

PERCEPCIONES DE AMENAZA Y
POLITICAS DE DEFENSA
EN AMERICA LATINA

AUGUSTO VARAS
ANDRES FONTANA
FERNANDO BUSTAMANTE
THOMAZ GUEDES DA COSTA
JUAN VELIT
CARLOS MARIA LEZCANO
ANDRES SERBIN
ALBERTO MULLER ROJAS
VA RIGOBERTO CRUZ-JOHNSON
EMILIO MENESES
MARIO BARROS VAN BUREN
VA JORGE ARANCIBIA REYES

FLACSO/CEEA

La publicación de este libro y la elaboración de los artículos aquí publicados, ha sido realizada gracias a la colaboración del Centro de Estudios Estratégicos de la Armada de Chile (CEEA) y al apoyo de The John D. and Catherine T. MacArthur Foundation para el proyecto "Transformaciones Globales y Paz" y de la Fundación Ford, ambas para las actividades de investigación del Area de Relaciones Internacionales y Militares de FLACSO-Chile.

Las opiniones que en los artículos se presentan, así como los análisis e interpretaciones que en ellos se contienen, son de responsabilidad exclusiva de sus autores y no reflejan necesariamente los puntos de vista de las Instituciones a las cuales se encuentran vinculados.

Primera edición: 1993

© FLACSO

© CEEA

Inscripción N° 85.935

ISBN 956-205-060-2

Producción Editorial y
composición láser: Cristina de los Ríos

Diseño de Portada: Ximena Subercaseaux

Impreso por S.R.V. Impresos S.A.
Tocornal 2052 - Fonofax: 551-9123
Santiago - Chile

Impreso en Chile / Printed in Chile

INDICE

| | |
|---|-----|
| PRESENTACION | I |
| LA POST-GUERRA FRIA, LA SEGURIDAD HEMISFERICA Y LA DEFENSA NACIONAL Augusto Varas | 1 |
| PRIMERA PARTE | 71 |
| AMERICA DEL SUR | |
| PERCEPCIONES DE AMENAZA Y ADQUISICION DE ARMAMENTOS, ARGENTINA 1960-1989 Andrés Fontana | 73 |
| LA PROYECCION ESTRATEGICA DE BRASIL: VISION DE SUS PROBLEMAS DE DEFENSA PRESENTE Y FUTURA Fernando Bustamante | 117 |
| LA PERCEPCION DE AMENAZA DESDE EL PUNTO DE VISTA DE LOS MILITARES BRASILEROS EN LAS DECADAS DE LOS SETENTA Y OCHENTA Thomaz Guedes da Costa | 193 |
| EL CONTEXTO POLITICO-ESTRATEGICO del PERU Juan Velit Granda | 211 |

| | |
|--|-----|
| POLITICA EXTERIOR, PERCEPCIONES DE SEGURIDAD Y AMENAZA EN PARAGUAY Carlos María Lezcano | 249 |
| PERCEPCIONES DE AMENAZA Y EQUIPAMIENTO MILITAR EN VENEZUELA Andrés Serbin | 269 |
| EQUIPAMIENTO MILITAR, POLITICA DE DEFENSA Y POLITICA EXTERIOR: EL CASO VENEZOLANO Alberto Müller Rojas | 317 |
| SEGUNDA PARTE | 355 |
| CHILE | |
| DEFENSA NACIONAL Y POLITICA DE DEFENSA EN CHILE VA Rigoberto Cruz-Johnson | 357 |
| PERCEPCIONES DE AMENAZAS MILITARES Y AGENDA PARA LA POLITICA DE DEFENSA Emilio Meneses | 365 |
| CHILE Y EL OCEANO PACIFICO Mario Barros van Buren | 443 |
| LAS MISIONES DE LA ARMADA VA Jorge Arancibia Reyes | 467 |
| AUTORES | 493 |

**PERCEPCIONES DE AMENAZAS
MILITARES y AGENDA PARA LA
POLITICA DE DEFENSA**

Emilio Meneses

Las amenazas militares se han concebido en el pasado principalmente ligadas a disputas territoriales. El carácter y origen de las más importantes fue focalizado en los extremos del país, regiones en donde existen límites naturales poco precisos y la densidad poblacional es baja. Se ha estimado, en esta perspectiva, que la supervivencia nacional no ha estado nunca en juego, puesto que el núcleo vital chileno está ubicado en una región no ambicionada ni reclamada por ninguna otra potencia.¹ Las posibles pérdidas derivadas de una guerra estuvieron relacionadas con la privación de recursos naturales o de áreas de expansión poblacional o de posiciones con valor estratégico. Las implicancias del desmembramiento territorial han sido entonces, de tipo económico, poblacional y estratégico, todas ellas traducibles en desventajas políticas en el equilibrio sudamericano. Por otra parte, sólo en contadas ocasiones la élite política chilena ha estimado factible una agresión extracontinental, bajo la forma de una campaña naval enemiga sobre el comercio exterior y los puertos, para culminar eventualmente en una invasión militar.²

La naturaleza de estas posibles amenazas no ha variado fundamentalmente a lo largo del siglo XX, aunque se advierte una creciente ampliación de las circunstancias en que ellas se pueden dar a medida que avanzaron las décadas. En el presente se estima innecesario llegar al límite de una guerra para hacer efectiva una amenaza; una crisis fronteriza acompañada de una movilización armada puede tener efectos económicos y sociales considerables. A la inversa, los costos de una guerra convencional han aumentado progresivamente en las últimas décadas y los

¹ Meneses, Emilio. 1981. "Estructura Geopolítica de Chile". *Revista de Ciencia Política*, N° 1/2:103-161.

² El carácter devastador para la economía chilena de la Guerra contra España (1865-66), hizo que en otras ocasiones la posible repetición de aquellos hechos fuera mirado con aprehensión, como en el caso de la Crisis del Baltimore (1891-92), la disputa sobre Tacna y Arica (1921-28) y un corto período durante la Segunda Guerra Mundial (1942).

mecanismos de solución de disputas a nivel hemisférico se han perfeccionado, haciendo menos probable un conflicto. Sólo circunstancias excepcionales y una superioridad militar avasalladora harían aconsejable a un agresor adoptar la vía violenta para resolver favorablemente una disputa fronteriza en corto tiempo y a bajo precio.

La renuncia a toda adquisición territorial por la vía armada hizo de Chile una potencia de status quo a contar de 1902.³ Esto ayudó a eliminar paulatinamente la imagen de país militarista y agresivo ganada en el siglo XIX, fomentando un ambiente más favorable para resolver las disputas pendientes con nuestros vecinos. Esta decisión política produjo ciertas complicaciones a la posición defensiva chilena. Las dificultades se han reflejado históricamente en una postura estratégica de carácter disuasiva, que, para hacerla creíble, necesitó mantener significativos contingentes armados en las zonas conflictivas y obligó a realizar gastos militares proporcionalmente altos dentro del presupuesto de la nación.

El objetivo de este estudio es analizar el carácter de las amenazas militares que han pendido sobre Chile y la forma en que han sido percibidas a lo largo del siglo XX, particularmente a contar de 1945. Se discutirá la manera en que el país se ha preparado —política y militarmente— para contrarrestar aquellas más probables o de mayor peligro. Siendo este estudio un esfuerzo por presentar con la mayor amplitud posible y de la forma más transparente los peligros potenciales externos, se han descartado las consideraciones estrechas referentes a la seguridad nacional. Por explorar en el ámbito de lo política y bélicamente posible, el análisis de estas amenazas potenciales no

³ Meneses, Emilio. 1986. "Los límites del equilibrio de poder: La política exterior chilena a fines del siglo pasado, 1891-1902", *Opciones*, N° 9:89-117.

implica —desde ya— adjudicar intenciones perversas a los posibles adversarios de Chile.⁴

EVOLUCION DE LAS AMENAZAS EN EL SIGLO XX

Los Pactos de Mayo de 1902 pusieron fin a la agria disputa de Chile y Argentina por la hegemonía en el Cono Sur. Sabedores de que resultaba irracional zanjarla por medios bélicos e imposible adjudicarla por medios pacíficos, ambos gobiernos llegaron a la sabia conclusión que lo mejor era repartirse esa hegemonía ...conservando los medios navales para "la natural defensa y permanente destino de Chile en el Pacífico, y para la natural defensa y destino permanente de Argentina en el Atlántico y el Río de la Plata". Resuelto el problema político, se pudo poner fin a una extenuante carrera de armamentos, concretándose un exitoso plan de desarme y se comprometieron en lo sustantivo del tratado a resolver "obligatoriamente" sus diferendos por arbitraje o por otro medio pacífico.⁵

Chile pudo volver su atención sobre los problemas pendientes con los otros vecinos. Bolivia, sabiéndose imposibilitada de sostener por más tiempo las condiciones imperantes desde el Tratado de Tregua de 1884, accedió a firmar un tratado en 1904 en que delimitaba sus fronteras con Chile. Limpiado el camino de posibles amenazas militares, la Moneda se dedicó a chilenizar los distritos de Tacna y Arica a fin de incorporarlos definitivamente. Esto parecía fácil, puesto que el Perú aún no se había recuperado de los efectos de la Guerra del Pacífico y de la ineficiencia de sus gobiernos. A fin de conjurar

⁴ La interpretación de los hechos, las opiniones y conclusiones que presenta este estudio no reflejan el pensamiento de ninguna institución chilena en particular.

⁵ Burr, Robert. 1965. *By Reason or Force: Chile and the Balancing of Power in South America, 1830-1905*. University of California Press, Berkeley. pp. 252-259.

la posibilidad de una amenaza extra-continental la diplomacia chilena negoció arduamente un tratado de alianza con Argentina y Brasil, entre 1908 y 1915. El Departamento de Estado siguió muy de cerca estas negociaciones y comentaba en 1912 que:

En vista del hecho de que Chile sería un factor necesario en unir a Argentina y Brasil en esta materia, [se estima] que el entusiasmo de Chile por esta alianza estará en directa proporción a su temor por la influencia de los EE.UU. en la cuestión de Tacna y Arica.⁶

El Tratado del ABC nació muerto, sus disposiciones estaban lejos de los originales objetivos chilenos y no fue ratificado por la Argentina. Pero, al menos sirvió para evitar que Buenos Aires se sintiera tentado de presionar con su reconstruido poder naval, al cual Chile no tenía nada significativo entonces que oponer, puesto que los acorazados y destructores en construcción en Gran Bretaña habían sido embargados por esa potencia a raíz del estallido de la Primera Guerra Mundial. Así, llegada la paz nuevamente a Europa, Santiago pudo comprar de vuelta parte de esos medios navales y restablecer el equilibrio.

La movilización militar contra el Perú en 1920, más conocida localmente como la "Guerra de don Ladislao", dejó en claro varios hechos: primero, que la maquinaria militar chilena era formidable; los peruanos, si bien ya mejor preparados, sin ayuda externa no resistirían ni unas pocas semanas; segundo, los EE.UU. se interesaron en impedir un conflicto, colocándose visiblemente del lado del gobierno de Augusto Leguía, y tercero, el gobierno chileno que asumía se persuadió de la

⁶ NARA. RG 59. Records, Chile. 725.3211/33. Memorandum: "The ABC Alliance", Washington, 28 de enero, 1912.

necesidad poner fin a la disputa con Perú y alejar la posibilidad de una intervención estadounidense.⁷ En Enero de 1921, una poderosa escuadra norteamericana visitó los puertos chilenos, Washington había trasladado lo mejor de sus unidades navales al Pacífico después del Tratado de Versalles. Como comentara un observador británico, a raíz de esta demostración naval, "yo les quiero conceder el beneficio de la duda a los norteamericanos y de atribuirlo primeramente a un deseo de relaciones más cordiales..... aunque una gentil advertencia puede que no haya estado enteramente ausente de sus mentes".⁸

Washington tenía dobles sospechas sobre Chile, primero, en relación a sus intenciones con Perú y segundo, respecto de una supuesta alianza con Gran Bretaña y Japón para frenar su creciente ascenso norteamericano en el Pacífico. Una flota japonesa visitó el puerto de Valparaíso en enero de 1921. En Febrero, ante una consulta sobre aquel punto, por parte del embajador norteamericano, el Presidente Alessandri le citó a su despacho, y en presencia de sus ministros de Guerra y Marina, le manifestó "enfáticamente que Chile no tenía nada en común con Japón y que no tenía tratado secreto de ninguna especie con él ni con ningún otro gobierno y que no lo tendría con ninguno"

⁷ Chile concentró 12.000 efectivos en Tacna durante la movilización, más que todo lo que Ejército de Perú tenía bajo las armas, de acuerdo con el Cónsul de EE.UU. en Tacna. El entrenamiento y la moral de las tropas era elevado, de acuerdo al Cónsul de EE.UU. en Arica. Al momento de retirarse, el Regimiento de Artillería, Arica N° 2, se tomó sólo veinte horas de marcha para atravesar las cuarenta millas que separan Tacna de Arica, para embarcar esa misma tarde de vuelta a la Serena. NARA. RG 84. Despachtes, Chile. U.S. Cónsul al Secretario de Estado, Tacna, 20 de Agosto, 1920; RG 59. Records, Chile. U.S. Cónsul a Shea, Arica, 20 de Noviembre, 1920.

⁸ FO·375·2426. [A 2426] Vaughan a Curzon, Santiago, 8 de Febrero de 1921.

...."esperando que los EE.UU. no fuera inamistoso hacia Chile a pesar de la propaganda peruana".⁹

Los Estados Unidos, a raíz de las peticiones del Presidente peruano y de la experiencia de la movilización de 1920, tomó la decisión de enviar una misión naval permanente al Perú. Desde esa fecha hasta 1933, oficiales norteamericanos tomaron el control absoluto de la organización de la marina peruana. Ellos ocuparon los cargos del Jefe del Estados Mayor, Director de la Academia de Guerra Naval, Comandante de la Base Naval de Callao, Jefe de la Escuadra y Director de Administración.¹⁰ Aparte de mejorar el nivel de esta armada, su presencia convertía cualquier enfrentamiento armado con Chile en virtualmente inconcebible por cuanto ello significaba el involucramiento de Washington.

Es así como en 1921 la Armada de Chile había desarrollado planes de guerra contra una invasión estadounidense y a su vez había asesorado al Ejército, para que este elaborara los propios en relación al mismo punto. El plan era relativamente simple, suponía que, al haber un intento de invasión norteamericana, las fuerzas navales chilenas debían frustrarlo en el preciso momento en que los transportes adversarios intentaran desembarcar sus tropas. Se descartaba todo tipo de combate con las fuerzas enemigas debido a la enorme diferencia de potencial. El plan contemplaba un prolijo empleo de todos los medios ligeros disponibles, cruceros, destructores y submarinos.¹¹ En 1924, el Capitán de Navío José T. Merino Saavedra asumió el cargo de Jefe de Estado Mayor de la Armada, relatando que "orienté y adapté las conferencias e instrucciones a nuestro servicio,

⁹ NARA. RG 59. Records 1910-1929, Chile. 725.94/6, Shea al Secretario de Estado, Santiago 4 de Febrero de 1921.

¹⁰ Conway's. 1980. *All the World's Fighting Ships, 1932-1946*. Conway Maritime Press, Londres. p. 423.

¹¹ *Archivo Armada*. Estado Mayor de Marina. Oficios Despachados, 1919-1923. Escobar a Anabalón, Santiago, 21 de Julio de 1921.

planes y futuras proyecciones. Junto con el período agitado de nuestras relaciones con Perú en vísperas del desarrollo del Plebiscito sobre la soberanía de las Provincias de Tacna y Arica, que exigió la confección de planes de operaciones combinadas con el Estado Mayor del Ejército".¹² Una vez que el plebiscito fracasó, Chile y Perú se prepararon febrilmente para un enfrentamiento, el primero confiando de que Washington no intervendría, el segundo en la certeza de que sí lo haría. El Embajador de Estados Unidos en Santiago aconsejó, en mayo de 1926, a su gobierno abstenerse, aún en caso de guerra.¹³ Las adquisiciones de armamento y los preparativos bélicos continuarían hasta mediados de 1928.¹⁴

Durante esa misma década el Ejército de los Estados Unidos elaboró planes para intervenir militarmente en todos los países sudamericanos. Chile no fue excepción, el "Plan Púrpua" contemplaba un desembarco en Quintero y ocupar la provincia de Valparaíso y desde allí imponer condiciones al gobierno en Santiago. El Departamento de Guerra de los Estados Unidos estimaba necesarias seis divisiones de infantería para este país. El posible motivo de una invasión sería en este caso el asunto de Tacna y Arica, en el que los EE.UU. se consideraba garante de la integridad territorial peruana. Aunque, en 1930, un comentario a estos planes indicaba que intervenir en los países de sudamérica se hacía cada vez más difícil, la realidad es que ellos no dejaron de ser considerados para el caso de Chile hasta

¹² Merino Saavedra, José T. 1932. *La Armada Nacional y la Dictadura Militar*. Imprenta de Prisiones, Santiago. p. 5.

¹³ NARA. RG 59. Records, Chile. 500.A15/288, Collier a secretario de Estado, Santiago, 7 de mayo, 1926.

¹⁴ *Ibid.*, 825.30/261. Moore a Kellogg, Lima, 29 de julio, 1928; Morgan a White, Washington, 14 de septiembre.

después de la firma del Tratado de Lima con Perú en 1929.¹⁵ Avala esta apreciación el hecho de que, en 1928, cuando el Portafolios de Guerra N°3 (El Pacífico) de los Estados Unidos, confeccionado entre 1903 y 1919, fue archivado por considerársele obsoleto, la carpeta que contenía las informaciones básicas sobre Talcahuano se retuvo y no fue desclasificada.¹⁶

Es así entonces, que la amenaza extra-continental se constituyó en la principal probabilidad de contingencia bélica para Chile en la década de los años veinte. Ella no se extinguiría hasta que se firmó el tratado de límites con Perú (1929) y los Estados Unidos renunció al empleo de la fuerza en Latinoamérica (1933).

En la década de los años treinta las amenazas militares sobre Chile perdieron perfil. Las relaciones con Perú habían mejorado notablemente y las diferencias con Argentina no se consideraban que fueran causa para un conflicto. Aún más, Chile colaboró activamente con Argentina y Brasil para poner fin al conflicto del Chaco (1932-1935), siendo Bolivia quién tomara la iniciativa para que el gobierno de Arturo Alessandri interviniera activamente en busca de una solución. La perspectiva se complicó algo nuevamente cuando Argentina inició su plan de rearme de 1936. Para asegurar una relación estable con este país, Chile dio un doble paso, votó en el Congreso su propio plan armamentista en 1937 y acordó con Argentina nombrar al Controlador General de los Estados Unidos como árbitro de los asuntos pendientes en el Beagle en 1938. Ninguna de las dos líneas de acción se completaron, el plan no se cumplió íntegramente debido al inicio de la Segunda Guerra

¹⁵ Child, John. 1979. "From Color to Rainbow: U.S. Strategic Planning for Lation America, 1919-1945". *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, Vol. 21 (No. 2):233-259.

¹⁶ NARA. RG 80. General Records of the Navy Departmente. General Board. Subject File 1900-1947. F 425-3. C-i.C Battle Fleet, Pratt a Secretario de Marina, San Pedro, California, 6 de Septiembre, 1929. "ref. 4-1 Information on Talcahuano retained".

Mundial y más tarde los gobiernos argentinos le dieron una interpretación restrictiva a dicho tratado haciéndolo inaplicable.

El conflicto mundial revivió por un corto lapso la posibilidad de una agresión extra-continental, esta vez proveniente de Japón. Después de Pearl Harbor, el Estado Mayor de la Defensa informó al gobierno que Chile no debía romper con el Eje por la amenaza de una represalia japonesa. La máxima medida permisible debía ser declarar a los EE.UU. potencia "no beligerante", así se podría vender el cobre a este país y no sería aconsejable solicitar más armamentos en Washington en el preciso momento que eran necesarios para el esfuerzo de guerra.¹⁷ Durante todo 1942 Chile mantuvo una posición de neutralidad, que fue haciéndose menos sostenible en la medida que el peligro japonés fue desapareciendo y la ayuda económica estadounidense se hizo apremiante. Las razones estratégicas de la neutralidad chilena eran relativamente simples: Chile se encontraba alejado del área de influencia militar de los Estados Unidos, con lo cual no habría garantía de que en el evento de producirse incursiones japonesas, ellas serían repelidas por fuerzas estadounidenses. Por otra parte Japón no había manifestado intenciones agresivas y no era aconsejable estimularlas. Como advertencia suficiente para resguardar los intereses estratégicos propios, Chile manifestó que una agresión contra Perú sería considerada como un acto de guerra por parte de Japón. De esta forma se daba seguridad a la navegación por la costa occidental de Sudamérica y se garantizaba el acceso propio al petróleo peruano de Talara.

Hacia el término de la guerra mundial el peligro vecinal revivió nuevamente. Argentina presionó constantemente para alinear a Chile en su causa contra los Estados Unidos. El gobierno de Ríos primero, y luego el de González Videla agitaron la existencia de esta amenaza ante Washington, para conseguir ayuda económica y militar. El resultado fue satisfac-

¹⁷ FO-371-25880. [A 10545] Orde al Ministerio de Guerra, Santiago, 22 de Diciembre, 1941.

torio, la política de ayuda económica estadounidense fue vital para el desarrollo chileno a fines de los años cuarenta e inicio de los cincuenta. En relación a la ayuda militar, Washington practicó una política que tendía a buscar el equilibrio en el Cono Sur. De este modo, a pesar de los roces con Argentina en 1948 y de la emergencia, en aquel año, de un gobierno militar hostil en Perú, el gobierno en Santiago pudo operar en un ambiente relativamente seguro. Con la llegada de Ibáñez a la Moneda en 1952, la amenaza fue eliminada mediante una política de acercamiento hacia Argentina, Perú y Bolivia. El esfuerzo rindió algunos frutos, aunque ya en 1954 hubo incidentes navales en los canales fueguinos. La situación cambiaría al fin de su mandato, en 1958, cuando la Crisis del Islote Snipe en el Beagle derivó en una movilización armada de proporciones. Después de más de cinco décadas de relaciones pacíficas la amenaza de un conflicto armado con Argentina emergía nuevamente, ella perduraría por tres décadas.

Dos nuevos factores emergerían al inicio de los años sesenta. Por una parte, el Perú comenzó a rearmarse constantemente y a acercarse cuantitativamente a los niveles de Chile, sobrepasándole a fines de la década. Ver Cuadro N° 1. Por otra, Bolivia aprovecharía el incidente del río Lauca para romper relaciones en 1962, y ocasionar una situación de tensión permanente entre Santiago y La Paz.

La emergencia estratégica de Perú plantearía un serio problema a la noción de seguridad externa de Chile. En 1902, Argentina y Chile se habían repartido la hegemonía del Cono Sur. Esto dejó a los chilenos en una posición relativamente holgada —si se exceptúa el peligro norteamericano de los años veinte— en su área de influencia. La defensa chilena fue capaz de equilibrarse con relativa facilidad frente al crecimiento del potencial argentino a lo largo del siglo XX. Por demás, se contaba con la rivalidad de estos últimos con Brasil, que introducía un margen adicional de seguridad. Esta situación llegaría a su fin con la llegada de los gobiernos militares a Buenos Aires. De nada valieron los acuerdos entre Jorge Alessandri y Arturo Frondizzi de 1959 para resolver incidentes,

ya en 1963 el gobierno llamó a Julio Philippi para que tomara la cartera de Relaciones Exteriores para enfrentar el creciente problema argentino. Los incidentes de Laguna del Desierto en Aysen (1965) y de la torpedera Quidora en el Beagle (1967), se tradujeron en movilizaciones parciales de medios hacia la zona austral, aunque no derivaron en crisis.¹⁸ El gobierno de Onganía en Argentina se lanzó en su programa de armamentos denominado "Plan Europa", orientado a eliminar la dependencia de los Estados Unidos y a adquirir una clara superioridad regional, desarrollando al mismo tiempo una capacidad industrial para producir sistemas de armas de alta tecnología. Chile respondió a este desafío con los planes de adquisiciones aéreo de 1967 y naval de 1969. El gobierno de Salvador Allende mantuvo una política de gasto creciente en defensa, aunque posiblemente las consideraciones que se tuvieron en mente no fueron sólo relacionadas con una amenaza externa.¹⁹

Para cuando el gobierno militar tomó el control del país en 1973, la amenaza de una posible agresión peruana había tomado forma claramente. El gobierno de Velazco se había lanzado en una política de compras de armamentos sin precedentes en la historia de Perú. Adquisiciones de tanques, helicópteros y aviones soviéticos, no sólo causaron preocupación por su volumen, calidad y bajo precio, sino también por las implicancias de una creciente influencia de Moscú en el equilibrio militar sudamericano. Desde la perspectiva chilena la venta de armamento ruso tenía una connotación siniestra, los

¹⁸ Como consecuencia del incidente de Laguna del Desierto la frontera de Aysen fue reforzada con efectivos de Carabineros y del Ejército y la Armada despachó un batallón de Infantería de Marina a Punta Arenas escoltado por dos fragatas. En el caso de la torpedera, las fuerzas del Teatro Austral fueron puestas en alerta por varios días y la escuadra viajó apresuradamente a Magallanes.

¹⁹ Meneses, Emilio y Navarro, Miguel. 1990. "Antecedentes, problemas y perspectivas de las adquisiciones militares chilenas en la década de los años noventa", *Fuerzas Armadas y Sociedad*, V.5:1-20.

soviéticos parecían intentar vengarse del golpe militar anti-marxista armando a un rival histórico en un momento en que se acercaba el centenario de la Guerra del Pacífico. En Chile había la impresión de que se movían fuerzas en dentro de Perú que abogaban por celebrar dicho centenario con los territorios recuperados. La escala armamentista se desarrolló en forma creciente desde 1974 hasta 1977, año en que la situación económica peruana hizo imposible mantener su ritmo previo y en que las adquisiciones militares de Ecuador —producto del auge petrolero— obligaron a sus planificadores militares a preocuparse de la frontera norte. Durante estos años Chile se vio sometido a un embargo de armamentos que hizo doblemente dificultosa la competencia armamentista con el Perú. A pesar de estas limitaciones el dispositivo defensivo del Teatro de Operaciones Norte (TON) fue paulatinamente reforzado durante esos años y pasada la crisis se mantuvo en las mismas condiciones hasta hoy.

A penas disipada la amenaza en el Norte se produjo el fallo arbitral británico de las islas del Beagle en 1977. Meses más tarde el gobierno argentino declaró nula tal decisión y comenzó a presionar para forzar una solución "política", esto es, para obtener concesiones territoriales que el laudo arbitral no les había dado. La posición fue meridianamente clara, un representante del gobierno en Buenos Aires la expresó en los siguientes términos: "negociación política o diálogo de armas". La resistencia chilena a aceptar dicha proposición llevó a una paulatina concentración de tropas a contar de Septiembre y a un creciente estado de alerta, el cual culminó los días previos a la Navidad de 1978. Para aquel entonces todos los efectivos militares de ambos países se encontraban movilizados y en sus puestos de combate asignados. Las fuerzas navales argentinas, que se aproximaban al área de las islas en disputa —lugar en donde les esperaba la flota chilena—, recibieron la orden de dar marcha atrás. Argentina fue disuadida a último momento de iniciar un conflicto de proporciones, la determinación chilena de no ceder constituyó un elemento determinante en la hora crítica. Hay la versión de que el Presidente Carter habría

llamado al General Videla y le habría persuadido de desistir en su intento y que ello habría pesado en la decisión final. Lo concreto es que ambos países aceptaron la mediación del Papa para poner fin a la controversia, firmando un protocolo en Montevideo en Enero de 1979.

La Guerra de las Falklands/Malvinas, de 1982, produjo un cambio diametral en el equilibrio estratégico del Cono Sur, Argentina quedó con su flanco oriental expuesto y las consecuencias internas e internacionales del conflicto persuadieron al nuevo gobierno civil a buscar una salida pacífica al diferendo del Beagle. El gasto en defensa argentino ha disminuido persistentemente desde entonces, aunque la gran cantidad de sistemas de armas adquiridos entre 1978 y 1983 no han sido vendidos o cancelados como se mencionó inicialmente. Desde la perspectiva de la amenaza percibida en Chile, las principales causas territoriales para un conflicto han desaparecido, aunque quedan pendientes algunos puntos de posibles roces como el límite en los hielos patagónicos, el asunto de la Boca Oriental del Estrecho de Magallanes y el comercio de Chile con las Islas Falkland/Malvinas.

Durante todos estos años el persistente reclamo de Bolivia por una salida soberana al mar ha estado permanentemente presionando en el marco vecinal. De los problemas fronterizos pendientes en el presente, éste es el más relevante. Bolivia por sí sola no constituye una amenaza militar suficiente para alterar la seguridad externa de Chile. La experiencia de las últimas décadas indica que las relaciones con Perú se deterioran cada vez que Chile intenta dar una solución territorial al problema, en conformidad a los deseos bolivianos y sin interrumpir la continuidad geográfica chilena. El carácter revisionista de la demanda boliviana tiende a alterar la presente distribución geográfica, a su vez afectaría las obligaciones que tiene Chile con Perú de acuerdo al Tratado de Lima e impactaría en la realidad geoestratégica continental. En consideración esos factores, la alternativa territorial al "problema boliviano" —desde la perspectiva chilena— tiene muy pocas probabi-

lidades de solución satisfactoria para La Paz, sin que éstas no deriven en serias dificultades entre Chile y Perú. Esta situación condena a Bolivia a ver insatisfechas sus aspiraciones.

Una conclusión adicional que se deduce de la experiencia histórica, es que las élites políticas y militares chilenas han coincidido en que las potenciales amenazas militares deben ser enfrentadas y frustradas preferentemente con medios propios. A la política de status quo territorial se le ha agregado un corolario, consistente en la disposición a defender el territorio y la independencia política aún al costo de una guerra si es preciso. Los estados resuelven sus problemas por medio de la guerra por decisión mutua o acuerdan vivir en paz también por común acuerdo y consentimiento.²⁰ Chile no es excepción en este sentido, al interior de su comunidad política existe consenso de que la paz tiene un precio y que la guerra es una posibilidad en el horizonte, habida cuenta que cualquier intento de ocupación militar extranjera será respondido con iguales medios. Sobre esta determinación, el estado chileno se ha preocupado de no dejar duda alguna sobre sus intenciones. Esto explica en gran medida el esfuerzo por gastar niveles relativamente elevados en defensa, en comparación con el promedio sudamericano, lo que revela una decisión consolidada en el tiempo, en el sentido de que es preciso tener los recursos para resistir las presiones o demostraciones militares.

CONSIDERACIONES POLITICO-ESTRATEGICAS, REGIONALES Y VECINALES

La realidad política sudamericana ha obligado tradicionalmente a los planificadores de la defensa chilena a actuar con márgenes muy estrechos de seguridad. A pesar de haber gozado hasta la fecha de casi seis décadas de relativa paz, el continente es inestable y, en la práctica, no hay ningún país

²⁰ Blainey, Geoffrey. 1973. *The Causes of War*. London, Macmillan. Cap. 8 al 11.

—aparte de Brasil— que tenga un comportamiento político relativamente predecible. Esto complica cualquier cálculo de alineamientos, en especial en una situación de crisis. La retórica de la solidaridad latinoamericana tiene pocas aplicaciones efectivas en un conflicto intra-sudamericano. Sólo sería esperable apoyo concreto —como el de Perú a Argentina en 1982— en la medida que el resultado de la conflagración amenazara dejar a alguno en una posición desmejorada ante un tercer país. Hasta el comienzo de la Segunda Guerra Mundial se podía contar con la intervención de Brasil en el evento que el dispositivo militar chileno colapsara ante una fuerza abrumadoramente superior. Río de Janeiro no habría permitido un equilibrio desfavorable a sus intereses en el continente. Desde 1945 en adelante la situación ha cambiado progresivamente; cada día, Brasil necesita menos de la ayuda externa para proteger sus intereses nacionales en Sudamérica. Por tanto, ya no se cuenta con algún aliado potencial que intervenga —en una situación extrema— a favor de Chile y, al hacerlo, que actúe protegiendo sus legítimos intereses.

Habíamos visto que la emergencia de Perú en la década de los años sesenta hizo cambiar diametralmente la posición estratégica chilena en su contexto vecinal. Este deterioro corrió a parejas con la creciente erosión del Sistema Interamericano de Asistencia Recíproca. En la medida que Chile desafió crecientemente la hegemonía estadounidense en esos mismos años, fue socavando imperceptiblemente las posibilidades de que el mecanismo del Tratado de Río actuara en su favor en el caso de una agresión vecinal. Chile se opuso pertinazmente a romper lazos con Cuba entre 1959 y 1964, durante el gobierno conservador de Jorge Alessandri.²¹ A su vez, la crisis de la República Dominicana en 1965, dejó a Santiago y Washington en bandos opuestos. Nuevamente el gobierno de Frei apareció en 1969, en Viña del Mar, oficiando de líder del grupo latinoame-

²¹ Fernandois, Joaquín. 1982. "Chile y la 'cursión cubana', 1959-1964", *Historia*, N°17:113-200.

ricano, planteando demandas virtualmente inaceptables para el nuevo gobierno de Washington.²² Con la llegada de Allende, ambos países se encontraron en rumbo de colisión en lo referente a la O.E.A. La reforma a esta organización, en los términos planteados por Chile, implicaban una renuncia a la posición preeminente de los Estados Unidos. De esta forma, a contar de 1958, los gobiernos chilenos fueron paulatinamente perdiendo la noción de que la independencia política y la seguridad militar eran mutuamente incompatibles en el Hemisferio Occidental, en especial para una pequeña potencia en un contexto dominado por la bipolaridad global. De haber ocurrido una guerra vecinal a fines de los años sesenta o principios de los setenta, ésta le habría deparado sorpresas desagradables a los gobernantes chilenos en lo referente a la efectividad de los mecanismos de seguridad colectiva americana.

La consecuencia más significativa de la emergencia estratégica del Perú y de la erosión progresiva del Sistema Interamericano de Seguridad Colectiva fue la creciente libertad de maniobra alcanzada por Argentina frente a Chile, situación que se prolongó hasta Junio de 1982. Entre 1954 y 1981 las disputas fronterizas con Buenos Aires mantuvieron un tono de controversia creciente, llegando en 1958, 1967 y 1978 a situaciones de crisis y movilización militar.²³ La disputa tuvo siempre una argumentación de carácter territorial, esto es, el control sobre el Canal Beagle y las islas e islotes situados al Sur del mismo y al Este de la Isla Navarino. El valor intrínseco de esas posesiones no se conduce con el tono e intensidad de la

²² Wilhelmy, Manfred. 1973. *Chilean Foreign Policy: The Frei Government, 1964-1970*. Ph.D. Thesis, Princeton University. UMI, Ann Arbor. pp. 405-432.

²³ La movilización de 1958 se denominó la Crisis del Islote Snipe, la de 1967 ocurrió como resultado del incidente protagonizado por la torpedera chilena Quidora y la de 1978 —con mucho la más importante— pasaría a llamarse la Crisis del Canal Beagle. Vid. Ministerio de Relaciones Exteriores, *Memoria*. Años 1958, 1967 y 1978.

disputa. Es evidente que para ambos países habían otros asuntos en juego. Las islas Picton, Lennox y Nueva (PLN) proyectan derechos sobre una plataforma submarina potencialmente rica en hidrocarburos; pero, más importantes fueron las consideraciones geopolíticas y estratégicas. La literatura que destacó estos factores, en ambos países, fue abundante y de gran influencia en los círculos gobernantes. Es así que el dominio sobre estos espacios implicó, entre otras cosas, las siguientes consideraciones geopolíticas: el país que triunfara en el diferendo controlaría el Paso de Drake y el Canal Beagle, se proyectaría con mejores títulos sobre la Antártica, dominaría en la llamada "Soldadura Austral", sería "potencia bioceánica", bloquearía estratégicamente al otro rival, etc.

Bolivia también se sumó a esta escalada de conflictos, en 1962, con ocasión de la controversia del aprovechamiento de las aguas del río Lauca, rompiendo relaciones con Chile, para reanudarlas temporalmente en la década de los años setenta. Los reclamos bolivianos son también territoriales, y al igual que los sostenidos con Argentina, traen consigo importantes consecuencias de orden estratégico y geopolítico. La salida al mar de Bolivia por territorio chileno, sólo por nombrar la alternativa más considerada, implicaría una interposición territorial con Perú que es claramente resistida por este último. Una hipótesis en Chile sostiene que el estamento militar peruano precipitaría una crisis en el evento que se consumara la pretensión marítima boliviana. Esta hipótesis se funda en la presunción de que Perú no renunciará gratuitamente a los derechos de tránsito y ventajas estratégicas que le concede el Tratado de Lima de 1929 y su protocolo adicional y que se reservará a perpetuidad la opción de recuperar el ex-Departamento de Arica.²⁴ Esta

²⁴ Aparte de conseguir la desmilitarización del Morro de Arica, el protocolo le permite a Perú transportar armamento y pertrechos bélicos por ese puerto, opción que sólo tiene sentido para Lima, pensando en un posible conflicto con Bolivia. Texto del protocolo, vid. Barros, Mario 1971. *Historia Diplomática de Chile, 1541-1938*. Ariel, Barcelona. p. 713.

percepción no se contradice con la propuesta peruana de 1978, consistente en la división tripartita del puerto de Arica, puesto que con ella esos derechos y ventajas quedaban razonablemente salvaguardados.²⁵

Existe también la idea de que, una disputa armada entre Chile y Perú, arrastrará a Bolivia al conflicto con toda probabilidad. La historia de las relaciones entre estos países indica que siempre han existido en La Paz fuerzas políticas que abogan por el oportunismo, esto es, recuperar una salida al mar a costa del que resultare derrotado en una eventual guerra. Esto trae una complicación adicional en las relaciones estratégicas en la Costa del Pacífico. El conjunto de opciones abiertas a Bolivia le convierte en un aliado poco confiable para cualquiera de las partes, es más, lo esperable es que cambie de bando de acuerdo con la suerte del conflicto. No es que la clase política boliviana tenga —desde la perspectiva chilena— dobles estándares morales. El punto crucial es que ese país, dadas su experiencia histórica, su ubicación geoestratégica, su menguado poder relativo y sus objetivos nacionales, no tiene otra opción que terminar el conflicto junto al bando vencedor —sea cual fuere— si es que desea asegurarse la tan ansiada salida soberana al Pacífico.

La postura política de Perú frente a sus otros vecinos —Ecuador, Brasil y Colombia— le hace desarrollar una actitud de status quo en lo fronterizo, la cual es favorable a los intereses generales de Chile en el Pacífico, puesto que sostiene la misma política. Sin dejar de pasar por alto el creciente armamentismo peruano de las últimas tres décadas y la concentración preponderante de medios bélicos en su región meridional, la estrategia diplomática chilena se ha orientado a cultivar preferentemente entendimientos con Lima. Algunas de estas áreas de acuerdo no requieren negociación: son tácitas. La razón fundamental es que son las potencias débiles del Pacífico

²⁵ Como es sabido esa propuesta no fue aceptada, por cuanto no respondía a la consulta realizada por Chile en su oportunidad.

—Bolivia y Ecuador— las que promueven la revisión de fronteras. Chile y Perú resultan ser quienes más pierden con una política de revisión de tratados y fronteras en la costa Oeste de Sudamérica. La política de Chile, desde 1929 en adelante, ha sido demostrar a los gobiernos peruanos que el costo de alterar la situación fronteriza presente es muy elevado, es inconveniente para ambos y que las consecuencias geoestratégicas derivadas serían impredecibles o incontrolables.²⁶

Pero al interior de cada sociedad nacional existen diversos intereses, en algunas más marcados que otras, y nuestros vecinos del Norte no son excepción en esto. El liderazgo militar peruano, que tiene sus ideas propias, ha tenido que considerar —en el caso de un conflicto armado con Chile— si es que los objetivos territoriales propios serán logrados con el consentimiento o a pesar de la oposición chilena. Descartada la primera alternativa, la única opción militar abierta a la planificación peruana sería entonces una guerra de objetivo limitado iniciada con una campaña sorpresiva, rápida y victoriosa, y sancionada por un nuevo tratado de límites. La política chilena ha consistido en demostrar que tiene la determinación y los medios físicos para frustrar tal acción y que, de producirse, sería lo suficientemente larga como para hacerla política y económicamente prohibitiva.

De lo expuesto anteriormente ha emergido una hipótesis en los medios de la defensa chilena en relación a Perú, que considera que para que se concrete una amenaza militar desde aquel país es preciso que lo haga en alianza con otro, lo que obligaría a Chile a librar una guerra de dos frentes. La cons-

²⁶ Entre otras, una posible salida de Brasil al Océano Pacífico a través de una Bolivia federada o satelizada. Este objetivo se encuentra contenido en el plan geopolítico de Golbery do Couto e Silva, adoptado por el Brasil en la década de los años setentas. Vid., Golbery do Couto e Silva. 1967. *Geopolítica do Brasil*. José Olympio, Río de Janeiro. p. 58. Para un análisis global de la geopolítica brasilera vid., Pittman, Howard. 1981. *Geopolitics in the ABC Countries: A Comparison*. Ph.D. Thesis, American University, UMI, Ann Harbor. Vol. 2:166-608.

trucción de una eventual alianza de guerra plantearía difíciles problemas a la política peruana. El primero es de carácter histórico, la firma de un pacto secreto les arrastró a una pérdida territorial y humana cuantiosa en el siglo XIX. Por otra parte, la repartición de los costos y de las utilidades en una alianza tiene siempre lógicas diferentes y, a veces, sorprendentes. La victoria militar puede tener utilidades y costos que no sean divisibles, es decir, beneficiar y/o gravar a uno sólo de los socios o hacerlo en forma desproporcionada al esfuerzo aportado. Más aún, la victoria militar no siempre es traducible en beneficios políticos permanentes. Aquí también la experiencia pasada tiene una enseñanza que aportar. Mientras las fuerzas chilenas desembarcaban, primero en Antofagasta y luego en Pisagua, al inicio de la Guerra del Pacífico (1879-1883), el pequeño ejército del General Roca conquistaba pacíficamente la Patagonia Oriental para Argentina. Buenos Aires incorporó casi un millón de kilómetros cuadrados sin disparar un cañón, en el preciso momento que los aliados andinos perdían sus territorios salitreros al costo de seis mil vidas. Tercero, la guerra es una dialéctica de medios y voluntades, una alianza implica conducir la voluntad e intereses propios y del aliado al objetivo deseado y paralelamente negar al adversario la libertad de acción; dirigir la conducta propia y manejar otras dos más en una situación de conflicto es un arte que pocos manejan.

El interés chileno ha sido históricamente impedir la conformación de una alianza de guerra de sus vecinos más poderosos: Argentina y Perú. Para cualquier observador resulta evidente que Chile tiene suficientes medios militares y económicos para hacer pagar a uno de los miembros de esta hipotética alianza un precio exorbitante por una aventura bélica. La lógica de la estrategia diplomática chilena en este caso, sería primero explotar las suspicacias mutuas entre los eventuales aliados; segundo, presentar a esta alianza como una amenaza para la seguridad de los otros estados sudamericanos, y tercero, dejar sin revelar la identidad del socio al que le hará pagar el mayor costo de la guerra.

Las anteriores consideraciones han dado un margen suficiente de maniobra a Chile para impedir, ya sea por medios diplomáticos o por la disuasión militar, que se forme una alianza adversaria capaz de desplegar simultáneamente dos flotas en el Pacífico y dos ejércitos invasores en los extremos de su geografía. No hay ninguna teoría o método que permita verificar en todas las ocasiones si la disuasión está operando efectivamente, este caso no escapa a la regla. Existe la certeza que únicamente en contadas oportunidades del pasado se han producido coyunturas en que se dieron las condiciones para una alianza, pero ellas no se concretaron por diversas razones.

Por otra parte, desde hace varios años se ha evidenciado cierta cooperación y coordinación operativa entre las FF.AA. de Argentina y Perú. Aviones militares de ambos han operado en los distintos aeropuertos y pistas de la otra nación. Esta cooperación llegó a su nivel más alto durante la Guerra del Atlántico Sur. Perú suministró gran cantidad de equipo liviano, municiones de distintos calibres, diversos aprovisionamientos e incluso vendió a Argentina diez aviones Mirage de combate. Todo este intercambio demandó una gran operación de transporte materializada en un puente aéreo tendido sobre cielo boliviano, y alumbrado por los sistemas de radares de ambos países. El Perú dio todo los pasos necesarios para demostrar que era un aliado confiable si llegaba el caso.

Esta política de apoyo mutuo tiene muestras de venir desarrollándose desde hace algún tiempo. Al presente, el grado de estandarización de sistemas de armas en las dos naciones sería sorprendente de no mediar un acuerdo previo. La espina dorsal de sus fuerzas aéreas esta formada por aviones Mirage, los bombarderos de largo alcance de ambos son los veteranos Camberra, y sus transportes aéreos más importantes son los Lockheed C-130 de origen estadounidense. Ambas marinas disponen de submarinos U-209 y de helicópteros anti-submarinos Sea King. Los cañones de sus principales unidades de superficie (Clase Meko argentinas y Clase Lupo peruanas) son marca OTO/Melara de 127 mm, los antiaéreos son Breda/Bo-

fors de 40 mm, sus misiles de Superficie son Exocet MM40 y los misiles antiaéreos son Selenia/Aspide. En las fuerzas de tierra el proceso de uniformidad es algo menor, poseen en común el caza-tanques AMX-13 y el carro Mowag Roland, artillería Oto/Melara y US M101 de 105 mm, Mk F3 de 155 mm, y más recientemente el armamento liviano de ambos ejércitos fue estandarizado en base al fusil FAL de diseño belga. Todo lo anterior implica grandes ventajas operativas y logísticas. A no dudarlo, esta uniformidad sería aún mayor si Perú no hubiera optado por material soviético blindado y aéreo a principios de los años setenta.²⁷

A diferencia de Bolivia, que necesitaría incorporarse a un conflicto ya desatado, o de Perú, que requeriría de un eventual aliado para realizar alguna conquista territorial sustantiva, la Argentina puede eventualmente constituir una amenaza militar por sí sola para Chile. Su población, recursos económicos y potencial bélico son más que suficientes para derrotarle militarmente en una guerra convencional de atrición. A pesar de esto, tanto en el siglo XIX como en el siglo XX, los líderes argentinos han preferido no emplear sus medios armados en diferentes crisis importantes. Este es un hecho que no ha pasado desapercibido para los chilenos. Posiblemente obedece a una manera distinta de ver que los intereses nacionales se cumplan. Incluso se debería a la existencia de una visión —en Buenos Aires— de que la historia está de su lado y que en un enfrentamiento militar se corren riesgos que pueden ser evitados, pues, a fin de cuentas, tarde o temprano se cumpliría el destino superior que les está reservado. Por el contrario, los chilenos, conocedores de sus limitaciones, habrían preferido en más de una ocasión la solución militar, pero el temor a una futura revancha por un adversario recuperado les habría hecho pensar dos veces antes de desencadenar su máquina militar. Así las cosas, la amenaza militar argentina ha

²⁷ English, Adrian. 1988. *Regional Defence Profile: Latin America*. Jane's, London. Argentina, pp. 10-36; Perú, pp. 230-244.

crecido paulatinamente a lo largo del siglo XX, a medida que las diferencias de crecimiento económico se evidenciaron y que las expectativas argentinas de grandeza no se cumplían. Si bien esto se inició en los años cuarentas, habría alcanzado su punto más alto durante los gobiernos militares de las décadas siguientes.²⁸ En esta perspectiva, la amenaza percibida aumentó en la medida que el sentido de frustración ha penetrado en ciertos estratos argentinos, emergiendo la urgencia porque se cumpla pronto el destino superior tantas veces postergado.

Los puntos de fricción chileno-argentinos han sido de carácter territorial, aunque el problema del respectivo acceso a los océanos Pacífico y Atlántico ha sido crucial. En una perspectiva histórica, los intereses australes de Argentina y Chile se enfrentan cada vez que el "principio bioceánico" de la primera choca con el principio de "acceso al Atlántico" del segundo.²⁹ El control sobre los Pasos Australes (Magallanes, Beagle y Drake) ha estado en el trasfondo de la carrera de ambos países por ocupar el extremo meridional del continente. El Tratado de 1881 dividió a la Patagonia en forma peculiar, Argentina se adjudicó la mayor parte del territorio y los recursos naturales, pero Chile se quedó con los puertos y la capital natural de la región, Punta Arenas. En otras palabras, en la región austral, la primera obtuvo mayores posesiones

²⁸ Siendo Perón Vicepresidente le manifestó al embajador chileno en Buenos Aires, a principios de 1945, que Argentina "tenía que obtener un puerto en el Pacífico cedido por Chile, de manera amigable o en último caso por medio de un conflicto", vid., *Foreign Relations of the United States*. 1945. Vol. IX, pp. 746-751.

²⁹ Argentina sostiene como principio esencial de convivencia pacífica con Chile el principio "Argentina en el Atlántico, Chile en el Pacífico"; por su parte Chile ha considerado consustancial a su independencia política el libre acceso al Océano Atlántico, para ello se quedó en posesión de las riberas del Estrecho de Magallanes con el Tratado de 1881 y se empeñó por conservar las islas al Sur del Canal de Beagle, hasta lograrlo en 1984. Ambos principios quedaron reflejados en el texto de ese tratado, vid., *op. cit.*, Barros, pp. 357-360.

territoriales y el segundo logró una mejor posición. De ahí que, desde el punto de vista militar, las fuerzas claramente dispares de los dos países se encuentran en virtual equilibrio, porque la posición estratégica —al Sur del Paralelo 52 S— la domina Chile. Este equilibrio se vería alterado si Argentina ganara en profundidad estratégica frente al Estrecho de Magallanes. Una manera de hacerlo sería con la posesión de las Islas Falkland/Malvinas, tal como ya lo advirtiera el Embajador Conrado Ríos Gallardo desde Buenos Aires en 1941.³⁰

Al igual que en los otros casos, las disputas territoriales han ido perdiendo peso relativo en los diferendos chileno-argentinos, a medida que los costos de una guerra han crecido exponencialmente en el siglo XX. La relación costo/beneficio se hace cada vez más estrecha para los planificadores de guerras de conquista, aún para aquellos que consideran la alternativa del Blitzkrieg de objetivo limitado que culmine con una negociación diplomática exitosa. El motivo del porqué las amenazas militares parecen aún creíbles se debe a que hay otras consideraciones que no son puramente geográficas o económicas. Entre ellas se cuentan algunas especialmente importantes en el caso de Argentina, esto es, las estratégicas. Existe la noción en Chile de que, si bien la supervivencia nacional no está puesta en peligro por ningún adversario potencial en la región, la independencia política sí puede perderse a manos de quién domine en el Cono Sur. El proyecto hegemónico de Perón iba precisamente en esa dirección. Un requisito esencial para ese dominio es la condición de potencia bioceánica, que para ser logrado implica obtener la XII Región chilena. El control argentino en el Pacífico Austral haría irrelevante la negociación de una alianza con Perú, dicho entendimiento se produciría automáticamente. Frente a esta situación, despojado de Magallanes, a Chile no le quedaría más que ceder ante cualquier presión de nuestro principal vecino y, consecuentemente, se convertiría en un

³⁰ *MINRREE*. Ríos a Rosetti, Buenos Aires, 14 Octubre 1941.

virtual estado vasallo.³¹ Esa posibilidad aparece especialmente peligrosa e indeseable a los ojos del liderazgo político-estratégico chileno, haciendo las perspectivas de un conflicto austral particularmente decisivo y en consecuencia cruento.

Otro motivo por el cual la amenaza militar argentina podría aumentar significativamente residiría en el desarrollo de un sentimiento de frustración en ese país, generado por la idea de que, al menos en parte, Chile es un obstáculo importante en el camino hacia la grandeza nacional. A veces las naciones reaccionan y se revelan contra las estrechas perspectivas que les ofrece la paz; encajonadas en una "visión de túnel", la inacción se torna insoportable y arremeten contra quienes pueden aparecer como opuestos a la realización de sus objetivos más deseados. La experiencia de 1982 en el Atlántico Sur indica que algunas élites argentinas tienen la propensión a realizar cálculos del tipo Costo/Costo, ejercicio alejado de la racionalidad convencional, pero que toda previsión "razonable" en Chile debería considerar.

De todas las amenazas vecinales que pesan sobre Chile la más grave es una eventual alianza de los tres vecinos. La concreción de tal coalición no deja de tener sus dificultades, pero una vez acordada se convertiría en un peligro formidable para la seguridad externa del estado chileno. Es sabido que la fuerza de una alianza es inferior a la sumatoria de los potenciales militares de sus miembros, esto, porque las naciones siempre se reservan una proporción de medios con el fin de enfrentar contingencias independientemente. Mientras los aliados comprometerían parte de sus potenciales, los chilenos recurrirían a todas sus reservas movilizables, haciendo que la ecuación militar no sea tan dispar como a primera vista pareciera. La probabilidad que se forme este bloque es relativamente baja, pero de ocurrir sin ser provocada, no tendría otra

³¹ Entendemos que la ocupación de Magallanes permitiría el empleo de sus puertos, desde los cuales una fuerza naval podría realizar operaciones hacia la costa central de Chile.

explicación que una guerra de agresión sobre su vecino común. De la misma manera que el Estado Mayor brasileiro —asistido por Francia— planificó enfrentamientos militares contra una eventual alianza de todos los países del Cono Sur durante el período de interguerras, la planificación chilena, especialmente después de 1945, ha estudiado con especial cuidado la alternativa tripartita, esto es una alianza militar de Argentina, Perú y Bolivia.

Las negociaciones alrededor de una alianza "de a tres" no son fáciles. Los socios más débiles, con toda seguridad, tratarían de conseguir garantías adicionales, posiblemente por medio de tratados bilaterales —preferentemente secretos— con el socio principal. Lo anterior acarearía naturales suspicacias, las cuales se exacerbarían de no caminar la empresa de acuerdo a lo programado o llegado el momento de repartir los despojos. Justificar una agresión contra un sólo país no sería fácil, aunque en política internacional los pretextos siempre abundan. El principal obstáculo externo sería el temor que produciría este entendimiento en el resto de Sudamérica. Con toda probabilidad Brasil se opondría a un bloque de estas características, pero su actual potencial militar le impediría actuar preventivamente y su ámbito de acción se limitaría seguramente a la esfera diplomática. La intervención de una potencia extra-continental no debería descartarse; los Estados Unidos y Gran Bretaña —por diversas razones— tendrían motivos para actuar. Quedaría por verse si contarían con la voluntad y los medios suficientes para intervenir exitosamente. De este modo, si los aliados actuaran rápido, podrían consumir sin mayores dificultades una acción concluyente en corto plazo contra su eventual víctima. Una vez más entonces se aplicaría uno de los cuatro viejos "pilares" de la política exterior chilena:

confiar sólo en las fuerzas propias para disuadir y eventualmente librar un conflicto inevitable.³²

Una variante de la alianza tripartita es una coalición argentino-peruana a la cual se le sumaría Bolivia en el caso de que los primeros obtengan algunos éxitos iniciales que parezcan determinantes. La única diferencia substancial con respecto al modelo anterior consiste en que el proceso de negociaciones estaría obviado por los resultados bélicos preliminares. Desde la perspectiva chilena el ingreso boliviano diferido sería casi irrelevante, puesto que tendría que considerar de todas maneras una reserva de medios para esa contingencia. El aporte altiplánico también debería evaluarse desde la perspectiva del uso del territorio y del espacio aéreo que puedan hacer sus posibles aliados.

De todas las posibles amenazas externas, la HV3 es la que obligaría a Chile a recurrir con mayor intensidad a los instrumentos no militares para evitar que ella se concrete y frustrarla por la acción de terceros antes que se desencadenen las hostilidades o que los objetivos estratégicos de la alianza sean alcanzados. Las condiciones internacionales favorables a la ocurrencia de esta hipótesis son difíciles de que ocurran simultáneamente, entre otras, supondría la seguridad de que las grandes potencias y Brasil no reaccionarían, y de que la economía, el poder militar y la unidad interna de los chilenos esté en su nivel mínimo, de que habría un pretexto plausible para iniciar el conflicto y de que los tres aliados estarían en

³² Los cuatro pilares de la política exterior chilena, postulados por el historiador diplomático don Mario Barros, entre 1892 y 1943, habrían sido: desconfianza en toda organización internacional liderada por EE.UU., segundo; en un conflicto continental Chile sólo podrá contar con sus propias fuerzas; tercero, la necesidad de poseer uno o dos amigos poderosos en Europa, y cuarto, la marina de guerra, es no sólo un arma de guerra, sino un imperativo de supervivencia, vid., *op. cit.*, Barros, pp. 511-513.

muy buena forma militar y económica para asumir el cometido.³³ El principio a considerar en esta contingencia es que, salvo que los aliados no obtengan un triunfo decisivo a muy corto plazo, la empresa debería estimarse como un fracaso, puesto que los costos comenzarían a acumularse exponencialmente y el tiempo correría en favor de Chile, quién podría comenzar a recaudar apoyo externo.

Por último, es preciso mencionar otras dos contingencias no tan convencionales, pero no por ello menos posibles. Se trata en primer lugar de una agresión extra-continental y en segundo término de una crisis vecinal prolongada.

En relación a la primera, las probabilidades actuales son bajas, salvo que la potencia de ultramar actúe en conjunto con un vecino. Existe experiencia histórica al respecto, Argentina ofreció ayuda militar a los EE.UU. durante la Crisis del Baltimore (1891-92) y el Perú esperaba una intervención norteamericana en el evento de que no se resolviera satisfactoriamente el asunto de Tacna y Arica durante la década de los años veinte del presente siglo.³⁴ Con todo, las posibilidades son muy bajas en la actualidad debido al esquema bipolar predominante y a que no hay motivos plausibles para que se configure una situación de este tipo. De todos modos es interesante destacar las enseñanzas que han arrojado los ejercicios aéreos realizados en 1988 y 1990 entre grupos de combate de la Fuerza Aérea de Chile y los escuadrones embarcados de portaaviones estadounidenses. Ellos han indicado el alto grado de preparación que tiene esa rama de la defensa nacional —en los combates simulados los chilenos han resultado vencedores—, pero también ha demostrado las

³³ Es posible que Ecuador también tubiera una actuación en este caso, aunque es difícil suponer que vaya más allá de la movilización de fuerzas, en especial si advierte que las posibilidades de vencer de Perú son elevadas.

³⁴ Ambos casos discutidos en Meneses, Emilio. 1989. *El Factor Naval en las Relaciones entre Chile y los Estados Unidos, 1881-1951*, Hachette, Santiago. pp. 55-84, 156-162.

limitaciones de un poder aéreo con corto alcance estratégico y dotado de pocas unidades de combate. Una "Fuerza de Tarea" de una gran potencia —como los EE.UU., la URSS, Francia y Gran Bretaña— tiene una capacidad de daño material sorprendentemente alta, en especial para una potencia regional como Chile, dotada de una amplia costa, orientada al comercio exterior, sin profundidad estratégica y con una fuerza naval calibrada principalmente para disuadir o intervenir en conflictos vecinales. Las políticas exterior y de defensa chilenas han evolucionado —desde la experiencia de 1891— en la dirección de evitar conductas y situaciones que justifiquen la intervención militar de una potencia hegemónica y de tener a mano un mínimo de medios para repeler una agresión no provocada. En este sentido la política chilena de prudente distanciamiento con los Estados Unidos ha sido tan heterodoxa como la de Argentina, con la salvedad que su espacio de maniobra ha sido más estrecho debido a su menor base de poder nacional.

En cuanto a una crisis vecinal sin enfrentamiento armado, ella es hoy la posibilidad más probable, teniendo en cuenta el costo exorbitante de una guerra convencional en la actualidad. Otro motivo que hace posible una larga crisis fronteriza son los eventuales beneficios políticos que se podrían obtener de un país que fuese incapaz de resistir la presión psicológica de una movilización y los costos materiales de la misma. El Perú y Argentina sometieron a Chile a este tipo de prueba en la década de los años setenta.³⁵ Los resultados fueron favorables a este último, pero los gastos incurridos en la

³⁵ La crisis con Perú duró de 1974 a 1977, y consistió en la progresiva adquisición y concentración de armamento en la frontera, proceso al cual respondió Chile elevando proporcionalmente su nivel de apresto y el número de efectivos. La Crisis del Beagle con Argentina fue más corta, 1978-79, pero más intensa y, posiblemente, estuvo más cercana a derivar en un enfrentamiento efectivo. Hasta la fecha no existe una obra que entregue detalles sistematizados sobre ambos hechos, aunque hay más referencias en la prensa a la segunda de ellas.

movilización y la tensión político-social resultantes fueron elevados. No existen estimaciones en valores monetarios, aunque cualquier cálculo conservador los colocaría en los cientos de millones de dólares, tanto en costos de personal, como en materiales fungibles y en inversiones de infraestructura.³⁶ Mirados en perspectiva histórica, fueron situaciones de riesgo que, después de todo, resultaron ser más baratas que una guerra o la pérdida de territorio.

Las crisis prolongadas ponen a prueba la capacidad de alerta de un país y fuerzan a sus sistemas de inteligencia a evaluar las reales intenciones del potencial adversario. También exigen de sus cuerpos diplomáticos el mantener agotadoras rondas de negociaciones y a bloquear las iniciativas adversarias y a proyectar las propias. Los agentes diplomáticos no siempre cuentan con un cuadro preciso de la situación del momento o no están al tanto de las implicancias político-estratégicas de determinadas movidas militares propias o del adversario.³⁷ El manejo de crisis se torna entonces un difícil juego para los líderes políticos, no siempre preparados para estas situaciones

³⁶ Sólo para nombrar el caso de la FACH, la crisis con Perú implicó la construcción de la base de Los Cóndores en Chucumata en las cercanías de Iquique y de varias pistas de redesplice en la región nortina. En el caso de la Crisis del Beagle, la experiencia recogida llevó a esta institución a crear la base fortificada de Chabunco en Punta Arenas.

³⁷ Los principales motivos de esta deficiencia en los servicios exteriores latinoamericanos son cuatro: primero, los diplomáticos no reciben formación de carácter militar-estratégico; segundo, su ethos profesional les hace interesarse y llegar a ser competentes sólo la solución pacífica de controversias; desconocen el valor de la planificación y el aprendizaje sistemático, la improvisación y la intuición son preponderantes, y cuarto, las organizaciones militares tiende a negar información y conceptos doctrinarios que podrían ser de utilidad en una negociación coercitiva. Para estas y otras deficiencias en las políticas exteriores tradicionales vid., Dror, Yehezkel. 1982. "Análisis de Políticas y Decisiones en Política Exterior", *Revista de Seguridad Nacional*, N° 24, pp. 83-93.

y a veces carentes de la capacidad para coordinar la gama de instrumentos con que cuenta un país en estas circunstancias.

Por ser motivos territoriales los principales "gatilladores" de estas crisis, ellas ocurren en general en lugares apartados, lo que tiene la ventaja de involucrar a poca población civil, pero lleva implícita la pesada carga del despliegue militar a gran distancia y del montaje de costosos dispositivos logísticos. En el caso de Chile, las crisis importantes han implicado el despliegue de fuerzas terrestres en lugares desérticos calurosos, helados o de altura, de unidades navales en mares difíciles y alejados de las bases normales de aprovisionamiento y de grupos aéreos en zonas atmosféricamente inestables y con escasa infraestructura de apoyo. En esta misma línea de pensamiento, las adquisiciones militares deben estar pensadas en términos de sistema de armas capaces de ser útiles a los fines políticos de una crisis vecinal y "se debe tener muy presente en la toma de decisiones que llevan a adquirirlos. El buen manejo de una crisis puede evitar una guerra, y los armamentos —después de todo— están para impedirlos, y para librarlos, en las mejores condiciones posibles, en caso que estallen." "Es así, que algunos sistemas de armas o plataformas son más útiles que otros para estas situaciones" destacando entre ellos los navales por ser los "que mejor se prestan para realizar demostraciones de fuerza sin comprometerlos efectivamente, para graduar su empleo, para mantener el conflicto focalizado o para dejar de emplearlos si la circunstancias lo aconsejan. La presencia naval tiene las ventajas de la permanencia, si la crisis se prolonga, y posee flexibilidad para escalar o de escalar, de acuerdo con la situación."³⁸

³⁸ Meneses, Emilio y Navarro, Miguel. 1989. "Política de Defensa: el caso de la adquisición de sistemas de armas", Centro de Estudios Públicos, *Documento de Trabajo* N°121.

HIPOTESIS DE CONFLICTO

La comunidad de la Defensa en Chile ha sistematizado en las últimas décadas una categorización de las hipótesis de guerra vecinales. Esta nomenclatura ha trascendido el ámbito castrense y ha pasado, en cierta medida, a ser de uso corriente en el ambiente académico de los estudiosos de la estrategia nacional. Por razones de uniformidad y conveniencia mantendremos dicho esquema de clasificación, aunque no necesariamente los términos, las apreciaciones vertidas y las posibles conclusiones que se deriven en estas líneas coinciden con la valoración o ponderación que se les otorga a cada una dentro del estamento militar.

Hipótesis de Conflicto N°1. Consiste en el análisis de una posibilidad de guerra con Argentina. La experiencia de los últimos cien años ha indicado que el motivo más probable de un enfrentamiento bélico con este vecino sería una disputa territorial, seguramente en la región austral. Argentina a designado con el nombre de Teatro de Operaciones Patagónico (TOP) la región donde se focalizaría el conflicto. Chile, por su parte, lo ha denominado Teatro de Operaciones Austral (TOA). De no haber posibilidad de mantener limitado el encuentro, podría extenderse a otras regiones en la larga frontera que divide a ambos estados. La expansión del conflicto involucraría, en Chile, al Teatro de Operaciones Sur, en la región de Los Lagos. Por ser un teatro secundario, no será analizado en este estudio.

Los recursos militares que Argentina despliega en la Patagonia Oriental y que probablemente comprometería en una guerra, son numéricamente superiores a los que Chile eventualmente dispondría. El balance de fuerzas de ejército e infantería de marina indica una relación aproximada de dos divisiones y una brigada argentinas contra una división y dos brigadas chilenas. Las fuerzas navales y aéreas asignadas a los teatros consisten en algunas pocas unidades tipo cañoneras y torpederas y escuadrillas de combate, apoyo estrecho y transporte. No obstante, los medios movilizables a esos teatros por estos dos

servicios armados serían importantes en una guerra convencional, incluyendo las respectivas flotas de superficie, los grupos de submarinos y varios escuadrones aéreos de combate e interdicción. Aunque es más difícil hacer estimaciones realistas en este caso, por depender de otras circunstancias externas, la relación absoluta de medios sería, probablemente, favorable a Argentina en una razón de 1,5:1.

Hipótesis de Conflicto N°2. Esta hipótesis contempla un enfrentamiento bélico con Perú y Bolivia. Tiene dos variantes, la primera supone que ambas naciones ingresan a la guerra de común acuerdo; la segunda, considera que las hostilidades han estallado con uno de los dos y el segundo ingresa arrastrado por las circunstancias o por simple oportunismo. Para cualquier efecto práctico, las consecuencias estratégicas son similares y los recursos militares involucrados —desde el punto de vista chileno— son los mismos.

El ámbito geográfico de este eventual conflicto serían los territorios meridional de Perú, septentrional de Chile y occidental de Bolivia. La zona marítima contigua sería también parte de este teatro. En consideración al área que cubre, es de naturaleza esencialmente terrestre, siendo mayoritariamente terreno de altura. No hay ninguna razón plausible que haga suponer que los beligerantes, en este hipotético caso, pudieran tener interés o conveniencia en extender el conflicto, a no ser que desearan incorporar un aliado. El Perú ha denominado esta región el Teatro de Operaciones Sur (T.O.S.) y Chile lo ha llamado el Teatro de Operaciones Norte (T.O.N.).

Las fuerzas que involucrarían eventualmente estos países en este teatro serían, en el caso peruano, dos divisiones blindadas; la parte chilena incluiría dos divisiones, con elementos blindados, de alta montaña e infantería motorizada, y la componente boliviana podría incluir hasta dos brigadas, una blindada y otra de infantería. Esto indicaría una relación aproximada de 5:3 en favor de la eventual coalición peruano-boliviana. Las componentes aéreas del teatro incluyen concentraciones relativamente importante de aviones de combate, tanto

en Perú como Chile, en una relación de 2:1, dominando en el primero los de superioridad aérea. El aporte boliviano es más modesto y parece no estar asignado directamente a ese teatro. Las fuerzas navales serían misileras y patrulleras asignadas al teatro, con una relación aproximada de 1:1, apoyadas por aviones y helicópteros basados en tierra. No se consideran las flotas de los respectivos países, por ser fuerzas independientes. La posición chilena es defensiva y se evidencia porque, en la dimensión terrestre gran parte del territorio fronterizo ha sido minado y dispone de un buen número de fuerzas especializadas en anti-blindaje, en el aire concentra la mayor parte de sus interceptores (F-5) y en la dimensión naval estaciona allí la principal fuerza de artillería de costa.

Hipótesis de Conflicto N°3. Sin ser necesariamente la más probable, consiste en la amenaza militar de carácter máximo.³⁹ En las últimas décadas los medios militares chilenos se han ido adecuando —dentro de sus limitaciones— a esta contingencia, por estar constituida "estructuralmente" por la sumatoria de las dos anteriores. Para contrarrestar de la mejor manera esta amenaza, las fuerzas de tierra se han organizado en torno a dos grandes concentraciones en los extremos del país, dotadas de una importante reserva estratégica y de dos grupos de unidades adicionales en los posibles frentes secundarios. La Marina ha construido una "arquitectura" naval capaz de batir con buenas probabilidades de éxito a un poder naval adversario y al mismo tiempo disuadir, hostigar o contener al segundo. La Fuerza Aérea, mediante una política de permanente alistamiento y alta movilidad, está preparada para

³⁹ Al respecto se advierte una controversia en el ambiente académico estudioso de los temas de defensa en Chile, las opiniones están divididas. Algunos piensan que políticamente es muy difícil construir una alianza tripartita contra Chile, mientras otros estiman que, en los hechos, una HV1 o una HV2 derivará rápidamente en una HV3, porque el o los países que ingresarán después al conflicto aprovecharán las ventajas de la sorpresa, encontrando a su eventual víctima ya agotada.

dar golpes decisivos sucesivos o simultáneos en las regiones más apartadas del país y sus inmediaciones.

Las operaciones terrestres en esta situación tienden a ser las mismas que las de las hipótesis anteriores, esta vez sumadas. Es poco lo que hay que agregar en materia de evaluación de la amenaza militar, aparte de señalar que estará duplicada. Un aspecto importante consistirá en que, la reserva estratégica debería ser compartida en los dos frentes principales o considerarla para emplearla sólo en uno, de acuerdo con las circunstancias y las prioridades que se fijen.

Hipótesis de Conflicto N°4. La identificaremos provisoriamente como la hipótesis de una agresión proveniente de ultramar. No constituye precisamente una hipótesis vecinal, pero tampoco puede ser considerada como "regional", pues en principio sólo afectaría a Chile dentro del continente sudamericano. Ella puede tener variados grados de intensidad, desde hostigamiento armado al comercio internacional, pasando por incursiones militares a las islas más apartadas hasta una invasión.

Lo más plausible es una invasión a la Isla de Pascua. El agresor tendría que ser una gran potencia, cuya intención sería apoderarse de ella con fines estratégicos. Para esto debería ser capaz de organizar una fuerza de tarea. La situación más probable sería en el caso de una crisis Este-Oeste o apoyando un movimiento independentista en la isla. Los oponentes a la ampliación del aeropuerto de Mataverí con ayuda de la NASA, argumentaban precisamente el peligro en que quedaría esa isla en el caso de una guerra mundial. El aeropuerto podría ser de gran utilidad para la lucha contra submarinos nucleares soviéticos que intentaran penetrar con sus ojivas nucleares por la frontera Sur de los Estados Unidos.⁴⁰ Es importante destacar que Pascua no se encuentra dentro del territorio cubierto por el

⁴⁰ Meneses, Emilio. "Estrategia Nuclear Soviética en el Pacífico Sur", *El Mercurio*, 31 de Enero de 1983.

Pacto de Río, por tanto Chile no podría recurrir a la O.E.A. en el evento de una agresión.

Las amenazas militares que han pendido sobre Chile no han afectado la supervivencia nacional, sólo se han circunscrito a los extremos del territorio, salvo en el caso de aquellas extracontinentales, que se percibieron atentando contra el centro del país. Durante el siglo XX ellas han evolucionado permanentemente. En las primeras décadas se perfiló como posible una agresión estadounidense con motivo de la disputa de Tacna y Arica. Desaparecida aquella después de 1933, el país estuvo más o menos libre de peligro externo hasta el año 1942, en donde se percibió un posible ataque japonés. Terminada la Segunda Guerra Mundial, empezó a emerger la posibilidad de una disputa armada con Argentina durante el período del gobierno de Perón, aunque inicialmente no se desarrolló hasta extremos peligrosos.

En 1958 Chile experimentó la primera crisis fronteriza importante en este siglo, con ocasión del incidente del Islote Snipe. Este sería el comienzo de una cadena de dificultades diplomático-fronterizas, cuyos hitos más importantes fueron el rompimiento de relaciones de Bolivia en 1962, la crisis de Laguna del Desierto en 1965 y el incidente de la torpedera Quidora en 1967. Durante los años sesenta se produjo la emergencia estratégica de Perú. Con la llegada de los militares al gobierno de ese país en 1968, la tensión fronteriza aumentó hasta llegar a niveles críticos entre 1974 y 1976. La década terminaría con la crisis del Canal Beagle con Argentina en 1978, que significó la movilización militar más grande en el continente desde la Guerra del Chaco. La posibilidad de un conflicto vecinal se redujo con el tratado de 1984 con éste país.

La política de status quo fronterizo adoptada por Chile en este siglo, significó una evolución hacia una política militar de carácter defensivo. Las hipótesis vecinales indican que éste país se encuentra en desventaja de potenciales relativos, reafirmando la necesidad de una postura estratégica disuasiva, para hacer menos probable que éstas ocurran. Siendo todas ellas de indudable peligro para la integridad territorial, la que

contempla un conflicto con sus tres vecinos es la más peligrosa de librar por la vía de las armas. Sin constituir una fuerza capaz de llevar adelante una guerra de agresión, las FF.AA. chilenas han construido un dispositivo balanceado, que tiene los medios y la doctrina adecuados para enfrentar una crisis fronteriza que se prolongue en el tiempo o para rechazar en profundidad una agresión en varios frentes. Esta postura se acentuó después del embargo de armas de Estados Unidos y de paulatino deterioro del Sistema Interamericano de Seguridad Colectiva. Por otra parte, las probabilidades de disuasión efectiva del aparato de defensa chileno han aumentado en la medida que los costos de una guerra convencional limitada han aumentado. No obstante, el daño colateral que produciría una guerra de "tierra arrasada", cuyo objetivo no fuera territorial, sería de tal magnitud, que la percepción de la amenaza no ha disminuido en proporción a la disminución de las probabilidades de guerra.

La percepción local de las amenazas militares ha decrecido a contar de 1984, debido a que Chile solucionó satisfactoriamente un importante diferendo fronterizo con su principal vecino, Argentina, y normalizó asuntos relevantes de sus relaciones con Perú. Tres aspectos que ha contribuido a disminuir las tensiones regionales han sido, primero, la disminución de gobiernos sostenedores de irredentismos territoriales; segundo, el creciente costo de la guerra, y tercero, la aparición de otros problemas más urgentes que resolver en la agenda internacional. Si bien, los arsenales no han desaparecido, los presupuestos de defensa han disminuido considerablemente en el continente y, salvo contadas excepciones, la temática de las relaciones bilaterales entre los principales países se ha visto libre de conflictos militares o limítrofes.

El tema de la Defensa pasó a ser un asunto de debate y preocupación importante con la vuelta al sistema democrático representativo. El motivo de este nuevo interés obedece a diversas razones, entre las que se pueden adelantar al menos tres: primero, el deseo de evitar el abandono que sufrieron los asuntos militares antes de 1973; segundo, la motivación de las

élites políticas por otorgar a los servicios armados un rol profesional y por asegurar el control institucional sobre ellos, y tercero, la aparición de un cierto número de civiles especializados en el tema. A estos tres elementos se les ha unido una opinión pública crecientemente interesada en informarse en estas materias.

El gobierno civil que asumió en marzo de 1990 enfrentará la difícil tarea de tomar en sus manos el manejo de una esfera de la actividad nacional que los militares consideran de su exclusiva competencia. Además, la experiencia recogida entre 1943 y 1973, les ha indicado que los gobiernos civiles fueron mediocres administradores de la defensa, lo que hace a las primeras menos proclives a confiar en el buen criterio de quienes una vez ya han fracasado.⁴¹ No menos difícil será hacerse cargo de un terreno en donde los uniformados dominan —o creen dominar— casi todos sus aspectos técnicos y en el cual disponen de toda la información y la experiencia ganada en diez y seis años.

Este estudio pretende presentar un catastro de los temas y problemas más importantes que deberá conocer, enfrentar, y eventualmente resolver, el nuevo gobierno. El criterio de selección se ha basado, primero, en los resultados que arroja la investigación de casos históricos en Chile; segundo, la observación directa, o proporcionada por terceros, de los problemas y desafíos que ha experimentado la Defensa en Chile en estas últimas dos décadas, y tercero, los ejemplos de otros países entregados por la literatura.

POLITICA DE DEFENSA

Suponer que en el sector Defensa en Chile ha existido o existe una política, esto es, un cuerpo de propósitos generales

⁴¹ Para este fracaso vid., Meneses, Emilio. 1989. "Ayuda Económica, Política Exterior y Política de Defensa en Chile, 1943-1973", *Estudios Públicos*, N° 35 (Invierno):39-69.

que se han traducido en documentos básicos de referencia, en objetivos operacionales identificables y en acciones tendientes a cumplir esos objetivos, es una presunción conveniente para los efectos de este estudio, pero bien puede que históricamente no haya sido el caso. Al plantear un listado de acciones para este sector estamos convirtiendo esta presunción en una condición necesaria, es decir, difícilmente se podrá discutir los elementos de una agenda sin asumir de que es preciso adoptar una política tendiente a que esas metas se realicen.⁴²

De acuerdo con Huntington, la política de defensa involucra decisiones "estratégicas", es decir aquellas que suponen importantes acciones en el ámbito de la política internacional, y decisiones "estructurales", como ser aquellas que ocurren dentro de la esfera de la política interna, y dicen relación con asignación de recursos, adquisiciones, organización de personal, etc.⁴³ Para los efectos de este trabajo ambos tipos se considerarán como partes constituyentes y necesarias en la elaboración de una política. También es preciso distinguir, al menos conceptualmente, entre política de defensa y administración de la defensa, confusión que puede ocurrir al nivel de las decisiones estructurales, dimensión en donde, por tradición, las FF.AA chilenas han actuado virtualmente sin apoyo o guía del liderazgo civil.

El primer aspecto a considerar en una política de defensa son las incontables limitaciones que enfrentan los que toman decisiones e implementan programas en este sector. Un observador externo en principio tiende a suponer que una matriz objetiva de fuerzas externas e internas determina un universo posible de alternativas para quién toma las decisiones. La realidad es que el rango de elecciones factibles es aún menor,

⁴² El esquema de análisis de esta sección fue tomado en gran medida de: Garnett, John. 1987. "Defense Policy-Making"; en John Baylis, Ken Booth, John Garnett y Phil Williams, *Contemporary Strategy*, Vol. II, 2nd. Edition, Croom Helm, London. pp. 1-27.

⁴³ *Ibid.*, pp. 2-3.

debido a que no sólo estará limitado por las relaciones de poder, la geografía, el desarrollo económico relativo, etc., sino también por factores internos, mucho menos evidentes pero más difíciles de prever y tratar. Arthur Schlesinger se refirió a este aspecto de la Defensa con desencanto, señalando que ningún estadista debería suponer poder "penetrar un proceso tan intrincadamente compuesto, no sólo por la necesidad, sino por la contingencia, fortuidad, ignorancia, estupidez y la casualidad".⁴⁴ Para quienes hayan tenido cierta relación con algún aspecto de la defensa en Chile no pueden más que estar de acuerdo con lo afirmado por aquel autor.

Segundo, realizar política de defensa en cualquier nación no supone escribir sobre un papel en blanco; acciones realizadas en el pasado, incluso décadas atrás, afectan el presente y lo continuarán haciendo. Las decisiones que deberán tomar los futuros gobiernos estarán necesariamente condicionadas por las obras del pasado. Un sistema de arma prematuramente obsoleto debido a una elección defectuosa, una omisión importante en el gasto o una política de personal que en su oportunidad no consideró variables demográficas, son todas medidas que implicarán, posteriormente, importantes ajustes o aumentos en la inversión o el gasto. Es más, estamos tratando con instituciones —las FF.AA.— que tienen memoria corporativa y recuerdan perfectamente los aciertos y errores de las administraciones pasadas. Cualquier oficial egresado de un curso de estado mayor tiene una noción más o menos clara que lo que significó para su institución el gobierno de Ibáñez (1952-1958) o el de Frei (1964-1970). No será posible para un gobierno hacer tabla rasa y suponer que partirá de "fojas cero", ni tampoco podrá liberarse del escrutinio a que estarán sometidos los partidos que le apoyan, especialmente si tuvieron alguna participación poco feliz en la política de Defensa en el pasado.

Los estados y sus burocracias aprenden por experiencia, esto explica la gran influencia de la Historia en política exterior

⁴⁴ *Ibid.*, p. 4.

y defensa. Al término de la Segunda Guerra Mundial Chile emergió dependiente de la ayuda económica de los Estados Unidos y sujeto al esquema de seguridad continental que proporcionaba el Pacto de Río de Janeiro (1947). Los gobiernos de la postguerra adaptaron la política exterior y de defensa a las estrecheces de la situación económica imperante y a la realidad política de este período: la respuesta fue un estrecho alineamiento con los Estados Unidos. Bajo este esquema, la política externa se centraba en una activa participación diplomática multilateral, tendiente a conseguir ayuda y a proyectar una imagen favorable, y la política de defensa buscaba gastar el mínimo posible de recursos amparada en el Pacto de Ayuda Militar (1952) y confiando en la oportuna intervención del Sistema de Seguridad Colectiva, en caso que sobreviniera una agresión.⁴⁵ Así, la Crisis del Islote Snipe (1958) sorprendió a Chile, en condiciones deplorables de preparación militar.⁴⁶ Se intentó superar la situación con un acuerdo —temporal— de convivencia con Argentina para evitar este tipo de incidentes; lo anterior fue complementado con la promulgación de una ley reservada que estipulaba un porcentaje de las ventas de la minería del cobre para adquirir armamentos en el exterior.

Los siguientes gobiernos mantuvieron un bajo gasto en defensa y descuidaron los niveles salariales de las FF.AA.⁴⁷, sumándose un velado menosprecio a todo lo militar durante aquellos años, especialmente bajo la administración Frei. Las instituciones armadas reaccionaron reafirmando su carácter vocacional⁴⁸ y se iniciaron movimientos reivindicativos, que

⁴⁵ *Op. cit.*, Meneses, Ayuda Económica, Política.....

⁴⁶ Entrevista con el ex-Ministro Julio Philippi, Agosto 1986.

⁴⁷ *Op. cit.*, Meneses, "Ayuda Externa, Política Exterior y...".

⁴⁸ Se entiende por instituciones militares de carácter vocacional a aquellos servicios armados que enfatizan los valores morales y el espíritu de cuerpo por encima de las ventajas sociales y económicas. Ingresar a las

culminarían con el autoacuartelamiento del regimiento Tacna en 1969.⁴⁹

Por consideraciones de política interna, el gobierno de Salvador Allende aumentó persistentemente el gasto militar durante su período. No obstante, el déficit fiscal en moneda dura dejó impagas algunas obligaciones con el extranjero.⁵⁰ Los programas fueron finalmente completados durante el régimen militar.⁵¹ El gasto de defensa continuaría siendo elevado en los años siguientes debido a las tensiones de 1974-1977 con Perú y de 1977-81 con Argentina, para decrecer a contar de 1984 con ocasión de la firma del tratado de paz y amistad con este país aquel año.

Tercero, la geografía también es determinante en la política de defensa y la postura estratégica. A pesar de los profundos cambios tecnológicos y políticos ocurridos en las últimas décadas, ciertas constantes geopolíticas e internacionales respecto de Chile se han mantenido en el tiempo. La forma elongada de su geografía y la influencia del medio marítimo imponen condiciones bien precisas a las necesidades de seguridad chilenas. Las potenciales amenazas a la integridad nacional se presentan principalmente, al igual que entonces, en los extremos del país, regiones que están menos protegidas por barreras geográficas. La distancia al Valle Central, en donde se concentran los recursos nacionales, hacen necesarias líneas de comunicación logística que son costosas de mantener, ya sea en

FF.AA. en la década de los años sesenta en Chile implicaba un fuerte compromiso idealista y una carrera jalonada de limitaciones económicas.

⁴⁹ Huerta, Ismael. 1987. *Volvería a Ser Marino*. 2 Vols. Andrés Bello, Santiago.

⁵⁰ Carta Confidencial, Santiago, 20 de Abril de 1987, pp. 6-8.

⁵¹ Meneses, Emilio y Navarro, Miguel. 1990. "Antecedentes, Problemas y Perspectivas de las Adquisiciones Militares Chilenas en la Década de los Años Noventa", *Defensa y Desarme*, Vol. 5 (1):1-20.

tiempo de crisis o de guerra. La localización geográfica de Chile y su creciente dependencia del comercio exterior también implica otro problema: la imperiosa necesidad de mantener abiertas las líneas de comunicación marítimas y aéreas (LCMA) que permitan al país sostener una crisis o un conflicto sin que peligre su crédito o su comercio externo.

Es así que la posición de Chile en Sudamérica y su forma elongada afectan directamente en el orden estratégico, operacional y logístico a las tres ramas de sus fuerzas armadas. En primer lugar, obliga a mantener dos fuerzas de ejército separadas, en el norte y sur, que para todo efecto práctico podrían tratarse como dos ejércitos distintos. En segundo lugar, la Armada, al tener como misión obtener el dominio del mar para cumplir los objetivos de la estrategia nacional, deberá necesariamente distribuir sus fuerzas de tal manera de batir exitosamente a sus adversarios o disuadirlos, dependiendo de la circunstancias. En adición, deberá proveer los medios para escoltar y proteger al comercio marítimo requerido para mantener la actividad económica. La Fuerza Aérea, debido a su mayor movilidad podrá multiplicar su efectividad, en particular si es capaz de mantener un alto número de aviones permanentemente en el aire. Esta rama es particularmente afectada por la escasa profundidad estratégica de Chile, lo que implicaría poco tiempo de reacción frente a un ataque aéreo adversario.⁵²

Para resumir, la geografía de Chile es difícil y, a pesar que es compensada parcialmente por una buena posición estratégica en la región austral, se ha traducido históricamente en elevados niveles de apresto y en gastos elevados en defensa en comparación con el promedio de los países latinoamericanos, tanto en porcentaje del producto geográfico bruto como en número de hombres bajo las armas en relación a la población. La situación marítima de Chile también ha influido en la forma

⁵² Una revisión más completa de este punto en: Meneses, Emilio. "La Percepción de la Amenaza Militar en Chile", en Augusto Varas, *La Percepción de la Amenaza Militar en Sudamérica*, FLACSO-Santiago.

en que el gasto ha sido distribuido entre los diferentes servicios armados. Entre 1960 y 1970 la Armada recibió el 43,7% del presupuesto de defensa, el Ejército el 35,4% y la Fuerza Aérea el 21%.⁵³ Esta situación ha variado durante el gobierno militar, habiendo una reasignación de recursos, siendo el Ejército el más favorecido, probablemente por razones de carácter político más que puramente estratégicas.

Cuarto, la inercia burocrática y la realidad político-social interna son formidables obstáculos para realizar una política de defensa ágil y eficiente. Los que toman decisiones deben asumir los compromisos y programas iniciados por sus antecesores. Opciones tomadas en el pasado implica que otras alternativas están descartadas en principio. Así, la pertenencia de Chile al Tratado de Río —no bien ser un acuerdo moribundo— cierra otras posibles alianzas o acuerdos. Pero, incluso la inexistencia de obligaciones no implica un terreno libre de obstáculos. David Greenwood, ha señalado como indesmentible lógica de que en Defensa se "parte desde donde Ud. se encuentra", y no siempre el punto de partida tiene mucho sentido o justificación. Es así entonces que "probablemente la explicación más importante de la dimensión, la forma y el tipo de equipamiento en el esfuerzo defensivo de cualquier Estado es el hábito".⁵⁴ En nuestro caso este podría ser el motivo que mejor explique el hecho de que los fondos asignados por la Ley de Cobre para las fuerzas armadas sea repartido en tres partes exactamente iguales.

Los valores políticos y sociales también cuentan, hay ciertas peculiaridades nacionales que son determinantes en la manera que se realiza la política de defensa. La apatía de los chilenos para conocer más sobre la forma en que se administraba la Defensa Nacional antes de 1973 es un claro ejemplo. La

⁵³ Heare, Gertrude. 1971. *Trends in Latin American Military Expenditures, 1940-1970*. Department of State, Publication 8618. US Government Printing Office, Washington DC. p. 39.

⁵⁴ *Op.cit.*, Garnett, p. 10.

situación en el presente es diametralmente distinta, no sólo hay más interés —por varias razones— sino que tampoco existe un consenso básico desde el cual partir. Hay importantes diferencias entre civiles y militares, pero también existen entre los civiles y entre los estamentos armados. La contingencia política y la vuelta de los militares a los cuarteles es un hecho que condiciona la forma en que los civiles y uniformados ven el problema de administrar la Defensa. La opinión pública tiene mayor interés en la Defensa en primer lugar porque advierte de que no hay consenso, pero también porque reconoce que los efectos del empleo de las armas le pueden afectar en forma radical y porque el gasto militar en tiempos de paz representa una elevada cantidad de fondos en el presupuesto nacional, fondos que al menos es preciso sean administrados eficientemente. La contingencia política también afecta determinante-mente las opciones de modernización dentro de las FF.AA, si bien hay un tácito consenso entre civiles y militares de que es preciso hacer importantes ajustes. Por una parte, las élites políticas y sus asesores académicos discrepan entre ellas sobre el alcance y oportunidad de esas medidas, mientras que los uniformados mantienen reservas sobre las verdaderas intenciones y la efectiva capacidad del liderazgo político para realizar aquellos cambios.

Cabría agregar en este acápite de que las administraciones y las burocracias armadas no toman decisiones —cuando logran hacerlo— ni las implementan bajo una racionalidad convencional. Las decisiones, cuando las hay, son más bien producto de la negociación política que del resultado de procesos razonados.⁵⁵ Por tanto puede ser más importante el poder e intereses de algunos individuos ubicados en posiciones claves en la adopción y ejecución de una determinada política que los diversos argumentos sobre los méritos de los diferentes cursos de acción. Más aún, los gobiernos son complejas organizaciones interrelacionadas que más que dirigirse en algún

⁵⁵ *Ibid.*, p. 18.

sentido desarrollan movimientos que, sin ser aleatorios, se ajustan mejor al concepto de andar a la deriva. Las grandes decisiones son pocas y las más veces son consecuencia de transacciones entre facciones o visiones diferentes. Es así que los cambios importantes son fundamentalmente la consecuencia de procesos agregativos más que de elecciones conscientes y radicales. Para resumir, hablar de política de defensa no implica necesariamente que la haya habido en el pasado, pero pasa ciertamente a ser el primer aspecto a considerar si se trata de discutir una agenda en la Defensa. Es preferible asumir que la política de defensa irá tomando forma en la medida que se acepten hechos o se llegue a acuerdos —tácitos o explícitos— entre los actores relevantes. Con todo, existe un reducido espacio para cambios radicales. Como se ha visto, la historia, la geografía, los compromisos adquiridos, la realidad estratégica, los estilos burocráticos, etc., dejan poco lugar para modificaciones, se está entonces trabajando o modelando en el margen. Las mayores o menores posibilidades de mejoramiento o de cambios estarán fundamentalmente dadas por la capacidad de aumentar el volumen del margen y del ingenio para hacerlo eficientemente dentro de sus límites.

LA PROFESION MILITAR Y LAS INSTITUCIONES ARMADAS

Las instituciones armadas en Chile son entidades fuertemente arraigadas a los valores de la nacionalidad y han evolucionado hacia formas de organización con claros perfiles sociales y culturales. Sin duda, hoy día, constituyen las entidades dependientes del Ejecutivo que poseen el más alto grado de integración, especialización y jerarquización. Son además cuerpos sociales con dinámica propia, con un sinnúmero de mecanismos de reclutamiento, de socialización, de autoregulación y de asimilación de estímulos externos.

Los militares constituyen un tipo muy particular de especialización dentro de la sociedad. Nacieron con el surgimiento del Estado moderno, aunque heredaron y conservaron un

gran número de rasgos del período medieval, que se podrían resumir en los ideales de la "Caballería". De ahí que el ser militar condensa tradiciones y actitudes que, más que un oficio o profesión de la tradición liberal, le constituyen en un caso virtualmente único, denominado tradicionalmente como La Profesión de Armas.

Es en esta perspectiva que el profesionalismo militar constituye un caso *sui generis*. Por cierto que reúne los elementos más relevantes de una profesión, como ser, el dominio exclusivo de ciertos conocimientos, un largo programa formalizado de educación, una aplicación práctica de esa función, un *ethos* vocacional, un sentido de conformidad, un cometido ocupacional, etc. Pero, también es atípico en otros importantes sentidos. Primero, los militares carecen de una asociación gremial; segundo, no gozan de autonomía en el ejercicio de sus funciones y tercero, sólo pueden prestar sus servicios a un sólo empleador: el estado al que pertenecen.⁵⁶

La profesión militar ha sido sometida a diversas fuerzas evolutivas a contar de los inicios del presente siglo. Ello ha introducido importantes variaciones en sus tareas. Es así que al rol tradicional de la "administración de la violencia" estatal, se le han agregado otros, como la educación y formación de futuros ciudadanos, la intervención en casos de catástrofes humanas y naturales, la seguridad interna, la realización de obras civiles, etc. Aún dentro de su papel tradicional el énfasis ha cambiado. La tradicional visión "clauswitziana" del conflicto internacional expresado en la guerra, y de la guerra centrada en la batalla como momento de la decisión, ha cambiado.⁵⁷ El alto costo e incerteza que acarrea la guerra moderna ha hecho que las fuerzas armadas evolucionaran a una forma altamente sofisticada de especialización. En el presente

⁵⁶ Esto último distingue el militar del mercenario.

⁵⁷ Meneses, Emilio. 1987. "El Concepto de Estrategia Militar", Mimeo, Instituto de Ciencia Política, Universidad Católica de Chile.