones.

Estos hechos irían conformando el cuerpo legal de la defensa nacional, *“que más que un proceso articulado, se trató de un proceso inorgánico y producto de respuestas a situaciones de apremio y cambios de paradigmas que vivió el país a lo largo del pasado siglo XX”*²¹, a ello se agrega que por otras situaciones, como por ejemplo, la ausencia de amenazas externas manifiestas disminuyó el interés gubernamental en materias de seguridad exterior, lo que se comprueba a través de la mínima atención dada a esta función en los programas políticos respectivos, hizo que el desarrollo de la defensa no se fundamentara en procesos, estructuras y actores debidamente integrados en un sistema.

Una relación político-militar débil y oscilante dominada por sucesivos períodos de inestabilidad institucional, unida a una deficitaria preocupación general sobre la defensa nacional, tal como se señala en el párrafo anterior, llevó además a la ausencia de una clara y definida conducción de esta función primaria del Estado.

El interés en materias de defensa, entonces, fue ocupado por determinados estudios difundidos en publicaciones del ambiente castrense acerca de la conducción de la guerra que, elaborados a partir de la dedicación particular de algunos integrantes de las instituciones de las Fuerzas Armadas por la materia, dieron lu-

²⁰ El incidente del islote Snipe tuvo lugar en 1958 entre fuerzas navales argentinas y chilenas, sin enfrentamiento directo entre ellas, cuando en una tensa relación vecinal con Argentina, naves de guerra de esa nación bombardean el faro levantado por la Armada de Chile, ubicado en el islote Snipe, en el canal Beagle, entre las islas Navarino, Picton y Grande de Tierra del Fuego.

²¹ MOLINA, SOTO, *et al.*, *op. cit.*, p. 97.

gar a una noción que relacionaba a la defensa nacional esencialmente con ese fenómeno político²².

Las situaciones antes descritas fueron la causa directa de la imposibilidad de lograr las condiciones requeridas para permitir que la sociedad en su conjunto dispusiera de espacios de discusión ajenos al devenir político contingente, en los que fuera factible establecer los lineamientos y acciones para disponer de un sistema de defensa en forma y, a partir de las doctrinas, estrategias y políticas correspondientes, configurar una conducción política y estratégica concordante con las mismas²³. Lo anterior iría conformando el contexto que posteriormente se conoció bajo el concepto de que en esos tiempos *“la defensa se entendía y visualizaba solo como un problema de los militares”*²⁴.

Estas realidades irían apuntando en la necesidad de contar con Oficiales Superiores y Generales con conocimientos que iban más allá de su propio saber y quehacer institucional, lo que redundaría en la importancia que este Instituto debería alcanzar, tal como tempranamente se señalara, como fundamento de la creación de la Academia de Defensa nacional.

Estructuración de un sistema de Defensa Nacional

Tomando en cuenta la gran influencia estadounidense en el continente americano, dentro del contexto de la Guerra Fría, se inició un proceso de difusión de los conceptos fundamentales de seguridad nacional que permearon las estructuras políticas, académicas y militares de la época, como una forma, según la visión estadounidense, de detener el avance y la irradiación de la doctrina marxista-leninista de los países del Pacto de Varsovia, fundamentalmente de la URSS.

Esta concepción de seguridad nacional fue el marco que introdujo un giro conceptual en nuestra estructura de defensa. Así, en marzo de 1960 mediante el empleo de los Decretos con Fuerza

²² SAN FRANCISCO, Alejandro y SOTO, Ángel (2006). *Un siglo de pensamiento militar en Chile: El Memorial del Ejército 1906-2006*, Centro de Estudios Bicentenario, Santiago. Citado por MOLINA, SOTO, et al., 2012. p. 88.

²³ *Ibid.*, p. 89.

²⁴ *Ibid.*, pp. 97-104.

de Ley (DFL), una modalidad que el Presidente de la República de la época usó para agilizar el proceso de reestructuración de la administración pública, autorizada por el Parlamento, promulga el Decreto con Fuerza de Ley N° 181, de fecha 23 de marzo de 1960 (DFL 181), que crea el Consejo Superior de Seguridad Nacional, produciendo un cambio conceptual desde la sola defensa nacional a la seguridad nacional, al instituirse el Consejo Superior de Seguridad Nacional (CONSUSENA) como el organismo de asesoría del Presidente de la República en materias de seguridad externa. Este nuevo consejo asume las tareas que originalmente tenía CONSUDENA, manteniendo este último solo la tarea de controlar el uso de los recursos provenientes de la Ley del Cobre.

Asimismo, este decreto crea la Junta de Comandantes en Jefe como el más alto organismo asesor del Ministerio de Defensa Nacional en materias que incumben a las tres instituciones y establece que el Estado Mayor de la Defensa Nacional (antiguo Estado Mayor de Coordinación de la Defensa) será el organismo de trabajo y coordinación del CONSUSENA, del Ministro de Defensa Nacional y de la Junta de Comandantes en Jefe.

Adicionalmente, el reglamento complementario del DFL 181 (DNL-207) crea y constituye los cuatro campos de acción (interno, externo, económico y de la defensa) como una forma distinta de organización del Estado para enfrentar en mejor forma el esfuerzo de la guerra, siguiendo los postulados de la Estrategia Total de Beaufre, ampliando a los campos de acción interno, externo y económico la responsabilidad de elaborar documentos secundarios.

Si se quisiera resaltar los aspectos más importantes o hitos que este decreto marcó en la historia de nuestra conducción de la defensa, se podrían establecer los siguientes:

- Creación de una estructura para la defensa nacional, al nivel más alto de la conducción del Estado para dirigir y asignar tareas y funciones a los organismos de nivel nacional en materias de seguridad nacional, lo anterior con la visión y concepción del empleo de los factores del poder nacional representados a través de los cuatro campos de acción (interno, externo, económico y de la defensa).
- Creación de la Junta de Comandantes en Jefe como órgano

asesor del ministro de Defensa Nacional, con importantes responsabilidades, dando otro impulso hacia la conducción conjunta de la guerra, ya prevista con la creación del Estado Mayor de Coordinación de la Defensa (hoy Estado Mayor Conjunto) en 1942.

- Ratificación de los documentos primarios y secundarios de la defensa nacional, definidos 10 años antes, como elementos esenciales para la conducción del país en tiempos de guerra²⁵.

Con esta estructura, el Estado asumiría la defensa nacional durante el resto del siglo XX y los nueve primeros años del siglo XXI. Esta organización sirvió en general para los propósitos de hacer descansar en ella el sistema de defensa nacional, dando un nuevo sustento de necesidad para el estudio de las materias relacionadas con la Seguridad y Defensa Nacional, ya no solo en las esferas militares, sino también en las políticas y de la administración pública.

La importancia de la ampliación de los conocimientos relacionados con la defensa del país, llevarían a que bajo la dirección del Jefe del Estado Mayor de la Defensa Nacional, ya en los años 60, se siguiera realizando el llamado Curso de Alto Mando, habiendo instaurado cursos para funcionarios civiles de la administración pública a partir del año 1961, con profesionales procedentes de algunos ministerios y universidades nacionales. Entre sus miembros estaban integrantes del Ministerio de Relaciones Exteriores que poseían rangos de primer, segundo y tercer secretario, y un ingeniero comercial del Ministerio de Economía, Fomento y Reconstrucción. Este hecho conduciría a lo que hoy conocemos como una de las características principales del Instituto, un lugar de encuentro entre el mundo civil y el militar donde se integran intelectualmente militares y civiles en la discusión de materias relativas a la defensa nacional, lo que facilitaría en esos tiempos los procesos de planificación a nivel nacional. En el plano estrictamente administrativo, a contar de ese año, la dirección del Instituto comienza a otorgar el título de Profesor de la Academia de

²⁵ *Ibid.*, pp. 97-99.

Defensa Nacional a todos aquellos docentes que *“hubieren cumplido dos años desarrollando esta delicada función formativa”*²⁶.

Particularmente, el año 1969, la Academia de Defensa Nacional en conjunto con el Estado Mayor de la Defensa Nacional y con el concurso de otros organismos del Estado, elaboró y aprobó oficialmente el documento *“Objetivo Político Nacional de Chile”*, que sería el punto basal de toda la planificación nacional y subsidiaria que se elaboraría por parte de los distintos Campos de Acción²⁷.

Estos trabajos iniciales fueron marcando el camino por el cual la Academia debía transitar tanto en lo académico como en sus tareas de investigación y asesoría y, al mismo tiempo, un reconocimiento tácito a las capacidades de sus profesores y alumnos.

Cabe recordar que en esos años el país debió enfrentar dos situaciones de crisis con sus países vecinos, como fue el caso del río Lauca con Bolivia y, posteriormente, el problema de Laguna del Desierto con Argentina.

En esa época y sin contar con una planta docente, se invitaba a profesores y académicos a impartir clases, dictar sus conferencias y dirigir talleres acerca de diversas temáticas. De igual modo, al no contar con una instalación propia estas actividades se realizaban en diversos lugares, tales como el salón de honor o auditorium del Estado Mayor General del Ejército, en las dependencias del Ejército dentro del edificio del Ministerio de Defensa Nacional en calle Zenteno. Otros tantos eran impartidos en la sala de Academias de oficiales de la Escuela Militar²⁸.

El impacto de la Guerra Fría y sus efectos en la vida política nacional

Según el autor Joaquín Fernandois, la política internacional fue política doméstica incluso antes que la Guerra Fría fuese tal. En efecto, ya en la década del 30 nuestro país sostuvo debates acerca del comunismo y su acción dentro de la sociedad, al pun-

²⁶ ANEPE, *op. cit.*, p. 29.

²⁷ EMDN, *op. cit.*, p. 43.

²⁸ ANEPE, *op. cit.*, p. 29.

to que, en el año 1947, se dictó la Ley de Defensa Permanente de la Democracia que persiguió proscribir las conductas de ese sector político²⁹. Coincidentemente, en ese mismo año Chile suscribió el Tratado de Asistencia Recíproca Interamericano (TIAR) que fue un logro de Estados Unidos al conseguir un acuerdo de seguridad “*en época de paz*”. De esa forma podría considerarse que a partir de ese evento el apoyo chileno a la creación de la Organización de Estados Americanos (OEA), y su correspondiente condena del Bogotazo, señalaba en forma clara que “*Chile pasaba plenamente a ser un actor alineado de la Guerra Fría*”³⁰.

La Guerra Fría, junto a todo el proceso de descolonización en los diferentes continentes, también significó el surgimiento de una gran cantidad de movimientos organizados que en su afán de luchar contra el sistema apelaron a la violencia armada y a veces terrorista. En América, particularmente en Sudamérica, se vio enfrentada a las acciones violentistas que provenían de grupos radicales tales como los montoneros, tupamaros y en el caso nacional del Movimiento de Izquierda Revolucionaria más conocido por sus siglas MIR. Como contraparte y ante este escenario casi generalizado, fueron desarrollándose teorías para enfrentar esta amenaza que se cernía con diferente intensidad en los países de este continente; así surgirían teorías sobre la lucha antisubversiva, sobre el conflicto de baja intensidad, y todos los modos y modelos de la estrategia que creó el general Beaufre, que se recogen en su obra “*Introducción a la Estrategia*”, donde precisamente señala que todos estos modos y modelos se enmarcan en el limitado espacio que deja el empleo de las armas nucleares, ya que el peligro de la confrontación Este-Oeste, caracterizada en esa época como el Pacto de Varsovia o Cortina de Hierro y la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), buscaban su predominio en un escenario donde la guerra era total y donde se potenció el arsenal nuclear de las grandes potencias mundiales de esa época.

No ajeno a ese contexto, recordemos la aprobación del DFL 181 en 1960 ya mencionado, se agrega que a fines del gobierno

²⁹ *Ibid.*, p. 30.

³⁰ FERNANDOIS, Joaquín. “*Mundo y fin de mundo*”, Ediciones de la Universidad Católica de Chile, Santiago de Chile, 2005, p. 251.

del presidente Frei Montalva se hicieron las primeras planificaciones frente a un eventual estallido revolucionario. La adscripción al bloque del mundo libre significó también aparte de una elección casi natural, forzada por los lazos con el mundo noratlántico, una pesada servidumbre que condicionó las visiones de seguridad hemisférica y el desarrollo de la estrategia nacional.

El fin de la Academia de Defensa Nacional

La llegada de Salvador Allende al gobierno trajo un sinnúmero de problemas derivado de la fuerte influencia del bloque soviético y de sus satélites, en el sentido de transformar a Chile en un campo de experimentos para lograr el poder de un modo “no revolucionario”; en efecto, la Unidad Popular quería efectuar la “transición al socialismo” en Chile. Tal como lo señala Fermandois, en todas las experiencias el poder revolucionario había podido expropiar un sector de la población, y el consumo se había restringido, sin que se pudiera articular una oposición política³¹.

Más adelante el mismo autor señala que en el caso chileno esto no podía hacerse. La transición se efectuaba en condiciones de una “sociedad abierta” en lo político y no se podía efectuar una expropiación drástica y masiva de bienes que sirviera de compensación a la caída del nivel de vida en muchas otras áreas³², sin embargo, las presiones de toda índole tanto de las alas conservadoras y de la extrema izquierda, así como la influencia internacional, proveniente de Cuba, que incluso mantuvo contingente armado en Chile y otros gobiernos de similar tendencia en el continente y en Europa, así como los esfuerzos de los Estados Unidos para evitar otra Cuba en su hemisferio, llevaría a una situación que hizo al país entrar en un torbellino político que condujo finalmente a la proliferación de grupos armados principalmente de izquierda, paralización de fuentes de producción y escasez de productos de primera necesidad que llevó a grandes protestas. Pronto la Cámara de Diputados testi-

³¹ *Ibid.*, p. 379.

³² *Ibid.*

moniaría la gravedad de la situación cuando el 22 de agosto de 1973 declararía el “*quiebre del Estado de derecho*”³³.

Sobre este marco se cimentará la creación de la Academia Superior de Seguridad Nacional, que vino a aplicar la teoría de la seguridad nacional como el bien superior a defender.

Los primeros años de la década siguiente verían las últimas actividades de la Academia. En 1972 se inició el Curso de Alto Mando con alumnos de las tres instituciones y también con algunos civiles invitados, en el período del mes de octubre y mediados de noviembre. Este curso dio especial importancia a los trabajos grupales, foros, charlas e incluso visitas profesionales a instalaciones civiles y militares³⁴.

Al año siguiente el curso se inició el 2 de julio finalizando el 14 de septiembre. Su estructura curricular y administrativa no presentaba mayores diferencias con el anterior. Sin embargo, y en virtud de los acontecimientos que se experimentaban en el país, fue postergado desde el 27 de julio hasta que se publicara una nueva disposición al respecto. La Academia no realizaría actividades académicas, solo algunas de carácter administrativas, terminando así un ciclo que había comenzado 26 años antes, en 1947.

La Academia Superior de Seguridad Nacional (ASUSENA)

Habiendo pasado los momentos más duros de la crisis institucional que vivió el país, el año 1974, el Presidente de la República determinó la necesidad de una refundación de la antigua Academia, disponiendo que una comisión especialmente destinada a ello planificara la creación de una futura institución que llevaría el nombre de Academia Superior de Seguridad Nacional (ASUSENA) a partir de lo que había sido la Academia de Defensa Nacional. La comisión elaboró un proyecto que sentaría las bases de su reglamento orgánico y de funcionamiento, que al mismo tiempo le otorgaría una estructura jurídica al Instituto.

Con esos antecedentes se dictó el Decreto Supremo N° 538, del 26 de diciembre de 1974, que creaba “La Academia Superior

³³ *Ibid.*

³⁴ ANEPE, *op. cit.*, p. 29.

de Seguridad Nacional”, durante el gobierno de las Fuerzas Armadas y de Orden con el propósito que quedó estampado en su Artículo 1°:

“Créase la Academia Superior de Seguridad Nacional, cuya misión será fundamentalmente consolidar los conocimientos necesarios para que los Oficiales Superiores de la Defensa Nacional y funcionarios civiles de alta categoría ejerzan funciones vinculadas con el desarrollo socioeconómico y la Seguridad Nacional”.

La Academia Superior de Seguridad Nacional (ASUSENA) quedó definida como una institución de Educación Superior que tenía por misión desarrollar actividades de docencia, investigación y extensión, destinadas a incrementar los conocimientos en materias de defensa y de seguridad en el personal de las Fuerzas Armadas, de las Fuerzas de Orden y Seguridad Pública, de la administración del Estado y del sector privado³⁵.

Como institución de Educación Superior, y con un rol superior a cualquiera de las instituciones armadas de la Defensa Nacional y de Orden se decidió encuadrarla como un organismo dependiente del Ministerio de Defensa Nacional y, en cuanto a relaciones de mando y subordinación, su dependencia era del Ministro de Defensa Nacional. De igual forma mantuvo relaciones de servicio con el Estado Mayor de la Defensa Nacional y con las instituciones de las Fuerzas Armadas.

Siguiendo las bases fundamentales que dieron paso a su creación, la Academia tuvo que adaptarse a los cambios derivados del entorno internacional o propio que experimentaba en su momento la sociedad nacional. Así, tempranamente la ASUSENA tuvo como elemento central de su ser lo que pasaría, a través de los años, a ser su rasgo más distintivo: el de convertirse en un punto de encuentro entre civiles y militares donde se pudiera discutir con una visión superior los temas de seguridad y defensa así como los tópicos sociales directamente relacionados. En el ambiente de la época se buscaba reforzar el frente interno, fortaleciendo la cultura de defensa e incrementando, al mismo

³⁵ *Ibid.*, pp. 33-34.

tiempo, la integración civil-militar conforme a los objetivos nacionales de la República de Chile.

Otro rasgo fundacional del Instituto fue su carácter de órgano de difusión y acción nacional, tanto en el ámbito nacional cuanto en la representación ante instancias académicas similares en el exterior.

El origen del proceso de interrelación entre civiles y militares se fue generando a partir de la constitución de los diferentes cursos y la realización de una serie de programas de seguridad y desarrollo donde convergían todos los alumnos. En este sentido, entonces, se podría hablar de un esfuerzo sostenido por integrar el ámbito militar a los otros del quehacer nacional compartiéndolo con un importante número de funcionarios civiles de la administración del Estado.

Hay que hacer mención que desde fines de los años 80 la interrelación con la sociedad se vuelve más relevante para la Academia. En efecto, las relaciones civiles-militares, concebidas como una relación dinámica, paulatinamente van interactuando comportándose como una integración cada vez más notoria principalmente en su labor de difusión externa³⁶.

Creada la Academia, inició sus actividades docentes el 18 de julio de 1975. Sin embargo, en mayo se designó como director el general de brigada Agustín Toro Dávila con la misión de iniciar sus actividades a contar de ese mismo momento. Para ello contó con las autoridades que se nombran a continuación: Capitán de Navío IM Hugo Opazo Stevenson (Infantería de Marina) Subdirector, General de Brigada Aérea (R) Ricardo Solari Thomas Jefe del Departamento I "Ciencias Militares", Coronel de Ejército Elio Bacigaluppo Soracco, Jefe de los Departamentos II de Ciencias Económicas y Administrativas y IV Extensión Académica y el Coronel de Carabineros Jorge Appel Mellado, Jefe del Departamento III de Ciencias Políticas, Jurídicas y Sociales. Con esa primaria organización cada departamento contribuiría a los cuatro cursos existentes: de Alto Mando, de Seguridad Nacional, de Administración Pública y los seminarios. El nervio de su actividad docente, como había sido desde sus primeros tiempos, el Curso de Alto Mando o CAM, que ha subsistido con modificaciones

³⁶ *Ibid.*, p. 34.

de su currículum, siempre dirigido a militares y, eventualmente, a civiles, para la comprensión de la conducción del conflicto, este dejó de impartirse en el año 2009.

El Curso de Alto Mando tenía como finalidad la preparación de oficiales superiores de las Fuerzas Armadas para ejercer e integrar los mandos conjuntos, sobre la base de doctrinas comunes. Era el más tradicional y el perfil del egresado tendía a subrayar la formación para afrontar situaciones derivadas de conmoción externa o interna y lograr una comprensión cabal de las relaciones entre el desarrollo nacional y la seguridad nacional. La aprobación de este curso se consideraba como requisito previo para el ascenso a la categoría de oficial general; en consecuencia el curso, con duración de treinta y dos semanas, quedaba integrado por oficiales superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea.

El segundo de los cursos era el de Seguridad Nacional cuyo propósito esencial era lograr en sus integrantes una clara comprensión de los fundamentos de la seguridad nacional, tal como se entendía entonces, vinculada con el desarrollo socioeconómico del país. Por su parte, buscaba capacitar a los alumnos para dirigir y coordinar la elaboración y aplicación de la planificación nacional. Estaba formado por coroneles de Carabineros, para quienes constituía un requisito de ascenso al grado de general, y también por altos funcionarios de la administración pública, con lo cual quedaban en condiciones de ocupar cargos de especial relevancia.

Por último, se comenzó a dictar, junto a los otros, el Curso de Administración Pública, el que estaba integrado por oficiales de las instituciones de la Defensa Nacional y por funcionarios civiles de diferentes ministerios y dependencias del Estado.

Como finalidad u objetivo general se buscaba la formación y capacitación de oficiales para que desempeñaran cargos de importancia en la administración pública. En particular aquellos que fueran más significativos desde el punto de vista de la seguridad nacional, capacitando a funcionarios civiles en el conocimiento global de la realidad nacional, sus implicancias en el desarrollo socioeconómico y la participación y relación con la seguridad nacional³⁷.

³⁷ *Ibid.* pp. 35-36.

Hacia fines de los años 70 la Academia consolidó su identidad institucional y también docente, estabilizándose en dos cursos semestrales sucesivos, denominados Cursos Básicos de Desarrollo y Seguridad Nacional, que se agregaban a los Cursos de Alto Mando y de Seguridad Nacional para oficiales superiores de los servicios que se impartía casi todos los años. También, a diferencia de los años anteriores, la Academia dejó de impartir el curso de duración anual de administración pública. Otro aspecto de relevancia para el Instituto fue la creación de la Beca Presidente de la República, el año 1978, como un premio de estímulo a un graduado civil de la administración del Estado para participar en el curso regular del Colegio Interamericano de Defensa en el Fuerte McNair en Washington DC. Esta beca ha sido un elemento importante en la motivación para que alumnos civiles de distintas procedencias accedan a integrar los cursos regulares históricos que la ANEPE ha mantenido como parte de su función educacional.

En ese sentido, la existencia de esta beca, que se ha entregado anualmente sin interrupciones desde el año 1988 hasta el presente, ha permitido que distintos graduados becados tengan la oportunidad para realizar un curso de alto nivel en un Instituto de prestigio situado en la capital de los Estados Unidos de América, lo que además del enriquecimiento propio que significa el curso, le permite acceder a otros beneficios de orden profesional, cultural y personal, que pocas otras becas establecidas en Chile pueden igualar; a lo anterior hay que agregar que el curso en mención, a diferencia de muchos otros de similar duración, se dicta en idioma español lo que constituye también, en cierta forma, una ventaja para el becado.

A partir del año 2010, al dejar de efectuarse el Diplomado de Estudios Políticos y Estratégicos heredero natural del Curso de Seguridad Nacional, esta beca se entrega a un alumno de las mismas características, proveniente del Programa de Magíster, constituyendo un valioso incentivo para los alumnos de postgrado.

Superado el momento más crucial para la seguridad internacional de Chile, el período comprendido entre 1978 y 1982, el cambio paulatino de la intensidad de acontecimientos externos influye en los énfasis nuevos de la integración civil-militar. Son tiempos en que, junto con superarse la crisis económica del año 1983, unido a los avances en la inserción de Chile en el mundo

crecientemente globalizado, van posibilitando la creciente necesidad de definir un itinerario constitucional que posibilite la restauración de la democracia³⁸.

Es así como parte importante de los esfuerzos gubernamentales de la década de los 80 estuvieron dirigidos a lograr la apertura de lazos económicos con el Sudeste asiático, sin perjuicio de avanzar en la institucionalización de los mecanismos de una futura democracia según los lineamientos de la Constitución Política de 1980 que marcaba un cambio en lo que a temas de política de defensa se refiere. Los lineamientos de esta Carta Fundamental contenidos, en esencia, en las bases de la institucionalidad, definían la tendencia hacia dónde conducir el proceso político y cuál sería el itinerario para regularizar la crisis vivida a partir de los años 70.

Este debate gestó una discusión en el seno de la “Academia de Seguridad Nacional” para modificar su nombre, buscando una alternativa que fuera capaz de concitar acuerdos. La decisión definitiva respecto de su nombre surgió luego de convocar a algunos académicos para discutir la denominación que tendría la futura Academia, adoptando el nombre con la que se denomina hasta ahora “Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos” (ANEPE), ya que se creía era más apropiada al quehacer que había venido desarrollando la Academia de Seguridad Nacional. Además, ello se unía al propósito de futuro que animaba a la Academia, en el sentido de fortalecer la “conducción política y estratégica”, en forma más acorde a las nuevas realidades.

Los cambios que se vivían a nivel nacional respecto a la reforma de la educación superior del año 1982, y la diferenciación de los tres niveles de educación superior (Universidades, Institutos Profesionales y Centros de Formación Técnica), se debía establecer la congruencia entre el nombre de la Academia y su nivel académico agregando el concepto “Político y Estratégico”, considerando al mismo tiempo que las escuelas matrices y las respectivas academias de las Fuerzas Armadas quedarían incluidas en la educación superior.

Ello no desvirtuaría la misión esencial de la Academia, más bien constituyeron etapas complementarias en su avanzar en

³⁸ *Ibid.* p. 47.

su deseo de generar programas de mayor nivel y complejidad. La formación de civiles y militares en materias de seguridad y defensa, tal como se había pensado años antes, siguió siendo el elemento unificador de todas sus etapas sucesivas como ocurre hasta el día de hoy.

Los planes generales de los cursos, en cuanto a duración y cantidad de horas, se mantuvieron similares durante mucho tiempo. En efecto, los cursos continuaron conforme a la orientación que se señala a continuación:

- Curso de Alto Mando, con un significativo centro de gravedad a las ciencias militares, seguido de las ciencias políticas.
- Curso Superior de Seguridad Nacional con centro de gravedad a las ciencias políticas, seguido de las ciencias económicas.
- Curso Superior Administración para el Desarrollo con un mayor centro de gravedad a las ciencias económicas y a las ciencias políticas.
- Curso Básico de Seguridad y Desarrollo Nacional con un centro de gravedad en las ciencias políticas, seguido de las ciencias jurídicas y sociales respectivamente.

El escenario en que se encontraba la ANEPE al término de los años 80

A fines del año 1989 el país estaba en el proceso de transición política, en el cual se ponía término al Gobierno Militar, y se iniciaba los preparativos para la asunción de las nuevas autoridades políticas elegidas en un proceso electoral reglado por la Constitución y las leyes respectivas.

Si bien es cierto existía un itinerario claramente definido para dicho proceso de transición, se había instalado en el ambiente político un grado no menor de incertidumbre respecto de los comportamientos de los nuevos actores. Circunstancia comprensible dado el prolongado lapso donde las autoridades del país habían sido designadas por la autoridad que ostentaba el poder político.

En ese contexto, la Academia sufría los efectos de inestabilidad propios derivados de la naturaleza particular de ese proceso de cambios políticos.

Contribuía a esa inestabilidad e incertidumbre el hecho de no tener respaldo legal que la sustentara, pues era un organismo creado por Decreto Supremo, que podía ser eliminado por otro Decreto Supremo. La Academia no tenía presupuesto propio, funcionaba con personal suministrado por las Fuerzas Armadas, Carabineros de Chile y la Policía de Investigaciones, a través de la figura de “comisión de servicio”. Los profesores, identificados como de planta de la Academia, eran contratados por las Instituciones mencionadas, permaneciendo en ella mientras estas los mantuvieran³⁹.

Los recursos para la operación de la Academia provenían de asignaciones fijas determinadas por las instituciones castrenses, incrementadas parcialmente por las matrículas que cancelaban las instituciones públicas por la asistencia a cursos del personal civil que designaban.

La información disponible a finales del año 1989 era abiertamente preocupante. La baja asistencia de alumnos proveniente de la administración del Estado se había reflejado ese año, al parecer por el resultado del plebiscito de 1988, que puso en evidencia un cambio de escenario en el mundo político nacional.

La proyección para el año 1990, en cuanto a cursos y alumnos, también era afectada, ya que no se sabía si las nuevas autoridades apoyarían el esfuerzo académico de sus funcionarios y si iban a existir o no postulaciones de otros ámbitos.

En los meses de enero y febrero de 1990 se realizaron esfuerzos y gestiones para obtener la dictación de una Ley Orgánica para la Academia, los que no prosperaron, manteniéndola en un estado jurídico precario, dependiente del Decreto Supremo de su creación y de los apoyos anuales que sus sostenedores decidieran mantener.

Según el Director de la época, general de brigada Javier Salazar Torres, su percepción percibida al momento del inicio de su gestión de mando era el de una institución académica de la Defensa Nacional orientada a profundizar el conocimiento y difusión de la Seguridad y la Defensa Nacional de los miembros de las Fuerzas Armadas, y de la Administración Civil del Estado, a

³⁹ Entrevista al GDB. Javier Salazar Torres, Director de la ANEPE, 1990-1994, realizada por el autor el 16 de marzo de 2015.

través de la realización de cursos y seminarios desarrollados con tales fines.

La comprensión de las características del nuevo escenario que se estaba conformando para el país en general, y para el sector de la Defensa en particular, hicieron que el Director resolviera redefinir la visión de la Academia⁴⁰.

En sus palabras, para el general Salazar *“era imperioso constituir la Academia como instancia de encuentro académico de la Defensa Nacional con la sociedad civil, generando confianzas entre ambos espacios, para perfeccionar el conocimiento que sobre Seguridad y Defensa requiere el país, tanto de sus autoridades políticas, como de su administración pública y la sociedad en general”*.

No era posible intentar la sobrevivencia de la Academia si no se demostraba la utilidad práctica que ella podía producir para avanzar en un área del conocimiento que estaba radicado con exclusividad en las FF.AA. Era absolutamente necesario pasar el concepto de Defensa como una función básica de la administración del Estado y que, para los efectos de proporcionar legitimidad a quienes estaban gobernando, era imprescindible que contaran con cierto grado de conocimiento de esta función.

Por razones obvias el acceso a otras instancias del conocimiento castrense, como eran las Academias de Guerra institucionales, estaba vetado para el mundo civil y no había entonces espacios académicos universitarios o centros de estudios especializados que pudieran abarcar esta área del conocimiento.

La puesta en práctica de las tareas que debían llevar a la Academia a la nueva visión definida fueron gradualmente aplicadas, con las debidas cautelas que el momento institucional y político exigían.

Una enumeración de acciones adoptadas puede graficar la gradualidad del avance establecido en los primeros dos años:

- Actualización del concepto de Seguridad Nacional, para compatibilizarlo con la existencia de las nuevas realidades.
- Organización de Seminarios de diversos temas del ámbito de la Defensa Nacional, con participación de académicos de las FF.AA. y de Centros de Estudios del mundo civil.

⁴⁰ *Ibid.*

- Participación de los académicos de la ANEPE en diferentes encuentros propiciados por los Centros de Estudios del mundo civil.
- Organización de seminarios, ciclos de charlas, mesas redondas y talleres de discusión académica, en temas de Relaciones Internacionales, en coordinación con la Academia Diplomática de Chile.
- Ampliación del círculo de asistentes a los eventos académicos programados, incluyendo directores de servicios públicos, subsecretarios, miembros del Poder Judicial, integrantes de las Comisiones de Defensa del Senado y de la Cámara de Diputados, creando las condiciones para que compartieran, en dichos eventos, con Oficiales Generales en retiro y miembros activos de las FF.AA.

Estas acciones y otras largas de enumerar fueron transformando la Academia en una instancia de contacto académico entre los diferentes actores del mundo intelectual y político del país.

Pese a la desconfianza que existía en la época, tanto del mundo militar como del civil propio del momento que se vivía, luego de los primeros dos años la ANEPE inició una nueva etapa donde se logró la consolidación de los Cursos de Alto Mando para las FF.AA. y los Cursos de Seguridad y Defensa para Miembros de la Administración Pública.

Gradualmente, las autoridades de la Defensa Nacional, tanto el Ministro como los Subsecretarios, establecieron relaciones fluidas con la Academia, entendiendo el rol importante que podía jugar en el ámbito del conocimiento del nivel político estratégico de la Defensa.

En ese orden de ideas, se logró respaldo ministerial para un conjunto de acciones en el ámbito internacional, entre las cuales se mencionan los viajes de estudio a la República Argentina y la ejecución de intercambios de visitas y utilización de bibliografía con la National Defense University, en EE.UU.

Es indudable que los avances logrados en ese período, respecto de la actual situación de la Academia, son extremadamente magros. Solo adquieren relevancia si se considera el contexto donde ocurrieron⁴¹.

⁴¹ *Ibid.*

Los años 90, la defensa, un problema de todos los chilenos

A fines de los ochenta había empezado a germinar el interés por conocer materias militares y relacionadas con la defensa nacional en algunos investigadores de origen civil y, poco a poco, se empieza a formar una pequeña masa crítica con cierto conocimiento de materias de defensa. Este germen caería en suelo fecundo. Así, en los años 90 se iniciaría una reevaluación de la función defensa, algo que era natural si se tiene en cuenta las exigencias de conducción de un Estado posmoderno⁴².

Por otra parte, subsistía la inexistencia de una política de defensa explícita, y un desinterés general por conocer los temas relativos a la defensa nacional, lo que conducía al hecho de que todo se reducía al conocimiento general que podían tener los militares. Este factor será fundamental para el desarrollo posterior de iniciativas tendientes a ampliar el espectro del conocimiento y dominio de las materias relacionadas con la defensa.

Habiéndose detectado esta situación, que era una parte del problema más global de poder aplicar las normas del DFL 181 en todos los actores públicos en materias de seguridad nacional, con la creación de la ASUSENA se había dado un importante paso en la búsqueda de una solución que pudiera entregar ciertas destrezas en materias relacionadas con la seguridad nacional, y con el desarrollo, que también ampliaran este conocimiento tan particular a otras esferas fuera del mundo eminentemente militar y transformar este hecho paradigmático de que la defensa era solo un problema atingente a los militares⁴³, pero eso no era suficiente.

Según el académico Juan Fuentes Vera, el restablecimiento de la democracia en Chile el año 1990 permitió el inicio de una discusión acerca de la existencia y sentido de la política de defensa nacional en la nueva realidad, y por otra, la reinserción internacional del país significó la actualización de la política exterior y de defensa⁴⁴.

⁴² MOLINA, SOTO, *et al.*, *op. cit.*, p. 104.

⁴³ *Ibid.* pp. 102–103.

⁴⁴ FUENTES Vera, Juan A. (2009). “Los Libros de la Defensa Nacional de Chile como Instrumentos de Política Pública”, Colección de Investigaciones ANEPE N° 22, Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos, Santiago de Chile, citado por SOTO, Julio en “La conducción de la Defensa en Chile 1960 al 2010:

La discusión sobre la existencia de una política de defensa tuvo su origen en el tránsito ocurrido en el proceso de toma de decisiones desde los altos mandos militares a las autoridades elegidas democráticamente. En efecto, a comienzo de los años noventa se cuestionó la existencia de una política de defensa, llegándose entonces a un resultado dudoso, puesto que algunos pensaban que ella no existía, mientras que otros consideraban que sí, pero que no estaba explicitada.

Hubo un intenso debate respecto de la existencia o no de una política de defensa nacional, cuestión en la que concurrían diferentes visiones políticas, y como también experiencias disímiles respecto de su vinculación con las instituciones armadas.

Para generar un consenso respecto de la función defensa se organizó un seminario en la Academia de Guerra del Ejército en 1991, donde se concluyó que el Estado de Chile a lo largo de toda su vida independiente había configurado una política de defensa, pero que no estaba explicitada. Ello se explicaba porque parte de este fenómeno surgía por el hecho que su elaboración estaba confiada al secreto militar, como por el desconocimiento de la función defensa por los civiles antes del 73. Dicha situación estaba cambiando y todos los sectores políticos y sociales interesados quisieron conocer dónde estaba esa política, diseminada en un sinnúmero de documentos jurídicos de diverso rango, y estructuras también diversas, que hacían muy difícil acceder a su conocimiento y comprender en su conjunto la institucionalidad de la defensa en Chile.

En dicho evento la Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos tuvo un destacado papel, mediante la participación de su Director, con su presentación intitulada "Política de Defensa. Un enfoque nacional"⁴⁵.

Entre los años 1994 y 1996 se enfrenta formal y decididamente la tarea de desarrollar y formular una política de defensa explícita. En la cuenta a la nación, efectuada el 21 de mayo de

¿un problema de los militares o de todos los chilenos? en MOLINA, Carlos, SOTO, Julio, NAVARRO, Miguel y ROTHKEGEL, LUIS. "La Conducción de la Defensa Nacional: Historia, Presente y futuro". Libro Colección de Investigaciones ANEPE N° 26. ANEPE, Alfabetas Artes Gráficas, Santiago, 2012, p. 105.

⁴⁵ Op. cit., ANEPE, p. 64.

1994, el presidente Frei señaló que en el lapso de un año se entregaría un informe acerca del estado de la defensa nacional, expresando en el Exordio del Libro de la Defensa Nacional 1997 palabras que tendrían un efecto especial en las tareas y misión de la Academia, al señalar que:

“La Política de Defensa es una tarea nacional, esto es, una política de Estado, suprapartidista, coherente, consensual y gestada en el seno de las instituciones democráticas. Así lo afirmé el 21 de mayo de 1994, cuando asumimos también el compromiso de publicar el Libro de la Defensa Nacional, que expusiera a toda la ciudadanía los objetivos y los instrumentos de la Política de Defensa. Estamos cumpliendo con ese compromiso. La defensa de la soberanía es una responsabilidad de todos los chilenos, no solo de las instituciones dedicadas a ese fin específico, más aún en una democracia moderna que busca la integración de todos en torno a las grandes tareas nacionales. Ampliar la participación ciudadana es un tema contemporáneo y decisivo para profundizar y consolidar la democracia, y por ello es significativo que lo estemos haciendo en un área tan sensible como la Defensa Nacional.

Esta publicación busca acrecentar la conciencia de todos los ciudadanos respecto de la importancia de su aporte y participación en un factor relevante para nuestro futuro como Nación. Cada chileno tiene tanto el derecho como el deber de conocer las orientaciones y los contenidos de la Política de Defensa. Para cumplir con este mandato de la democracia, damos a conocer este libro, que aborda los principales temas en esta materia”⁴⁶.

Esta iniciativa, liderada por el entonces ministro de Defensa Nacional, Edmundo Pérez Yoma, partió con sesiones de intenso trabajo que convocó a personalidades, organizaciones, centros de estudios de todo el espectro político y académico del país; así como de las instituciones de la defensa nacional, debatiendo y trabajando por más de dos años sobre los aspectos más trascendentes en materias relacionadas con la defensa nacional, donde la Academia cumplió un importante papel participando institu-

⁴⁶ Ministerio de Defensa Nacional: “Libro de la Defensa Nacional 1997”, MDN, Santiago, 1997, p. 13.

cionalmente a lo largo de todo el proceso de construir confianzas entre el ámbito civil y lo profesional militar. Esta inédita expresión de formulación de una política pública queda reflejada en las palabras del ministro de Defensa cuando presenta el citado libro:

“En países que han gozado de una paz duradera, como es el caso nuestro, suelen surgir en ciertos grupos sociales tendencias a cuestionar algunos de los fundamentos de la defensa. Sin embargo, la defensa es una función primaria del Estado y una responsabilidad permanente del conjunto de la sociedad. Porque ni la paz elimina la necesidad de Fuerzas Armadas, ni la defensa es un asunto exclusivo de los militares. Siendo así, no resulta aconsejable prescindir de la opinión militar en las decisiones sobre temas que afectan nuestra soberanía y nuestros intereses nacionales, ni de la opinión civil en asuntos donde una perspectiva no castrense pueda enriquecer una determinada apreciación estratégica. La única condición exigible a ese diálogo, si de una Comunidad de Defensa se trata, es que se caracterice por un ánimo dispuesto a comprender más que a prejuzgar, a concordar más que a discrepar, a converger más que a divergir”⁴⁷.

La aludida Comunidad de Defensa⁴⁸ iba a tener a partir de ese momento un lugar para el debate de las ideas en torno a la

⁴⁷ *Ibid.* p. 19.

⁴⁸ Comunidad de Defensa: Grupo constituido por militares y por civiles, provenientes principalmente de centros académicos y partidos políticos, cuyo común denominador es su conocimiento y experiencia en materias de defensa y que tiene por propósito fundir las vertientes de pensamiento civil y militar en la investigación y discusión de los temas generales que dicen relación con la defensa nacional. La participación de esta comunidad en diferentes iniciativas de la defensa nacional, en el caso chileno ha sido clave para el proceso de acercamiento entre civiles y militares a partir de 1990. Aunque su activación se realizó con motivo de la elaboración del Libro de la Defensa Nacional de 1997.

También esta comunidad ha participado en el proceso de modernización del Servicio Militar Obligatorio y, finalmente, en la revisión y elaboración del segundo Libro de la Defensa Nacional que se publicó el año 2003, así como en el LDN-2010.

La comunidad no tiene una organización ni estructura fija, sino que es dinámica y se nutre debido al interés de personas que, una vez introducidas y co-

Defensa: la Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos, respondiendo así a lo expresado muchos años antes en el sentido de ser *“un lugar de encuentro entre civiles y militares”*.

La elaboración de ese libro de la defensa, pionero además en el contexto continental, marcó una metodología que muy prontamente sería utilizada para nuevos proyectos de políticas públicas y modernización del sector de la defensa, instancias donde la Academia tuvo una función principal. En efecto, el Foro sobre la Modernización del Servicio Militar Obligatorio, la participación de Chile en operaciones de paz, la incorporación de la mujer a las Fuerzas Armadas, la homologación de la forma de medir los gastos de defensa con los países vecinos, la previsión de las Fuerzas Armadas y la elaboración, a partir del año 2001, del segundo Libro de la Defensa Nacional marcarían el rol que jugó la Academia dentro de la Comunidad de Defensa, siendo un actor vital para el éxito de esas iniciativas. A lo anterior se sumó el interés del Estado de Chile de hacer que la temática de defensa fuese conocida por todos los estamentos de la sociedad chilena, y no solamente por las instituciones de las Fuerzas Armadas, ya que se pretendía que la Defensa debía entenderse como una responsabilidad nacional, social, donde cada ciudadano tiene un rol que desempeñar.

Ello condujo a que la Academia tuviera un rol más activo en la difusión de las materias relacionadas con la seguridad y la defensa así como de la naciente política de defensa, lo que junto al fortalecimiento de las tareas propias de su acción tanto en lo docente como en la investigación y la extensión, hizo que muy pronto se encontrara en un ambicioso programa destinado a promover, en el ámbito que le es propio, estudios cada vez más

nocido los temas del ámbito de la defensa nacional, manifiestan su voluntad de participar ya sea en forma individual, o bien a través de centros de estudios o “think tanks” relacionados con el tema. Estos centros de estudios son transversales a la realidad política nacional, y cuando se convocan, permiten darle a los temas en discusión la pluralidad propia de los regímenes democráticos ya que de una u otra forma ellos representan las diferentes vertientes, líneas de pensamiento y/o puntos de vista de diferentes sectores y actores del quehacer nacional.

Con la participación de estos grupos, representados en la comunidad de defensa, se busca, por otra parte, darle la connotación de política pública a la política de defensa. MOLINA, SOTO *et al.*, *op. cit.*, p. 136.

profundos sobre la situación que se vive en el mundo en tópicos de seguridad y defensa, contribuyendo en forma importante al aumento y la difusión del conocimiento tanto en la esfera civil como militar.

En este aspecto, hay que enfatizar que su misión es precisamente difundir la temática relacionada con la defensa y seguridad en la sociedad y reflejar su complejidad teórica mediante sus cursos. Más concretamente lo que se persigue es generar un espacio académico para la reflexión y el diálogo de las diferentes perspectivas, en el marco de los criterios propios de la disciplina.

A sus cursos regulares de Alto Mando para Oficiales Superiores de las FF.AA. y el Diplomado en Estudios Políticos y Estratégicos, heredero del Curso Superior de Seguridad Nacional, se unió en 1999 un Seminario Especial para Oficiales Generales y Almirantes recién ascendidos, con el propósito de reflexionar sobre la visión del Estado respecto de la seguridad y defensa nacional, así como para compartir conocimientos y experiencias en torno al desarrollo de los diferentes elementos de la Política de Defensa Nacional.

Quizás el hito más relevante en el ámbito de su función educacional, dentro de la historia de la Academia, fue el reconocimiento como Instituto de Educación Superior, en virtud de lo dispuesto en la Ley N° 19.584 de 21 de agosto de 1998, que modificó la Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza. Esta designación le otorga la capacidad de entregar títulos de pre y postgrado lo que significó un enorme paso en su devenir; como también poder realizar programas de Magíster y Doctorado, así como de pregrado⁴⁹.

Lo anterior llevaría a la conformación de un Departamento de Postgrado que a través de los años tuvo diferentes connotaciones, hasta que finalmente en el año 2013 se le dio una organización propia, independiente y estable, con un Jefe de Departamento, una Secretaría, dos profesores coordinadores de cursos y un claustro académico que integra a los docentes para los cursos, además, conforme a las normas de la Comisión Nacional de Acreditación cuenta con un Comité Académico de Postgrado que

⁴⁹ Entrevista al GDD. Roberto Arancibia Clavel, Director de la ANEPE, 1995-1999, realizado por el autor el 20 de abril de 2015.

regula todas las actividades relacionadas con el desarrollo del programa, tanto en cursos presenciales como a distancia.

Durante el año 2002 se buscó alcanzar algunos objetivos que consideraba importantes⁵⁰ entre los que figuraban: variar la composición de profesores integrando más civiles; seguir abriendo las opciones para que académicos civiles pudieran publicar ensayos y estudios en la revista institucional y, a la vez, iniciar la serie Colección de Investigaciones, publicando allí las investigaciones más destacadas que año a año se financiaban con un presupuesto específico para mejorar la investigación, todo ello con el fin de acrecentar el valor académico de las actividades docentes y fortalecer el programa de magíster como un todo.

En el año 2004 se integra al Consejo de Enseñanza de las Fuerzas Armadas, máximo organismo coordinador de la enseñanza que se imparte en dichas instituciones, pasando a integrar a raíz de ello el sistema de educación en las Fuerzas Armadas.

En virtud de su nueva calidad de Instituto de Educación Superior reconocido por el Estado y acorde a los lineamientos de la Política de Defensa del Estado de Chile, así como a lo expresado a propósito del lanzamiento del primer Libro de la Defensa, la Academia imparte, desde agosto de 2000, un Magíster en Seguridad y Defensa, orientado a capacitar a civiles y uniformados en temas de defensa, habiéndose fijado como objetivo el de *“formar profesionales para que se desempeñen en funciones relacionadas con la seguridad y defensa en el ámbito político-estratégico, que puedan desarrollar actividades como asesores, analistas, planificadores, investigadores o docentes, en el sector público o privado”*⁵¹.

Este desafío llevaría a un nuevo impulso en las otras áreas propias de la educación superior, la extensión y la investigación, que si bien estuvieron presentes desde sus inicios con esta nueva calidad y la profundidad que requieren los programas de postgrado, adquirieron una connotación aún mayor⁵².

En el ámbito de la extensión, la Academia celebró un convenio con la Academia Diplomática Andrés Bello (ACADE), cons-

⁵⁰ Entrevista al GDA. (A) Javier Anabalón Quiroz, Director de la ANEPE, 2002, realizada por el autor, el 9 de abril de 2015.

⁵¹ *Op. cit.* ANEPE p. 59.

⁵² *Op. cit.* Entrevista GDD. Arancibia.

tituyéndose en uno de los esfuerzos pioneros en el ámbito académico en orden a iniciar un esfuerzo conjunto entre el mundo civil y el uniformado, para revisar temas vinculados al área de las relaciones internacionales. Junto a ello se inició un ambicioso programa de intercambios y convenios académicos con diferentes universidades e institutos de educación superior tanto nacionales como extranjeros, destacándose entre los internacionales los firmados con la National Defense University de los Estados Unidos de América, el Instituto Gutiérrez Mellado de España, Sandhurst Military Academy y Universidad de Cranfield de Gran Bretaña, el Colegio Interamericano de Defensa de la Junta Interamericana de Defensa y la National Defence University de la República Popular China. Junto a ello, con el afán de poder difundir las materias propias de la Seguridad y Defensa a nivel nacional, se subrayan los convenios firmados con la Universidad de Concepción, Universidad de Magallanes, la Universidad Arturo Prat, la Universidad de Santiago, con el Instituto de Ciencia Política y el de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile, la Pontificia Universidad Católica de Chile, la ACADE y con la Universidad de Tarapacá en Arica y muchas otras.

En ese último ámbito se logró otro importante hito en la historia de la Academia al desarrollar, según su Director, el año 2002⁵³, en conjunto con la Universidad de Concepción un Programa de Magíster en Seguridad y Defensa habiéndose completado a la fecha tres programas con esa casa de estudios, esperando, una vez terminado el tercer curso actualmente en proceso de titulación de sus últimos alumnos, reiniciar un cuarto proceso. Las actividades realizadas con las universidades de las zonas extremas del país han permitido, junto con extender el brazo académico de la Academia, ejecutar importantes eventos de extensión, permitiendo realzar la importancia de las materias de la seguridad y defensa en esos ámbitos regionales, y aplicadas a cada una de esas realidades.

En el área de Investigación, la Academia ha realizado una labor apreciable en los ámbitos de la creación y difusión de nuevos conocimientos mediante los procesos de investigación académica.

⁵³ *Op. cit.*, entrevista GDA. Anabalón.

Esta área se ha desarrollado con el propósito de complementar las actividades docentes acrecentando el corpus de conocimiento especializado de sus profesores e investigadores. Al respecto, se cuenta con un programa y sus respectivas líneas de investigación, que periódicamente son analizadas en conjunto con el Ministerio de Defensa Nacional, de manera que ellas se orienten tanto a las necesidades propias de crear conocimiento para su función docente, cuanto para satisfacer las exigencias de investigación que requiere el ministerio para el desarrollo de sus actividades derivadas de la política de defensa, de la agenda y de los procesos de modernización que lleva adelante.

Tomando las palabras del general Anabalón, lo que tímidamente comenzó con investigaciones que dieron origen a Cuadernos de Difusión, pronto mutó hacia otro importante hito: la "Colección de Investigaciones de la ANEPE", generando tres publicaciones al año, la que se inició en el año 2002.

Esta colección que a la fecha cuenta con 34 títulos, se nutre además de las tesis de excelencia que han presentado los alumnos del programa de magíster, y de trabajos que realiza en forma consolidada el cuerpo académico, que analizan desde las diferentes perspectivas de su quehacer una situación en particular.

El otro elemento en que se funden la extensión con la investigación es la revista "Política y Estrategia" que inicialmente llevó por nombre "Revista de Seguridad Nacional". Seis años más tarde, al publicarse el número veintiséis de esta publicación, la revista pasó a llamarse "Política y Geoestrategia". Su actual denominación "Política y Estrategia" data de 1989, justo a partir del número cincuenta y uno, alcanzado al día de hoy la edición 125, habiéndose editado ininterrumpidamente desde su creación. Es el órgano oficial de difusión del Instituto y se publica semestralmente ofreciendo sus páginas a profesionales, al mundo de la Academia, estudiantes, investigadores, docentes y, en general, a todos los lectores y personas, tanto chilenas como extranjeras, estudiosas de las materias relacionadas con la seguridad y la defensa nacional y con los altos niveles de la política y la estrategia, invitándolos a colaborar en su difusión, en un marco de pluralismo y diversidad de opiniones, con el solo espíritu de conocer los distintos pensamientos académicos sobre estos temas de interés.

La revista se encuentra indexada y disponible en el Sistema de Información en Línea para Revistas Científicas de América

Latina, el Caribe, España y Portugal, LATINDEX (<http://www.latindex.org>); en el Sistema de Información electrónica "CLASE" (Base de datos bibliográfica de revistas de ciencias sociales y humanidades), dependiente de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), sus contenidos se divulgan en línea a través de internet y está disponible de manera gratuita en la página <http://clase.unam.mx>; y a partir de diciembre del 2014 en DIALNET, dependiente de la Universidad de La Rioja, España, que es uno de los mayores portales bibliográficos de acceso libre y gratuito, cuyo principal cometido es dar mayor visibilidad a la literatura científica hispana en internet, recopilando y facilitando el acceso a contenidos científicos, principalmente a través de alertas documentales.

De igual forma, a través de una iniciativa del Departamento de Investigación, a partir del año 2013 se divulga la revista Estudios de Seguridad y Defensa (ESD), que se edita semestralmente por ese departamento con el objeto de publicar artículos inéditos sobre temas de seguridad, defensa y de ciencias sociales, provenientes fundamentalmente de resultados de investigaciones y de trabajos científicos de carácter empírico, epistemológico o teórico elaborados tanto por profesores de la Academia, como por investigadores pertenecientes a instituciones de educación superior nacionales e internacionales.

El nuevo milenio y la proyección de la Academia

El siglo XXI encuentra a la Academia en pleno proceso de desarrollar sus actividades en un grado de madurez más consolidado, producto de los efectos del mandato legal que la ubicó dentro de los institutos de educación superior.

En ese sentido, dentro de los efectos de ese mandato, unido a una renovada relación político-militar, derivada entre otras cosas, por los avances de la experiencia de la elaboración del Libro de la Defensa Nacional 1997, trajo asociada la incorporación de una importante cantidad de académicos de todo el espectro político y militar y un considerable incremento de actividades de extensión y de sesiones de trabajo interdisciplinarios con miembros de las elites políticas, parlamentarias, académicas y militares que enriquecieron el debate y el consenso en materias centrales relacionadas con la política de defensa y otras vinculadas con el ám-

bito en que se desenvuelven los conceptos de la seguridad y la defensa, tanto en el plano nacional como internacional. Una demostración palpable de la acción tendiente a cumplir uno de los propósitos expresados en el Prólogo del primer libro de la defensa cuando el ministro de Defensa Edmundo Pérez Yoma recalca:

“Finalmente, es preciso subrayar que el Libro de la Defensa Nacional constituye un paso de enorme significación en la perspectiva de ir construyendo una dinámica Comunidad de Defensa Nacional. Básicamente, esta comunidad debe entenderse como la convergencia de actores civiles y militares en un mismo campo de interés y colaboración. La defensa constituye un esfuerzo colectivo de un pueblo y, en este sentido, la construcción de una Comunidad de Defensa surge para nosotros como la única forma de disponer de un ámbito de reflexión y debate conjunto, civil-militar, sobre la mejor defensa del país en un contexto de cambios que plantea oportunidades y vulnerabilidades inéditas. En el plano de la defensa, esta es, precisamente, la oportunidad histórica que Chile tiene: avanzar en la articulación de una Comunidad de Defensa Nacional”⁵⁴.

El vicealmirante Jorge Huerta Dunsmore, Director de la Academia entre los años 2000 y 2001, nos señala que al momento de iniciar su gestión en la dirección del Instituto... *“percibí con claridad todas las funciones que cumplía la ANEPE, y el rol que debería desarrollar en el mundo académico. Recién se iniciaba el primer curso de postgrado impartido según las atribuciones que le entregaba la ley orgánica de enseñanza, y establecí como mis prioridades fortalecer el programa de Magíster a la vez que incrementar la credibilidad de la Academia, sin descuidar el resto de los cursos impartidos. Declaré que debíamos lograr ser reconocidos como el mejor Instituto de enseñanza de Defensa en el país”⁵⁵.*

Junto a la mayor presencia de académicos civiles, le dio especial relevancia a la contribución que la Academia podía realizar en el ámbito de las relaciones político-castrenses a la integra-

⁵⁴ Op. cit. MDN p. 19.

⁵⁵ Entrevista al VA. Jorge Huerta Dunsmore, Director de la ANEPE, 2000-2001, realizada por el autor el 26 de marzo de 2015.

ción de civiles (generalmente del ámbito político) con militares integrándolos en cursos comunes.

En ese tiempo se inició el primer proceso para lograr la acreditación del Magíster por el Ministerio de Educación, hecho que se logró después del término de su mandato, siendo el primer Instituto de estudios superiores que solicitó someterse a este nuevo proceso del Ministerio para asegurar el control de calidad. Ya con un programa de Magíster consolidado, marcado por el inicio de la segunda versión del programa, hecho que se mantendría ininterrumpidamente hasta el día de hoy, tal como se expresó anteriormente⁵⁶.

Junto a ello, debido a que la infraestructura quedaba pequeña para la variedad y cantidad de cursos impartidos, se puso en ejecución el plan de construcción de un edificio de salas de clases que había preparado el Director anterior al mandato del almirante Huerta.

Terminado el Foro del Servicio Militar Obligatorio, que cubrió parte importante del año 2000, se iniciaron los preparativos para la elaboración del segundo libro de la defensa, proceso que había sido anunciado por el ministro de Defensa de la época, cuando se finalizó el primer libro:

“El documento que ahora presentamos al público es un reflejo de las características de nuestra defensa al año 1997, aunque esté redactado con un horizonte de unos cinco años. Esto no obsta para que, en función de la velocidad de los cambios internacionales y de la rápida evolución de las condiciones sociales y económicas de nuestro propio país, sea permanentemente analizado con el objeto de su puesta al día, si fuera del caso. De la misma forma, es preciso advertir que el documento tiene un carácter declarativo y no normativo; es decir, intenta exponer lo que nuestra defensa es a la fecha”⁵⁷.

La elaboración del segundo Libro de la Defensa cubrió los años 2001 y 2002, publicándose finalmente en mayo del 2003. En este nuevo ejercicio de formulación de política pública el Insti-

⁵⁶ *Ibid.* entrevista VA. Huerta.

⁵⁷ *Op. cit.* MDN, p. 19.

tuto, a través de los académicos que la representaron, sería un actor principal siendo, de hecho, el organismo que más trabajos de investigación realizó para los paneles de discusión de las materias inherentes a la formación de una política de defensa en forma.

De igual modo, se convirtió en el principal medio de difusión de los contenidos del libro tanto a la comunidad nacional, académica y militar a través de seminarios y exposiciones que se realizaron, dentro del marco de su extensión académica en todo el país, pero fundamentalmente en las regiones extremas, como en las oportunidades de viajes al extranjero y la participación de académicos en seminarios, mesas redondas y foros internacionales.

El avance hacia lo conjunto

Durante el año 2004 se plasmó una serie de esfuerzos para proyectar la Academia para el futuro.

El nuevo Director después de recibir directrices de la autoridad política de la Defensa y algunas recomendaciones del mando institucional, junto con compartir insumos y visiones importantes del cuerpo docente del Instituto, realizó un análisis prospectivo que concluyó con un proyecto de desarrollo académico 2005-2010, que establecía un marco para las distintas tareas y objetivos definidos, *“los cuales por cierto traté en su oportunidad con la Ministra de Defensa y su cuerpo de asesores civiles”*⁵⁸.

En el proyecto quedó establecida la visión para el Instituto, que en síntesis buscaba consolidarse como espacio académico y de reflexión político y civil-militar en el ámbito de la Seguridad y la Defensa, alcanzar un mayor crecimiento y posicionamiento internacional y generar una búsqueda y avance en la conceptualización de todos los fenómenos del entorno cercano y remoto a la Seguridad y la Defensa.

En la perspectiva de la validación como Instituto, también se construyeron lineamientos para continuar fomentando una mayor participación en docencia e investigación por parte de civiles

⁵⁸ Entrevista al GDD. Guillermo Castro Muñoz, Director de la ANEPE, 2004-2005, realizada por el autor el 20 de abril de 2015.

de todos los pensamientos y filosofías, como también articular la forma de enfrentar los procesos de acreditación del programa de magíster e incluso del Instituto. Junto a ello se amplió la presencia formativa internacional, con alumnos de Argentina, Dinamarca, Ecuador, México, Perú, República Dominicana, Colombia y Venezuela.

Finalmente, en esa visión se establecieron ideas y basamentos para construir un nuevo edificio que generara mejores condiciones para el cumplimiento de las tareas y roles del Instituto, como también para cobijar un necesario Centro de Estudios, que era una necesidad imperiosa para alcanzar mayor reconocimiento y validación vía principalmente investigaciones académicas y publicaciones, actividades ambas que se concretarían en los años 2006 y 2007⁵⁹.

Conforme a los lineamientos que entregó el ministro de la cartera de defensa para avanzar en aspectos claves de la Doctrina Conjunta, como parte del proceso de modernización del propio ministerio, significó para la Academia otro hito significativo al iniciar todo el proceso para que comenzaran los estudios para impartir la naciente Doctrina Conjunta, como parte del currículo de algunos cursos; determinándose la creación de una Cátedra de Conducción Conjunta, y la integración de esa Doctrina a la malla curricular de los Cursos de Alto Mando.

Para esto último, en octubre de 2004, la Academia organizó y ejecutó el primer Seminario Conjunto, con el subtítulo de Evolución Histórica y Proyección, que tuvo una duración de una semana y cuyo objetivo fue introducir a los asistentes en la temática propia de la Conducción Conjunta, sirviendo, al mismo tiempo, como centro de experimentación y producción del pensamiento en esta temática, permitiendo con ello crear las bases para la elaboración de una futura doctrina⁶⁰.

En el año 2007 se inauguró el nuevo edificio educacional, que alberga a las instalaciones administrativas de la jefatura académica, la biblioteca y modernas salas de clases en el segundo y tercer piso respectivamente, junto con una remodelación del sector de calle Los Claveles, donde se albergan al claustro académi-

⁵⁹ *Ibid.*

⁶⁰ *Op. cit.* ANEPE, p. 89.

co y a la Jefatura Administrativa. Durante los años en que se realizó la construcción de este edificio, la ANEPE fue recibida para sus procesos docentes por la Escuela Militar, desarrollándose todos sus cursos en parte de las instalaciones del Curso Militar.

Las nuevas instalaciones permitieron apoyar eficientemente una oferta académica que incluía una serie de diplomados, cursos, seminarios la que ha permitido que por la Academia fluya un importante cantidad de alumnos de todas las procedencias. Un lamentable siniestro ocurrido en parte del edificio Diego Portales, que afectó principalmente a su Centro de Convenciones, condujo a que muchas de las actividades que el ministerio realizaba en esas instalaciones, pasaran a realizarse en las nuevas dependencias de la ANEPE, además de su auditorium, lo que le ha permitido mantener un flujo constante de personas por su establecimiento, incidiendo notablemente en potenciales alumnos, además de una positiva comunicación con el medio a través de los múltiples eventos realizados derivados de esta situación.

Durante el año 2007, se inició un nuevo curso enmarcado dentro del proceso ministerial de avanzar en el cumplimiento del desarrollo del pensamiento y conducción conjunta: el “Curso de Dirección Política y Estratégica Conjunto”. La idea inicial de este programa era de capacitar a los oficiales jefes y superiores de las instituciones de la Defensa Nacional, que posteriormente irían a cumplir funciones en organismos tridimensionales de características conjuntas. Al cabo de dos años, este curso se vio potenciado por la asistencia a él de alumnos del Curso Regular de Estado Mayor de la Fuerza Aérea. Previamente, el Curso de Alto Mando, que fue el que motivó la creación de esta instancia académica en el año 1939, terminó de ejecutarse.

Este curso que se dicta anualmente permite entregarles a los alumnos los conocimientos de materias de los ámbitos político, estratégico y conjunto, junto a otras relacionadas con la ciencia política, relaciones internacionales y economía de defensa. Se ha pensado que en el futuro, y de acuerdo a las experiencias de otros países en relación al incentivo en materias propias del mando y conducción conjunta, este curso pase a ser un requisito obligatorio para el ascenso a general o almirante.

Estando destinado especialmente a oficiales nacionales, el año 2008 se permite la incorporación de oficiales extranjeros, habiendo cursado alumnos de esa categoría de las repúblicas de

Ecuador, Brasil y Nigeria. Hoy se le conoce como Diplomado en Conducción Política y Estratégica y de Defensa (DCPED).

Junto a ello, ese mismo año, la Academia es galardonada con el premio “William J. Perry 2008”, instituido por el entonces Centro de Estudios Hemisféricos de Defensa (CHDS), dependiente de la National Defense University de los EE.UU. de América. Este premio fue recibido por su excelencia en la educación de Defensa, por su trabajo y aporte al campo de estudios en las relaciones civiles-militares, la educación de la sociedad en temas militares y de defensa y la acción interagencial dentro de un Estado democrático. Junto a ella, recibió el galardón el entonces presidente de Colombia Álvaro Uribe Vélez, en la categoría “Personaje del Año”.

De igual forma, ese año se iniciaron los trabajos, por parte del Ministerio de Defensa Nacional, para la elaboración del tercer libro de la defensa nacional con la previsión de lanzarlo el año del Bicentenario. En esta ocasión, a diferencia de las ediciones anteriores, la ANEPE tuvo un rol importante en su elaboración. Junto con ser la sede para todos los seminarios y jornadas de discusión de los temas relacionados, se le dio la tarea de conformar un equipo a cargo de un profesor como Secretario Ejecutivo que tuvo la tarea de proponer los temas, sus objetivos y sus investigadores, para el debate de cada uno de ellos en sesiones ampliadas realizadas en el auditorio del Instituto.

A diferencia de los casos anteriores, los temas fueron entregados a personas especialistas en cada uno de ellos, normalmente entre tres a seis investigadores, para luego resumir y presentarlos en los foros respectivos. Como dato, se realizaron 17 foros para analizar el mismo número de temas, con una asistencia total de más o menos 1.500 personas de toda la gama de actividades públicas, privadas, ONG y Fuerzas Armadas, dándole una riqueza especial al debate. Posteriormente, al año siguiente, un profesor de la Academia integró el equipo de redacción del citado libro, el que finalmente se presentó en enero del 2010.

En particular, este libro daría un gran paso al considerar con amplio detalle los conceptos de la defensa nacional como función del Estado, sus aspectos doctrinarios, la reestructuración del Sistema de Defensa Nacional, que viene a reemplazar al dispuesto por el derogado DFL 181, además de materias propias de la política militar y de la doctrina y conducción conjunta.

Al mismo tiempo, da cuenta en forma pormenorizada de aspectos que antes no fueron enunciados públicamente, como lo es todo el proceso de modernización y transformación de las Fuerzas Armadas, la renovación y número de los diferentes componentes de sus sistemas de armas principales, y los impactos económicos y en materia de recursos humanos que ellos han producido⁶¹.

Lo anterior como un claro ejemplo en materias de transparencia que el Estado ha querido demostrar como parte de su política de defensa, tal como lo expresara el presidente Sebastián Piñera en su cuenta a la nación el 21 de mayo de 2010:

*“En el área de defensa, nuestra política reforzará la capacidad disuasiva, de nuestras Fuerzas Armadas, a fin de garantizar la paz, seguridad, soberanía e integridad de nuestro territorio y espacios aéreos y marítimos. Además, nuestra política de defensa cooperará a la política exterior para fomentar las medidas de confianza mutua y solidaridad entre nuestras naciones, especialmente, fomentando el uso de metodologías para medir los gastos militares”*⁶².

Paralelamente, se estaba finalizando la discusión en el Congreso de la ley que modernizaba el ministerio, que se había iniciado muchos años antes, habiendo constituido un punto permanente en las agendas de los diferentes ministros de defensa. El 2 de febrero de 2010, finalmente, se promulgó la Ley 20.424 “Estatuto Orgánico del Ministerio de Defensa Nacional”.

Esta ley tuvo para la Academia un doble significado: por una parte la considera como organismo dependiente del Ministerio de Defensa al señalar en su Artículo 17 textualmente: “La Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos dependerá del Ministerio de Defensa Nacional, a través de la Subsecretaría de Defensa”⁶³, y por otra, le presentaba un especial desafío en el sentido de considerar su análisis para su difusión transversal en todos sus

⁶¹ MOLINA, SOTO, *et al.*, *op. cit.*, p. 110.

⁶² Mensaje Presidencial del 21 de mayo de 2010: <http://www.gobiernodechile.cl/especiales/mensaje-presidencial-21-de-mayo/> visitado el 24 de mayo de 2010. Citado por MOLINA, SOTO, *et al.*, p. 110.

⁶³ LEY 20.424 “Estatuto Orgánico del Ministerio de Defensa Nacional”, 2 de febrero de 2010.

programas, así como en sus actividades de extensión y prever la preparación de cursos especiales para el personal que pasará a integrar la planta del ministerio lo que, en otras palabras, dio las bases para preparar, planificar y desarrollar el programa de pregrado con una licenciatura en Seguridad y Defensa, como un Programa Especial de Titulación (PET), orientado por las competencias genéricas y específicas propias del personal que debe cubrir puestos definidos en las distintas subsecretarías.

Ello condujo a la necesidad de importantes logros que le permitirían llevar a cabo las tareas que le imponía la aprobación de un Reglamento Orgánico y Funcionamiento de la Academia. En efecto, dicho reglamento más conocido como “ROF”, aprobado mediante el Decreto Supremo SSG. N° 146, del 18 de noviembre de 2009, le entrega la siguiente misión:

“Desarrollar actividades de docencia, investigación y extensión, destinadas a incrementar los conocimientos en materias de defensa y seguridad del personal de las Fuerzas armadas, de las Fuerzas de Orden y Seguridad Pública, de la Administración del Estado y del sector privado.

Ser el organismo de trabajo dependiente del Ministerio de Defensa Nacional en temas académicos, especialmente en la investigación de materias de Seguridad y Defensa, desde una perspectiva integral y estratégica.

Integrar al sector público, al sector privado, a la comunidad de defensa y a la ciudadanía nacional, en los temas propios de la Seguridad y Defensa, a través de actividades de docencia, investigación y extensión”⁶⁴.

En palabras del general de división Werther Araya Menghini, al llegar a la Academia como Director traía una experiencia docente doble, por una parte la de alumno del Colegio Industrial de las Fuerzas Armadas (ICAF) de la National Defense University y como ex alumno del CEPE de la ANEPE. Estas experiencias lo llevaron al convencimiento de que la Academia debía pro-

⁶⁴ Reglamento Orgánico y de Funcionamiento de la Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos. Decreto Supremo SSG. N° 146 de 18. NOV. 2009. Art. 3.

yectarse como un Instituto de Estudios Superiores de gran nivel tanto en el plano nacional como internacional, para lo cual era fundamental lograr un potente respaldo del Ministro de Defensa Nacional *“por la vía de una alianza de trabajo estratégica y fundamentalmente mediante su compromiso de ser un centro de estudios del propio ministerio para la formación de su personal, como para el desarrollo de investigaciones para la gestión estratégica del mismo, junto a las tareas propias que debía desarrollar la Academia en tanto organismo de educación superior”*⁶⁵.

En ese sentido, había que fortalecer y darle fiel cumplimiento al reglamento orgánico recientemente aprobado, junto a comprometer al propio ministro en la visión de la academia, al integrarlo como Presidente del Consejo Académico, de manera de recibir sus orientaciones en forma directa para las diferentes tareas en docencia, investigación y extensión que se debían planificar y cumplir⁶⁶, lo que se complementaba perfectamente con la dependencia que le entregaba al Instituto la Ley 20.424 ya mencionada. Por ello, la articulación de las actividades inherentes del quehacer institucional, además de su potente proyección internacional, junto al apoyo directo del ministro, facilitarían el esfuerzo para llevar adelante estas tareas y su proyección futura.

Lo anterior permitió sistematizar las tareas que cumplía la Academia en sus áreas de docencia, investigación y extensión a fin de cumplir la misión en forma más completa, conformando tres grandes sistemas: el Sistema Educativo, el Sistema de Investigación y el Sistema de Extensión.

El Sistema Educativo está conformado por varios programas los que se indican a continuación:

- Programa de Inducción para el Ministerio de Defensa Nacional, destinado a capacitar al personal que va a cumplir labores en dicho ministerio y que no posee una formación en las materias de seguridad y defensa.
- Programa de Especialización para el Ministerio de Defensa Nacional y sus instituciones, destinado a satisfacer necesi-

⁶⁵ Entrevista al GDD. Werther Araya Menghini, Director de la ANEPE, 2010-2011, realizada por el autor el 11 de mayo de 2015.

⁶⁶ *Ibid.*

dad específicas de conocimiento de materias necesarias para determinado personal o áreas del citado ministerio como requerimientos específicos de las instituciones castrenses. En él se considera al Diplomado en Conducción Política y Estratégica de la Defensa (DCPED).

- Programa de Especialización para otros ministerios, destinado a satisfacer necesidades de especialización de otros, tales como Ministerio de Relaciones Exteriores, Ministerio del Interior, Ministerio de Justicia, entre otros.
- Estos tres tipos de programas se realizan mediante cursos de diferente duración de acuerdo a las necesidades particulares de cada uno de los ministerios y subsecretarías.
También se pueden incluir dentro de este sistema cursos especiales que se realizan para las instituciones de la defensa nacional, y aquellos que se ejecutan con instituciones extranjeras, como el Instituto Naval de Postgrado de Monterey y la Universidad de Cranfield, entre otros.
- Programas de Pre y Postgrado: Constituyen la columna vertebral del sistema docente del instituto, son los cursos de más larga duración, dos semestres para la licenciatura y cuatro semestres para el postgrado, incluyendo desde el año 2014 la elaboración de la tesis dentro del cuarto semestre. Este obedece al concepto de educación continua, donde el programa de magíster es el eje y centro principal, estando programado para más adelante su continuación mediante un doctorado.
- Programas de Extensión: Está conformado por una serie de diplomados vespertinos que se realizan a lo largo del año y que tienen un objetivo y tema específico. La idea de ellos es difundir los conceptos de seguridad y defensa en relación con otros tópicos dentro de las áreas de las ciencias sociales, las relaciones y el sistema internacionales, la geopolítica, inteligencia estratégica, entre otros. Ellos cumplen, además, la función de atraer a postulantes para los programas de pre y postgrado.

El producto fundamental de este sistema son los graduados en los diferentes cursos distinguidos por el Sello “ANEPE”, que les otorga una cualidad especial producto de los conocimientos y competencias genéricas y específicas que le entrega cada uno de ellos en su particularidad.

El Sistema de Investigación, destinado a producir conocimiento nuevo en las diferentes áreas del saber directamente relacionadas con la seguridad y la defensa, está radicado en la Jefatura Académica, particularmente en el Departamento de Investigación. Se le dio especial connotación a este sistema a partir de la tarea que le fija el ROF, en relación con ser un organismo de trabajo del Ministerio de Defensa lo que obligó al fortalecimiento de un organismo de estudios creado en el año 2005, el Centro de Estudios Estratégicos, orientado a realizar sus tareas fundamentalmente para potenciar el trabajo del sistema de investigación del instituto y responder a peticiones de análisis e investigaciones específicas del Ministerio de Defensa Nacional. Cuenta con investigadores internos y externos; además de las tareas derivadas de su misión, produce de una serie de cuadernos de difusión periódicos que contienen cada uno de ellos un tema en particular.

El sistema se nutre, por una parte, de las investigaciones que se realizan en este centro, por las tesis de los alumnos del programa de postgrado y por aquellas que ejecutan los integrantes del claustro académico, internos y externos. Además, recibe los resultados del concurso de investigación público, que se desarrolla anualmente.

Toda la investigación está orientada por los Programas y Líneas de Investigación que la ANEPE ha fijado para sus fines docentes y que, además, obedece a requerimientos generales y específicos del Ministerio de Defensa.

Sus productos sirven para complementar las bases del conocimiento académico, publicándose algunos de ellos debidamente seleccionados en la Colección de Investigaciones de la ANEPE, en formato de libro, o en artículos en la revista indexada "Política y Estrategia" (P. y E.); como también en la revista "Estudios de Seguridad y Defensa" (ESD), esta última de responsabilidad del Departamento de Investigación.

El Sistema de Extensión, materializa la tercera tarea que le fija el ROF a la Academia, es decir integrar al sector público, al sector privado, a la comunidad de defensa y a la ciudadanía nacional en los temas propios de la Seguridad y Defensa, a través de actividades de extensión. Para ello cuenta con un importante número de convenios con otros institutos de similar categoría tanto nacionales como extranjeros, el desarrollo y mantención de

un sitio web, www.anepe.cl, sus publicaciones ya comentadas anteriormente y la ejecución de una serie de actividades académicas abiertas y cerradas, como seminarios, mesas redondas, foros que concitan anualmente una considerable cantidad de espectadores y participantes.

Habiendo transcurrido los diez primeros años del nuevo milenio, la Academia ha dado muestras de haber alcanzado una madurez académica de suyo importante a nivel nacional como internacional. Su programa de magíster, que ha sido acreditado en tres oportunidades hasta el año 2014, se ha desarrollado ininterrumpidamente desde el año 2000, encontrándose el año 2015 en su decimoquinta versión, estando en desarrollo, además, un programa a distancia, desde agosto de 2013, con alumnos extranjeros de Centroamérica y nacionales residentes en regiones del norte del país.

La solidez y prestigio de su programa trascendió las fronteras y el hecho que la ANEPE sea el único Instituto de Educación Superior, reconocido por el Estado y amparado en una Ley de Educación, que imparta conocimientos sobre la Seguridad y la Defensa en el concierto americano, le permitió que entre el año 2012 y el 2014, a través del Departamento de Postgrado, entregara el título de Magíster en Estudios de Defensa y Seguridad de las Américas a los alumnos del Curso de Seguridad Hemisférica que imparte el Colegio Interamericano de Defensa (CID) que, cumpliendo los requisitos establecidos por el CID, postulen voluntariamente y aprueben un examen de grado tomado por la ANEPE, de acuerdo a un Convenio firmado entre la Academia y el Colegio Interamericano de Defensa, con el auspicio de la OEA. Este convenio dejó de realizarse a partir del 2015 debido a que el Colegio Interamericano inició su proceso de acreditación ante las autoridades educacionales estadounidenses.

Al inicio del segundo decenio se elabora un nuevo Plan de Desarrollo Estratégico 2010-2015 que articulaba una serie de acciones tendientes a mejorar las tareas en las áreas de docencia, extensión e investigación así como también de infraestructura, para complementar el Edificio educativo realizado en años anteriores. Junto con tener oficialmente una relación directa con el Ministerio de Defensa, a través de la Subsecretaría de Defensa⁶⁷, la que se tradujo

⁶⁷ *Ibid.* Ley 20.424, art 17.

en un vínculo laboral dinámico que agilizó los procesos y también un mayor requerimiento de trabajos por parte de ese escalón ministerial. Paralelamente, se dio vida al Consejo Académico como organismo superior que regula el quehacer de la Academia y que es presidido por el propio ministro. Este Consejo se reúne al menos dos veces al año para analizar la marcha académica del Instituto, así como la oferta académica futura. También se da inicio a la propuesta de lograr una Ley de Planta para el Instituto de manera de poder regular su organización y personal que lo tripula.

En lo académico se plasma un proyecto educativo basado en la filosofía de la educación continua, que obligó a realizar una serie de estudios para adecuar los diferentes programas en sintonía con ese propósito para lograr un sistema docente que incluye diplomados de extensión y especialización, un programa de pregrado con una licenciatura en Seguridad y Defensa, que se imparte anualmente y el Magíster en Ciencia Política, Seguridad y Defensa, que es su programa maestro.

Algunas reflexiones para esta parte

Al insertarse Chile en el ámbito mundial se dio cuenta tempranamente de la necesidad de contar con un conocimiento militar al más alto nivel de la conducción y, al mismo tiempo, de contar con asesores del Ejecutivo que tuvieran conocimiento de las materias de carácter político y estratégicas para conducir al país en caso de situaciones de crisis externas, en un mundo convulsionado por las guerras mundiales y sus períodos posteriores.

No existiendo una estructura educativa, la iniciativa del Ejército en 1939 de preparar a sus futuros altos mandos se traduciría en el tiempo en lo que fue la Academia de Defensa Nacional, restringida al ámbito castrense.

El entendimiento que la más alta conducción del país necesitaba el concurso de otras fuerzas y campos de acción, hizo necesaria la preparación también de personeros civiles de gobierno en las materias relacionadas con la seguridad nacional y el desarrollo.

Las situaciones de crisis vividas por el país desde las décadas del 50 al 80, fueron dando pie a la necesidad de que se entendiera que la defensa no era solo un problema de los militares, y dio base para la reformulación de la antigua Academia, y la creación de la Academia Nacional de Seguridad Nacional, que luego

se transformaría en la actual Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos.

Ella sería el organismo esencial y fundamental para servir de nexo entre el mundo militar y las elites políticas y civiles en el ámbito de las materias de seguridad y defensa nacional dando paso a la creación y apoyo a la “Comunidad de Defensa”.

Su orientación docente de investigación y extensión le ha permitido formar una considerable masa crítica de civiles y militares que comparten conocimientos y experiencias en estas materias, lo que ha facilitado el consenso en temas de seguridad y defensa, traducándose este esfuerzo en la anhelada explicitación de la política de defensa a través de tres libros de la defensa, cada uno representando avances experimentados a través del tiempo y los impactos de la situación internacional y nacional derivados de las realidades políticas y militares en estos periodos.

Igualmente su reconocimiento como el único Instituto de Educación Superior que, conforme al mandato de la Ley Orgánica y Constitucional de Enseñanza, imparte conocimientos de seguridad y defensa a nivel nacional, a través de la docencia, investigación y extensión a civiles y militares, le ha abierto las puertas para desarrollar un interesante proyecto educativo, como ha sido mencionado en párrafos anteriores y la ha convertido, al mismo tiempo, en un referente internacional de calidad en estas materias.

No obstante, su devenir no ha sido fácil, estando sujeta a los avatares propios de organizaciones que dependen de los ambientes políticos que vive el país, así como por las visiones particulares que le otorgan sus directores que son efectos de una rotación cada dos años, que muchas veces dificulta el desarrollo de visiones de largo plazo. Ello no ha obstado para que importantes proyectos de largo alcance se hayan ejecutado con la visión de continuidad que algunos directores le han otorgado a esos planes estratégicos.

En el presente se ha consolidado casi el 90% de los objetivos que se fijaron en el Plan de Desarrollo Estratégico para los años 2010-2015.

Aún falta consolidar la necesaria ley de Planta que le permita mejorar y estabilizar sus dotaciones de personal académico y administrativo respectivamente, asegurando de paso una mayor estabilidad laboral, así como el proyecto de infraestructura para el sector de la calle Los Claveles.

El prestigio alcanzado por la academia a través de su historia ha catapultado su presencia en el ámbito nacional e internacional, lo que se puede comprobar por los hechos que se enuncian a continuación:

- Incremento sustancial de alumnos extranjeros en sus diferentes programas, principalmente en el DCPED y Programa de Magíster, tanto presencial como a distancia.
- Activos convenios de cooperación con otros institutos y universidades, tanto en el ámbito de la investigación conjunta como en la capacitación de sus académicos, tales como el Instituto Gutiérrez Mellado de España; National Defense University y su instituto Centro de Estudios Hemisféricos de Defensa (CHDS); Colegio Interamericano de Defensa (CID); Universidad de Cranfield y Academia Militar de Sandhurst que realizan anualmente cursos en nuestra academia; Instituto Naval de Postgrado de la Marina de los EE.UU.; Centro de Estudios de Seguridad para el Asia Pacífico Daniel K. Inouye, entre los más importantes.
- En ese marco, el año 2014 fue la sede de la XV Conferencia de Colegios de Defensa Iberoamericanos, donde nuevamente la Academia demostró su valer académico que lo hacen un referente obligado en el concierto internacional.
- Sus programas docentes, particularmente el de Magíster ha logrado una madurez y desarrollo que le han permitido en los tres últimos años aumentar considerablemente la tasa de titulados y proyectándose para un desarrollo en programas a distancia que, indudablemente, contribuirá a una mayor presencia de la Academia a nivel nacional e internacional.
- Los otros programas contribuyen a la difusión de las materias de seguridad y defensa cooperando al cumplimiento de la misión del instituto y, al mismo tiempo, ser los semilleros del sistema de educación continua que permite implantar el sello ANEPE en todos sus educandos y titulados.
- Cada vez es más requerida para el desarrollo de cursos especiales, tanto a las instituciones de la defensa nacional como a otros organismos del Estado, que ven en la ANEPE un instituto serio y de gran capacidad en todas las materias de seguridad y defensa y en aquellas estrechamente asociadas,

lo que habla por sí solo de la capacidad organizativa y de la calidad docente de sus académicos.

En estas condiciones, la Academia mira expectante el futuro y sus desafíos los que se plasman en la siguiente parte de este libro.

BIBLIOGRAFÍA

- ANEPE. *"Historia de la Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos"*. ANEPE, Santiago, 2006.
- BEAUFRE, André. *"Introducción a la Estrategia."* Editorial Rioplataense, Edición de la Academia Militar de Venezuela, Caracas 2002.
- Decreto Supremo SSG. N° 146 *"Reglamento Orgánico y de Funcionamiento de la Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos"*, de 18 de noviembre de 2009.
- EMDN. *"Estado Mayor de la Defensa Nacional, 1942-Bicentenario-1992"*. EMDN, Camugraf Ltda., Santiago, 1992.
- ESTADO MAYOR GENERAL DEL EJÉRCITO. *"Historia del Ejército de Chile, Tomo IX: El Ejército después de la Segunda Guerra Mundial (1940-1952)"*, Estado Mayor General del Ejército, Santiago de Chile, 1985. Volumen IX.
- FERMANDOIS, Joaquín. *"Mundo y fin de mundo"*, Ediciones de la Universidad Católica de Chile, Santiago de Chile, 2005.
- LEY 20.424 *"Estatuto Orgánico del Ministerio de Defensa Nacional"* 2 de febrero de 2010.
- Ministerio de Defensa Nacional: *"Libro de la Defensa Nacional 1997"*, MDN, Santiago, 1997.
- MONTT Martínez, Manuel. *"La Guerra, su conducción Política y Estratégica."* Colección de Investigaciones ANEPE N° 23, 3ra. Edición, Santiago, 2010.
- MOLINA, Carlos, SOTO, Julio, NAVARRO, Miguel y ROTHKEGEL, Luis. *"La Conducción de la Defensa Nacional: Historia, Presente y Futuro"*. Libro Colección de Investigaciones ANEPE N° 26. ANEPE, Alfabetas Artes Gráficas, Santiago, 2012.
- SAN FRANCISCO, Alejandro y SOTO, Ángel (2006). *Un siglo de pensamiento militar en Chile: El Memorial del Ejército 1906-2006*, Centro de Estudios Bicentenario, Santiago.

Entrevistas:

- General de Brigada Javier Salazar Torres.
- General de División Roberto Arancibia Clavel
- General de División Guillermo Castro Muñoz.
- General de Aviación Javier Anabalón Quiroz.
- Vicealmirante Jorge Huerta Dunsmore.
- General de División Werther Araya Menghini.

LA ACADEMIA NACIONAL DE ESTUDIOS POLÍTICOS Y ESTRATÉGICOS COMO CENTRO DE EDUCACIÓN SUPERIOR EN EL AMBIENTE DE SEGURIDAD CONTEMPORÁNEO Y FUTURO

Alejandro Salas Maturana

Introducción¹

Este capítulo del libro se propone explicar el contexto de seguridad presente y futuro en que se inserta la Academia, para luego observar su rol como Instituto de educación superior y los desafíos que ello conllevaría.

En este marco, se hace necesario considerar las realidades del mundo actual de forma integral, y así comprender la lógica compleja, multidimensional y difusa presente en nuestra sociedad. Por ello, cuando miramos hacia el futuro podemos percibir las crecientes incertidumbres sobre lo que será el mundo de las futuras generaciones.

En este plano, tal vez la única certeza es que nuestra sociedad necesita mantenerse en un proceso de adaptación permanente para satisfacer las necesidades de las personas y, evolucionando en aquellos aspectos que los cambios en el contexto vayan exigiendo, lo que implica trabajar para crear y sostener en el tiempo un futuro viable.

De lo anterior, se desprenden dos aspectos que requieren especial atención. Primero, la inestabilidad que provoca el comportamiento contradictorio de los seres humanos, generado a partir de las necesidades que impulsan la conducta de las personas, lo que se refleja en la sociedad que conforma, originando situaciones de riesgo y de amenaza a la sustentabilidad del Sistema Internacional.

¹ Texto basado en el Proyecto Educativo ANEPE.

A continuación y, como consecuencia de lo anterior, la necesidad de que los seres humanos tomen conciencia de la inseguridad generada a partir de su propio comportamiento, que los impulsan a adoptar actitudes que contribuyen a vivir en un mundo más tranquilo y estable, cooperando a su vez a satisfacer las necesidades a las que los individuos en particular y las sociedades que los integran aspiran.

En el contexto planteado, la importancia que adquieren los estudios de Seguridad y Defensa es relevante, porque en los tiempos actuales es imperativo abordar la insegura dinámica presente en el Sistema Internacional, a partir de la complejidad y de la multidimensionalidad que se manifiestan en la realidad cotidiana de las relaciones entre los individuos, entre las agrupaciones sociales que ellos conforman y, entre los Estados y organizaciones del Sistema Global.

De esta manera, el estudio de la naturaleza humana y su influencia en los acontecimientos que ocurren en el mundo, el análisis crítico de los conflictos actuales y, el desarrollo de conocimientos orientados a la búsqueda de estrategias que permitan afrontar los riesgos, lo inesperado y lo incierto, resulta esencial para enfrentar el futuro.

A la vez, la comprensión clara de los acontecimientos actuales y su proyección, es el punto de partida para modificar su desarrollo en base a los hechos y antecedentes disponibles, sumado a su aplicación para prevenir y/o enfrentar y neutralizar las amenazas, parte esencial de la formación profesional e intelectual de quienes tienen responsabilidades en el ámbito de la Seguridad y la Defensa.

En este ámbito, si bien el Estado es el principal responsable de hacer posible el desarrollo de los países, no impide que existan organizaciones no estatales que aporten a él o, que en otros casos, realicen acciones opuestas a los intereses de la Nación. Por ello, mirando desde la perspectiva del desarrollo nacional como uno de los aspectos que debe garantizar la Seguridad y Defensa, y dado que esto afecta todas las áreas del quehacer humano, es posible afirmar que el conocimiento pertinente² de los estudios

² Edgar Morin se refiere al conocimiento pertinente, señalando que el conocimiento del mundo, en tanto que mundo, se vuelve una necesidad intelectual

de Seguridad y Defensa se relaciona con todos los ámbitos de acción de la sociedad, haciendo inconveniente su fragmentación.

En esta misma línea de reflexión, los estudios de Seguridad y Defensa no tienen valor si el saber existente en ellos no es difundido, y si no se genera conocimiento nuevo que contribuya a una mejor comprensión de su dinámica. Sin embargo, la mayor relevancia en este ámbito radica en la capacidad de aplicación del conocimiento presente en dichas materias en la realidad de nuestra sociedad, lo que se vincula con la manera en que se enfrentan los riesgos y las amenazas a los intereses y necesidades de todos sus miembros, lo que debe ser interpretado y abordado por el Estado y organizaciones no estatales.

Dicho aspecto genera la demanda por crear conocimiento nuevo, lo que es propio de la evolución que tiene toda disciplina o ciencia, y que también es atingente a la necesidad de resolver situaciones y problemas propios de la dinámica social actual, obligando a desarrollar esfuerzos importantes en el ámbito de la investigación.

En este ámbito, está presente la necesidad imperiosa de diseñar métodos enfocados a la creación de conocimiento nuevo y pertinente en el área de la Seguridad y Defensa, incorporando conceptualmente la temática del desarrollo, a fin de satisfacer las necesidades derivadas de la realidad nacional, a partir de sólidos fundamentos teóricos que sustenten soluciones prácticas a los problemas de nuestro país.

A partir de lo señalado, queda en evidencia que la Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos enfrenta un desafío enorme, que implica la responsabilidad de entregar a los miembros de nuestra sociedad conocimientos de Seguridad y Defensa con la amplitud y/o profundidad que el ámbito en que se desenvuelven les exige. También, desarrollar y fortalecer las capacidades en profesionales que se desempeñan en la administración

y vital al mismo tiempo. Es el problema universal para todo ciudadano del nuevo milenio: ¿cómo lograr el acceso a la información sobre el mundo y cómo lograr la posibilidad de articularla y organizarla? ¿Cómo percibir y concebir el contexto, lo global (la relación todo / partes), lo multidimensional, lo complejo?

del Estado y, en las personas que se desenvuelven en cualquier ámbito de nuestra sociedad.

En dicho sentido, surge el imperativo de reflexionar sobre el futuro, partiendo por la comprensión de las materias que dan sentido a las decisiones que los gobiernos adoptan para crear condiciones de seguridad apropiadas para el progreso institucional, económico y social de los países, como asimismo para contar con una defensa que garantice la mantención de dichos requisitos. Por ello, el análisis de la seguridad como un concepto en evolución es esencial para abordar los cambios contextuales que afectan al mundo actual, lo que debiese permitir a su vez proyectar en lo general las necesidades educativas a satisfacer en el ámbito de Seguridad y Defensa.

El mundo se mantiene en una dinámica de permanente evolución, y el Sistema Internacional no está ajeno a ello. La modificación del orden mundial desde la unipolaridad hacia la multipolaridad está mostrando efectos en las relaciones políticas, económicas, sociales y de seguridad entre los países de la Comunidad Mundial. Ello, requiere ser estudiado no solo en los hechos contingentes. También debe observarse desde las perspectivas futuras que ofrece esta nueva condición, para diseñar estrategias y políticas que contribuyan desarrollar acciones que beneficien los intereses de la Nación.

Algo similar ocurre con el análisis del ambiente actual de Seguridad Internacional, porque su comprensión es esencial para enfrentar los efectos de los fenómenos de seguridad actuales y sus consecuencias en el tiempo. El desarrollo de investigaciones en dichos temas y su estudio en el aula, es parte del día a día en la Academia, con un enorme potencial de contribución a la protección de nuestros intereses.

Si el mundo cambia, es inevitable que la educación superior también lo haga, porque las nuevas exigencias derivadas de la globalización y del avance tecnológico abren nuevas alternativas que permiten adaptar las funciones académicas al contexto. Es necesario pensar en estos aspectos. Por ello, también se analiza esta materia a la luz del ambiente de seguridad actual.

Finalmente es importante revisar la misión y las tareas de ANEPE que se observan hacia adelante, a la luz del contexto actual y su proyección futura. La adaptación demandará un esfuerzo importante a todos los miembros del Instituto, la que con

seguridad será abordada con el mismo empeño y devoción de quienes lo hicieron en el pasado.

La Seguridad, un concepto en evolución

En los tiempos actuales, las temáticas relacionadas con la seguridad son relevantes en las agendas internas y de política internacional en los países de la Comunidad Mundial. De diverso modo, desde el fin de la Guerra Fría la creciente preocupación de las sociedades por los fenómenos de seguridad y los problemas que generan, ha puesto en discusión la conceptualización del término y su evolución esencialmente en términos teóricos. En el presente, se está avanzando de manera importante en el debate respecto a las amenazas que, de manera creciente, están afectando los intereses de las naciones del orbe.

En este ámbito, las teorías de relaciones internacionales han aportado y lo continúan haciendo, a la explicación de la dinámica propia del Sistema Mundial. A partir de lo anterior, encontramos los fundamentos para el análisis de la evolución del concepto de seguridad desde la visión tradicional apoyada en el realismo político, hasta la nueva conceptualización de corte liberal, sostenida por la compleja interdependencia que, como consecuencia de la globalización, condiciona los vínculos que existen entre los actores del Sistema Internacional.

En su enfoque tradicional, la seguridad como deber del Estado, busca proteger la soberanía e integridad territorial de un país frente a una amenaza externa, manteniendo a su vez su independencia política, su estabilidad institucional, como también el desarrollo y bienestar de su población. En dicho sentido, se produce la relación entre la seguridad y la defensa, siendo la primera una condición a mantener, y la segunda el medio a través del cual dicho estado se logra. Sin embargo, los escenarios de Seguridad Internacional actuales estarían demostrando que dicha visión es incompleta, lo que genera la necesidad de ampliarla, avanzando hacia la comprensión contextual más profunda de la realidad en que el mundo se desenvuelve.

Lo que hoy está ocurriendo en el planeta en términos de Seguridad Internacional, estaría dando la razón a Arturo Sotomayor, cuando señala que habría tenido una evolución a partir del fin de la Guerra Fría, lo que sumado al surgimiento de la guerra

contra el terrorismo y, del desarrollo de nuevas tecnologías, sugiere la modificación y adaptación del concepto de seguridad internacional al nuevo contexto mundial³.

En este sentido, diversos autores señalan argumentos en esa dirección. Entre ellos, David Baldwin cuando se introduce en el análisis conceptual de la seguridad, estableciendo la importancia de aclarar el significado del término, porque la tendencia imperante en diversos sectores es mantener la discusión en la semántica o en la logomaquia pura, precisamente por lo difícil que resulta consensuar una conceptualización⁴.

Otros autores como Ken Booth⁵ y Ann Tickner⁶, muestran el deseo de replantear la seguridad como la emancipación de los individuos y comunidades de las limitaciones estructurales físicas y humanas que les impiden llevar adelante lo que desean hacer. En este ámbito la guerra o la amenaza de guerra junto con la pobreza, la educación deficiente y la opresión política, se consideran limitaciones importantes a dichas aspiraciones.

Ann Tickner va más allá cuando se refiere a que factores como la eliminación de las relaciones sociales injustas, incluyendo las desigualdades de género, también tienen importancia en la reformulación de las relaciones internacionales en términos de inseguridades múltiples representadas por la destrucción del ecosistema, la pobreza y la violencia estructural de género⁷. A partir de dichos argumentos, se sostendría la idea de que una ampliación del concepto de seguridad ayudará a enfrentar mejor

³ SOTOMAYOR Velásquez, Arturo. "La Seguridad Internacional: vino viejo en botellas nuevas". *Revista de ciencia política* / volumen 27 / N° 2 / 2007 / 67-88.

En: http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-090X2007000300004

⁴ BALDWIN, David. "The concept of security". *Review of International Studies*, 23, 1997, pp. 5-26.

⁵ BOOTH, Ken. "Security and Emancipation". *Review of International Studies*, 17, 1991 pp. 313-326.

⁶ TICKNER, J. Ann. "Revisioning Security". En *International Relations Theory Today*, editado por K. Booth y S. Smith (eds). Oxford: Oxford University Press, 1995, pp.175-197.

⁷ SALAS, Alejandro. Marco teórico para el debate sobre seguridad. *Columna de Opinión ANEPE*. 2012.

En: <http://www.anepe.cl/category/opinion/page/12/>

las amenazas, y proponer mejores alternativas para garantizar la precaria paz internacional⁸.

Siguiendo el debate, Ximena Cujabante analiza la evolución de la conceptualización de la Seguridad, la que inicia señalando:

“los académicos no han logrado un consenso en la aproximación a la construcción de un concepto de seguridad, pues para algunos autores la seguridad debe ser analizada desde el concepto tradicional, mientras que para otros, este se queda corto en la explicación de la realidad mundial. Por ello, sugieren una ampliación del tema tanto en la dimensión sujeto como en la agenda”⁹.

Es pertinente observar entonces, que en general los estudios que abordan la seguridad internacional se han realizado a partir de la temporalidad es decir, “durante la Guerra Fría y post-Guerra Fría”, marcando una diferencia en el concepto de la misma. En este sentido, cada período tiene características diferentes, provocando que el concepto de seguridad fuese entendido de manera distinta, donde toma relevancia el hecho de que en el período post-Guerra Fría se introducen nuevos sujetos de seguridad, ampliándose la agenda de amenazas a la seguridad¹⁰.

La idea de ampliar el concepto de Seguridad Internacional no es nueva, porque la tesis sobre la primacía de la seguridad del individuo por encima de la del Estado, ya estaba en el pensamiento europeo a mediados del siglo diecisiete. Sin embargo, la Revolución Francesa y las guerras napoleónicas otorgaron a los temas militares y diplomáticos primacía conceptual.

A su vez, la agenda internacional de la década de los setenta también daba importancia a cuestiones vinculadas con el desarrollo social por encima de los temas militares, enfatizando materias relacionadas con el Estado de Bienestar y Derechos Humanos como parte de la agenda de desarrollo internacional¹¹.

⁸ SOTOMAYOR, *op. cit.*

⁹ CUJABANTE, Ximena. La Seguridad Internacional: la evolución de un concepto. Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad, Universidad Militar Nueva Granada, Bogotá, Colombia. Vol. 4, núm. 2, julio-diciembre, 2009, pp. 93-106.

¹⁰ *Ibid.*

¹¹ SOTOMAYOR, *op. cit.*

La desaparición de la Unión Soviética hizo creer que el poder militar había dejado de tener importancia, porque el escenario internacional generaba la percepción de inexistencia de amenazas militares relevantes, fortaleciendo argumentos como el de John Mueller, quien señala:

“las guerras en los estados democráticos carecían de legitimidad, propósito y utilidad, por tanto, se esperaba que el conflicto armado entre estados se atrofiara en la medida en que los regímenes democráticos se establecieran mundialmente”¹².

Sin embargo, la Guerra del Golfo en 1991, las intervenciones de la ONU y la OTAN en la década del 90 desmintieron dichos planteamiento, al revalorizar la utilidad de las fuerzas militares como elementos esenciales de la mantención de la paz y seguridad internacional. A pesar de ello, la visión liberal que busca repensar las relaciones internacionales y la seguridad internacional expandiendo su conceptualización, tomó fuerza con la presencia de fenómenos de seguridad como el terrorismo, el crimen organizado transnacional y las migraciones, potenciados como consecuencia de los conflictos post-Guerra Fría.

Sotomayor aborda esta problemática¹³, al analizar las propuestas para ampliar el estudio de la seguridad internacional, donde destaca las visiones de autores como Barry Buzan, Ole Waever y Jaap de Wilde. Ellos observan la seguridad en sectores que incluyen lo económico, social, político, medioambiental y militar, agregando el concepto de complejo de seguridad, que en su esencia plantea que problemas y percepciones de seguridad comunes a un grupo de Estados, no pueden ser analizados o resueltos de manera independiente ni unilateralmente¹⁴. La crítica a esta visión es que, a pesar de su ampliación, aún se mantiene en el plano estado-céntrica, con supuestos básicos tomados del

¹² *Ibid.*

¹³ *Ibid.*

¹⁴ BUZAN, Barry, WEAVER, Ole y DE WILDE, Jaap. “Security: A New Framework for Analysis”. United States of America. Lynne Rienner Publishers. Inc. Boulder, Colorado. 1998.

realismo y, enfatizando la dualidad que caracteriza las relaciones estatales, la cooperación y el conflicto¹⁵.

Para Ximena Cujabante, la ampliación del concepto y de las agendas de seguridad nacional, se sustentan en las amenazas “reales” que enfrentan actualmente los Estados. Ellas tienen su origen en el atraso económico, lo que implica que las amenazas ya no provienen de un enemigo externo, sino que son consecuencia de factores derivados de las disparidades en los niveles de desarrollo, creando la necesidad de incorporar aspectos de carácter económico y social¹⁶. En este sentido agrega, que los promotores de la ampliación del concepto de seguridad sostienen que el Estado ya no es el único objeto de referencia de la seguridad, sino que debe incluir a los individuos y colectividades, a la humanidad en su conjunto y la biosfera, entre otros.

Señala también que, cualquier análisis significativo de la seguridad debe considerar la importancia de un rango de amenazas mucho más amplio, entre las que se incluyen aquellas cuyo origen se encuentra en la destrucción ambiental, en la vulnerabilidad económica y, en la descomposición de la cohesión social. Por último, sostiene que la responsabilidad de proveer seguridad radica no solo en el Estado, sino en instituciones internacionales y en organizaciones no gubernamentales.

En esta misma línea argumental, los estudios críticos de seguridad rechazan el concepto tradicional de la seguridad, porque dan preeminencia al Estado y su soberanía y, a su papel de cancerbero de la seguridad de las personas. Por ello proponen ampliar la agenda, en la cual lo militar es una parte de la misma y, el Estado es un actor más dentro de otros referentes¹⁷.

Otro elemento importante en el debate es el que se refiere a la securitización. Para Andrew Hurrell, seguridad y securitización son procesos intersubjetivos que se construyen socialmente y son cambiantes en el tiempo. Por ello, es necesario precisar cómo un problema llega a ser considerado un asunto de seguri-

¹⁵ SOTOMAYOR, *op. cit.*

¹⁶ CUJABANTE, *op. cit.*

¹⁷ *Ibid.*

dad¹⁸. A su vez, Cujabante argumenta que un asunto se convierte en un problema de seguridad, porque un grupo o institución particular logra incluirlo de manera forzada en la agenda correspondiente, no porque sea importante o constituya una amenaza objetiva.

Dicha autora agrega que la securitización exitosa sirve para poner un tema fuera del dominio de la política normal, aquel coercitivo. En este sentido, señala que la seguridad se convierte en una práctica para enmarcar un problema, denominando a la seguridad como un discurso que se caracteriza por dramatizar un problema como si este tuviera prioridad absoluta. Ello busca que el Estado desarrolle todas las acciones necesarias en una determinada área, justificando las medidas para contrarrestar la amenaza¹⁹.

En este mismo plano, Barry Buzan señala que la securitización puede ser vista como la versión más extrema de politización, e implica que determinado tema es parte de una política pública, requiriendo decisión gubernamental y asignación de recursos. En dicho sentido, securitización significa que determinado problema es presentado como una amenaza que requiere medidas de emergencia, lo que justifica acciones fuera de los límites normales de la acción política. La condición esencial para ello, es que la situación a securitizar pone en peligro la supervivencia de la población, y solo puede ser enfrentada a través de acciones excepcionales.

Sin embargo, Buzan puntualiza que esta es una práctica autorreferencial, porque por su intermedio determinado asunto se convierte en un problema de seguridad que no necesariamente conlleva la presencia de una amenaza, pero que es presentado como tal y aceptado por el sistema²⁰.

Por ello, para analizar una situación a securitizar, se estudia el discurso del actor securitizante y su efectividad para lograr que la ciudadanía acepte la ruptura de las reglas del juego políti-

¹⁸ HURRELL, Andrew. "Seguridad y violencia en América Latina". Revista Foro Internacional, enero-marzo 1998, volumen 38, Colegio de México. 1998. pp. 20-21.

¹⁹ CUJABANTE, *op. cit.*

²⁰ BUZÁN, *op. cit.* pp. 23-26.

co, que en otras circunstancias debiesen ser respetadas. Mientras la ruptura de reglas no sea aceptada, se estará en presencia de un movimiento de securitización, pero cuando ello se produzca, la situación estará securitizada, y la ruptura de las reglas se habrá legitimado en beneficio de la neutralización de la amenaza. Siendo lo expresado un asunto especialmente delicado, su utilización exige prudencia y cautela²¹.

Al revisar propuestas más radicales respecto a los estudios de seguridad, la ampliación de las agendas genera críticas a su visión ortodoxa. En este plano, David A. Baldwin sugiere su abolición, porque la Seguridad engloba tantos temas que podrían incluir la totalidad de las ciencias sociales²².

Este planteamiento invita a reflexionar sobre la amplitud que poseen los estudios de seguridad, los cuales no deben estar aislados de disciplinas como las Relaciones Internacionales, la Ciencia Política, la Economía, la Sociología, la Historia, el Derecho Internacional, la Geopolítica y la Estrategia, porque en el hecho la seguridad internacional involucra dichas materias. De hecho, los estudios de conflicto y empleo de la fuerza militar están incompletos sin la concurrencia de las visiones que proporcionan dichas disciplinas.

Siempre en el marco de la crítica a los estudios tradicionales de seguridad, la visión liberal desarrolló el concepto de Seguridad Humana, el que amplía el debate sobre la Seguridad, cuyo eje temático se concentra en la idea de la anteposición del individuo sobre el Estado. Su origen está en la insatisfacción provocada por la noción tradicional de seguridad internacional, que enfatiza la visión que plantean las rivalidades militares entre los Estados, ignorando los riesgos y las amenazas que se generan como consecuencia de los problemas ambientales, económicos y culturales, en los cuales los estados son la fuente del problema más que la solución²³.

²¹ *Ibid.*

²² BALDWIN, David. "The Concept of Security". *Review of International Studies* 23, 1997. pp. 5-26.

²³ SOTOMAYOR, *op. cit.*

En dicho sentido, Emma Rotschild hace una reseña crítica e histórica del concepto²⁴, presentando la ampliación en varias formas. En una primera forma, el concepto de seguridad aborda niveles inferiores al estatal enfocándose en los grupos e individuos. En otra manera, el término se expande a un nivel superior, desde los estados hasta el sistema internacional o supranacional, cubriendo la biosfera y el medio ambiente. En su tercer aspecto, la seguridad humana lo amplía horizontalmente para garantizar la subsistencia de diversos actores, desde lo militar a lo político, económico, social y cultural. Por ello, la responsabilidad política de proveer seguridad se expande en todas direcciones, cubriendo gobiernos locales, organizaciones públicas y privadas, actores estatales, internacionales y no gubernamentales²⁵.

La puesta en práctica de este concepto se produjo en el desarrollo de la doctrina de Naciones Unidas denominada “Responsabilidad de Proteger”, la que está estructurada a partir de la idea de que la soberanía implica derechos y responsabilidades. Por ello, los Estados están obligados a proteger a las poblaciones en situaciones de extrema vulnerabilidad, las que adquieren dicha condición en situaciones de guerra civil, insurgencias, represiones, catástrofes naturales y colapsos estatales.

Entonces, si un Estado es incapaz o no desea asumir su responsabilidad, esta debe quedar en manos de la Comunidad Internacional a través de la intervención humanitaria, situación en la cual Naciones Unidas puede ejercer un papel en el que los individuos tienen primacía sobre los Estados. Ello es un cambio fundamental en la manera de operar y entender la seguridad internacional, cuyo origen no está solo en los asuntos militares, sino también en las transformaciones normativas sobre soberanía y humanidad²⁶. A partir de lo anterior, Sotomayor puntualiza que desde la Seguridad Humana se generan diversos componentes como la seguridad económica para enfrentar la pobreza, lo

²⁴ ROTSCCHILD, Emma. “What is Security?” *Daedalus* 124, 1995. pp. 53-98.

²⁵ SOTOMAYOR, *op. cit.*

²⁶ FINNEMORE, Martha. (1996) “Constructing Norms of Humanitarian Intervention”. *The Culture of National Security*. Editado por P. Katzenstein. Nueva York: Columbia University Press, 1996. pp. 153-184.

que se vincula estrechamente con la seguridad alimentaria, con la seguridad social y el acceso a la salud.

Otros componentes son la seguridad ambiental orientada a la protección contra la degradación del medioambiente, la seguridad física para enfrentar la delincuencia, la seguridad comunal para garantizar la subsistencia de las minorías étnicas y culturales y, la seguridad política para asegurar las libertades individuales. Esta visión intenta mejorar y ampliar el entendimiento sobre las múltiples vulnerabilidades que aquejan a la humanidad, y tiende a expandirse en todas direcciones cubriendo todas las áreas, temas y actores reales o imaginarios²⁷.

En esta línea de reflexión, en la Geopolítica Crítica se encuentran aspectos relacionados con la Seguridad Humana y señalados por Emma Rotschild, en la cual se observan tres factores fundamentales en su configuración. Ellos son desarrollados por Heriberto Cairo, quien reconoce como esenciales en su conformación a la economía política, en especial el análisis de sistemas mundiales; las relaciones de poder y el factor cultural humanista²⁸.

En relación a la economía política, Cairo señala que Richard Peet y Nigel Thrift se refieren a ella, señalando que los procesos de producción y distribución de las mercancías afectan directamente las relaciones geográficas externas de los Estados, en un mundo que no puede seguir siendo explicado solo en términos de Estados-Naciones ni de sus economías nacionales²⁹. Lo anterior toma sentido cuando, se aplica por ejemplo al fenómeno de la droga, uno de los problemas de seguridad más complejos que afecta a la Comunidad Internacional.

Analizando el problema, podemos observar la interacción de las formas señaladas por Rotschild a través de la relación de la droga con la geografía. En ella se sitúan los espacios donde se cultiva la materia prima, se produce y distribuye el producto y, las rutas por donde transita la droga hacia los mercados de con-

²⁷ SOTOMAYOR, *op. cit.*

²⁸ CAIRO, Heriberto. "Geopolítica Crítica". THEORIA. Proyecto Crítico de Ciencias Sociales - Universidad Complutense de Madrid en: http://www.ucm.es/info/eurotheo/diccionario/G/geopolitica_critica.htm

²⁹ *Ibid.*

sumo. Ello trasciende los límites de los países y sus economías, provocando efectos sociales, políticos, jurídicos, económicos, militares y policiales que afectan los intereses de los Estados³⁰.

En esta misma línea, observando el fenómeno de la droga desde la perspectiva de las relaciones entre espacio y poder, vemos que también se produce la interacción de las formas señaladas por Rotschild. Ello, porque estos nexos se producen en áreas geográficas donde el poder circula, siendo ejercido por actores provenientes de la población, gravitando hacia territorios y espacios que son en última instancia los lugares donde se desarrollan vínculos de poder³¹. En esta relación se desenvuelve el narcotráfico, al producirse la interacción entre individuos, organizaciones delictuales y organizaciones económicas intraestatales e interestatales.

Continuando con la reflexión sobre las relaciones de poder, Cairo afirma que ellas no se reducen solo al ámbito de lo estatal. Al respecto, Claval señala:

“poder, autoridad e influencia son aspectos consubstanciales con toda la vida social dentro de una área definida, porque derivan de la desigual distribución de los recursos, de la existencia de posiciones estratégicas, de las ventajas que otorga el transporte y los servicios de comunicación y, todo tipo de intercambios”³².

En dicho sentido, en la manifestación del fenómeno de la droga es posible observar el ejercicio del poder e influencia de los jefes de las organizaciones de narcotráfico en las zonas geográficas donde actúan, produciendo, trasladando y comercializando estupefacientes. A su vez, el Estado a través de sus estructuras judiciales y de seguridad intenta hacer lo mismo para neutralizar las acciones de las organizaciones de narcotraficantes, lo que genera conflictos por intereses contrapuestos.

Estas ideas aplicadas a la lógica de las drogas nos señalan que los factores de poder son relevantes, porque a través de la influencia económica, política y militar se genera la capacidad

³⁰ *Ibid.*

³¹ *Ibid.*

³² *Ibid.*

que lleva a satisfacer los intereses y objetivos de quienes utilizan las drogas con fines políticos y económicos. Ello comienza con el control territorial de las áreas de cultivo y producción, siguiendo con el control de las rutas de distribución para asegurar la llegada de la droga a su destino final y, finalmente, el control de las áreas donde se comercializa la droga. Ello implica la intervención de factores sociales, porque el poder también se ejerce sobre las personas que están presentes en toda la cadena del negocio.

El tercer factor que conforma la geopolítica crítica es el cultural humanista, en el que se manifiesta una estrecha vinculación con las formas relacionadas con la Seguridad Humana establecidas por Emma Rotschild, la que se produce a partir de la geografía política humanística, la que Stanley Brunn y Ernest Yanarella definen como aquella arista que se ocupa de:

“analizar los procesos sociales dinámicos, por medio de los cuales las dimensiones espaciales del mundo social y natural son organizadas y reorganizadas en campos geográficamente delimitados y simbólicamente significativos por grupos nacionales y transnacionales”.

Al respecto, Heriberto Cairo señala que se trata de problemas de ideologías territoriales, el significado del territorio para los actores políticos y, conceptos como los de sentido del lugar, territorialidad o nacionalismo territorial. Dicho autor afirma también que, la aproximación cultural humanística a la Geopolítica vincula a la sociedad civil y al individuo con el Estado como constructores de esa entidad espacial³³.

En torno a este factor, se generan organizaciones que provocan impacto social y económico en áreas geográficas delimitadas, cuya relevancia se sustenta en la capacidad de influir en el espacio en que se insertan, e irradiar esa influencia en áreas vecinas primero, y más alejadas después. Precisamente, lo señalado ocurre en la manifestación del fenómeno de la droga, cuya dinámica genera relaciones con otros como el terrorismo.

Ello ocurre por la presencia de ideologías en las áreas de influencia de las organizaciones vinculadas a la droga y el pro-

³³ *Ibid.*

pósito que ellas persiguen, porque más allá de la criminalización que se genera como consecuencia del narcotráfico, ello no impide que grupos terroristas o insurgentes vinculados al fenómeno, se sostengan políticamente en sus creencias³⁴.

Desde la perspectiva analizada, parece razonable la ampliación del concepto de Seguridad Internacional. Sin embargo, la amplitud que adquiere la Responsabilidad de Proteger, hace pensar en las dificultades para su aplicación en la realidad. Ello, por los problemas que surgen de los intentos de incluir una cantidad de variables y hechos que complejizan el diseño de las soluciones destinadas a enfrentar los múltiples fenómenos definidos como de seguridad por dicha conceptualización.

Ello da cuenta de los problemas que provoca el ensanchamiento conceptual que se relaciona con los riesgos inherentes al desarrollo de conceptos holísticos, universales, expansivos e inclusivos. En este sentido, pretender cubrir toda la realidad en un solo concepto es utópico, porque toda teoría y los conceptos que la rodean son solo una fracción de la realidad, los que como consecuencia se expresan con menor precisión conduciendo hacia una conceptualización indefinida y no delimitada³⁵.

Esto es lo que ocurre con la Seguridad Humana que intenta ser un concepto holístico pero indeterminado, que envuelve desde el abuso contra mujeres hasta el genocidio, e incluye igualmente la seguridad física, la económica y la cultural, haciendo dificultoso la determinación de las variables y factores excluidos. En este concepto, toda situación que ponga en riesgo o amenace la vida humana puede ser considerado como parte de la 'Seguridad Humana' y, por extensión, de la Seguridad Internacional, despertando interrogantes sobre cuáles son los objetos y sujetos de análisis.

En dicho sentido, la indeterminación conceptual dificulta la puesta en práctica del concepto, porque no se identifican con claridad las causas y sus efectos. En relación a esto Sotomayor puntualiza:

³⁴ *Ibid.*

³⁵ SOTOMAYOR, *op. cit.*

“todo ejercicio conceptual conlleva la tarea de delimitar las categorías o clases que habrán de ser consideradas dentro del concepto en cuestión. Después de todo, el proceso de conceptualización es anterior al de medición y operacionalización de una teoría, que antes de medir se debe especificar lo que está siendo medido. Para ello, las clases y categorías de un concepto deben ser exclusivas. Es decir, se requiere delimitar los fenómenos a estudiar y por ende indicar aquellos que se habrán de excluir, especificando fronteras y límites. Por esa razón, todo concepto es una especie de contenedor de datos, posee información sobre ciertos fenómenos distintivos y específicos, aunque excluye información sobre otros eventos y hechos. No obstante, la pretensión de la seguridad humana es precisamente lo contrario: lejos de delimitar, excluir y definir, el concepto incluye, indetermina, sin precisar. Si en el concepto de seguridad humana cabe todo lo que amenaza a la raza humana, entonces no se estudia nada en concreto”³⁶.

Otro aspecto a debatir en relación a la Seguridad Humana, es que ignora los problemas de Seguridad Estratégica. Ello deja al descubierto otras dificultades que afectarían a la Seguridad Humana, porque si el Estado no puede garantizar su existencia política en el Sistema Internacional, es muy probable que no sea capaz de sustentar la seguridad individual de sus ciudadanos.

Por ello, la Seguridad Estratégica es vital para el Estado, para los individuos y la sociedad civil. La falta de preocupación por los temas estratégicos y militares podría hacer surgir un problema civil-militar, porque una ciudadanía indiferente frente a los temas tradicionales de Seguridad y Defensa, podría conducir a que el Estado y sus instituciones sean igualmente indiferentes frente a los intereses sociales e individuales³⁷.

A pesar del debate que se ha producido respecto a la reconceptualización de la Seguridad, el primer problema surgido es que los académicos no han logrado consensuarla. Esta indefinición es un importante punto de fricción en relación a cuáles son los actores y los sujetos de seguridad presentes en la agenda de

³⁶ Ibid.

³⁷ Ibid.

seguridad de los Estados y, cómo habría que abordar los fenómenos de seguridad y las amenazas derivadas de ellos.

El otro inconveniente que aparece, es que la ampliación del concepto de seguridad llevaría a que cualquier tema o situación podría ser considerada como amenaza a la seguridad de un Estado, conduciendo a la securitización de las agendas estatales. Esto plantea la interrogante de hasta dónde la seguridad puede verse objetivamente en un discurso político, utilizado en función de los intereses de grupos específicos, a través de la dramatización de un problema como si tuviese prioridad absoluta³⁸.

Tomando como referencia los aspectos discrepantes señalados, adquiere importancia la búsqueda de respuestas que orienten la manera de buscar soluciones reales a los problemas y desafíos que la seguridad impone. Para ello, es condición esencial comprender los fundamentos que debiesen sustentar las acciones que cada Estado necesita adoptar para llegar a soluciones viables y sustentables.

En relación a esto, David Baldwin llama a la reflexión cuando expresa la idea de la seguridad como un concepto abandonado, a pesar de la importancia que ha adquirido y el uso que se le ha dado para justificar la suspensión de las libertades civiles, hacer la guerra y para redistribuir recursos en los últimos 50 años. En relación a ello, dicho autor señala que los esfuerzos para redefinir 'Seguridad', se relacionan más con la preocupación de replantear las agendas políticas de los países que de conceptualizarla³⁹.

En este contexto, al término de la Guerra Fría los estudios de seguridad se mantienen en un estado de inercia, en un ambiente en que las situaciones cambian más rápido de los que los Estados pueden reaccionar. Ello provoca que lo no convencional se torne más relevante, produciéndose una aplicación de la seguridad en el sentido de dar solución a problemas insuficientemente estudiados en su origen y carentes de conceptualización teórica, donde está más presente la visión de los efectos y no de las causas.

³⁸ CUJABANTE, *op. cit.*

³⁹ SALAS, Alejandro. "La Conceptualización de Seguridad según Baldwin". *Columna de Opinión*, 2013.
en: <http://www.anepe.cl/category/opinion/page/9/>

Por ello, las propuestas al respecto se sustentan en una mezcla de argumentos normativos sobre aquellos valores de las personas que, como individuo o grupo deben ser protegidos y, argumentos empíricos sobre la naturaleza y magnitud de las amenazas a esos valores. Su efecto es que los temas prioritarios sean entre otros el terrorismo, los derechos humanos, la economía, el medioambiente, el tráfico de drogas, las pandemias, el crimen organizado y la injusticia social, además de la tradicional preocupación por las amenazas militares externas.

A la pregunta ¿qué ocurre con la discusión conceptual relacionada con los temas propuestos?, como respuesta podemos sugerir que se presta poca atención a los aspectos conceptuales relacionados, por lo que faltaría debate en un ambiente en que habría tendencia a la exageración de las diferencias entre los proponentes de diversas políticas de seguridad.

Por ello, cabe preguntarse si realmente existen diferencias profundas entre quienes enfatizan aspectos de seguridad económica o alimentaria y aquellos usados por los realistas o, entre aquellos que privilegian el Estado-Nación frente a los que dan preeminencia al individuo y a la humanidad.

Tal vez, lo que realmente ocurre es que los representantes de diversas tendencias enfatizan diferentes aspectos de conceptualizaciones compartidas. De ser así, adquiere relevancia identificar elementos comunes dentro de las diferentes concepciones de la seguridad, lo cual es útil, porque se podrían acercar posiciones para promover el análisis racional de las políticas vinculadas a la seguridad, facilitando la comparación de diversos tipos de ella contribuyendo a establecer patrones comunes entre visiones distintas.

Con el establecimiento de elementos comunes en visiones diferentes, estaría el punto de partida para facilitar la explicación conceptual de la seguridad, reduciendo las limitaciones, las inconsistencias y las ambigüedades que se producen en su uso ordinario, mejorando la claridad y precisión de su significado.

Así entonces, siendo 'Seguridad' un concepto peligrosamente ambiguo si se le considera como la "ausencia de amenazas", es necesario utilizarlo con especificación al momento de definir políticas orientadas a lograr seguridad. Ello se resuelve planteando la seguridad como "la baja probabilidad de daño a valores ad-

quiridos”, lo que permite ampliar el concepto e incluir diversos fenómenos y amenazas relacionadas.

Esta reformulación permite aclarar propósitos de política, dependiendo de la amenaza de que se trate. Entonces, frente a la amenaza de ataque militar el Estado responde con políticas de disuasión. En respuesta a los terremotos, el Estado adopta políticas de reducción de los afectos, porque su ocurrencia no se puede evitar. En ambos casos, el foco se ubica en la reducción del daño a valores adquiridos y no en la ausencia de amenazas, por lo tanto la seguridad puede definirse en base a dos especificaciones: ¿seguridad para quién? y, ¿seguridad para proteger cuáles valores?

Para abordar esto, es necesario considerar que la ‘Seguridad’ sin objeto referente no tiene sentido, por lo que la determinación del objeto referente necesita ser especificado en coherencia con su condición de seguridad necesaria. En relación a ello hay un amplio espectro de respuestas, esencialmente en relación a tres variables: el individuo, el Estado y el ‘Sistema Internacional’.

En este plano, objetos referentes en términos de la persona, se encuentran por ejemplo en la seguridad física, el bienestar económico, la autonomía y el bienestar psicológico entre otros. En términos de Estado encontramos la independencia política, el mantenimiento de la integridad territorial o, el mantenimiento de relaciones económicas ventajosas con otros países y/o bloques económicos. En términos de ‘Sistema Internacional’ está la paz y seguridad mundial.

Sin embargo, Baldwin considera otras variables que debiesen ser tenidas en cuenta al conceptualizar la seguridad, las que esencialmente complementan el propósito buscado en el diseño de políticas de seguridad. Dichas variables las plantea en forma de preguntas, cuyas respuestas debiesen proporcionar los elementos esenciales que permitirán su diseño.

La primera es ¿cuánta seguridad es suficiente para enfrentar determinada amenaza? La respuesta no es simple, porque la seguridad es difícil de cuantificar. En este sentido, la tendencia inicial es responder en términos absolutos. Se está o no seguro. Si hay media seguridad, no se está seguro. Sin embargo, es más realista plantear que la determinación de cuanta seguridad se necesita depende del sujeto bajo amenaza, aunque al parecer ello es un aspecto complejo de determinar porque ¿realmente

existe un espectro intermedio susceptible de ser medido usando indicadores adecuados, considerando que no es posible lograr la seguridad absoluta?

¿Frente a qué amenazas? Es una variable en la cual es importante eliminar la ambigüedad que se produce con la vaga referencia a determinada amenaza. Por ejemplo, al referirse al terrorismo como amenaza global, ¿qué se quiere representar? La vaguedad del término impide realmente saber quién es el sujeto amenazante y cuál es el sujeto amenazado, porque el terrorismo *per se* no es amenaza. Sí son amenaza las organizaciones que utilizan el terrorismo como instrumento para lograr sus propósitos provocando terror.

Entonces, para enfrentarlos necesariamente se requiere saber quiénes son, cuál es su estructura operativa, cómo actúan, etc. También a quiénes amenazan y por qué. En este aspecto y ampliando el espectro de las amenazas, también se plantea la necesidad de expandir esta calidad a fenómenos naturales o provocados por el hombre, porque poseen el potencial de dañar los valores que los Estados y sociedades desean proteger.

La Seguridad puede ser lograda a través del uso de variados medios. Por ello, la variable ¿con qué medios? es significativa al momento de decidir las diferentes políticas que se pueden aplicar para lograr seguridad. En este aspecto, es importante especificar la dimensión y direccionamiento de los instrumentos que se utilizarán para enfrentar una amenaza específica y lograr determinado nivel de seguridad, lo que favorece el debate respecto de los medios específicos a utilizar, su estructura e intensidad de empleo.

La Seguridad siempre tiene costos, que muchas veces implican el sacrificio de otras metas que podrían haberse satisfecho con los recursos asignados a la seguridad. Por ello, la variable ¿a qué costo? es una dimensión relevante y requiere ser analizada cuidadosamente. En este marco, en realidad no debiese haber conflicto entre el propósito de mantener una potente fuerza militar y lograr la independencia energética o, con mantener la tranquilidad pública y un medioambiente protegido.

Ello se puede lograr a través de la adecuada administración de los recursos. El estudio y debate de este aspecto no debe ser ignorado como parece haber sucedido en las discusiones de los últimos años, donde los críticos usualmente cuestionan por ejem-

plo, el alto costo de invertir en armamentos, el establecimiento de un sistema de alerta temprana ante desastres naturales o, el costo de la seguridad pública sin presentar argumentos sustentados en evidencias empíricas que sustenten sus comentarios.

El período de tiempo que se implementan las políticas y/o las medidas para disponer de seguridad, es también una variable importante. Es necesario entonces compatibilizar las políticas de corto plazo con aquellas de largo plazo, respecto a la solución de los problemas de seguridad que el Estado requiere resolver, para evitar que se produzcan conflictos durante su implementación.

La valorización que se le da a la seguridad por parte de los individuos, los Estados, la sociedad y otros actores en la Comunidad Mundial no es lo único que dichos entes consideran. Es así, porque estar seguros implica sacrificar otros valores, lo que hace necesario determinar la importancia de la seguridad en relación a otros aspectos por su valor relativo comparado.

En relación a esto, la propuesta comienza con el análisis de la Seguridad como valor primordial. Ello implica que la Seguridad tiene una mayor jerarquía que otros valores para todos los actores en toda situación, lo que es lógica y empíricamente indefendible.

En este ámbito, si consideramos a la Seguridad como prerrequisito para disfrutar de prosperidad, libertad, etc., necesariamente se aplica un razonamiento que le da primacía como objetivo, cuyo logro se evalúa por los resultados de la implementación de las políticas y medidas adoptadas. Su principal manifestación es la percepción de seguridad que tienen los actores de la sociedad en relación a los valores que desean proteger. Sin embargo, esto tiene la debilidad de que no justifica la asignación ilimitada de recursos de seguridad en un mundo donde la seguridad absoluta es inalcanzable, porque el ser humano siempre está dispuesto a sacrificar seguridad por valores que aprecia más.

Por ello, la Seguridad como valor relativo podría solucionar el problema de la distribución de recursos. Su fundamento se basa en afirmar que la preeminencia de la Seguridad es como reafirmar la primacía del agua, la comida o el aire, cuando la realidad demuestra que cierta cantidad de cada uno de dichos elementos es necesario para permitir la vida. Ello no significa que un vaso de agua vale lo mismo para alguien que está en el desierto en relación a otro que está en un lago.

Entonces, el valor de cada bien depende de cuánto tengamos de cada uno en el marco de determinada situación puntual. Por ello, la valorización de la Seguridad Nacional de un país variará de uno a otro y, de un contexto a otro, dependiendo de cuánta seguridad se necesita en función de la que ya se posee en relación a los riesgos y amenazas presentes. Así, el Estado distribuirá recursos para la seguridad de manera que la relación costo beneficio sea más favorable que si son usados en otro recurso, y lo hará con o sin urgencia de acuerdo a las exigencias de la situación.

El Sistema Internacional en transición hacia el multipolarismo

La evolución del orden internacional en los últimos veinte años ha llevado progresivamente a un escenario mundial, donde se mantiene un relativo equilibrio de poderes en que ninguna de las potencias mundiales posee la capacidad de imponer su voluntad por sí solas.

Ello quedó demostrado al término de la Guerra Fría, donde países que mantenían un perfil secundario en la Comunidad Internacional, se han ubicado en un lugar central del mismo. Esto ha provocado cambios que apuntan a un multipolarismo que podría hacia el año 2025 dar auge al actual surgimiento de potencias emergentes, con transferencia de riqueza del Oeste al Este y a la creciente influencia de los actores no estatales⁴⁰.

Lo señalado, apunta a que estaríamos frente al término de 20 años de hegemonía estadounidense y transitando desde un mundo unipolar hacia un modelo multipolar. Esta situación se vincula principalmente a la evolución política, económica y militar de China, al surgimiento económico de la India y al repotenciamiento de la Federación Rusa, que busca fortalecer su influencia en sus áreas de interés y su estatus de potencia.

Sin embargo, los efectos de la hegemonía unipolar de los EE.UU. también trajo consigo el ánimo renovado de Occidente de extender los valores occidentales considerados universales a todo el planeta. Por ello es que valores como los derechos huma-

⁴⁰ AGUIRRE, Mariano. "Un mundo en cambio ¿Hacia el multipolarismo?". Revista Temas. Enero 2009.
En: http://fride.org/download/MA_RevTemas_Enero09.pdf

nos, la libertad, la igualdad de sexos, la democracia y la solución pacífica de las controversias, se enfrentan con tendencias políticas y religiosas que van adquiriendo creciente protagonismo.

En este contexto, las teorías “realistas” o “neorrealistas” de las relaciones internacionales se consideraron obsoletas, dando paso a modelos “constructivistas” en los Estados ricos del norte, y “estructuralistas” en los del Tercer Mundo. Aquí aparecen planteamientos teóricos neoleninistas, corriente que asumió el islamismo político como ideología, que hoy en día se opone al modelo liberal con un cuerpo teórico mínimamente estructurado⁴¹.

En esta línea de análisis, un factor relevante es el escaso desarrollo del mundo musulmán, cuyas razones son complejas como consecuencia de las diferentes realidades existentes entre un país y otro. Sin embargo, de una u otra forma en esas naciones se ha creado la conciencia de que es necesario un cambio profundo y revolucionario que transforme sus sociedades, lo que estaría causando el avance hacia la instauración del Islam como forma de gobierno.

Por ello, los conceptos de Estado, separación de poderes, democracia e igualdad de género, son extraños al pensamiento político-religioso en el mundo musulmán, cuyos fundamentos teóricos se pueden encontrar en las ideas de los Hermanos Musulmanes. Al respecto, gran parte del mundo árabe-musulmán considera que el sistema político y de gobierno originado en Roma y desarrollado siguiendo las ideas de Montesquieu y Locke, no es adecuado para ellos, por lo que rechazan el sistema político occidental junto a sus valores, ideas y concepción del mundo⁴².

A partir de esta visión, se puede observar que el fundamentalismo islámico se engloba en los extremismos ideológicos, actuando como potenciadores que pueden generar nuevos ries-

⁴¹ ASTORGA González, Luis. “El tablero mundial: en transición hacia el multipolarismo”. Instituto Español de Estudios Estratégicos. Abril 2012. En: http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2012/DIEEE0362012_Mundomultipolar_LAstorga.pdf

⁴² *Ibid*. Su principal ideólogo es Sayyid Qutb quien afirma que el Islam no puede aceptar una situación que sea mitad Islam, mitad jahiliyya, (entendida como el estado de ignorancia previa a la revelación del profeta), aspecto que en el Islam es claro. La verdad es una y no puede ser dividida.

gos o amenazas, multiplicando y agravando sus efectos. Dicho desarrollo se sustenta en la diversidad de grupos asociados a la versión más extrema del islam, cuyo sentido radica en que todos los musulmanes creen en la verdad de la revelación del Corán, y tienen el deber de aplicar los fundamentos de esa verdad en todos los aspectos de su vida.

Por ello, los fundamentalistas islámicos adoptan una aproximación identificable a esta obligación común, aplicando los fundamentos de la verdad del Corán a la sociedad, marcada por una interpretación literal de los fundamentos del Islam y un objetivo riguroso de reconstrucción sociomoral. Ello implica que el fundamentalismo islámico es un modo distintivo de respuesta a cambios sociales y culturales introducidos por fuerzas exógenas o endógenas, percibidas como una amenaza que diluye la clara línea de la identidad islámica⁴³.

El desarrollo económico chino iniciado en los años 70, se ha potenciado progresivamente como consecuencia del fenómeno de la globalización, inundando los mercados con su producción industrial. Ella ha convertido a China en la segunda economía del mundo medida en paridad de compra, con capacidad para alcanzar a la economía norteamericana hacia 2027.

China con sus reservas de divisas de más de 3.8 billones de dólares en el año 2013 es ya una potencia financiera, superando en tres veces las reservas del Japón y en ocho veces las de Estados Unidos⁴⁴. Ello es un dato relevante, porque influye en las capacidades de potenciamiento de sus Fuerzas Armadas, destacando la posesión de la mayor fuerza terrestre del mundo, y también de un poder nuclear suficiente como instrumento de disuasión.

La Fuerza Naval de China está en proceso de desarrollar una marina de alta mar, con capacidades de proyección de la fuerza, para lo cual está en construcción un segundo portaaviones. Ello le otorga un potencial futuro para disputar el control del mar a EE.UU., lo que con los medios económicos de que dispone y la

⁴³ RODRÍGUEZ, Patricia. "El Fundamentalismo Islámico en la Estrategia de Seguridad Nacional 2013". UNISCI Discussion Papers, 35, mayo 2014 En: <http://revistas.ucm.es/index.php/UNIS/article/download/46431/43624>

⁴⁴ <http://datos.bancomundial.org/indicador/FI.RES.TOTL.CD>

voluntad política que está demostrando, podría lograrlo dentro de los próximos 25 años.

Desde la caída de la Unión Soviética en 1991 que puso fin a la Guerra Fría, hasta el ascenso de Vladimir Putin al poder, Rusia se mantuvo como un actor internacional con escasa influencia dado su debilitamiento económico y militar. Sin embargo, desde el año 2003, dicho país ha recuperado progresivamente su protagonismo y hoy en un actor que debe ser tomado en cuenta.

Su oposición a la intervención militar norteamericana en Irak mostró las primeras señales de que la política exterior rusa se enfoca en intereses estratégicos ubicados en su periferia, los que se constituyen en áreas de seguridad para su protección.

Más allá de que no pudo impedir la invasión, el presidente Putin insistió en la presencia de inspectores de la ONU que verificaran la presencia de armas de destrucción masiva en Irak, a la vez que promovió junto al presidente francés Jacques Chirac y al Canciller alemán Gerhard Schroeder, la oposición a la acción norteamericana y sus aliados en ese país.

Sin embargo, hay otros aspectos también importantes que marcan la relación con Occidente y, en particular con Estados Unidos. A partir de la política exterior de países de la ex Unión Soviética, que buscaron privilegiar relaciones fuera de la Comunidad de Estados Independientes distanciándose de Rusia, se procuró afianzar vínculos con Occidente. Ucrania y Georgia son los casos más significativos, porque se han enfrentado a Rusia en conflictos en que se ha utilizado la fuerza militar.

Georgia, cercana a Estados Unidos, se enfrentó a Rusia en 2008. Ucrania, cercana a Europa Occidental, perdió Crimea a manos de Rusia en 2014, enfrentando una guerra civil por el control de las provincias orientales de Donetsk y Lugansk con facciones pro rusas. A 2015 las tensiones se mantienen latentes, con Rusia manteniendo una actitud endurecida, y transmitiendo a Occidente que no está dispuesta a aceptar influencias que amenacen sus intereses dentro de la periferia en que ejerce influencia política.

Asumido que nos encontramos en un mundo multipolar, cabe preguntarnos por sus efectos para el sistema internacional en su conjunto y para América Latina en específico. Por ello, a nivel global la principal interrogante es si la multipolaridad es un

factor que contribuye o no a la estabilidad mundial facilitando la ausencia de conflictos, en especial armados entre los Estados.

Al respecto, se dice que las facetas económica y comercial de la globalización crean una situación de interdependencia entre países que incentiva el mantenimiento de la paz, toda vez que los costos de la guerra se hacen cada vez mayores. Keohane y Nye sustentan esta visión en la noción de la “interdependencia compleja”. Ello se refiere a la enmarañada red de conexiones transnacionales existentes entre los Estados, que mientras más consolida la interdependencia económica, genera mayores posibilidades de cooperación entre ellos, en un contexto de bajas probabilidades de uso de la fuerza militar”⁴⁵.

En el ámbito de las finanzas internacionales la interdependencia entre naciones es un hecho evidente. Estudios de la CEPAL del año 2005 mostraban importantes superávits en China y Japón, del cual gran parte se destinaba a activos en dólares que financiaban los desequilibrios de la cuenta corriente norteamericana.

Ello ayuda entender lo importante que es para los Estados Unidos mantener buenas relaciones con China, a pesar de sus profundas diferencias culturales y valóricas. También, para los estadounidenses enfrentarse en un conflicto bélico con China no es solo un problema de capacidades militares donde son muy superiores. La supervivencia de su propia economía está íntimamente ligada a la economía asiática⁴⁶.

Por ello, la preocupación estadounidense por las señales de desaceleración de la economía china que, a pesar de mantener un crecimiento del orden del 7.5% en 2014, la balanza comercial de ambos países en los primeros ocho meses de ese año presenta un déficit de 4.1%⁴⁷.

⁴⁵ SCHNAKE, Alex. “Orden Multipolar en el Siglo XXI: Efectos Globales y Regionales” Revista Encrucijada Americana. Año 4. N° 1 Otoño-Invierno 2010. En: http://www.encrucijadaamericana.cl/articulos/n1_2010/2Schnake_Orden_multipolar_en_el_siglo_XXI.pdf

⁴⁶ *Ibid.*

⁴⁷ US-China Economic and Security Review Commision. 2014 Annual Report to Congress. En: http://www.uscc.gov/Annual_Reports/2014-annual-report-congress

Asimismo, la capacidad china de crear excedentes especialmente en el sector del acero afecta al sector manufacturero y exportador norteamericano, por el exceso de productos que salen a los mercados globales. También se mantiene la intranquilidad por el comportamiento confrontacional chino en las disputas territoriales con países vecinos y, el daño que provoca en las relaciones comerciales en la región Asia-Pacífico⁴⁸.

En el ámbito de la multipolaridad, América Latina no ha sido considerada un actor relevante. Ello ocurre porque esta Región está influenciada en lo político y económico por las potencias, sus economías son dependientes de las exportaciones a Estados Unidos, Asia y Europa y, en los campos militar y tecnológico no es un actor relevante.

Del mismo modo, organizaciones multilaterales como MERCOSUR, UNASUR, ALBA y Alianza del Pacífico aún están en proceso de desarrollo y la OEA es un organismo que no posee un peso político capaz de influenciar de manera importante en el área. A pesar de ello, la evolución del esquema multipolar de poder ha permitido un mejor desempeño en la arena internacional de las principales naciones latinoamericanas, en particular de Brasil⁴⁹.

En este contexto, Brasil es considerado por la comunidad académica y empresarial internacional como una de las potencias emergentes en el orden mundial que se está configurando, buscando a través de una activa política exterior concretar sus ambiciones de ser reconocida como potencia mundial. Sin embargo, esta aspiración enfrenta una serie de tensiones, de cuya evolución dependerá el éxito de sus pretensiones de liderazgo regional y ambiciones de liderazgo global⁵⁰.

UNASUR, a pesar de que está en etapas tempranas de desarrollo, se constituye como un nuevo esquema político de integración regional de países en desarrollo en el actual Sistema

⁴⁸ *Ibid.*

⁴⁹ SCHNAKE, *op. cit.*

⁵⁰ CHÁVEZ, Carlos Alberto. (2013). "Brasil como Potencia Emergente: entre el pretendido liderazgo regional y el anhelado liderazgo global (2003-2013)". 2013. En: http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:sQwUHU6YmMwJ:www.usbbog.edu.co/opla/images/PDF/ponencia_brasil_potencia_emergente_iii.pdf+&cd=21&hl=es&ct=clnk&gl=cl

Internacional, como parte importante de las estrategias de regionalización de la política internacional contemporánea.

Esto es posible, porque la transición de la estructura de poder del Sistema Internacional hacia un sistema multipolar, favorece el surgimiento de esquemas geopolíticos geográficamente identificados. A su vez, están estrechamente articulados con las estrategias de proyección internacional de las potencias emergentes del orden multipolar en desarrollo.

Para Carlos A. Chávez, el actual ciclo de ascenso de potencias emergentes como Brasil, India y China, se caracteriza por la cooptación de socios menores, predominantemente a través de estrategias de poder blando, que les permite asegurar liderazgos regionales como plataformas de proyección de intereses globales⁵¹.

En este contexto, la ausencia de una política exterior renovada de Estados Unidos hacia la región que vaya más allá de los ámbitos de seguridad, narcotráfico y libre comercio, ha permitido una mayor autonomía regional y la ampliación de espacios de actuación de la diplomacia brasileña en Suramérica.

Así entonces, UNASUR como proyecto de integración suramericana surge como estrategia alternativa frente al predominio de la visión neoliberal del regionalismo abierto. Por ello, Brasil ha adoptado una concepción propia de regionalismo en términos de su política exterior multinivel, funcional a su estrategia de inserción internacional, permitiéndole actuar en distintos espacios del entorno internacional para construir su estatus como actor global⁵².

De acuerdo a los intereses brasileños de coordinar esquemas regionales de proyección internacional que no obstaculicen su autonomía en foros multilaterales, UNASUR y MERCOSUR reflejan las preferencias de Brasil respecto de esquemas de integración cuya arquitectura institucional enfatiza un marcado carácter intergubernamental. Ello con un bajo nivel de institucionalización, limitada transferencia de soberanía a las instancias administrativas del bloque suramericano, con la aplicación de

⁵¹ *Ibid.*

⁵² *Ibid.*

esquemas de toma de decisiones con fuerte influencia de poderes presidenciales⁵³.

Esta misma estructura de funcionamiento de dichos organismos regionales trae consigo dificultades que obstaculizan su desarrollo armónico, porque los Estados se comportan en los esquemas regionalistas como actúan en las coaliciones, es decir, buscando defender siempre sus intereses nacionales.

Así entonces, UNASUR no es una excepción, porque en él se reflejan la primacía de dichos intereses, los que tienen el doble carácter de ser impulsores y simultáneamente obstáculos para el avance de los proyectos regionales. Esto crea escenarios de tensión y conflicto latente, condicionados a su vez al manejo institucionalizado de las visiones contrapuestas o divergentes sobre la integración regional⁵⁴.

En el ámbito hemisférico latinoamericano, Estados Unidos aún mantiene influencia política y económica, a pesar de factores que han disminuido su capacidad de influir sobre las economías latinoamericanas. Esto ocurre, porque la posición de los Estados Unidos en la economía global se ha debilitado, y las economías asiáticas, principalmente China, amenazan con desplazarlo como primera potencia económica del mundo.

Como resultado, podemos observar que el país del norte tiene menos autoridad para dirigir los destinos económicos de la región, lo que se demostró en el rechazo de los países sudamericanos al Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA)⁵⁵.

Los atentados del 11 de septiembre de 2001 incrementaron el distanciamiento de Estados Unidos de América Latina, pues su política exterior fue reorientada en Medio Oriente en base a sus intereses derivados de la guerra contra el terrorismo. Ello hizo reducir significativamente la atención a sus tradicionales áreas de influencia, dejando espacios para que países del área desarrollaran relaciones con potencias emergentes como China y, el fortalecimiento de Brasil y Venezuela como actores predominantes en Latinoamérica.

⁵³ *Ibid.*

⁵⁴ *Ibid.*

⁵⁵ SCHNAKE, *op. cit.*

El ambiente actual de Seguridad Internacional

Basta observar el estado actual de la seguridad internacional para advertir la complejidad del mismo. En este sentido es importante examinar el panorama de seguridad mundial, el que da cuenta de un ambiente de conflictividad, donde se destacan escenarios de inestabilidad que son de preocupación mundial.

En este entorno, los temas vinculados al terrorismo islámico requieren especial atención. Ello, porque las acciones de grupos terroristas de esta tendencia, están operando en gran parte del Hemisferio Norte. El de mayor relevancia es Al Qaeda, cuyo objetivo es esencialmente político: instalar un califato islámico a lo largo de todas las regiones musulmanas del mundo.

Actualmente opera en el Magreb, Cuerno de África, Medio Oriente, Península Arábiga, Asia Central, Sudeste Asiático y algunas zonas de Europa, especulándose que también lo hace en la triple frontera entre Argentina, Brasil, y Paraguay. Ello le da alcance global, conformado una amenaza con capacidad de desestabilizar el Sistema Internacional.

Existen otros grupos que se vincularían a Al Qaeda, con diversas motivaciones como luchas separatistas, religiosas, nacionalistas, étnicas, políticas o revolucionarias, cuyo denominador común apuntaría a la imposición del Islam radical a través de la guerra santa.

El fenómeno de la droga es otro tema que está en el centro de la atención de la comunidad internacional. Ello porque la afecta en pleno, al estar vinculada con el terrorismo islámico, con grupos de crimen organizado y entidades terroristas e insurgentes en todos los continentes⁵⁶.

La región más afectada por este fenómeno es el Hemisferio Americano, donde se encuentran los mayores productores de cocaína⁵⁷, países desde donde nacen las rutas que conducen la droga a Europa y Estados Unidos. Actualmente la amenaza a la seguridad que representan los carteles y grupos de narcotraficantes actúan en toda Latinoamérica, involucrando a Brasil, Argenti-

⁵⁶ LABROUSSE, Alain. "Geopolítica de las Drogas", Santiago de Chile, LOM Ediciones, 2012.

⁵⁷ Perú, Colombia y Bolivia.

na, Chile, Venezuela, Paraguay, Centroamérica y México que son utilizados como rutas de paso hacia Europa y Estados Unidos⁵⁸.

Las rutas del opio, cuyo tráfico financia el terrorismo islámico, nacen desde el triángulo de oro (Tailandia, Birmania, China, Laos y Vietnam) y, desde la medialuna de oro (Afganistán) hacia Estados Unidos y Europa. Su cultivo es creciente en Colombia y México, lo cual progresivamente está expandiendo las fuentes de origen de esta droga, otorgándole estatus global⁵⁹.

La marihuana y el hachís también se agregan al mercado de la droga, cuyas áreas de cultivo se ubican en México, Sudamérica, África, Medio Oriente, Asia y Europa, lo que también le da características globales. En cuanto a las rutas de tránsito, estas tienden a ser las mismas que utilizan el tráfico de cocaína y del opio, con vinculaciones con grupos terroristas, particularmente en Sudamérica y en el África Subsahariana⁶⁰.

En el contexto actual, el mundo está sumido en numerosos conflictos, cuyas consecuencias generan otros fenómenos de seguridad que, a su vez, son causa de riesgos y amenazas que requieren análisis y estudio para determinar la manera de enfrentarlos. Entre ellos está la inmigración, consecuencia de los conflictos que provocan temor, pobreza y exclusión. También se encuentra el tráfico de armas, vinculado al terrorismo, a la droga y a los conflictos en desarrollo en todos los continentes.

En esta línea de reflexión, para Javier Ignacio García en la actualidad las interacciones y relaciones entre los actores internacionales se pueden situar en el *continuum* que va desde la cooperación al conflicto, en el que el conflicto armado —guerra incluida— constituye su manifestación más extrema y peligrosa. Si al ampliar la perspectiva se incluye a la seguridad humana, ningún riesgo o amenaza será más importante para la seguridad del individuo que aquel que puede afectar directamente al más vital de sus intereses: su propia vida. En este sentido los enfren-

⁵⁸ Mapas sobre el tráfico de drogas.

En: catorina.udlap.mx/u_dl_a/tales/documentos/lri/diaz.../apendiceF.pdf

⁵⁹ *Ibid.*

⁶⁰ Terrorismo y Tráfico de Drogas en el África SubSahariana. Documento de Trabajo del proyecto internacional de colaboración entre el IEEE (España) y el IMDEP (Argelia), 2013. En: www.ieee.es/Galerias/fichero/docs.../DIEEET01-2013_IEEE-IMDEP.pdf

tamientos armados siguen representando una amenaza capital para la seguridad⁶¹.

Hoy encontramos que la presencia de conflictos se mantiene cuantitativamente estable desde el año 2000, registrándose una disminución de ellos si se compara con los años 90. Según la edición de 2013 del Conflict Barometer del Heidelberg Institute for International Conflict Research (HIIK), los conflictos incluidos en las categorías de “Guerra Limitada” o “Guerra” (los dos tipos de conflicto de alta intensidad que implican un uso de la violencia por los actores de forma repetida, no esporádica) son 45 en todo el mundo, solo uno menos que la cifra del año 2012, y en niveles bastante similares a los de la mayor parte de los años del periodo que ha transcurrido de este siglo⁶².

De ellos, la mayoría son conflictos intraestatales, lo que indica una tendencia que debiese mantenerse en el futuro. Entre ellos se podrían encontrar enfrentamientos asimétricos y de insurgencia, luchas internas en Estados fallidos, disputas civiles de origen étnico entre gobiernos, grupos opositores y rebeldes de todo tipo luchando por el control del gobierno, del territorio y por los recursos. En este escenario se continuará manifestando la presencia de milicias vinculadas a organizaciones radicales religiosas, grupos terroristas y organizaciones de narcotráfico⁶³.

Otro aspecto relevante se relaciona con la internacionalización de conflictos internos. En 2013 se contabilizaron 21, la mayoría de ellos en África. A ello se agregan 29 misiones de la ONU, de las cuales 15 obedecían a mantenimiento de la paz, una misión política dirigida y apoyada por el Departamento de Misiones de Mantenimiento de la Paz y 13 operaciones políticas y de construcción de paz apoyadas por el Departamento de Asuntos Políticos de dicha organización. En lo concerniente a la perspectiva regional, de las 29 misiones de la ONU durante 2013, más de la mitad (17) se encontraban en el continente africa-

⁶¹ GARCÍA, Javier Ignacio. “Los conflictos armados en la Estrategia Nacional de Seguridad 2013”. UNISCI Discussion Papers, N° 35 (Mayo / May 2014)

⁶² *Ibid.*

⁶³ *Ibid.*

no, seis en Oriente Medio, tres en Asia, dos en Europa y una en América⁶⁴.

En cuanto a Latinoamérica, los conflictos en desarrollo se vinculan con la lucha contra la droga. En este sentido, en Colombia y Perú se produce una combinación de insurgencia y narcotráfico. A su vez, en México, Centroamérica y Brasil los carteles y grupos de narcotraficantes y delictuales se enfrentan abiertamente al Estado, fenómeno que de manera creciente podría estar comenzando a desarrollarse en Argentina.

Sin embargo, dichos problemas no son los únicos que como región es necesario observar, analizar y enfrentar. Especialmente desde la perspectiva sudamericana, la posibilidad del surgimiento de amenazas extrarregionales es un tema que debería preocupar a los países del área, porque ellas se relacionarían principalmente con intereses derivados de la protección de los recursos naturales. En dicho aspecto debiesen ser causa de preocupación el Acuífero Guaraní, Campo de Hielo Sur, la Amazonía y la Antártica, a pesar del estatus que actualmente mantiene dicho continente por efecto del Tratado Antártico.

Al respecto, Chile no está ajeno a la realidad latinoamericana, porque en relación a las amenazas intrarregionales, está involucrado en la lucha contra la droga y enfrentando situaciones vinculadas a la inmigración. Respecto a amenazas extrarregionales, además de Campo de Hielo Sur y los intereses en la Antártica, la posición geoestratégica chilena es gravitante en relación a los pasos bioceánicos australes y a la proyección en el Pacífico Sur, con posesiones insulares que podrían ser decisivas en un conflicto en esta área de la tierra.

La educación superior en el contexto de seguridad contemporáneo

El conocimiento posee un valor que se incrementa día a día, en una sociedad que busca acceder a un desarrollo que contribuya a lograr el bien común y una mejor calidad de vida de la

⁶⁴ Escola de Cultura de Pau. "Informe sobre Conflictos, Derechos Humanos y Construcción de la Paz", Alerta 2014. Barcelona, Icaria.

población. A la vez necesita resolver una multiplicidad de problemas que lo dificultan o lo impiden.

Por ello, la creación de conocimiento nuevo y pertinente y, su posterior difusión e internalización, es función esencial de un organismo de educación superior, que debe asumir la responsabilidad que implica el compromiso con el desenvolvimiento de una actividad académica comprometida y dialogante con todos los sectores de la sociedad.

Lo planteado sugiere la estructuración de un modelo educativo centrado en el entorno, el cual se sustenta en la investigación, en la docencia y en la innovación, para que satisfagan las necesidades y requerimientos de la realidad social y cultural del contexto.

Esto es aplicable en el ámbito de la Seguridad y la Defensa en los tiempos actuales, considerando la dinámica y complejidad de los fenómenos vinculados a la seguridad que se desarrollan en un entorno de cambio permanente, y donde interactúan diversas variables cuyos efectos requieren ser comprendidos y abordados.

Ello no se podría lograr sin la concurrencia de un trabajo académico que, centrado en la investigación, logre explicar los fenómenos de seguridad actuales, explore sus tendencias futuras y contribuya a encontrar soluciones apropiadas y sustentables a los problemas que en relación a dichos fenómenos se producen. El traspaso al aula de ese conocimiento es el paso lógico a dar, porque en ella se formarán los especialistas que asesorarán a los decisores políticos y estratégicos, cuya preparación se debe generar también en la sala de clases.

Sin embargo, todo lo citado no es posible que se logre sin tener en cuenta el ambiente educativo actual, que está en plena evolución. En dicho sentido ANEPE es un Centro de Educación Superior que no es universidad, pero que posee características de tal, por lo que la formación y preparación de los especialistas en Seguridad y Defensa requiere aplicar estándares, formas y normas universitarias.

Para ello es necesario observar el entorno en que las organizaciones de educación superior se desenvuelven. Hoy, el contexto se ve influido de manera importante por el proceso globalizante. Observar a la Academia en este ambiente, nos llama a

reflexionar sobre el papel que ella cumple en nuestra sociedad, más allá de los enunciados que expresa su misión institucional.

Asimismo, la dinámica del mundo actual vinculado a la seguridad internacional lleva a preguntarse si la actividad de ANEPE debe circunscribirse solo al ámbito nacional. Si observamos las interrelaciones que hoy se producen en lo político, social, económico, cultural y de seguridad propias de esta época, veremos que como Instituto de Educación Superior las relaciones más allá de nuestras fronteras no solo son necesarias. También deben ampliarse, procurando llegar a distintas realidades que contribuyan a enriquecer el conocimiento y el aprendizaje.

Del mismo modo, el ambiente de seguridad internacional evoluciona muchas veces con mayor rapidez de lo que se es capaz de comprender e internalizar los cambios generados. Por ello las organizaciones de educación superior vinculadas a la Seguridad y la Defensa, requieren asumir las nuevas realidades para satisfacer las necesidades que se van derivando de una mayor demanda de conocimiento pertinente.

Ello es especialmente significativo para ANEPE, porque siendo el único Instituto de Educación Superior en Chile que entrega formación en materias de Seguridad y Defensa, no debiese quedar circunscrita solo al aula presencial. En esta materia, uno de los cambios más significativos que se están produciendo en la Educación Superior contemporánea es el desarrollo de sistemas de aprendizaje a distancia.

La educación a distancia permite la obtención de títulos y grados académicos en una región o país distinto al de residencia, recibiendo clases en el lugar de trabajo o domicilio del estudiante a través de e-learning. Si bien esta modalidad no es reciente, con el surgimiento en 2009 de cursos masivos online como Coursera⁶⁵, la World Academy of Art and Science⁶⁶, Udacity⁶⁷ y edX⁶⁸,

⁶⁵ <https://www.coursera.org/>

⁶⁶ <http://www.worldacademy.org/content/world-academy-art-and-science>

⁶⁷ Udacity es una organización educativa fundada por Sebastian Thrun, David Stavens y Mike Sokolsky que ofrece cursos online masivos y abiertos con vinculación con la Universidad de Stanford. En: <https://www.udacity.com/>

⁶⁸ Fundada por MIT y Harvard. En: <https://www.edx.org/>

se abrieron posibilidades de acceso a la educación de miles de estudiantes en cualquier lugar del mundo con acceso a internet⁶⁹.

Relacionando lo dicho con el ambiente profesional, el acceso masivo a internet que permite aplicar la tecnología a distancia, posibilita crear nuevos entornos de aprendizaje, cambiando la relación profesor estudiante, como también la forma de acceso a bibliotecas, bases de datos y publicaciones.

En este contexto, la omnipresencia de las fuentes de información provoca que los procesos de aprendizaje no dependan solo de lugares y personas específicas, porque el desarrollo tecnológico permite crear redes de aprendizaje virtuales en el ciberespacio, caracterizadas por su flexibilidad, asimetría y a veces fugacidad⁷⁰.

Los cambios en la educación superior también están afectando los aspectos relacionados con los tiempos, porque los conceptos de semestre académico, horarios de clases y vacaciones, tienden a una mayor flexibilidad, como consecuencia de la creciente demanda por programas vespertinos, cursos cortos, seminarios en fines de semana y escuelas de verano, en las que los estudiantes se especializan a través de prácticas, pasantías y otras actividades académicas⁷¹.

Asimismo, la identidad de las comunidades académicas se están viendo afectadas, porque el crecimiento de las instituciones de educación superior genera la tendencia de contratar profesores part-time, que entregan solo horas de docencia sin mantener un vínculo contractual estable con la organización que los emplea.

También afecta la identidad de las comunidades académicas, la estructura de jornadas flexibles y horarios diferenciados en que los estudiantes asisten a los institutos de educación superior, porque la identificación de los estudiantes con su universidad se difumina al incrementarse la diversidad cultural y etaria.

⁶⁹ MELÉNDEZ A. Claudio, Editor. (2014). "Educación Superior. Una visión de Universidad de clase mundial". Comisión de Educación Superior, U. de Santiago de Chile, 2014, p. 29.

⁷⁰ *Ibid.*

⁷¹ *Ibid.*

En el contexto planteado, las habilidades individuales del aprendizaje podrían afectar la experiencia social y cooperativa que se produce en las clases presenciales y la formación de competencias blandas, fortaleciendo el individualismo⁷².

Como es de esperar, los cambios que en diversa medida se están produciendo en la actualidad tienen efectos en la educación superior, y por ende, en las instituciones que la imparten. Esto ocurre porque ellas tendrán que asumir la responsabilidad de impulsar el debate sobre los paradigmas ideológicos, políticos, económicos y sociales que están en un proceso evolutivo que se hace sentir en el Sistema Internacional.

En este aspecto, ANEPE debiese asumir esa responsabilidad, la que necesariamente se tiene que ampliar hacia los modelos estratégicos y de seguridad internacional, ambos en relación a los riesgos y amenazas presentes en el Sistema Mundial.

Como consecuencia de esta situación, el fortalecimiento de la apertura a la sociedad es una tarea a continuar desarrollando, porque las funciones académicas de docencia, investigación y vinculación con el medio obedecen a compromisos derivados de las necesidades de una sociedad democrática, pluralista, tolerante, diversa, multicultural y responsable con el medioambiente.

En este sentido, el reduccionismo no tiene espacios, como asimismo, los enfoques unidimensionales que tienden a ser excluyentes. Las implicaciones de lo expresado podrían influir en cómo se enseña e investiga en la búsqueda del conocimiento puro y aplicado, en los diseños curriculares, cuyos contenidos y su gradación debiesen reflejar sus énfasis y pertinencia⁷³.

Respecto de lo anterior, la investigación debiese exceder los enfoques disciplinarios e interdisciplinarios, para avanzar a modos multi y transdisciplinarios, cuya complejidad creciente es difícil de explicar únicamente a la luz de paradigmas tradicionales⁷⁴.

La dinámica compleja y difusa de los escenarios de seguridad presentes hoy en el planeta, permiten pensar que en el futuro esta condición se intensificaría, lo cual hace necesario que el

⁷² *Ibid.*, p. 30.

⁷³ *Ibid.*, pp. 31-32.

⁷⁴ *Ibid.*

Sistema Educativo ANEPE lo tenga presente. Así entonces, habrá que trabajar en la adaptación necesaria para mantenerse actualizado y de acuerdo a los tiempos. En este ámbito, lo expresado en los párrafos anteriores cobra plena validez.

Sin embargo, todo lo expuesto muestra solo una parte de las cuestiones que preocupan al momento de aproximarse a los problemas centrales que no pueden ser ignorados en los tiempos actuales. En dicho sentido surge la interrogante respecto a los elementos fundamentales a tener en cuenta en la educación actual y futura. Entonces, se considera importante reflexionar sobre ellos, para descubrir aquellos aspectos presentes en las materias vinculadas a la Seguridad y la Defensa.

Edgar Morin señaló que todo conocimiento conlleva el riesgo del error y de la ilusión⁷⁵. Por ello la educación debe enfrentarlos para prever las consecuencias negativas que ello conlleva. Este aspecto es delicado en el ámbito del saber sobre Seguridad y Defensa, porque las apreciaciones erradas pueden llevar a decisiones equivocadas que afectan el bienestar individual, la paz en toda la amplitud del término y al bien común de las sociedades que conforman el Sistema Mundial.

Tomar conciencia de este asunto, implica aceptar que en toda actividad de la vida estamos sometidos a los efectos de percepciones que corresponden a traducciones y reconstrucciones cerebrales, a partir de estímulos o signos captados y codificados por los sentidos. Entonces, cuando hay percepción es muy probable que se produzca un error intelectual, donde el conocimiento se presenta en forma de palabra, de idea y de teoría, como fruto de una traducción y reconstrucción mediada por el lenguaje y el pensamiento.

Este conocimiento visto como traducción y reconstrucción implica interpretación, lo que introduce el riesgo de error al interior de la subjetividad del que ejercita el conocimiento a partir de su visión del mundo. Si a ello se agrega la proyección de los deseos o de los miedos y las perturbaciones mentales que afectan las emociones que incrementan los riesgos de error, la facultad

⁷⁵ MORIN, Edgar. "Los siete saberes necesarios para la educación del futuro". Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura. UNESCO. Francia. 1999, p. 5.

de razonamiento puede ser afectada por un déficit de emoción, debilitando la capacidad para reaccionar emocionalmente pudiendo provocar comportamientos irracionales.

Ello, porque el desarrollo de la inteligencia es inseparable de la afectividad, de la curiosidad y de la pasión, que son propias de la competencia de la investigación filosófica o científica. Así, el desarrollo del conocimiento científico es un medio poderoso de detección de errores, a pesar de que los modelos que controlan la ciencia pueden desarrollar ilusiones, porque ninguna teoría científica está inmunizada contra el error⁷⁶.

En relación con lo ya señalado, Edgar Morin establece que el juego de la verdad y del error no solo se produce en la verificación empírica y la coherencia lógica de las teorías. También ocurre en la zona invisible de los paradigmas, lo que debe ser considerado en la educación, porque el paradigma efectúa la selección y la determinación de la conceptualización, designando las categorías para su comprensión, siendo importante considerar que los individuos conocen, piensan y actúan según los arquetipos propios de su cultura⁷⁷.

De esta manera es necesario reconocer que existen muchas fuentes de error e ilusión en el conocimiento. A partir de ello, para la educación en cualquier ámbito es necesario despejar las grandes interrogantes sobre nuestra posibilidad de conocer, lo que se puede lograr a través de la búsqueda de la verdad, mediante la elaboración de puntos de vista que contribuyan a la reflexibilidad tendiente a la integración de lo mental y cultural.

Realizar el ejercicio descrito es relevante en la enseñanza e investigación de los temas de Seguridad y Defensa, porque permite la observación de los fenómenos que influyen en el comportamiento de las personas, el que se traspa a las organizaciones de toda índole y a las sociedades. Esto puede generar impulsos irracionales derivados de fanatismos e intransigencias vinculadas a las ambiciones de poder y, a la lucha por él, cuyas consecuencias son los conflictos, las guerras y los genocidios.

Para explicar los fenómenos y los paradigmas que producen diversos comportamientos sociales se requiere investigar.

⁷⁶ *Ibid*, p. 6.

⁷⁷ *Ibid*., p. 8.

A la vez, para diseñar estrategias y políticas para enfrentar y/o regular dichas conductas, se necesita transmitir el conocimiento producido en el aula y luego aplicarlo en la realidad. Este es un desafío que ANEPE está enfrentando, pero que requiere continuar perfeccionando.

Abordando la pertinencia del conocimiento, nos encontramos en el plano de los problemas e informaciones claves del mundo, lo que más allá de lo complicado que sea, debe ser tratado para evitar la imperfección cognitiva. Esto es importante, porque en el contexto actual, cualquier conocimiento político, económico, social, antropológico, ecológico o de seguridad es el mundo mismo.

Por ello, se requiere trabajar a partir del contexto global en toda la complejidad que involucra. Entonces, el conocimiento del mundo se vuelve una necesidad intelectual y vital al mismo tiempo, lo que aconseja una reforma de pensamiento que tiene que ver con nuestra aptitud para organizar el conocimiento.

Este es uno de los desafíos que enfrenta la educación del futuro, por la incoherencia entre nuestros saberes desunidos, divididos y compartimentados, con las realidades y problemas cada vez más polidisciplinarios, transversales, multidimensionales, transnacionales y globales⁷⁸.

El conocimiento pertinente debe enfrentar la complejidad, la que está presente cuando son inseparables los elementos diferentes que constituyen un todo, y cuando existe un tejido interdependiente, interactivo e interretroactivo entre el objeto de conocimiento y su contexto. También entre las partes y el todo, entre el todo y las partes, en las partes entre ellas, suscitando la unión entre la unidad y la multiplicidad.

Los desarrollos propios de nuestra época, nos enfrentan de manera inexorable con los desafíos de la complejidad. En consecuencia, la educación debe promover la capacidad para referirse de manera multidimensional a lo complejo y al contexto en una concepción global⁷⁹.

En el siglo XX se produjeron progresos gigantescos en todos los campos del conocimiento científico. Al mismo tiempo, se

⁷⁸ *Ibid*, pp. 15-21.

⁷⁹ *Ibid*.

generó una nueva ceguera en relación a los problemas globales, fundamentales y complejos, gestando errores e ilusiones como consecuencia del desconocimiento de los principios del conocimiento pertinente⁸⁰.

Es necesario entonces, considerar que la parcelación y la compartimentación de los saberes evita tener en cuenta lo que está tejido en el conjunto. Por ello se requiere comprender un pensamiento que separa y que reduce, junto con un pensamiento que distingue y que aglutina, sin abandonar el conocimiento de las partes por el conocimiento de las totalidades, ni el análisis por la síntesis, sino conjugarlos⁸¹.

Esta propuesta de Morin busca regresar al ser humano a una *visión cósmica del mundo*, comprendiendo que junto con la naturaleza, las personas son el mundo y no una parte de él. Esto debe estar en la esencia de la educación futura, lo que debe reflejarse en el estudio de la Seguridad y la Defensa que involucra gran parte de los problemas que tiene la humanidad.

Precisamente, la característica multidimensional de la seguridad, permite ampliar las visiones sesgadas y unidimensionales de los fenómenos y problemas que se le vinculan, advirtiendo sobre los riesgos y amenazas presentes y, sus consecuencias para la humanidad.

Por otra parte, lo que agravaría la dificultad de conocer en plenitud nuestro mundo es el modo de pensamiento. Ello ha afectado la aptitud de contextualizar y globalizar, en circunstancias que la exigencia de los tiempos actuales es pensar la globalidad, con su relación todo-partes, su multidimensionalidad y su complejidad. Entonces, la modificación del modo de pensamiento es necesaria para definir el contexto, observando y analizando lo global, lo multidimensional y lo complejo⁸².

En este contexto, la globalización es una realidad unificadora pero conflictiva, la que mientras más unifica al mismo tiempo divide. De esta manera, los antagonismos entre naciones, entre religiones, entre laicismo y religión, entre modernidad y tradi-

⁸⁰ Para que un conocimiento sea pertinente, la educación deberá entonces evidenciar el contexto, lo global, lo multidimensional y lo complejo.

⁸¹ MORIN, *op. cit.*, pp. 15-21.

⁸² *Ibid.*

ción, entre democracia y dictadura, entre ricos y pobres, entre Oriente y Occidente, entre Norte y Sur se alimentan entre sí, mezclándose intereses estratégicos y económicos contrapuestos entre diversos actores de la comunidad internacional.

La situación descrita crea incertidumbre, lo que obliga a comprenderla y enfrentarla, porque produce inseguridad en un ambiente donde podrían suceder situaciones impredecibles. Ello es propio de procesos evolutivos en los sistemas donde el desenvolvimiento de procesos y situaciones de diversa índole se desorganizan, para luego comenzar a reorganizarse en nuevas formas.

La fuente que permite comprender los fenómenos evolutivos a través del tiempo es la Historia, de cuyo estudio se pueden extraer las experiencias nacidas en crisis y conflictos que sirven de referencia para entender hechos actuales. En esta situación, la primera enseñanza que se obtiene de la historia, es que ella no tiene una evolución lineal, lo que nos indica que los hechos actuales y los que sucederán a futuro tampoco tienen esa cualidad.

Consecuencia de lo descrito es que el hombre, la sociedad y el Sistema Internacional, enfrentan incertidumbres que están presentes en todos los ámbitos del quehacer humano, con situaciones en permanente cambio. También encontramos la presencia de valores relativos y, un ambiente en que todo lo que ocurre está relacionado de alguna manera. Ante esto, la educación del futuro debe volver sobre las incertidumbres ligadas al conocimiento⁸³.

La búsqueda del conocimiento es una aventura donde siempre está presente el riesgo de ilusión y de error, siendo las incertidumbres doctrinales, dogmáticas e intolerantes la fuente de las peores ilusiones. Entonces, tener conciencia del carácter incierto de lo cognitivo, genera la oportunidad para llegar a un conocimiento pertinente⁸⁴, el que debe ser verificado a través de la coherencia, las confirmaciones y la convergencia de las señales e indicios.

⁸³ *Ibid*, p 43.

⁸⁴ Conocimiento no lineal, holístico, integrador, complejo, multidimensional, multifactorial y difuso.

Esta verificación es necesaria, porque tan pronto como un individuo emprende una acción, esta empieza a escapar a sus intenciones, introduciéndose en un universo de interacciones que es el entorno donde el cambio de sentido puede contrariar la intención inicial.

Muchas veces la acción se nos devuelve como un *boomerang*, obligándonos a seguirla o a intentar corregirla e incluso detenerla. Morin define lo planteado como “Ecología de la Acción”, que es tener en cuenta su propia complejidad, aceptando que en cualquier acción existe el riesgo, el azar, la iniciativa, la decisión, lo inesperado, lo imprevisto y la conciencia de desviaciones y transformaciones⁸⁵.

ANEPE y sus tareas del futuro

Un aspecto necesario de reafirmar, es el hecho de que ANEPE no es una universidad. Es un Instituto de Educación Superior que, como tal, para ejecutar las tareas derivadas de su misión tiene que adoptar modelos educativos que contribuyan a ello de manera pertinente.

En este plano, la enseñanza de la Seguridad y la Defensa involucra una variedad de disciplinas propias de las ciencias sociales⁸⁶, por lo que los estudios de Seguridad y Defensa se conforman con la concurrencia de dichas materias, a las que se agregan el estudio de asignaturas correspondientes a las ciencias militares⁸⁷.

Siendo como se plantea, la investigación en estos campos del conocimiento adquiere primera importancia, porque a través de ella, se alimenta el conocimiento nuevo que debe ser transmitido en el aula, y aquel que puede contribuir al diseño de estrategias, de políticas públicas, a la innovación y a la adopción de mejores decisiones, labor propia de los *Think Tanks*.

⁸⁵ MORIN Edgar. Introducción al Pensamiento Complejo”. Ediciones ESF, París. 1990.

⁸⁶ Ciencia Política, Relaciones Internacionales, Derecho Internacional Público, Derecho Internacional Humanitario, Sociología, Historia, Antropología.

⁸⁷ Estrategia, Geopolítica, Inteligencia, Conducción de la Defensa entre otras.

De este modo, el compromiso de ANEPE adopta un sentido cívico y ético de amplio alcance, porque trasciende el ámbito de la Comunidad de la Defensa para llegar a todos los sectores de la sociedad. Por ello entonces, la vinculación con el medio adquiere especial relevancia, porque permite compartir el conocimiento generado por la investigación y enseñarlo en la sala de clases.

El cumplimiento de las funciones académicas por parte del Instituto, le exige comportarse como un sistema abierto, interactuando permanentemente con la sociedad, y conectado al contexto global. La velocidad y profundidad de los cambios presentes en el mundo actual, exigen la capacidad de adaptarse oportunamente a las nuevas tendencias mundiales.

En dicho sentido, la comprensión del tiempo y el espacio en todos sus aspectos, es un desafío que se debe enfrentar. La rapidez de los intercambios de información y de conocimiento a través de las redes de comunicación, las oportunidades que surgen con el e-learning, y el acceso a materias especializadas en cualquier parte del mundo conectado a internet marca los cambios del entorno de la educación superior del futuro.

La Docencia

En el contexto planteado, y referido a la función docente como encargada de la transmisión del conocimiento, la tarea fundamental que aborda es la formación de profesionales en áreas disciplinarias e interdisciplinarias, lo que exige el comprometimiento con la sociedad. ANEPE ha avanzado en dicho sentido a través de su historia, modernizando progresivamente su currículo y abriéndose de manera creciente a la sociedad, lo que demuestra un paulatino comprometimiento con ella.

Sin embargo, la complejidad de la transmisión de conocimiento obliga no solo a observar las tendencias futuras. También a la aplicación e interacción de factores que influyen en la docencia del futuro, y que se explican en el modelo creado por el profesor Claudio Meléndez⁸⁸. Dichos elementos son el entorno

⁸⁸ MELÉNDEZ, *op. cit.* p. 46. Modelo de factores centrales que influyen en la docencia del futuro.

físico, el contexto sociocultural, las teorías de enseñanza aprendizaje y las tecnologías digitales.

El aspecto clave relacionado con estos factores, es tener en cuenta que no pueden ser empleados separadamente, porque conforman un todo que debiese contribuir a graduar estudiantes de excelencia. Esto se demuestra en una breve reflexión.

El entorno físico donde se realiza la docencia⁸⁹, está inserto en un contexto sociocultural⁹⁰, que plantea las exigencias de las diversas disciplinas que deben abordar para enfrentar los desafíos actuales y futuros del individuo, de la sociedad que ellos conforman, del Estado y de la Comunidad Internacional.

Las materias pertenecientes a las disciplinas que necesitan ser impartidas aplicando teorías de enseñanza aprendizaje, requieren ser apropiadas a los tipos de estudiantes que estudian en el entorno físico, las que se derivan de la investigación científica que realizan los institutos de educación superior y otras organizaciones interesadas en la educación.

En los ambientes académicos actuales y, con seguridad en los del futuro, las tecnologías digitales⁹¹ materializan la atmósfera de enseñanza aprendizaje en los entornos físicos en que se encuentran los estudiantes, donde los profesores emplean metodologías de enseñanza aprendizaje derivadas de teorías, para satisfacer las necesidades y expectativas del entorno sociocultural.

Todo lo explicado para que sea exitoso, no puede olvidar que en las aulas y de manera creciente se instruyen estudiantes diversos, los que enriquecen los procesos educativos con sus propias experiencias derivadas de su cultura y ambientes de origen.

En las relaciones profesor alumno debiesen producirse interacciones de doble beneficio, con académicos que aprenden investigando y mejorando sus destrezas de enseñanza, acompañados de discípulos independientes, autónomos y comprometidos con su aprendizaje. Ellos deben ser capaces de explotar las experiencias y los aprendizajes previos, asociarse con sus com-

⁸⁹ Infraestructura, ciberestructura, espacios de aprendizaje, diseños ergonómicos.

⁹⁰ Variables políticas, económicas, medioambientales y organizacionales.

⁹¹ Redes de aprendizaje virtual, ambientes inteligentes y salas virtuales.

pañeros y construir mutuamente sus conocimientos a través de redes para mejorar sus logros individuales y grupales.

También es importante tener en cuenta el valor de las horas que el estudiante pasa fuera del aula en procesos de aprendizaje informal. Esto debiese ocurrir, porque las actividades externas en contacto con amigos, familia, pares y profesionales permitirían al estudiante abrirse a visiones diferentes en los temas que le competen. Ello contribuye a desarrollar el pensamiento crítico, aprender desde el contexto y desde otras personas.

Actualmente se favorece el aprendizaje del estudiante a través de su protagonismo, porque se ha establecido en los estudios del ámbito de la sicología del aprendizaje, que este ocurre como consecuencia de la construcción de modelos mentales significativos. En este sentido, el paradigma constructivista se transformó en el más influyente en el ámbito de la educación superior. Ello provocó que los aspectos culturales, sociales y los entornos de aprendizaje se subordinen a los procesos mentales del aprendizaje⁹².

Así entonces, la evolución de las metodologías de enseñanza después de décadas de conductismo, mutó desde la pasividad del estudiante a su crítica reflexiva, desde un profesor controlador hacia uno facilitador, pero dentro de un espacio vacío y abstracto en que el proceso de enseñanza aprendizaje parecía depender solo del maestro y del alumno⁹³. Hoy vemos que no es así, porque los espacios para el aprendizaje se repletan con elementos que contribuyen a un desarrollo más completo de este, lo que se demuestra en el modelo de factores centrales que influyen en la docencia del futuro.

Reflexionando sobre el tema, a partir de la complejidad propia de los estudios de Seguridad y Defensa, surge la pregunta respecto al paradigma de aprendizaje que mejor se acomodaría a los desafíos que plantea el futuro en esta materia.

Al respecto, sin dejar de considerar los aportes que en etapas tempranas puede entregar el paradigma constructivista⁹⁴, a partir

⁹² MELÉNDEZ, *op. cit.* pp. 47-49.

⁹³ *Ibid.*

⁹⁴ Aprendizaje por parte de un sujeto activo, a través de la creación de significado en su mente, a partir de la experiencia e interacción con el entorno.

del modelo conectivista⁹⁵ será necesario avanzar hacia la aplicación del paradigma navegacionista⁹⁶. Este modelo desarrolla capacidades esenciales para el desempeño de los profesionales del ámbito de la Seguridad y la Defensa, e implica que el estudiante se graduaría en condiciones de saber hacer en sistemas complejos.

La enseñanza en este modelo no consiste en entregar contenidos a los estudiantes, sino saber guiarlos para que encuentren y evalúen la información y el conocimiento. Su resultado es exitoso si pueden resolver problemas reales en actividades en red, comunicación y colaboración, es decir, el objetivo no es adquirir o crear conocimiento, sino que navegar en él. Entonces el rol del profesor es ser formador de habilidades y competencias requeridas en la era del conocimiento.

La Investigación

La Sociedad del Conocimiento⁹⁷ se caracteriza por la creciente tendencia entre la investigación y la sociedad. En este marco, los objetivos de la investigación científica ya no se determinan de manera inmanente, sino más bien por factores externos. Esta tendencia se acentuaría más exigiendo una mayor apertura para abordar los temas que se manifiestan en el desarrollo de las sociedades⁹⁸.

En este marco, las políticas de investigación y la investigación misma dependerán cada vez más de los principios e ideas que emanan de la relación ente la ciencia y la sociedad, donde esta última adopta un papel más activo y orientador del proce-

⁹⁵ El aprendizaje depende una red de conexiones entre fuentes especializadas que saben dónde está la información pertinente para el desarrollo del conocimiento.

⁹⁶ El aprendizaje consiste en saber navegar, conectarse, evaluar, integrar, resolver problemas, comunicar dentro de sistemas de conocimiento complejo y manejar el caos.

⁹⁷ Concepto que aparentemente resume las transformaciones sociales que se están produciendo en la sociedad moderna y sirve para el análisis de estas transformaciones. También existen tendencias para denominarla “sociedad de la información” y “sociedad red”. Para mayor información ver en: <http://www.ub.edu/geocrit/b3w-683.htm>

⁹⁸ MELÉNDEZ, *op. cit.* p. 67.

so investigativo. Ello implica que la investigación ya no puede originarse solo por curiosidad intelectual, sino que adopta una orientación más estratégica. Esto ocurre porque a partir de la investigación básica realizada con la expectativa de producir una base amplia de conocimiento, se fundamentarán soluciones a problemas prácticos actuales y futuros⁹⁹.

La necesidad de resolver problemas complejos que no tienen soluciones únicas e incuestionables, necesitan ser abordados transdisciplinariamente, considerando todos los grupos de interés. Esta situación implica que las visiones unidisciplinarias no son suficientes, porque es necesario hacerse cargo de las contradicciones y conflictos presentes en el entorno. Por ello, perspectivas diferentes y contrapuestas son esenciales para acercarse a soluciones científicamente sustentables, que contribuyan a enfrentar incertidumbres y pluralidad de valores y decisiones¹⁰⁰.

La producción del conocimiento científico en un mundo interconectado y global es fundamental para el desarrollo, lo que exige que sea heterogéneo respecto de prácticas, principios y lugares en que el proceso se desarrolla. Por dicha razón, la transdisciplinariedad posibilita la interacción entre disciplinas científicas para solucionar problemas específicos, a través de la interacción mutua facilitada por las tecnologías y redes de comunicación.

La Extensión como vinculación con el medio

La función de vinculación con la sociedad es necesaria para un Instituto de Educación Superior, porque no se puede aislar de la contingencia social donde está inserto. En dicho sentido, los acuerdos, convenios y alianzas para mutuo beneficio con instituciones sociales, empresariales, gubernamentales y no gubernamentales provocará impacto social. Ello generará efectos en el crecimiento económico a través de la investigación y la innovación, desarrollo de capital social, desarrollo de capital humano,

⁹⁹ *Ibid.*, pp. 67-77.

¹⁰⁰ *Ibid.*

gestión de cambio social, solución de problemas sociales y desarrollo de tejido cultural e intelectual en la comunidad¹⁰¹.

La influencia que ejercen los procesos políticos, sociales, económicos culturales y de seguridad son propios de cada etapa histórica. De allí que actualmente junto con la globalización y el mercado, los ciudadanos muestren un mayor interés en participar en las decisiones que les afectan y por el acceso al conocimiento. Si observamos este fenómeno en el ámbito de la Seguridad y la Defensa, se nota un progresivo incremento del interés por adquirir conocimientos en los temas asociados, lo que ANEPE percibe en su propia realidad.

Ciertamente dicha situación es beneficiosa para la Academia, toda vez que ha obligado a expandir las temáticas relacionadas que trata en sus aulas. Ello hace suponer que el interés se incrementará, lo que implica una mayor presencia del Instituto en las regiones, y la necesidad de construir relaciones de beneficio mutuo con universidades e institutos similares en nuestro país y en el extranjero.

En dicho contexto, el desarrollo tecnológico resulta fundamental, de manera especial el fortalecimiento de las capacidades para impartir cursos a distancia, de manera que alumnos de distintos lugares de nuestro territorio asistan a las aulas virtuales.

El futuro ofrece múltiples oportunidades para desarrollar una mejor y más amplia actividad académica. Sin embargo, ello ya no es posible sin la asociación y cooperación con otras organizaciones con intereses similares.

Las instancias para ello son variadas, como el diálogo colaborativo y permanente con la comunidad en temas críticos y complejos. Toma sentido entonces la creación de unidades de investigación para crear una arquitectura del conocimiento con universidades, *Think Tanks* y centros de investigación. También es pertinente la creación de redes académicas nacionales e internacionales que contribuyan al perfeccionamiento y participación en diversas actividades académicas de profesores y alumnos.

¹⁰¹ *Ibid*, p. 80.

Reflexiones finales

A través de los diversos aspectos revisados en este capítulo, es posible advertir la compleja interrelación existente entre las materias propias de la Seguridad y la Defensa y, los temas que dan sentido a la educación a futuro. Siendo ANEPE un organismo de Educación Superior del Estado en asuntos de esta disciplina, la relación de ellos con la educación se torna en una preocupación que conlleva responsabilidades con la Sociedad Nacional y el Estado.

Como se expuso en la primera parte de este capítulo, la evolución del concepto de seguridad es un elemento central que ilumina las discusiones conceptuales que fundamentan las temáticas de Seguridad y Defensa. La cuestión esencial que por obvia parece omitirse, es que los fenómenos de seguridad y los problemas que se asocian a ellos se producen en la comunidad mundial. Por ello, se constituye en el contexto que contiene la información que da sentido al conocimiento de Seguridad y Defensa, que hace eficaz el funcionamiento cognitivo en la disciplina.

Por ello, el debate respecto a la conceptualización de la Seguridad adquiere relevancia, cuyo resultado presenta una cantidad de ideas, visiones y teorías que muchas veces terminan siendo contradictorias, impidiendo el acuerdo entre los defensores de ellas. De cualquier modo, el elemento común está en las teorías de relaciones internacionales, lo que sustenta el contexto donde se generan los estudios de Seguridad y Defensa.

Observando la disciplina desde lo global, encontramos que ello obedece a un conjunto donde subyacen organizadamente las partes que la componen. La tierra es el todo. De ella son parte los individuos, las comunidades, las naciones, las religiones, la cultura, los sistemas políticos, los estados y las leyes que regulan el funcionamiento de los distintos sistemas.

También forman parte del todo, los intereses y aspiraciones de los componentes del Sistema Internacional, los cuales muchas veces se contraponen, colisionan, coinciden o se complementan. Ello crea un ambiente de caos que debe ser reconocido, asumido y abordado para sostener un equilibrio que permita un desarrollo que conduzca al logro de los intereses y aspiraciones en un ambiente de seguridad y paz.

La educación del futuro debe tener en cuenta el estudio de lo global y sus partes. Particularmente en los estudios de Seguridad y Defensa la comprensión del todo, pasa por entender las cualidades de las partes, las que no se pueden separar porque ellas están estrechamente relacionadas conformando la globalidad. Esta sería la razón de porqué la tendencia de los estudiosos sea ampliar los estudios de seguridad.

En relación a la ampliación de los estudios de seguridad, la visión de lo global sin considerar las partes da cuenta también de las dificultades que provoca cubrir toda la realidad en un solo concepto, porque ello lleva a la indefinición que impide conceptualizar.

Lo multidimensional también está presente en los estudios de Seguridad y Defensa, porque todos los componentes del sistema internacional desde el individuo hasta el sistema mismo son unidades complejas. Ello implica que los integrantes de él son distintas cosas a la vez. Las personas poseen dimensiones biológicas, sociales, síquicas y afectivas. Pueden ser también profesionales, padres, esposos, estudiantes o deportistas.

A su vez, los Estados poseen dimensiones históricas, políticas, sociales, económicas, antropológicas, sociológicas y religiosas. En este ámbito, el terrorismo posee las mismas dimensiones. Por ello, las distintas disciplinas que se vinculan a la Seguridad y Defensa corresponden al estudio de las partes, pero a la vez son el todo que conforma el mundo.

Basado en lo dicho, se puede concluir que los estudios de Seguridad y Defensa deben reconocer y asumir esta multidimensionalidad, de manera que la estructuración de la investigación y enseñanza de esos temas sea coherente con la realidad en la que vivimos.

También los estudios de Seguridad y Defensa deben asumir la complejidad. Ello implica que no se pueden separar los elementos del todo. Si observamos las disciplinas asociadas como la Ciencia Política, al momento de aplicarla en la realidad, veremos que se produce una interdependencia con las Relaciones Internacionales, con la Historia, con la Economía e incluso con la Estrategia.

En este sentido, una revisión de cada disciplina en relación con otras nos demuestra esta realidad. Esto representa un desafío al momento de estudiar los problemas de seguridad que cada

miembro de la comunidad internacional debe afrontar, pero que de uno u otro modo no podrá resolver, a menos que actúe en cooperación con otros componentes de la sociedad mundial.

En la multipolaridad que se está generando en la comunidad mundial y en el ambiente actual de la Seguridad Internacional está el fundamento de los contenidos correspondientes a los distintos programas de la Academia. En ellos también están los temas que conforman las líneas de investigación que se desarrollan en el Instituto, y la base de los intereses comunes para la cooperación con otras organizaciones de educación superior.

A partir de lo planteado, el desafío para ANEPE está en cómo realizar la creación y la transmisión del conocimiento en el futuro, lo que implica que las bases deben instalarse hoy. El sustento conceptual está en los aspectos que se ajustan a la realidad contextual de los estudios de Seguridad y Defensa, los que corresponden al ambiente de seguridad contemporáneo.

El punto de partida está en el diseño de un modelo educativo centrado en el entorno, porque las necesidades y requerimientos de la realidad social y cultural del contexto se satisfacen con investigación, docencia e innovación. A su vez, la actual dinámica del mundo sugiere que la actividad de ANEPE no debe circunscribirse solo al ámbito nacional, siendo necesario ampliar las relaciones más allá de nuestras fronteras, procurando llegar a distintas realidades que contribuyan a enriquecer el conocimiento y el aprendizaje.

En este contexto, la Academia es el único Instituto de Educación Superior en Chile que entrega formación en materias de Seguridad y Defensa, lo que representa hoy una ventaja comparativa en relación a otros centros de educación nacionales. Sin embargo, ello no implica que mañana puedan surgir otras organizaciones de educación superior interesadas en materias de Seguridad y Defensa, por lo que las ventajas que hoy posee el Instituto deben fortalecerse a través de mayor presencia nacional e internacional.

El desarrollo de sistemas de aprendizaje a distancia contribuiría a lograrlo. Siendo uno de los cambios más significativos que se están produciendo en la Educación Superior contemporánea, el acceso masivo a internet permite crear nuevos entornos de aprendizaje, cambiar la relación profesor estudiante, modificar la forma de acceso a bibliotecas, bases de datos y publicacio-

nes. De este modo, los procesos de aprendizaje de la Academia no dependerán solo de la ejecución de cursos presenciales, quedando en condiciones de crear redes de aprendizaje virtuales.

Los aspectos de administración docente también requieren modernizarse, porque las exigencias del entorno tienden a una mayor flexibilidad de horarios, sumado a la creciente demanda por cursos vespertinos. Asimismo, la adaptación a los nuevos tiempos pasa por la especialización de los estudiantes, con ofertas de seminarios y pasantías.

La modernidad educativa podría afectar la identidad de la Academia. Ello constituye otro desafío complejo que debe ser abordado desde ahora. ANEPE no debe perder su identidad, por ello la estructura de los programas deben prever la ocurrencia de ello, explotando en su beneficio la diversidad que asiste a nuestras aulas.

Las oportunidades también están en la apertura a la sociedad, la cual se ha ido desarrollando en el Instituto en los últimos años. Por ello, más allá de las exigencias que plantea el Ministerio de Defensa, las Fuerzas Armadas y la Comunidad de Defensa, las funciones académicas de docencia, investigación y vinculación con el medio debiesen tener espacios para otras organizaciones sociales. Ello, porque la Academia puede contribuir a satisfacer las necesidades de una sociedad democrática, pluralista, tolerante, diversa, multicultural y responsable con el medioambiente.

La investigación en ANEPE requiere prepararse para exceder los enfoques disciplinarios e interdisciplinarios que se aplican hoy. A futuro, los modos multi y transdisciplinarios tendrán que ser abordados en el ambiente educativo por venir. Ello exigirá a los académicos del Instituto a enfrentar la complejidad de los temas de Seguridad y Defensa, dejando de lado el reduccionismo, como asimismo los enfoques unidimensionales que tienden a ser excluyentes, avanzando más allá de la aplicación de paradigmas tradicionales.

La educación del futuro sugiere la necesidad de reconocer que existen muchas fuentes de error e ilusión en el conocimiento. Por ello, la preparación de profesionales en el ámbito de la Seguridad y la Defensa, debiese considerar resolver las grandes interrogantes que plantea el ambiente de seguridad global, hemisférica y vecinal. Ello se puede lograr a través de la búsqueda

de la verdad, elaborando puntos de vista que contribuyan a la reflexión que ayude integrar lo mental y lo cultural.

Lo señalado es relevante en la enseñanza e investigación de los temas de Seguridad y Defensa, porque permite analizar los fenómenos que influyen en el comportamiento de las personas, el que se transfiere a la sociedad. Lo dicho es relevante, porque contribuiría a explicar los impulsos irracionales derivados de fanatismos e intransigencias vinculadas a las ambiciones de poder y a la lucha por él, cuyas consecuencias son los conflictos, las guerras y los genocidios.

También, a los académicos se les requerirá trabajar desde el contexto global en toda la complejidad que involucra. Para ello, será necesario tener en cuenta que el conocimiento del mundo es una necesidad intelectual que sugiere modificar la manera en que se aborda el pensamiento, porque tiene que ver con nuestra aptitud para organizar el conocimiento.

Este es uno de los desafíos que enfrenta la educación del futuro en la Academia, el que debiese ser asumido por los profesores, porque será necesario enfrentar realidades y problemas cada vez más polidisciplinarios, transversales, multidimensionales, transnacionales y globales. Ello tiene que ver con las incertidumbres presentes en todos los ámbitos del quehacer humano, que genera situaciones de permanente cambio.

La búsqueda del conocimiento es una aventura donde siempre está presente el riesgo de ilusión y de error. Así, las incertidumbres doctrinales, dogmáticas e intolerantes provocan ilusiones perniciosas. Enfrentarlo exige tener conciencia del carácter incierto de lo cognitivo, para buscar la oportunidad de llegar a un conocimiento pertinente, el que debe ser verificado a través de la coherencia, las confirmaciones y la convergencia de las señales e indicios.

El ámbito de la Seguridad y la Defensa es el mundo de la incertidumbre, la que conlleva una complejidad que es necesario aprender a cómo enfrentar. En el ámbito educativo, toma sentido entonces la necesidad de formar especialistas capaces de desarrollar su trabajo en un ambiente de incertidumbre, porque el desarrollo de fenómenos de seguridad con los problemas que de ellos se originan, son el germen de situaciones de conflicto que provocan crisis y guerras, cuyas consecuencias afectan la paz y la seguridad de los pueblos.

La Academia enfrenta el futuro manteniendo su esencia original como Instituto de Educación Superior especializado en materias de Seguridad y Defensa. Sin embargo la evolución de los escenarios internacionales y las exigencias de entorno, requieren un enfoque investigativo más cercano a un *Think Tank*, pero sin descuidar la transmisión del conocimiento.

Así entonces, la adopción de un modelo educativo integral es la forma que ANEPE ha adoptado para satisfacer los requerimientos de su misión. A la vez la materialización de las funciones académicas exige comportarse como un sistema abierto, interactuando permanentemente con la sociedad, y conectado al entorno global, hemisférico y vecinal.

En este contexto, la rapidez de los intercambios de información y de conocimiento a través de las redes de comunicación, sumado a las oportunidades que surgen con la educación a distancia y el acceso a materias especializadas en cualquier parte del mundo con acceso a internet, marca los cambios del entorno de la Academia en el futuro.

La docencia del futuro implica también desafíos para ANEPE, porque adquieren mayor importancia elementos como el entorno físico, el contexto sociocultural, las teorías de enseñanza aprendizaje y las tecnologías digitales. Sin embargo, estos factores no deben ser empleados separadamente, porque conforman un todo que debiese contribuir a graduar estudiantes de excelencia.

Ello pasa por relaciones profesor alumno que produzca beneficios para ambos. Así entonces, para la Academia resulta relevante que sus académicos investiguen y mejoren sus destrezas de enseñanza. También, que sus estudiantes sean protagonistas, logrando actuar con independencia, autonomía y compromiso con su aprendizaje utilizando las experiencias y aprendizajes previos. Adicionalmente, asociarse con sus compañeros para construir sus conocimientos a través de redes para mejorar sus logros individuales y grupales.

En el futuro, la evolución de las metodologías de enseñanza después de décadas de conductismo, avanzará hacia la aplicación del paradigma navegacionista, modelo de aprendizaje que se acomodaría mejor a los desafíos que plantea el futuro en esta materia. Ello generará nuevas exigencias de perfeccionamiento a los profesores del Instituto, porque su aplicación requiere prepa-

rar a los estudiantes para desempeñarse en sistemas complejos y muchas veces caóticos.

La tendencia a relacionar estrechamente la investigación con la sociedad, implica pensar en una mayor apertura para abordar los temas que la preocupan. Por ello, las expectativas tenderían a la producción de un conocimiento que fundamente la solución práctica de problemas actuales y futuros. En relación a esto, la tendencia estaría avanzando hacia la transdisciplinariedad considerando todos los grupos de interés. Ello permite que se enfrenten perspectivas diferentes y contrapuestas para llegar a soluciones científicamente sustentables, que contribuyan a enfrentar incertidumbres con pluralidad de valores y decisiones.

Este es un escenario en que ANEPE no debe estar ausente, porque la dinámica compleja de los problemas de la Seguridad y la Defensa, exigen la permanente observación de ellos y su evolución, buscando contribuir con la creación de conocimiento que ayude a resolver los problemas de hoy, y visualizar los que pudieren surgir mañana.

Para la Academia la vinculación con la sociedad requiere un permanente fortalecimiento, porque ya no es posible aislarse de la contingencia social. Entonces, los acuerdos, convenios y alianzas con distintas organizaciones involucradas o interesadas en los temas de Seguridad y Defensa, pueden contribuir a la innovación y al desarrollo de capital social y humano en beneficio de la sociedad. Asimismo, contribuir a la búsqueda de soluciones viables y sustentables a problemas de Seguridad y Defensa.

En los últimos años, se ha observado un creciente interés ciudadano por los temas de Seguridad y Defensa, lo que ha incrementado la disposición por adquirir conocimientos en los temas asociados, lo que ANEPE percibe en su propia realidad. Ello implica mantener el esfuerzo tendiente a aumentar los temas relacionados, y una mayor presencia de la Academia en las regiones. También significa la necesidad de construir relaciones con universidades e institutos similares en nuestro país y en el extranjero, porque ya no es posible desarrollar una mejor y más amplia actividad académica sin la asociación y cooperación con otras organizaciones con intereses similares

Finalmente, el escenario descrito, ha exigido avanzar hacia un mejoramiento continuo de los procesos académicos, lo que conlleva el trabajo permanente vinculado al aseguramiento de

la calidad, materia que adquiere una importancia creciente y es condición esencial para el reconocimiento de ANEPE como Instituto de Educación Superior de excelencia.

Bibliografía

- AGUIRRE, Mariano. (2009). "Un mundo en cambio ¿Hacia el multipolarismo?" Revista Temas. Enero 2009. En: http://fride.org/download/MA_RevTemas_Enero09.pdf
- ASTORGA, Luis. (2012). "El tablero mundial: en transición hacia el multipolarismo". Instituto Español de Estudios Estratégicos. Abril 2012. En: http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2012/DIEEE036_2012_Mundomultipolar_LAstorga.pdf
- BALDWIN, David. (1997). "The concept of security". Review of International Studies, 23, 5-26.
- BOOTH, Ken. (1991). "Security and Emancipation". Review of International Studies (17): 313-326.
- BUZAN, Barry, WEAVER, Ole y DE WILDE, Jaap. (1998). "Security: A New Framework for Analysis". United States of America. Lynne Rienner Publishers. Inc. Boulder, Colorado.
- CAIRO, Heriberto. "Geopolítica Crítica". THEORIA. Proyecto Crítico de Ciencias Sociales - Universidad Complutense de Madrid en: http://www.ucm.es/info/eurotheo/diccionario/G/geopolitica_critica.htm
- CHÁVEZ, Carlos Alberto. (2013). "Brasil como Potencia Emergente: entre el pretendido liderazgo regional y el anhelado liderazgo global (2003-2013)" En: http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:sQwUHU6YmMwJ:www.usbbog.edu.co/opla/images/PDF/ponencia_brasil_potencia_emergente_iii.pdf+&cd=21&hl=es&ct=clnk&gl=cl
- CUJABANTE, Ximena. (2009). "La Seguridad Internacional: la evolución de un concepto". Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad, Universidad Militar Nueva Granada, Bogotá, Colombia. Vol. 4, núm. 2, julio-diciembre, pp. 93-106.
- Escola de Cultura de Pau. (2014). Alerta 2014. "Informe sobre Conflictos, Derechos Humanos y Construcción de la Paz". Barcelona, Icaria.
- FINNEMORE, Martha. (1996). "Constructing Norms of Humanitarian Intervention". En *The Culture of National Security*, editado por P. Katzenstein. Nueva York: Columbia University Press, 153-184.

- GARCÍA, Javier Ignacio. (2014). "Los conflictos armados en la Estrategia Nacional de Seguridad 2013". UNISCI Discussion Papers, N° 35 (Mayo / May 2014).
- HURRELL, Andrew. (1998). "Seguridad y violencia en América Latina". En: Revista Foro Internacional, enero-marzo 1998, volumen 38, Colegio de México, p. 20-21.
- MELÉNDEZ, Claudio. Editor. (2014). "Educación Superior. Una visión de Universidad de clase mundial". Comisión de Educación Superior, U. de Santiago de Chile.
- MORIN, Edgar. (1999). "Los siete saberes necesarios para la educación del futuro". Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura. UNESCO. Francia.
- MORIN, Edgar. (1990). "Introducción al Pensamiento Complejo". Ediciones ESF, París.
- LABROUSSE, Alain. (2012). "Geopolítica de las Drogas", Santiago de Chile, LOM Ediciones.
- ROTSCHILD, Emma. (1995). "What is Security?". *Daedalus* 124(3): 53-98.
- RODRÍGUEZ, Patricia. (2014). "El Fundamentalismo Islámico en la Estrategia de Seguridad Nacional" UNISCI Discussion Papers, N° 35 (Mayo / May 2014) En: <http://revistas.ucm.es/index.php/UNIS/article/download/46431/43624>.
- SALAS, Alejandro. (2012). "Marco teórico para el debate sobre seguridad". Columna de Opinión ANEPE. En: <http://www.anepe.cl/category/opinion/page/12/>
- SALAS, Alejandro. (2013). "La Conceptualización de Seguridad según Baldwin". Columna de Opinión en: <http://www.anepe.cl/category/opinion/page/9/>
- SOTOMAYOR, Antonio. (2007). "La Seguridad Internacional: vino viejo en botellas nuevas". Revista de ciencia política / volumen 27 / N° 2 / 2007 / 67-88.
En: http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-090X2007000300004
- SCHNAKE, Alex. (2010). "Orden Multipolar en el Siglo XXI: Efectos Globales y Regionales". Revista Encrucijada Americana. Año 4. N° 1 Otoño-Invierno 2010.
En: http://www.encrucijadaamericana.cl/articulos/n1_2010/2Schnake_Orden_multipolar_en_el_siglo_XXI.pdf

- TICKNER, Ann. (1995). "Revisioning Security". En *International Relations Theory Today*, editado por K. Booth y S. Smith (Eds). Oxford: Oxford University Press, 175-197.
- "Terrorismo y Tráfico de Drogas en el África SubSahariana". (2013) Documento de Trabajo del proyecto internacional de colaboración entre el IEEE (España) y el IMDEP (Argelia)
En: www.ieee.es/Galerias/fichero/docs.../DIEEET01-2013_IEEE-IMDEP.pdf
- "US-China Economic and Security Review Commision". (2014). Annual Report to Congress. En: http://www.uscc.gov/Annual_Reports/2014-annual-report-congress
- Mapas sobre el tráfico de drogas. En: catarina.udlap.mx/u_dl_a/tales/documentos/lri/diaz.../apendiceF.pdf

SITIOS EN INTERNET

- <https://www.coursera.org/>
<http://www.worldacademy.org/content/world-academy-art-and-science>
<https://www.udacity.com/>
<https://www.edx.org/>

OTROS TÍTULOS DE LA “COLECCIÓN DE INVESTIGACIONES ANEPE”

NÚMERO DE LIBRO	TÍTULO	AUTOR(A)
Nº 1	Textos Básicos del Derecho Humanitario Bélico.	Eugenio Pérez de Francisco Arturo Contreras Polgati
Nº 2	La Comunidad de Defensa en Chile.	Francisco Le Dantec Gallardo Karina Doña Molina
Nº 3	Crisis Internacionales en Sudamérica: Teoría y Análisis.	Aquiles Gallardo Puelma
Nº 4	Seguridad Humana y Seguridad Nacional: Relación conceptual y práctica.	Claudia F. Fuentes Julio
Nº 5	Una estructura para la asesoría en el manejo de crisis internacionales: caso nacional.	Juan Carlos Verdugo Muñoz
Nº 6	La disuasión convencional, conceptos y vigencia.	Marcos Bustos Carrasco Pablo Rodríguez Márquez
Nº 7	La Corte Penal Internacional y las Operaciones de paz: competencias y alcances.	Astrid Espaliat Larson
Nº 8	Operaciones de Paz: tres visiones fundadas.	Cristian Le Dantec Gallardo Guillermo Abarca Ugarte Agustín Toro Dávila Juan Gmo. Toro Dávila Martín Pérez Le-Fort
Nº 9	Alcances y realidades de lo Político-Estratégico.	Cátedra de Seguridad y Defensa de la ANEPE
Nº 10	La protección de los recursos hídricos en el Cono Sur de América. Un imperativo de seguridad para el siglo XX.	Pablo Rodríguez Márquez Mario L. Puig Morales
Nº 11	Bolivia 2003. Percepciones de la crisis en la prensa chilena y su impacto en la seguridad subregional y relaciones bilaterales.	Iván Witker Barra

NÚMERO DE LIBRO	TÍTULO	AUTOR(A)
Nº 12	Hacia un sistema de seguridad subregional en el Mercosur ampliado: rol de la globalización como factor de viabilidad y agente estructurador.	Hernán L. Villagrán Naranjo
Nº 13	La estrategia total. Una visión crítica.	Galo Eidelstein Silber
Nº 14	La seguridad internacional en el siglo XXI, más allá de Westfalia y Clausewitz.	Mariano César Bartolomé Inglese
Nº 15	Chile y las Operaciones de Paz. Estudio comparado de la política exterior de los tres gobiernos concertacionistas. De la reinserción internacional a la participación en Haití.	Paulina Le Dantec Valenzuela
Nº 16	La cooperación en el ámbito de la seguridad en el comercio en la región Asia Pacífico: la iniciativa STAR del Foro APEC.	Eduardo Silva Besa Cristóbal Quiroz Costa Ignacio Morandé Montt
Nº 17	Amigos y vecinos en la costa del Pacífico. Luces y sombras de una relación.	Cristian Leyton Salas
Nº 18	Chile y sus intereses en la Antártica. Opciones políticas y de seguridad frente a la escasez de recursos hídricos.	Pablo Rodríguez Márquez Mario L. Puig Morales
Nº 19	El problema de la guerra y la paz en Kant.	Carlos Molina Johnson
Nº 20	El agua como factor estratégico en la relación entre Chile y los países vecinos.	Cristián Faundes Sánchez
Nº 21	Los aportes del Mercosur a la seguridad subregional. Un enfoque desde la Seguridad y Defensa Nacional de Chile.	Jorge Riquelme Rivera
Nº 22	Los Libros de la Defensa Nacional de Chile 1997-2002 como instrumentos de Política Pública.	Juan A. Fuentes Vera
Nº 23	La Guerra. Su Conducción Política y Estratégica (Reedición).	Manuel Montt Martínez (Autor fallecido)

NÚMERO DE LIBRO	TÍTULO	AUTOR(A)
Nº 24	La Fuerza de Paz “Cruz del Sur”. Instrumento del multilateralismo chileno-argentino.	General de División Cristián Le Dantec Gallardo
Nº 25	Crisis Internacionales.	Rodolfo Ortega Prado
Nº 26	La Conducción de la Defensa Nacional: Pasado, presente y futuro.	Carlos Molina Johnson Miguel Navarro Meza Luis Rothkegel Santiago Julio Soto Silva
Nº 27	Desafíos nacionales en un contexto internacional complejo.	Departamento de Estudios Políticos y Estratégicos de la ANEPE
Nº 28	Prevención de conflictos. Unión Europea - Latinoamérica.	Rodolfo Ortega Prado (Chile) Luis de la Corte Ibáñez (España) Fernando Lista Blanco (España)
Nº 29	La amenaza terrorista para la seguridad internacional. Estudio comparado de casos de toma de rehenes.	Ariel Álvarez Rubio Alejandro Salas Maturana
Nº 30	Amenazas multidimensionales. Una realidad en Suramérica	Carlos Ojeda Bennett
Nº 31	La Antártica como escenario de cooperación: Oportunidades para afianzar el statu quo.	Comandante de Grupo (BA) Miguel Figueroa Ibarra
Nº 32	El sistema de planificación de la Defensa: Requerimientos y desafíos para la gobernabilidad del sector.	Gonzalo Álvarez Fuentes
Nº 33	Las Maras: Una amenaza para la seguridad nacional	Ricardo Rodríguez Arriagada
Nº 34	Asia Pacífico. Nuevos enfoques de Seguridad y Defensa	Departamento de Estudios Políticos y Estratégicos de la ANEPE

Al celebrar este año el cuadragésimo aniversario de nuestra Academia, se ha estimado relevante hacer una revisión de los acontecimientos de todo orden que han ocurrido en nuestro devenir como nación y como actor en el sistema internacional, y lo que significa el conocimiento de las materias propias de la Seguridad y Defensa.

Con motivo de esta celebración, la Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos, creada en 1975, publica esta obra que reseña la historia del Instituto, yendo incluso mucho más atrás a los orígenes primigenios de ella, cuando el Ejército dio los primeros pasos para preparar a su alto mando para enfrentar las nuevas formas de conducir la guerra y las operaciones militares; ya que al inicio de la II GM se comprendía que no era posible considerar que cada una de las instituciones, Ejército, Marina y Fuerza Aérea, obraran separadamente, sino que debían hacerlo en forma simultánea, apoyándose mutuamente para el logro del objetivo específico. Este hecho motivó al Ejército a organizar en 1939 un curso de Altos Estudios Militares para oficiales de la Institución, que deberían tener el grado de general o de coronel, bajo la tuición del Estado Mayor General del Ejército, gesto embrionario para lo que sería la futura academia.

Tomando ese hecho como punto de partida, este libro analiza en tres partes la vida de la Academia. En primer lugar, el entorno de seguridad internacional en la cual estamos insertos y la forma en que ha afectado al país, de manera de poder contextualizar los procesos y hechos que fueron dando cuerpo al desenvolvimiento del estudio de los temas relacionados con la seguridad y la defensa, y de igual forma ir relacionando el aprendizaje de estas materias a partir de esos cursos de altos estudios militares, hasta nuestra actual Institución.

Una segunda parte aborda la historia de la Academia y su tránsito a través de los años, matizado con aspectos del acontecer nacional que fueron dándole diferentes énfasis a su desarrollo académico, y una tercera, que presenta los desafíos del futuro a partir de la evolución de los conceptos de la seguridad y la defensa en un mundo lleno de incertidumbres y donde el conflicto armado pareciera que sigue siendo una forma de solución de conflictos, y desde el mundo académico, con todos los desafíos que nos presentan los nuevos modelos educacionales a los cuales el Instituto debe atenerse para mantener el sitio alcanzado al día de hoy.

Colección de Investigaciones
Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos