

Concepciones de la defensa nacional en Argentina y Chile: Una comparación de los libros de la defensa

Kristina Mani Clark¹

Introducción

Hasta hace poco, Canadá y Estados Unidos eran los únicos países en el hemisferio occidental que producían libros de la defensa. Sin embargo, a mediados de la década de los noventa, los países americanos del Cono Sur empezaron a hacer esfuerzos en esta misma dirección, y Chile y Argentina produjeron libros de la defensa en 1997 y 1999, respectivamente.²

Tradicionalmente, los gobiernos que preparan libros de la defensa lo han hecho con la intención de presentar una exposición detallada y pública de sus políticas de defensa nacional, las estructuras institucionales de la defensa y los procesos de toma de decisión. Los libros de la defensa pueden estar orientados a informar a la audiencia local, a la internacional o a ambas. En aquellos casos en que el foco de atención es la audiencia local, el objetivo puede ser asegurar la comprensión pública de las condiciones internacionales de seguridad y los desafíos que tiene la política de defensa, así como los apoyos que necesita. Cuando el foco de atención es la audiencia internacional, el propósito puede ser la construcción de confianza y una mejor comprensión de las razones gubernamentales que sustentan las políticas en el sector de la defensa, a través de una explicación general de sus prácticas y capacidades.

Una atenta lectura de los libros de defensa de Chile y Argentina muestra que ellos están apuntados tanto a la audiencia doméstica como a la

audiencia internacional. Sin embargo, las dos publicaciones muestran notables diferencias según los enfoques de la comunidad de defensa en cada país, tanto por lo que hace a la interpretación del núcleo central de conceptos de la defensa como por el propósito de su utilidad social y de la comprensión del sistema internacional de seguridad. El libro de la defensa chileno, por ejemplo, es más conceptual, abordando temas como el entorno histórico y geopolítico del país y el papel cultural de los militares como un instrumento para la construcción de la sociedad, mientras que el libro argentino es más factual, poniendo mayor énfasis en los logros de su política sectorial y en la modernización de las Fuerzas Armadas. Pero hay también importantes semejanzas entre las dos publicaciones, sobre todo respecto del propósito de construir una comunidad nacional de defensa que incluya tanto a civiles como a personal militar con un amplio conocimiento de los conceptos de la defensa y con capacidad para implementarlos o traducirlos en política pública.

El libro de la defensa de un país puede ser visto como una representación o una explicación de la visión global de la defensa que tienen los individuos o grupos que producen el documento. Una visión global de la defensa se define por valores y creencias fundamentales en relación con la seguridad internacional, los que guían la conducta y determinan específicas políticas de defensa. Ambos libros son el producto de la participación y extenso intercambio entre una amplia variedad de individuos e instituciones asociadas

con los conceptos de seguridad y políticas públicas.³ De este modo, ellos pueden ser considerados como documentos que representan la visión global de la comunidad de defensa en cada país, entendiendo que este universo incluye a los miembros de ministerios gubernamentales, de las fuerzas armadas y de instituciones de investigación públicas y privadas. Donde aquí se hace mención a la visión argentina o a la posición de Chile, las referencias corresponden a la comunidad de defensa del país respectivo.

Este trabajo compara los documentos de Chile y Argentina en cuatro áreas:

- los temas principales de ambos libros de defensa;
- los intereses nacionales y principios fundamentales, como la naturaleza del conflicto y la posición en que cada país se sitúa a sí mismo dentro del contexto internacional;
- la estructura de la organización nacional de la defensa; y
- la caracterización de las respectivas fuerzas armadas y sus roles.

Las primeras dos áreas consideran información directamente asociada con las visiones globales de la defensa, mientras que las dos últimas proveen evidencia útil para caracterizar la relación civil-militar y la influencia de los sectores civiles y militares, tanto en la elaboración de la política de defensa como en el mantenimiento de las Fuerzas Armadas en cada caso.

1. Principales temas de los Libros de Defensa

La diferencia básica y evidente entre los libros de defensa de ambos países se refiere a la conceptualización de las tendencias generales que se observan en el sistema internacional de seguridad. La comunidad argentina de defensa hace hincapié en cambios sustanciales producidos en el contexto de la posguerra fría, mientras que la comunidad chilena de defensa ve importantes continuidades, en particular la persistente relevancia del Estado y de la identidad y valores nacionales, juntamente con nuevos desafíos. Argentina presenta una posición internacionalista libe-

ral, enfatizando los beneficios de los crecientes vínculos e interacciones y la necesidad de tener instituciones internacionales como medio para evitar conflictos con otros estados. Chile toma una clásica posición realista, subrayando la necesidad de una fuerte capacidad de defensa nacional para disuadir la eventual agresión de otros actores del entorno internacional.

Otro tema mayor se refiere a la finalidad. Para Argentina, uno de sus objetivos principales consiste en continuar mejorando su imagen en la arena internacional y ser reconocida como socio confiable, deseoso de cooperar en los temas económicos, políticos y de seguridad. Para Chile, un propósito mayor es la reformulación de las concepciones públicas sobre la defensa nacional, así como la reformulación del clima civil-militar doméstico.

1.1. Los temas argentinos: el cambio internacional y la construcción de la imagen de confianza

a) *El cambio internacional*

Es preciso notar que el primero, y quizás más importante, tópico presentado en el libro argentino es el escenario estratégico. En tres de sus capítulos se discuten el contexto global, el hemisférico y el nacional. La sección del contexto global enfatiza el fin de la Guerra Fría y el continuo rumbo hacia la globalización, considerándolos como «la principal característica de nuestro tiempo» (pág. 3). El libro define la globalización como «una compleja e intensificada interdependencia entre economías nacionales», aunque también reconoce las implicancias sociales, culturales y científicas del fenómeno. De acuerdo con esta visión, la globalización es de central importancia, porque alienta tanto la integración regional, que produce vínculos y compatibilidades crecientes, como la fragmentación global, que produce grandes desigualdades entre regiones y, por tanto, gran inestabilidad global. Otras tres importantes consecuencias de la globalización son también expuestas: una es la relevancia de los nuevos actores no estatales, incluyendo grupos sociales, organizaciones no gubernamentales y la opinión pública, que es un factor clave en la transnacionalización de los acontecimientos (pág.

7); otra es la naturaleza cambiante del Estado-nación en tanto los vínculos económicos y políticos crecientes producen «una permeabilidad real y virtual de las fronteras» (pág. 7). Aunque esta condición no altera drásticamente el principio básico de la soberanía nacional aún dominante en las relaciones internacionales, hace más vulnerables a los estados frente a nuevas amenazas identificadas, en general, como el crimen internacional (tráfico de armas y de drogas, terrorismo, proliferación de armamento y degradación del medio ambiente, etc.). En este punto hay una notable similitud con las principales inquietudes de los formuladores de políticas públicas en Estados Unidos al considerar las nuevas amenazas en América Latina y en el resto del mundo. La tercera consecuencia de la globalización, y del fin de la brecha ideológica de la Guerra Fría, es el resurgimiento de viejos conflictos territoriales y étnicos, tanto entre estados como dentro de ellos mismos, lo que ha llevado a una proliferación de conflictos «locales» en la última década.

Como un aspecto final de las conclusiones argentinas acerca del nuevo entorno internacional, puede decirse que hay importantes diferencias, pero también paralelismos, sobre las relaciones dentro del hemisferio. Respecto de la región, la visión es mucho más positiva, enfatizando las tendencias hacia una mayor estabilidad en virtud de la democracia, de la integración económica y del fin del proceso de ajuste severo. El libro argentino señala como logros un diálogo creciente en la región, las conferencias de los ministros americanos de Defensa, los acuerdos sobre el uso de la tecnología nuclear y la implementación de medidas de confianza. Para la región, sin embargo, la tarea sigue siendo la de enfrentar desafíos comunes, tales como el crimen internacional, a pesar de las dificultades para desarrollar una «agenda compartida de amenazas comunes» en «un contexto que carece de mecanismos regionales efectivos para la prevención, manejo y solución de conflictos. Con el objeto de implementar tales mecanismos, resulta esencial aprovechar e intensificar las actividades de todo tipo tendientes a construir confianzas». Este interés, consecuencia del cambio global y del aumento de la incertidumbre, según lo subraya el libro, se muestra recurrentemente, tanto en relación con el contexto global como regional. Hay una carencia de

mecanismos internacionales apropiados y «una insuficiente capacidad del sistema internacional para proveer respuestas a los nuevos desafíos» (pág. 3).⁴

En síntesis, la visión argentina es la de un complejo listado de nuevas amenazas, desafíos y oportunidades producidas por el nuevo contexto internacional, en el que «prevalece un difuso poder general» (pág. 9). Esta visión, ampliamente sostenida en algunos círculos académicos y funcionarios de América del Norte y Europa, puede ser considerada como comprensiva e innovadora, pero también refleja vaguedad e incertidumbre respecto de cuáles herramientas son las apropiadas de usar para enfrentar los nuevos desafíos en un «sistema internacional... todavía en etapa de transición» (pág. 9).

b) Construcción de la imagen de confianza

En numerosas partes del libro de la defensa argentino hay un marcado énfasis en los valores democráticos y en los valores favorables a la paz sostenidos por el régimen actual, así como un énfasis también en el pleno control civil sobre la política de defensa y sobre las acciones de las Fuerzas Armadas (ver las secciones 3 y 4). El problema de ser un actor estable y confiable de la escena internacional ha sido particularmente importante desde que el país fue derrotado en la guerra de Las Malvinas, en 1982, lo que precipitó la transición a un gobierno civil en 1983. Desde entonces, Argentina ha buscado reconstruir su imagen y reconquistar la confianza de la comunidad internacional y de los inversores extranjeros. Esto fue particularmente evidente en las dos administraciones de Menem (1989 a 1999), período en el cual la política exterior argentina giró radicalmente hacia la corriente dominante en la escena internacional, hasta el punto de que observadores domésticos y extranjeros criticaron al gobierno de Menem por alinearse con los Estados Unidos. Ejemplos de este rumbo fueron la participación de Argentina en la coalición que se formó para la Guerra del Golfo, en 1991; las importantes contribuciones a las misiones de mantenimiento de la paz en Europa y Oriente Medio; el establecimiento del mercado económico regional del MERCOSUR; y el más controvertido logro, en 1998, del estatus de Aliado Mayor Extra

OTAN, único otorgado por Estados Unidos en América Latina.⁵ Estas acciones son todas discutidas y defendidas en el libro blanco, en cuya introducción se subraya la «esperanza de que la comunidad internacional aprecie (el libro) como una prueba de la transparencia y de la construcción de confianza» (pág. xi).

El tema de la participación en misiones de mantenimiento de la paz es extensivamente tratado (la sección es, de hecho, más larga que algunos capítulos sobre otras materias) y se presenta como el primer, y más importante, «campo de acción» de las Fuerzas Armadas argentinas en la arena internacional. Las actividades de mantenimiento de la paz son descritas como servicio a los intereses estratégicos del país, al subrayarse «la preservación de la paz y de la estabilidad internacionales que valores clave para (Argentina)» (pág. 58). Otros campos de acción para los militares incluyen la asistencia humanitaria, las actividades de desminado y las «actividades militares sensibles para el medio ambiente».

Otro de los logros importantes de la política de defensa que se presentan son una extensa lista de medidas de construcción de confianza con otros países en la región; las reuniones ministeriales y los grupos de trabajos organizados con Brasil y Chile desde 1996; los ejercicios militares combinados con fuerzas de diversos vecinos y con Estados Unidos; y las conferencias americanas de ministros de Defensa sostenidas desde 1995 (págs. 57-58). En relación con el estatus de Aliado Mayor Extra OTAN, el libro lo presenta como un reconocimiento de «las excelentes relaciones» de Argentina con Estados Unidos, de su sistema político democrático y de las políticas públicas que favorecen la paz y seguridad internacionales. Sin embargo, también se declara que este estatus especial no exige obligaciones formales a Argentina y que favorece la extensión de este mismo estatus a otros países de la región. Esta declaración puede ser vista como respuesta formal a las inquietudes expresadas por los vecinos de Argentina, para quienes dicho estatus especial podría ser considerado como un factor desestabilizador de las relaciones regionales.

En esta misma línea de construcción de imagen, se encuentra la reiterada discusión del pro-

ceso de reestructuración de las Fuerzas Armadas y de la creación de una fuerza militar más pequeña, más eficiente y más poderosa. Uno de los objetivos principales en esta área es la proposición de «mando conjunto» para crear una organización militar unificada, que sea compatible tanto a nivel operacional como doctrinal, en la medida en que «el mando conjunto se funda sobre una *actitud*» (pág. 113). El interés por el mando conjunto que el libro destaca es un legado de la Guerra de las Malvinas, en que las ramas institucionales actuaron con escasa coordinación y unidad. Una fuerza militar unificada y democráticamente orientada, sugiere el libro, es una evidencia de que Argentina es hoy un país promotor de la paz y un actor más confiable en la escena internacional.

1.2. Los temas chilenos: Continuidades internacionales, reformulación de las concepciones públicas sobre la defensa nacional y de la relación civil-militar

a) Continuidades internacionales

Como Argentina, Chile también debate algunos cambios fundamentales en la posguerra fría más allá de las Américas, subrayando la tendencia hacia la configuración de regímenes políticos democráticos y un crecimiento económico sustantivo en el marco de una economía social de mercado. Sin embargo, el libro de la defensa chileno dedica más espacio a enfatizar las consecuencias de las tendencias globales para Sudamérica, y aquí ve notables continuidades. «Especialmente en el área de la defensa..., a pesar de los esfuerzos en contrario, ciertas diferencias históricas en la región no han sido completamente superadas y, en consecuencia, no es posible dejar a un lado la posibilidad de que viejos conflictos reaparezcan o de que surjan otros nuevos» (pág. 51). En este sentido, y pese a algunas tendencias positivas, «Chile, como el resto de los países de América, mantiene su decisión de no descuidar su defensa nacional» (pág. 51).

Lo que Argentina ve como «globalización», con una variedad de consecuencias, alguna positivas y otras negativas, Chile lo ve como «unipolarismo» bajo la hegemonía de Estados Unidos, y

observa esta tendencia con mayor escepticismo en términos de sus beneficios para la región. Aunque el fin de la Guerra Fría marcó el fin de la «única amenaza externa que enfrentó el conjunto del continente y que constituyó el fundamento de la cooperación militar en la región» (pág. 59), ahora las llamadas «nuevas amenazas» están impropriadamente siendo presentadas como amenazas de dimensión continental. La presión de la hegemonía unipolar, señala el libro, claramente no sólo profundiza la asimetría entre los Estados Unidos y las potencias medianas y pequeñas, sino que también arriesga profundizar la dependencia respecto de los Estados Unidos. De este modo, las mismas «nuevas amenazas» (crimen internacional, tráfico de drogas, etc.) que Argentina subraya como preocupaciones serias para las Américas y el mundo, Chile las describe como problemas de seguridad nacional más que problemas de la defensa externa. Siendo así, «ellas no deben ser consideradas como amenazas globales a la región, sino más bien como amenazas para algunos países dentro de la región» (pág. 59). Este es un enfoque más sutil y refinado acerca de la naturaleza de la defensa internacional, de la seguridad nacional y de los matices regionales. Esta visión específica que no es simplemente una ola de nuevas amenazas la que ha inundado la región, sino más bien que hay algunos problemas que al presionar en unas partes de la región se han llegado a generalizar inapropiadamente como amenazas para otras áreas, tales como Chile. También refleja con claridad el enfoque más independiente que la comunidad chilena de defensa tiene en relación con una asociación de sí misma a Estados Unidos y sus intereses.

Otra percepción en esta misma perspectiva es que el fin de la Guerra Fría ha reducido la importancia estratégica de la región y que «ha producido percepciones disímiles sobre los problemas de la seguridad intercontinental». En otras palabras, la mezcla de nuevas inquietudes nacionales e internacionales en materia de seguridad «ha complicado el diseño de la agenda de la seguridad para el siglo XXI» (pág. 59). Hay un paralelo aquí con la visión argentina, en el sentido de que la agenda de la seguridad internacional es compleja y no fácil ser consensuada.

En relación con las implicancias de la seguridad internacional, Chile es de nuevo más cauto y reflexivo al articular las consecuencias que el país percibe. A diferencia de los intercambios en el mercado, los valores culturales y políticos son más resistentes a la adaptación; la continuada centralidad de la soberanía nacional incide en la adaptación de las instituciones políticas, mientras que la continua importancia de la identidad nacional afecta la transformación de los valores culturales y de las tradiciones (pág. 65). De esta manera, Chile tiene una más rigurosa y específica interpretación de «integración económica», evitando implicancias más amplias de «la globalización», que es lo central en la visión argentina en las actuales condiciones. Dado el gran énfasis que a través de todo el libro se pone en la importancia de mantener la identidad nacional de Chile y su herencia cultural, mientras al mismo tiempo se mantiene relaciones económicas abiertas, esa interpretación de la integración es una consecuencia lógica.

Una conclusión fundamental del libro chileno es que, a pesar de los cambios en la escena internacional y una mayor integración económica en la región, dichos cambios «en sí mismos no son garantías para la ausencia de conflictos»; incluso más, «se tiene que considerar de una manera cuidadosa e interrelacionada la relación entre el fenómeno de la integración y el conflicto, ya que ambos coexisten y pueden conducir hacia la cooperación o bien hacia la confrontación» (pág. 66). Finalmente, de acuerdo a la visión chilena, en vez de una visión integracionista de América Latina, que podría apuntar a la eliminación de la «continuidad del Estado y la diversidad entre las naciones en función de afinidades culturales» en la región, sería más sabio aplicar un criterio realista al proceso de integración. De este modo, el libro chileno alude a la lección que debe sacarse del modelo de integración regional empíricamente más desarrollado, como es la Unión Europea, y subraya la continua vitalidad del Estado y de los valores y criterios nacionales que están en los cimientos del desarrollo regional de Europa.

En suma, Chile ve importantes continuidades que no sólo persisten sino que están siendo reexaminadas en las tendencias retóricas que actualmente dominan el hemisferio occidental.⁶

b) Reformulación de las concepciones públicas sobre la defensa nacional y la relación civil-militar

De acuerdo a la comunidad chilena de defensa, la opinión pública del país ignora que la defensa nacional no es sólo una tarea de los militares, sino que los ciudadanos también tienen un papel en ella (pág. 70). Esta distorsión, señala el libro, se debe hasta ahora al fracaso en explicar los propósitos de la política de defensa del país,⁷ así como también al desinterés de los ciudadanos respecto de los problemas de la defensa nacional. Asimismo, la seguridad nacional no es sólo una tarea del conjunto de la sociedad, sino que comprende también aspectos de la defensa y del desarrollo. Este segundo punto, presentado con gran detalle en la sección N° 4 del libro, acredita a las Fuerzas Armadas con un rol único en la evolución nacional de Chile: como protectoras y facilitadoras del desarrollo social, económico y cultural del país.

Uno de los objetivos centrales al publicar el Libro de la Defensa, de acuerdo a la introducción que hace al documento el Ministro de Defensa, es la necesidad de construir conciencia pública acerca de la importancia de la defensa nacional y de establecer una «comunidad de defensa», en la que participen tanto civiles como miembros de las Fuerzas Armadas, capaz de reflexionar y de debatir en conjunto problemas que conciernen a la nación entera. Como tal, el Libro de la Defensa chileno refleja la necesidad y el deseo de alentar «la convergencia de actores civiles y militares en la misma área de interés y colaboración» (pág. 19). En tanto la discusión en el libro tiende a permanecer focalizada en problemas de la defensa nacional, la conceptualización más amplia de lo que constituyen estos problemas, incluyendo el desarrollo económico-social, inevitablemente sugiere que el propósito es ampliar la comprensión y la discusión a un nivel nacional más extenso. Esto sugiere un vínculo con el propósito de reformular la relación civil-militar.

El interés nacional, expuesto en la siguiente sección N° 2, está muy extensamente construido. Los objetivos de la defensa nacional mismos incluyen un conjunto amplio de propósitos, tales como «protección, fortalecimiento y renovación de

la identidad histórica-cultural» del país (pág. 29). Este objetivo, sólo mencionado, puede requerir algunas pocas palabras para ser descrito, pero contiene sustanciales implicancias nacionales que no son exploradas completamente en el libro.

Esto conduce a la conclusión más general de que el propósito central del libro chileno es superar la percepción de que la defensa nacional es un dominio exclusivo de los militares y crear una comunidad más amplia comprometida con los problemas de la defensa. Por qué esto es necesario se explica en la sección sobre la concepción de la defensa y la seguridad nacionales: el nivel de la cohesión e integración social, y la profundidad de la conciencia pública en relación con los objetivos nacionales, influye directamente en el éxito de la política de seguridad nacional (pág. 73). Así, hay una inevitable interconexión de, por una parte, el deseo de la comunidad de defensa por tener un consenso societal que reconozca la importancia de la defensa nacional y, por la otra, el papel de ciertos aspectos de la defensa nacional en la reformulación de la sociedad y, por lo mismo, también en la construcción de una nueva clase de «consenso» societal o lo que podría ser designado como nueva relación civil-militar para el futuro.

2. Intereses nacionales y principios fundamentales

En la enumeración de los intereses nacionales y principios que hacen ambos libros de la defensa⁸ hay varias semejanzas, y la más notable diferencia es que Argentina también incluye entre sus intereses nacionales a factores específicos del régimen político y factores específicos de política pública, mientras que Chile considera entre sus intereses nacionales sobretodo aspectos económicos, de desarrollo social y de protección de su herencia cultural; y mientras el primer tópico abordado en el libro de defensa argentino es el escenario estratégico, en el libro chileno es el de los intereses nacionales, que se presenta en la sección 2, punto 1. En relación con los principios guías que arrojan luz sobre cómo se sitúa el país a sí mismo en el contexto internacional, el libro chileno, a diferencia del argentino, incluye una discusión teórica sobre la naturaleza del con-

flicto, sus orígenes, tipos y la utilidad del concepto de hipótesis de conflicto; también pone atención en las condiciones geopolíticas de Chile, aspectos que son discutidos en la sección 2, punto 2.

2.1. Intereses nacionales comparados

Cada país define el interés nacional en tres niveles de categorías.

El primer nivel incluye los intereses nacionales más fundamentales: para Argentina, el punto de partida es el de «los valores subyacentes», mientras que para Chile es el de «los principios fundamentales del Estado» o las tareas que el Estado debe realizar. La atención argentina, aunque aborda las finalidades de la libertad humana y el desarrollo, está adicionalmente dirigido hacia una definición legalista de los parámetros de uso de la fuerza, tanto internacional como nacionalmente, en tanto que la atención chilena se centra en la preservación de los derechos y las condiciones para la productividad societal.

a) Valores subyacentes argentinos

- Preservación y fortalecimiento de la democracia, los derechos y libertades fundamentales y el bien común de la ciudadanía.
- El monopolio gubernamental sobre el uso coercitivo de la fuerza en virtud del interés de proteger y preservar un orden social justo y el estado de derecho.
- La distinción legal entre las instituciones militares y de seguridad doméstica (nacional), destacando que los militares no juegan un rol directo en el mantenimiento de la paz interna.
- El mantenimiento de los sistemas democráticos de otras sociedades.

b) Principios fundamentales del Estado chileno

- Proveer el bien común y promover el bienestar humano.
- Respetar y promover los derechos básicos de los seres humanos.
- Proteger a la familia, núcleo de la sociedad.
- Proteger a la población.

- Promover la integración armónica de todos los sectores nacionales.
- Contribuir a la creación de las condiciones sociales que permitan a todos los miembros de la comunidad nacional alcanzar su mayor realización espiritual y material posible.

El segundo nivel de categorías se refiere a los intereses nacionales considerados como permanentes: para Argentina se trata de intereses vitales y para Chile de objetivos nacionales. El listado chileno es más extenso, incluyendo una serie de intereses económicos, culturales y «la armonía social». Ambos documentos mencionan la soberanía y la integridad territorial, pero en el resto de las menciones hay diferencias.

c) Intereses vitales argentinos

- Derecho a la autodeterminación y protección de la vida y la libertad de los ciudadanos.

d) Objetivos nacionales chilenos

- Permanencia de la nación chilena.
- Conservación y enriquecimiento de su identidad y herencia cultural.
- Mantenimiento de la independencia política.
- Consecución y mantenimiento de un alto nivel de desarrollo económico sostenido y sustentable.
- Consecución de un desarrollo social acorde con un desarrollo económico basado en la capacidad individual y en la igualdad de oportunidades para todos.
- Mantenimiento de la convivencia ciudadana en paz y solidaridad.
- Proyección internacional.
- Mantenimiento de buenas relaciones internacionales.

El último nivel es el de los intereses nacionales que tienen que ver directamente con la defensa nacional. Es interesante señalar que, para Argentina, estos son intereses modificables, dependiendo del entorno internacional; Chile, en tanto, no hace tal indicación y sus intereses se superponen con otros que son de carácter más fundamental. Para Argentina se trata de «intereses estratégicos», mientras que para Chile son «objetivos de la defensa nacional».

d) Intereses estratégicos argentinos

- Paz y seguridad internacionales.
- Limitación de las armas de destrucción masiva.
- Seguridad e integración regional.
- Crecimiento económico y social.
- Desarrollo científico y tecnológico.
- Protección de la nación frente al tráfico de drogas y del terrorismo internacional.
- Recursos renovables y no renovables.
- Protección medio ambiental.
- Espacios de interés nacional, marítimos, insulares y fluviales.
- Espacio aéreo argentino, corredores interoceánicos, preservación de áreas geopolíticamente vacías (subpobladas, sin presencia gubernamental).
- Preservación de la posición argentina en el sistema antártico.

e) Objetivos de la defensa nacional de Chile

- Preservar la independencia y soberanía del país.
- Mantener la integridad nacional de Chile.
- Contribuir a preservar la institucionalización del estado de derecho.
- Proteger, fortalecer y renovar la identidad histórica y cultural.
- Crear condiciones de seguridad exterior esenciales para el logro del bienestar de la nación.
- Contribuir al desarrollo balanceado y armónico del poder nacional.
- Fortalecer el consenso ciudadano sobre la defensa.
- Apoyar la proyección internacional de Chile.
- Contribuir al mantenimiento y promoción de la paz y seguridad internacionales, de acuerdo con el interés nacional.

2.2. Chile: Naturaleza del conflicto y geopolítica

Un importante aspecto del libro chileno es su fuerte carácter teórico y conceptual en relación con la discusión sobre la naturaleza de los conflictos,⁹ que emana de un punto de vista claramente realista en la materia. El tema se presenta

como una comparación teórica de los enfoques idealistas y realistas sobre el análisis del conflicto, y el libro se inclina por la opción realista a través de un examen del origen del Estado y del desarrollo histórico global de los siglos XIX y XX. Varias causas del conflicto son expuestas: histórico-políticas, político-ideológicas, político-culturales, así como «nuevas amenazas» (por ejemplo, tráfico de drogas y de armas) y la situación de débil control estatal. También se presentan diversos tipos de conflictos. En este contexto conceptual, el libro argumenta, es imperativo mantener las hipótesis de conflicto como un medio para evitar y prevenir conflictos que pueden transformarse en confrontaciones, a través de la disuasión y de la preparación. En un entorno regional donde oficialmente muchos países ya no tienen hipótesis de conflicto (Argentina ya no las tiene en relación con ninguno de sus vecinos), Chile presenta una persuasiva defensa del concepto, y distingue entre la práctica de construir escenarios hipotéticos y su probabilidad de ocurrencia.

El libro chileno también argumenta sobre las «dificultades geográficas» del país, enfatizando la longitud y estrechez del territorio, la diversidad del territorio nacional y de sus climas, y la larga extensión de territorio costero; en suma, una situación que presenta tremendos desafíos para la defensa nacional (pág. 120). La larga frontera chilena compartida con otros Estados es fuente, según lo subraya el libro, tanto de integración como de posibilidades de conflicto. En común con Argentina, Chile enfatiza su interés por aquel territorio nacional que está escasamente poblado o que tiene dificultades de acceso, pero que es considerado vital por su rico potencial económico en virtud de los recursos naturales que posee (para Chile estos territorios están en los extremos norte y sur, y para Argentina en la Patagonia).

En síntesis, la presentación chilena de los problemas que tiene la defensa y las dificultades que presenta la geografía sugieren una fuerte preocupación por dos asuntos centrales: por una parte, la carencia de un control total sobre el territorio nacional (que podría ser considerado como problema de la capacidad de defensa) y la necesidad de balancear niveles de desarrollo social y económico en todo el país, especialmente para incluir las áreas más aisladas que carecen del

control nacional estatal mencionado (lo que podría estimarse un problema de capacidad de desarrollo). De esta manera, la situación geográfica de Chile provee una base lógica para la conceptualización de la defensa nacional, que considera como desafíos algunos aspectos sociales económicos y de desarrollo cultural.

3. Organización de la defensa nacional

Esta sección aborda las diferencias en los roles que cumplen el Presidente, el Congreso y los ministerios de Defensa en Argentina y Chile, según lo que de ellos se dice en ambos libros de defensa. El papel de las Fuerzas Armadas es discutido prolongadamente en la próxima sección de este trabajo.

3.1. Organización de la defensa en Argentina

a) Papel del Ejecutivo

El papel del Presidente argentino, según lo que sostiene el libro, es esencial y la figura del jefe del Ejecutivo es claramente la figura individual más importante en el área de la defensa. El Presidente conduce la defensa nacional, determina los contenidos de la planificación de defensa y es responsable de la conducción general y militar de la guerra (pág. 97). También designa al Jefe del Estado Mayor Conjunto y del Estado Mayor General de las Fuerzas Armadas. El Presidente es considerado como el primer miembro del sistema de defensa y, en su calidad de Comandante en Jefe, es la cabeza de las Fuerzas Armadas.

El segundo miembro del sistema de defensa es el Consejo de Defensa Nacional (CODENA), cuerpo que asesora al Presidente en materias de defensa, particularmente identificando conflictos potenciales y coordinando los planes para su resolución. El CODENA está compuesto de miembros de la rama ejecutiva (Presidente, Vicepresidente, ministros y jefe de Inteligencia); los parlamentarios miembros de las comisiones de defensa del Congreso participan como miembros «opcionales» del CODENA y como miembros «posibles» se incluyen el Jefe de Estado Mayor de las FF.AA. y las cabezas de cada una de las ramas institucionales, todos los cuales asisten al Con-

sejo sólo a criterio del Ministro de Defensa. El CODENA es presidido por el Presidente mismo y él toma todas las decisiones en materia de defensa (pág. 92). El Comité de Crisis, compuesto por el Ministro de Defensa, el Jefe del Estado Mayor Conjunto de las FF.AA. y el jefe de cada una de las ramas institucionales, aconseja al Presidente en la conducción militar de la guerra (pág. 93). Otros cuerpos consultivos están bajo los auspicios del Ministerio de Defensa, tal como se muestra más abajo.

b) Rol del Congreso

Además de los poderes constitucionales, tales como autorizar al Presidente a declarar la guerra, hacer la paz y ratificar tratados internacionales firmados por el Ejecutivo, el principal rol del Congreso en el área de la defensa es prescribir regulaciones para la conducción y organización de las Fuerzas Armadas. Un poder importante es su rol de sostener o denegar la promoción (que se hace dentro de las FF.AA. y que es previamente aprobado por el Ejecutivo) de los oficiales de alto nivel en todas las ramas institucionales (págs. 33-34). Además, considerando específicamente la planificación en defensa, las comisiones de ambas cámaras del Congreso se reúnen regularmente para discutir materias relacionadas con la defensa que involucran aspectos de organización y gestión de las FF.AA., y emite o publica informes destinados al Ejecutivo. En el libro de la defensa, los miembros de las comisiones de defensa del Congreso son presentados como asesores importantes del Presidente, por ejemplo en su participación en el CODENA.

c) Función del Ministerio de Defensa

El principal rol del Ministerio de Defensa es conducir la defensa. Las FF.AA. están bajo los auspicios del Ministerio y sus jefes reportan al Ministro. El libro dedica un capítulo aparte a este Ministerio (págs. 103-107), el que es presentado como la institución más importante de la defensa nacional. Entre las más relevantes responsabilidades del Ministerio están las de establecer políticas y ejecutarlas (basadas en orientaciones dadas por la rama Ejecutiva); determinar los requerimientos de la defensa nacional y diseñar el presupuesto de la defensa; coordinar las actividades

de las FF.AA.; planificar y supervigilar la investigación y el desarrollo relacionado con la defensa; administrar la justicia militar a través de las Cortes Militares (pág. 103). En relación con el personal en la jerarquía ministerial, el libro subraya que, «a diferencia de otros países», Argentina «no contempla» tener personal militar activo en posiciones de la jerarquía ministerial (es decir, Ministro, Secretarios, Subsecretarios o Directores). De esta manera, la asesoría de los profesionales militares se recibe sólo a través del Estado Mayor Conjunto de las FF.AA. (pág. 107).

En resumen, la caracterización argentina de la organización de la defensa claramente enfatiza un sistema controlado por los civiles y hegemonizado por el Ejecutivo, en el cual las FF.AA. actúan como asesores militares y ejecutores de la política pública en defensa.

3.2. Organización de la defensa en Chile.¹⁰

a) Rol del Ejecutivo

Como en Argentina, el Presidente de Chile tiene «el máximo de autoridad en las áreas de la defensa», fundada en su papel como Jefe de Estado (más que como Comandante en Jefe), lo que indica su responsabilidad en el mantenimiento de todos los aspectos del orden público (pág. 93). Sin embargo, el papel del Ejecutivo está limitado de diversas maneras. Por ejemplo, el Presidente puede declarar la guerra sólo con autorización del Congreso (un mecanismo común con el caso argentino) «y habiendo oído» al Consejo de Seguridad Nacional (COSENA). El COSENA es un importante grupo asesor similar al argentino CODENA, pero compuesto de otra manera, ya que incluye representantes de las FF.AA. Entre sus miembros permanentes están el Presidente de la República, el Presidente del Senado, la Corte Suprema, los comandantes en Jefe de las FF.AA., el Director General de Carabineros (la policía nacional uniformada) y el Contralor General de la República. Adicionalmente, participan los titulares de varias carteras ministeriales (Interior, Defensa, Hacienda y Relaciones Exteriores) y las sesiones del Consejo son abiertas por el Comandante en Jefe de las FF.AA., aunque el Presidente lo preside. A diferencia de la organización homóloga argentina, el COSENA chileno puede

presentar temas, problemas y materias ante el Presidente, y puede citar a cualquier funcionario del gobierno a presentar informes que sean de importancia para la seguridad nacional (pág. 94). En resumen, las actividades del COSENA se presentan como actividades que el Consejo autoriza investigar y plantea inquietudes que el Consejo juzga importantes, independientemente de las inquietudes del Presidente. Aunque el Presidente preside el Consejo, el libro chileno no hace una fuerte declaración, como es el caso del libro argentino, en el sentido de que sólo el Presidente adopta todas las decisiones en el Consejo.

El Presidente también tiene un control limitado sobre las FF.AA., en el caso chileno. Él «selecciona» a los comandantes en Jefe de las FF.AA. de una lista de cinco nombres, que corresponden a los cinco oficiales de más alto rango en la jerarquía de cada rama; puede remover a los titulares de las FF.AA. sólo con el consentimiento del COSENA y la designación, promoción y llamada a retiro que él autoriza deben haber sido propuestas por el respectivo Comandante en Jefe. Sin embargo, en tiempos de guerra, el Presidente asume la posición de Comandante en Jefe de las FF.AA. (págs. 93-94). En resumen, el Presidente está forzado legalmente a seguir el consejo del liderazgo militar en relación con la organización interna de las FF.AA.

b) Rol del Congreso

Las principales actividades del Congreso involucran el análisis y la información, más que la asesoría o la consulta, sobre todo los proyectos ligados con la defensa nacional y las FF.AA., en particular. El Congreso está autorizado a analizar y a aprobar el presupuesto anual de la defensa que se le presenta. El Senado está autorizado a juzgar, a actuar como jurado en el caso de que el Presidente, los ministros o altos miembros de las FF.AA. sean acusados de haber comprometido la seguridad nacional (pág. 94).

c) Función del Ministerio de Defensa

El principal rol del Ministerio de Defensa es el de administrar la defensa, como es también el caso en Argentina. Sin embargo, hay notables diferencias en cuanto a que los principales cuerpos asesores del Ministro, tales como los coman-

dantes en Jefe de las FF.AA., la Junta de Comandantes en Jefe de las FF.AA. y el Estado Mayor General de las FF.AA., no están directamente subordinados al Ministro: «el Ministro cuenta con el Estado Mayor General» y «el Estado Mayor General dispone del apoyo y consejo de los comandantes en Jefe de las FF.AA.». Tampoco están las FF.AA. subordinadas al Ministro, sino que ellas dependen del «Ministerio de Defensa» (pág. 96). Además, en tiempos de guerra, los Comandantes en Jefe asumen el liderazgo estratégico de las FF.AA. (pág. 98). En suma, el Ministerio de Defensa conduce la defensa con una capacidad de organización e influencia independiente del liderazgo de las FF.AA.

4. Caracterización de las Fuerzas Armadas y su rol

Esta sección expone cómo se presenta a las Fuerzas Armadas en los libros de defensa de ambos países. Ambas publicaciones incluyen extensos capítulos sobre los diferentes servicios de cada rama, su composición, sus grupos operacionales, su despliegue, sus equipos y sistemas de educación, que no analizaremos aquí. En general, el libro chileno da amplia atención al papel histórico que cada rama ha jugado en el desarrollo del país, mientras que el libro argentino pone el acento en unas Fuerzas Armadas «democratizadas» y expone las estructuras, los potenciales de fuerza y los beneficiosos cambios acarreados por la modernización y los esfuerzos de reorganización.

4.1. Las Fuerzas Armadas argentinas

Quizás el más importante asunto relacionado con las Fuerzas Armadas es el énfasis que el libro pone en el control civil sobre los militares, lo que es discutido en la primera sección de la serie de capítulos dedicados a las políticas de defensa. El libro señala que los militares no sólo están «voluntariamente y espontáneamente subordinados al liderazgo político», sino que también poseen una «extraordinaria devoción mental y espiritual... hacia la democracia», la cual, según lo enfatiza el libro, no es meramente formal sino que está presente en el «manejo concreto de las actividades cotidianas y... es puesta en práctica en

cada aspecto de la Defensa y sus relaciones con las instituciones políticas de nuestro país» (pág. 47).

Las Fuerzas Armadas se definen como «el instrumento militar» de la defensa, y el libro enfatiza que sus acciones están gobernadas por la Constitución nacional, y las leyes nacionales e internacionales. El Jefe del Estado Mayor de las Fuerzas Armadas reporta al Ministro de Defensa, pero, en tiempos de guerra, los comandantes militares reportan directamente al Presidente, y al Ministro de Defensa para los efectos de la planificación y entrenamiento (págs. 94-95).

Las reglas de enfrentamiento (normas que definen las circunstancias y límites del uso de la fuerza cuando chocan con otras fuerzas) expuestas en el libro arrojan luz sobre el tipo de conducta permitida en operaciones militares. Los comandantes militares tienen el derecho a recibir misiones claras y precisas orientaciones para un efectivo uso de la fuerza. El propósito de las reglas de enfrentamiento de la fuerza es «evitar un escalamiento no deseado del conflicto... que a veces surge de percepciones erróneas de las acciones y actitudes adoptadas por fuerzas militares incluso sin intención» (pág. 98).

Los capítulos donde se expone sobre los servicios específicos de las ramas son altamente técnicos, enfatizando los potenciales de fuerza, la estructura y reorganización del personal. La ausencia de rasgos históricos significativos en relación con las ramas es compatible con el cambio de política hacia el «mando conjunto», presentado anteriormente en este trabajo. El mando conjunto, hay que señalar, hace hincapié en la cooperación y la interoperatividad entre los servicios de las ramas y resta importancia a características especiales, no técnicas, de las ramas, tales como herencias históricas.

4.2. Las Fuerzas Armadas chilenas

Los capítulos sobre las Fuerzas Armadas son fuertemente conceptuales, mostrando la lógica y la función esencial de los militares para proveer «seguridad nacional y garantizar el orden institucional de la República» (pág. 135). El libro también expone la cualidad específica de la profesión militar, que «no tiene que ver con un sim-

ple empleo, e incluso si los riesgos son voluntariamente asumidos por el profesional de las armas, requiere de él una adhesión o un profundo nivel de compromiso en orden a cumplir efectivamente la misión que le han encomendado» (pág. 135). Hay un fuerte énfasis sobre las normas, conocimiento especializado, capacidades especiales y virtudes morales que exige la profesión. La sección sobre la función de los militares declara que las Fuerzas Armadas «son esencialmente obedientes y no deliberantes, profesionales, jerárquicas y disciplinadas» (pág. 135).

En la lista de actividades desempeñadas por los militares en cumplimiento de las misiones que legalmente les competen, se incluye, junto con tareas estándares, algunas tareas referidas a la preservación de la cultura «por medio de la preservación del patrimonio histórico, las tradiciones y las virtudes de la singularidad nacional». Otras tareas se refieren al desarrollo socio-económico en «respaldo del desarrollo de regiones aisladas» (pág. 136). En un conjunto de gráficos, las Fuerzas Armadas son comparadas con siete grandes países de Sudamérica en términos de personal y equipo. Los gráficos tienen el efecto de situar a Chile en la parte baja de las cifras, especialmente en la comparación uno a uno con Brasil, país mucho mayor.

La exposición sobre las ramas individuales es también fuertemente histórica, presentando el legado de cada rama institucional al país e identificando estrechamente a las ramas con la nación (patria). Esto es particularmente evidente en el capítulo sobre el Ejército (pág. 143). Cada capítulo sobre las ramas incluye una sección sobre su «contribución al desarrollo». El ejército, por ejemplo, contribuye a la soberanía nacional a través de la investigación científica, y a través de la industria militar contribuye a la producción nacional y al empleo; contribuye también al desarrollo cultural a través de estudios históricos, y de estudios sobre estrategia militar y geopolítica (pág. 149-150). Las contribuciones de la Armada incluyen la protección del océano contra la contaminación medioambiental (pág. 163). La contribución de la Fuerza Aérea son singulares en lo que se refiere a los logros diplomáticos: participación en misiones de mantenimiento de la paz, y en el diálogo de los altos mandos de Chile y Argentina, y de Chile y Perú (pág. 175).

Conclusión

Las secciones precedentes muestran que los dos libros de la defensa tratan problemas similares -la naturaleza del sistema y conflicto internacionales, los intereses nacionales, la organización de la defensa nacional y la función de las Fuerzas Armadas- de muy diferente manera. El libro chileno es más conceptual y proporciona una sustancial explicación histórica de las condiciones y prácticas existentes. El libro argentino está enteramente focalizado en las actuales políticas y condiciones internacionales, en un esfuerzo por superar el altamente criticado e internamente controvertido papel desempeñado por los militares cuando controlaron el gobierno.

Los dos libros son un reflejo, por tanto, del tipo de transición desde un gobierno militar que ambos países experimentaron. En Argentina los militares se retiraron del gobierno tras haber sido derrotados en todos los frentes, política, económica y militarmente, en la Guerra de las Malvinas. No es sorprendente, entonces, que haya poco interés en volcarse sobre políticas pasadas o sobre la historia de las Fuerzas Armadas, las que, desde la transición, han venido sufriendo una difícil renovación, en términos de estructura organizacional, pensamiento estratégico e ideología. Dada la naturaleza de la transición, es improbable que las Fuerzas Armadas argentinas vayan a ser vistas como formadoras del futuro social o cultural del país, ya sea desde su propio punto de vista o el de los civiles.

En Chile no hubo una ruptura comparable, el gobierno militar mantuvo un sustancial apoyo público y no hubo una crisis seria durante la transición en 1990 como para demandarles un agudo replanteamiento del pasado. No es sorprendente, por lo tanto, que las Fuerzas Armadas chilenas hayan preservado su sentido de «moldeadoras de la nación», y mantengan objetivos claramente establecidos y actividades asociadas con el desarrollo social, económico y cultural de la nación.

Estas distintas transiciones han colocado las relaciones entre civiles y militares en diferentes trayectorias en ambos países, lo que se refleja en el marco institucional formal, así como en el

político-cultural, expresados en cada libro. Estos marcos influyen en el nivel de control civil sobre el proceso de formulación de políticas. En Argentina, el modelo expresado por el libro de la defensa refleja el relativamente más alto nivel de control civil alcanzado en la década de los 90. Por el contrario, en Chile, la influencia de las Fuerzas Armadas en la formulación de políticas sigue siendo fuerte en tanto los militares mantienen una importante autonomía institucional respecto del control civil, como es claro en el debate sobre la organización de defensa ya mencionado. Estas situaciones son reflejadas en ambos libros.

Una investigación más a fondo sobre las diferentes trayectorias asumidas en Argentina y Chile debería examinar cómo ven las condiciones institucionales existentes en el área de la defensa en cada país los diversos sectores de sus respectivas comunidades de defensa. Una persistente preocupación expuesta, tanto en círculos civiles como militares de cada país, es que el interés civil y la comprensión de los problemas de la defensa sigue siendo limitado, y que los círculos civiles constructivamente involucrados en la defensa nacional son pequeños. Esta inquietud es mayor en Chile que en Argentina,¹¹ y el nivel de interés, así como las habilidades civiles en temas de defensa, deberían verse como factores que contribuyen al existente marco institucional-cultural de la defensa y como productos de esas mismas circunstancias.

Notas

1. Ph.D Candidate, Departamento de Ciencias Políticas de la Columbia University, Nueva York. Este trabajo fue escrito durante el período de su residencia en Chile para realizar la investigación de su tesis doctoral. Santiago, abril de 2000.
2. República Argentina, Libro Blanco de la Defensa Nacional, Buenos Aires: Ministerio de Defensa, 1999. República Chile, Libro de la Defensa Nacional de Chile, Santiago: Ministerio de Defensa Nacional, 1997. El texto y los términos del documento argentino utilizados en este artículo están escritos originalmente en inglés, mientras que los del documento chileno son traducción de la autora. Naturalmente, las citas de los libros incluidas por Clark en

su *paper* han sido traducidas al español desde el inglés, de manera que sugerimos acudir a las fuentes mismas, en español, para una versión exacta (nota del editor).

3. La autora se entrevistó en Buenos Aires con funcionarios de la Comisión de Defensa del Senado argentino el 17 de noviembre de 1999, y con funcionarios del Ministerio de Defensa argentino el 10 de febrero del año 2000 y el 26 de febrero del año 2000. También lo hizo con funcionarios de la Embajada de Chile el 14 de marzo del 2000. Ver, asimismo, la lista de participantes en la elaboración de los respectivos libros de la defensa.
4. Un alto funcionario del Ministerio de Defensa argentino, estrechamente vinculado al proyecto de elaboración del libro blanco, subrayó la carencia de mecanismos internacionales como uno de las inquietudes centrales de la comunidad de la defensa. Entrevista de la autora, Buenos Aires, 26 de febrero de 2000.
5. El estatus de Aliado Mayor Extra OTAN otorgado a Argentina fue criticado por Brasil, y más fuertemente aún por Chile, como una condición desestabilizadora que daña las relaciones regionales en el Cono Sur. Incluso el Libro de la Defensa de Chile alude negativamente a la concesión de este «privilegio», señalando que en un contexto unipolar o dominado por Estados Unidos la concesión de privilegios o de estatus especiales a algunos países en detrimento de otros puede tener «consecuencias estratégicas» para todas las partes involucradas (Libro de la Defensa Nacional de Chile, págs. 59 y 60).
6. Cabe anotar que Argentina responde a esta posición en su propio Libro Blanco señalando que el MERCOSUR tiene una importancia creciente en tanto dimensión estratégica, porque ha funcionado como un «elemento de estabilidad». Sin embargo, los crecientes vínculos no eliminan «la diversidad nacional» y el respeto a la diversidad puede ser una acción fortalecedora de estos crecientes lazos (Libro Blanco de la Defensa Nacional de Argentina, págs. 19-20).
7. No es claro, a partir de la lectura del libro, quién o qué sectores han fracasado al explicar los propósitos de la política de defensa de Chile.
8. Libro Blanco de la Defensa argentino, págs. 41-43; Libro de la Defensa chileno, págs. 27-29.
9. Libro chileno, págs. 33-37.
10. Libro chileno, págs. 93-99.
11. Evaluación de la autora basada en entrevistas mantenidas en círculos militares y civiles de las comunidades de defensa tanto de Argentina como Chile, entre noviembre de 1999 y julio de 2000.