

los militares en las naciones desarrolladas deben estar preparados para la acción inmediata conforme a planes preestablecidos, adiestrados para administrar el mínimo posible de fuerza y orientados a obtener preferentemente reacciones internacionales políticamente viables más que la simple victoria militar.

El desarrollo del concepto del profesionalismo militar ha evolucionado. De acuerdo a Harries-Jenkins, el análisis de lo militar en cuanto a profesión sufrió una fase inicial de formación (1957-1967), basado fundamentalmente en los trabajos iniciales de Huntington y Janowitz. El primero describió al oficial profesional ante todo como un individuo obediente y leal a la autoridad del Estado, competente en su especialidad, dedicado a emplear su destreza para la seguridad nacional y formado en valores que le hacen política y moralmente neutral. Esta ética profesional se ha reflejado en valores y actitudes que han caracterizado a la mentalidad militar como "pesimista, colectivista, históricamente condicionada, orientada al poder, nacionalista, militarista, pacifista e instrumentalista", características que se pueden resumir en la posesión de una visión realista y conservadora. Por su parte, Janowitz describió a los militares como un sistema social en evolución, en donde históricamente han luchado la imagen heroica y la imagen administrativa.⁵⁸

A la fase anterior le sucedió el período de análisis conceptual (1967-1977) que se centró fundamentalmente en el papel de los oficiales como estamento definitorio de la profesión militar, derivando posteriormente con la etapa de la revisión conceptual (1977-1987), durante la cual el debate se centró en la hipótesis institucional/ocupacional de Moskos. Se estaría en la actualidad ingresando a un cuarto estadio, de síntesis conceptual, en donde la atención se ha puesto básicamente en reconciliar diferentes hipótesis contradictorias.⁵⁹

⁵⁸ Harries-Jenkins, Gwyn. 1990. "The Concept of Military Professionalism", *Defense Analysis*, Vol. 6(2):117-130.

⁵⁹ *Ibid.*, pp. 117, 122-125.

Una posible respuesta para resolver proposiciones tan dispares sobre el profesionalismo militar sería el reconocimiento de que lo militar no es simplemente una profesión, sino que es un caso único de fusión total entre profesión y organización. Esto traería como consecuencia el reconocimiento de que existe un "establecimiento" o aparato militar, constituyéndose en una herramienta conceptual que combina "profesión" y "organización".⁶⁰ En otras palabras, el nuevo punto de partida para analizar a los militares es que son antes que nada "burócratas armados". Este modelo organizacional, de acuerdo a Harries-Jenkins, tiene la ventaja de compatibilizar colegialidad y jerarquía, dando cabida a las otras clases de uniformados: los suboficiales o personal de planta, los reclutas y los profesionales no combatientes. El nuevo modelo incorporaría conceptualmente los elementos de cohesión y motivación, producidos por una matriz de relaciones horizontales, verticales y organizacionales, y por otra parte, supera definitivamente la dicotomía institucional/ocupacional, dando cabida para ambas formas.⁶¹

Lo anterior tiene directa implicancia en el caso chileno, puesto que haría desaparecer el dilema institucional/ocupacional que ha generado tantas suspicacias entre algunos sectores militares respecto de propuestas existentes entre ciertos civiles dedicados a los estudios de defensa, los cuales estiman que el modelo ocupacional es el más deseable y compatible con la democracia. Las fuerzas armadas chilenas siguen claramente la forma institucional o vocacional; por otra parte, el modelo propuesto por Harries-Jenkins demuestra que es perfectamente posible que el estamento militar chileno acceda a la modernidad

⁶⁰ *Ibid.*, pp. 122-123.

⁶¹ *Ibid.*, pp. 125-127.

dentro de un sistema democrático sin abandonar esa línea de desarrollo corporativo.⁶²

En resumen, es relevante reconocer que las fuerzas armadas son burocracias altamente profesionalizadas, en donde se da un caso único de fusión total entre profesión y organización, siendo ambos elementos esenciales para explicar la naturaleza de las instituciones militares modernas. De esta manera la identificación de las fuerzas armadas como macroorganizaciones burocratizadas, jerarquizadas, con procedimientos impersonales e insertas en el sistema legal del Estado es un complemento y condición necesaria para identificar a los militares como un cuerpo profesionalizado, en el que pueden dominar tanto los rasgos ocupacionales como los institucionales, dependiendo del caso que se trate.

Cada una de las ramas de la fuerzas armadas tiene características profesionales y culturales que les hace adoptar posiciones diferentes frente al resto de la comunidad nacional. En el plano estrictamente militar podríamos señalar de que, en la práctica, existe cuatro servicios diferentes, sin incluir a Carabineros. Estos son: El Ejército, la Armada, el Cuerpo de Infantería de Marina (CIM) y la Fuerza Aérea. La Marina y los Infantes de Marina constituyen históricamente en Chile una sola entidad, pero por la naturaleza de las misiones que realizan producen tipos de oficial y de personal enteramente diferentes. Son precisamente las distintas misiones que deben cumplir las que las hacen generar una "cultura", entendida esta como "aquel cuerpo de ideas, suposiciones, tradiciones, costumbres, prejuicios y obstinaciones que distingue a uno de los servicios [armados] de otro". Estas diferencias culturales van mucho más allá del empleo de distintos sistemas de armas, de uniformes, formas de hablar, estilo de vida, produce además asimetrías funcionales entre las FF.AA. en sus respectivos enfoques en

⁶² Es interesante destacar que existen ejemplos de fuerzas armadas de claro carácter vocacional operando insertas en y siendo altamente respetuosas del sistema democrático, como es el caso de Gran Bretaña.

relación al mando y la doctrina y en sus actitudes hacia las funciones de los estados mayores para planificar y para operar.⁶³

Si se emplea, en el terreno estrictamente militar, a la movilidad estratégica como una categoría de comparación, veremos que en un extremo está la Armada, con la máxima movilidad, seguida de la Fuerza Aérea, de la Infantería de Marina, para terminar finalmente en el Ejército. Este último es el que más depende de la concurrencia de los otros tres cuerpos para realizar su misión. En aquellos países donde las fuerzas de tierra se encuentran relativamente equilibradas con las otras, son sus ejércitos los que más abogan por la integración en el mando y la planificación, puesto que con ello se benefician directamente y puede cumplir mejor su misión. Por el contrario, en aquellos países en donde los ejércitos tienen una postura dominante, ellos tienden a concentrar el máximo de recursos para eliminar esa dependencia operativa.

El comando y control de las unidades de una marina es relativamente sencillo desde el punto de vista del número de unidades móviles involucradas, en el otro extremo el de un ejército es tremendamente complejo en aquella dimensión. Mientras una marina promedio en Latinoamérica maneja unidades (buques) en número que varía entre 10^1 a 10^2 , una fuerza aérea controla entre 10^2 y 10^3 entidades subordinadas (aviones), una infantería de marina controla de 10^3 a 10^4 (escuadras o patrullas) y, finalmente, un ejército dispone de 10^4 a 10^5 entidades de operación móviles. El comandante de una marina tendrá, por lo general, comunicaciones bastante expeditas con sus unidades, uno de ejército las tendrá con un grado mucho mayor de dificultad. Por lo común un almirante tendrá información de sus unidades con bastante precisión y actualiza-

⁶³ Gorman, Paul. 1984. "Toward a Stronger Defense Establishment", en Asa Clark, Peter Chiarelli, Jeffrey McKittrick y James Reed, *The Defense Reform Debate, Issues and Analysis*. The Johns Hopkins University Press, Baltimore and London. pp. 287-297.

da, un general de ejército la recibirá en forma menos exacta y con bastante retraso relativo.

Estas diferentes realidades operacionales y profesionales produce diferentes actitudes frente a la doctrina, que para las navales y aéreas es importante porque asegurará efectividad, pero para las fuerzas terrestres es vital pues asegura cohesión de esfuerzo. Es así que la doctrina en la guerra terrestre se concentra particularmente en dirigir el comportamiento humano, mientras que en el conflicto aéreo y naval se centra en la *performance* de los sistemas de armas.

En cuanto a trabajo de estado mayor, las marinas y fuerzas aéreas están más preocupadas de los problemas inherentes al *despliegue* dejando al oficial a cargo de la fuerza desplegada ocuparse del empleo de la misma. Por el contrario, las infanterías de marina asignarán igual importancia en la planificación tanto al despliegue como al empleo de sus fuerzas, y finalmente, los ejércitos planificarán con más detalle el empleo mismo, debido a las necesidades de combate sostenido en terreno, con una adecuada infraestructura logística de apoyo.⁶⁴ Es así entonces que las tradiciones, el espíritu, la moral y las capacidades de los servicios están orientadas a cumplir sus misiones específicas. Ello se refleja en sus valores y la proyección de estos sobre la civilidad, es por ello que, en los ejércitos el concepto de lealtad es omnicompreensivo y la crítica al mando es casi inexistente, situación que en las marinas es muy diferente.⁶⁵

En el caso de Chile esta diversidad también se repite con sus peculiaridades. Por poseer memoria institucional, las FF.AA. no olvidan su pasado. Por ejemplo, el Ejército aún recuerda la derrota sufrida a manos de la Armada en la Guerra

⁶⁴ *Ibid.*, pp. 290-292.

⁶⁵ Conocido es en Chile la diferencia de forma e intensidad de las críticas y observaciones que realizan los oficiales del Ejército y la Armada en las evaluaciones de los juegos de guerra, tanto a sus superiores como a sus colegas de similar grado.

Civil de 1891. A su vez, ésta última tiene muy en cuenta que cada vez que un miembro —activo o retirado— del Ejército asume la primera magistratura de la nación, el presupuesto de la Marina sufre de inmediato una caída relativa. La Fuerza Aérea nació a principios de la década del treinta al término del primer período del Presidente Ibáñez, para ello las ramas de aviación de los otros dos servicios armados fueron eliminadas, lo que produjo un serio resentimiento entre los marinos.

La coordinación y apoyo entre las ramas de las FF.AA. no es perfecta y dista de lo ideal. El Ejército tiene ciertamente las limitaciones de movilidad estratégica de toda fuerza terrestre. Aparte de haber entendibles razones estratégicas, este servicio, para contrarrestar las posibles implicancias políticas y económicas de depender de las otras instituciones, ha desarrollado una estrategia específica que reafirma las fortalezas de su potencial.⁶⁶ Esto explica la creación de fuerzas prácticamente autosuficientes repartidas en la geografía nacional y del reciente impulso recibido por su rama de aviación. Por su parte, la Armada tiene una estructura de medios que implicaría operar virtualmente sin cobertura aérea en Alta Mar, puesto que disponer de aviación embarcada de combate —esto es, un portaaviones— le es prohibitivo, tanto económica como legalmente. La aviación chilena tampoco está libre de este tipo de problemas, de su exiguuo presupuesto debe destinar importantes recursos a la mantención de regimientos antiaéreos y su capacidad de transporte aéreo es muy baja en comparación con otros países vecinos.

El tipo de organización vocacional que son las FF.AA. chilenas es un dato importante y tiene pocas posibilidades viables de ser cambiado y que, para cualquier efecto modernizador, es una característica que no es deseable ni necesario de ser alterada. El carácter institucional o vocacional de ellas es

⁶⁶ Doctrina fuertemente influenciada por la experiencia del Ejército israelí.

perfectamente compatible con el mejoramiento de sus capacidades y con la existencia de una democracia estable en Chile, por tanto, la opción ocupacional no tiene cabida en este caso. Por otra parte, las características de cada una de las ramas de la FF.AA. las ha hecho adoptar diferentes doctrinas, formas, usos burocráticos y costumbres. Ellas son útiles y necesarias para el cumplimiento de sus funciones específicas, esta sección fue precisamente orientada a demostrar su importancia. Pero, no se puede olvidar de que la Defensa es una sola. Al haber fuerzas armadas con absoluta independencia para determinar su estructura de inversión institucional se pierden las condiciones para una administración eficiente del aparato de la Defensa y tienden a "sub-optimizar" los recursos del sector por la vía de duplicar misiones. Una manera de mejorar este aspecto es con una política de Defensa de fuertes directrices centrales y dotada de una estructura administrativa más completa, punto que será tratado más adelante.

En cuanto a posibles reformas a nivel de las mismas instituciones, solo mencionaremos dos puntos por razones de espacio. Los servicios armados deberían evolucionar hacia la interdependencia e interoperatividad de sus medios y doctrinas, superando los problemas antes señalados. Se observa con preocupación una tendencia hacia la autarquía en los medios y con ello a la ineficiencia y a una potencial ineficacia.⁶⁷ Además debería buscarse un cierto equilibrio físico entre las FF.AA., es beneficioso para ellas por cuanto impide el dominio o supremacía de alguna sobre las otras y también las ventajas de esto en un sistema democrático son obvias. Por otra parte, el gobierno civil debería evitar el sacar partido político de las diferencias y disputas técnico-doctrinales que —naturalmente— emergen entre los servicios, al intervenir en favor de

⁶⁷ La interoperatividad no debería limitarse a al mutuo conocimiento y compatibilidad de las diferentes doctrinas operativas, sino debería buscar el empleo de los mismos sistemas de armas cuando sea posible o desarrollar infraestructura y líneas de mantenimiento comunes.

alguna de ellas en perjuicio de otra. La experiencia de 1965-66 en la disputa sobre el portaaviones entre la Armada y la Fuerza Aérea no debería repetirse; la administración de aquella época trató de beneficiarse con ese diferendo.⁶⁸ El gobierno civil debe ser el árbitro, pero para serlo debería tener un liderazgo técnico e intelectual reconocido y anteponer el interés nacional en toda decisión.

ASIGNACION DE RECURSOS E INVERSION

Un rasgo esencial de la Defensa es que es un "Bien Público", que es necesario, permanente, dinámico y nacional. Por ser Bien Público es indivisible, ningún ciudadano puede clamar que tiene un legítimo derecho a que su cuota de impuestos no sea destinada a la defensa nacional, puesto que de esta manera estaría gozando de todos modos del sacrificio que sus conciudadanos hacen en esta materia. A su vez, la política de defensa debe asegurar que se obtenga una disuasión mínima, capaz de garantizar razonablemente la seguridad a todos los chilenos. Por sus condiciones geográficas, poblacionales y estratégicas, Chile ha estado obligado a gastar proporcionalmente más en Defensa que sus vecinos. Esto no cambiará de la noche a la mañana, y si deseamos ser independientes se tiene que pagar un precio por esa soberanía. En esto no hay sustitutos y los requerimientos materiales de la Defensa son tan legítimos y necesarios como los de la Salud, Vivienda o Educación; con la salvedad de que muchos chilenos se pueden proveer de estos tres bienes privadamente, pero ninguno puede proporcionarse seguridad externa a su propio costo. De tal manera de que no hay postura ideológica o estrategia diplomática posible que puedan compensar las limitaciones a la seguridad de Chile impuestas por la realidad político-estratégica en que está inmerso y, en consecuencia, resulta ilusorio suponer que se

⁶⁸ Un resumen de la controversia en: *Op.cit.*, Huerta, Ismael. 1988. Volvería a.... Vol. I, pp. 341-346.

puede descubrir la "Piedra Filosofal de la Paz", a bajo costo, ya sea porque se cree tener un mejor concepto de política externa o porque seremos más populares a nivel internacional. En consecuencia la política de defensa opera dentro de parámetros bien definidos —relaciones de poder, fronteras, poder económico relativo, etc.— que no es posible alterar. Luego, el rango de opciones abiertas para una pequeña potencia como Chile —como se vio anteriormente— es más estrecho de lo que podría parecer a cualquier observador casual.

En Defensa estamos obligados a gastar, y es preferible hacerlo a tiempo y con tiempo. Acumular reservas para enfrentar una contingencia militar es prudente, pero pierde invariablemente su valor si no se encuentra respaldado por un arsenal y personal adecuados. Si no se hace lo anterior, el dinero acumulado servirá entonces sólo para pagar rescate por lo perdido a manos del agresor. Los países y las FF.AA que no planifican un determinado conflicto o batalla, cuando se ven forzados a hacerlo, los hacen en condiciones muy desventajosas y a un alto costo en vidas y recursos.

Hay también otro tipo problemas contingentes que requieren ser abordados con diligencia en el sector Defensa en Chile, a modo de ejemplo, tenemos la situación de Carabineros, el déficit de la Caja de la Defensa Nacional y el relativamente bajo % de gasto en armamentos en el conjunto.

Respecto de lo primero se debería considerar los pros y contras, políticos y militares, de la permanencia de esta institución en Defensa. Este problema debería abordarse con carácter técnico y darle una solución que contemple tanto las necesidades de vigilancia policial como las otras funciones que desempeña esa institución.

En cuanto al creciente déficit de la Caja de Previsión de la Defensa, este es un problema que debe ser enfrentado a la brevedad. El sistema de AFP ha demostrado su gran capacidad y flexibilidad para resolver en el largo plazo los graves problemas e injusticias del antiguo sistema previsional. Sin duda el sistema de pensiones de las FFAA podría acogerse a este esquema con algunas variantes. Los mismos servicios armados

podrían aportar ideas para su solución, una de ellas puede ser un bono estatal de cotización previsional adicional y un seguro contra retiro anticipado.⁶⁹

Tercero, el bajo porcentaje de gasto de armamento dentro del presupuesto de defensa y su —parcial— división en tres partes iguales, evidencia una asignación sub-óptima de los recursos. Existen varios obstáculos para superar este problema, como la independencia que tiene cada servicio para disponer de sus presupuestos, los límites de disponibilidad de moneda dura que impone las leyes reservadas del cobre, las tareas no propias de la defensa que han ido asumiendo históricamente las FF.AA en los últimos treinta años, etc. Para intentar una mejoría se requiere de un esfuerzo conjunto de racionalización de la Defensa que eleve el gasto en armamentos de valores cercanos al 20% en el presente a cifras que representen aproximadamente un 33% o más del presupuesto total.⁷⁰ Hay conciencia que esta proposición constituye un desafío de proporciones, en vista de las bajas remuneraciones del personal y de las necesidades de mejorar la infraestructura, pero las FF.AA aún tienen márgenes razonables de superación a nivel de activos prescindibles, funciones no ligadas a la Defensa, gastos operacionales y otras partidas.

Los recursos económicos para financiar el equipamiento militar son un aspecto esencial al objetivo de este estudio,

⁶⁹ Como requisito previo a la incorporación de las FF.AA al sistema AFP debería establecerse una clara diferenciación conceptual entre retiro y jubilación, hecho que actualmente se dan conjuntamente en los organismos castrenses.

⁷⁰ Gran Bretaña ha sido país líder en esta materia, su proceso de modernización y ajuste le llevó a reducir constantemente el crecido número de civiles en el sector Defensa, a centralizar el mando en las FF.AA, a reasignar tropas a funciones de combate y a llevar el gasto en adquisición en armamentos a un 45% del presupuesto total de defensa, ver: Secretary of State for Defence. Statement on the Defence Estimates. 1984. "The Management of Defence", pp. 10-23 y 1986. "Roles, Forces and Equipment", pp. 24-39. H.M.S.O., London.

aunque sus detalles no serán tratados en extensión.⁷¹ En primer lugar, es preciso adelantar que, por la cantidad y características del armamento sugerido en este trabajo, los actuales niveles de inversión en equipo deberán ser marginalmente aumentados y readecuados. En segundo término, estos mayores gastos tendrán una racionalidad derivada de la creciente dependencia del comercio exterior que Chile experimenta, situación que constituye un factor de vulnerabilidad insoslayable.⁷²

Es probable que, en su conjunto, parte del aumento, por concepto de adquisiciones, tendrá que ser financiado con una cuidadosa reasignación de recursos dentro del actual gasto en Defensa. Lo anterior involucra dos pasos: tomar la decisión de realizar una mayor inversión militar y adoptar las medidas burocráticas necesarias para que esta reasignación se realice con un mínimo de costo y debate al interior de las instituciones. Ambas medidas son esencialmente políticas y requieren de una clara voluntad en este sentido.

Por otra parte, el actual gasto en defensa ha decrecido a contar de 1984; para llevar adelante las adquisiciones aquí propuestas, esa tendencia debería revertirse. A su vez, las actuales asignaciones de fondos que proveen las leyes reservadas del Cobre deberán mantenerse, dentro o fuera del marco de esa ley, y no disminuirse como lo han propuesto algunos miembros del equipo económico gubernamental y de parlamentarios de gobierno, hecho que se reflejó en ciertas proposiciones

⁷¹ Para un análisis de las adquisiciones militares vid., Meneses, Emilio y Navarro, Miguel. 1989. "Política de Defensa: el caso de la adquisición de sistemas de arma", Centro de Estudios Públicos, *Documento de Trabajo*, N° 121, y de los mismos autores, op. cit. "Antecedentes, problemas y perspectivas de las adquisiciones militares chilenas en la década de los años noventa".

⁷² Este punto ha sido tratado previamente, vid., Meneses, Emilio. 1989. "La Política Exterior Chilena y el Comercio Internacional del Futuro", en Augusto Varas (Ed.) *Hacia el Siglo XXI: La Proyección Estratégica de Chile*, FLACSO, Santiago. pp. 161-178.

planteadas durante la campaña presidencial y también más recientemente.⁷³ Para enfrentar la mayor inversión militar se propone como planteamiento de trabajo la dictación de una ley que asigne fondos en moneda dura para adquisiciones militares con cargo a las exportaciones no-cobre, empleando un mecanismo monetario similar al de las leyes reservadas. Como cifra tentativa sugerimos entre un 3 a un 5% del valor de aquellas exportaciones. La racionalidad de esta medida es simple: el cobre representa cada vez un menor porcentaje de los ingresos nacionales y la creciente dependencia respecto del comercio exterior hace necesario que este último sea protegido para evitar un colapso económico en tiempo de crisis o guerra.⁷⁴

Por ser la Defensa una actividad estatal que no está regida por el mercado, y porque sus servicios no se evalúan ni venden a los consumidores a través del sistema de precios, la asignación de recursos en ella cae dentro de la esfera de las decisiones políticas.⁷⁵ En este sentido, los niveles de gasto no estarán determinados por la estrategia militar que se adopte, sino por la percepción de la amenaza que se tenga y por la noción de qué es lo que constituye un riesgo aceptable. Lo que la estrategia realiza es organizar los recursos disponibles de la mejor manera disponible para asegurar un resultado óptimo. Serán entonces las autoridades que gobiernan las que deberán juzgar si es posible o no correr el riesgo de la interrupción de las LCMA o de la pérdida de alguna porción del territorio nacional o de aceptar una presión militar externa, y de cual será

⁷³ *La Epoca*, Santiago, 17 de Abril de 1989. .

⁷⁴ Una forma aún más simple de enfrentar el problema de la protección del comercio exterior es asumir que este porcentaje destinado a su protección es equivalente a lo que, provisoriamente, podríamos llamar un "seguro militar" de accesibilidad a los mercados.

⁷⁵ Kennedy, Gavin. 1983. *Defense Economics*, Duckworth, Londres. pp. 201-205.

el nivel apropiado de inversión y gasto que permita disminuir esos riesgos a niveles aceptables.

Indudablemente esos fondos tienen un costo de oportunidad. En una economía en que el comercio exterior no-cobre representa aproximadamente un 20% de PGB, asignar al presupuesto de Defensa los niveles arriba sugeridos constituye una cifra significativa y su efecto en la inversión y consumo no-militar será indudablemente significativo, aunque, como lo indican ciertos estudios, es cuantitativamente difícil estimar su impacto global.⁷⁶ En esto hay que tener suficientemente claro que suponer que la Defensa es un inhibidor de la inversión es un juicio de valor, porque en la práctica todo el gasto público realizado en el sector ajeno al mercado actúa como tal.⁷⁷ Siendo este el caso, la decisión a tomar corresponde esencialmente al liderazgo político.

V POLITICA EXTERIOR Y POLITICA DE DEFENSA

Uno de los aspectos menos constructivos del papel del Ejecutivo en Chile, durante la postguerra, entre 1943 y 1973, ha sido la pobre interrelación y coordinación entre la política Exterior y la política de Defensa.⁷⁸ Esta falta de integración ha sido la causante principal de las sucesivas crisis fronterizas que el país experimentó a contar de 1954. Este aspecto debe ser abordado a la brevedad, la colaboración que pueden prestar las FF.AA. en este respecto puede ser de gran utilidad.

La política exterior la entendemos como los planes, la actitud y las acciones que el estado realiza respecto del mundo

⁷⁶ Vid., Chan, Steve. 1985. "The Impact of Defense Spending on Economic Performance: A Survey of Evidence and Problems", *Orbis*, Vol. 29:403-434.

⁷⁷ *Ibid.*, p. 204.

⁷⁸ *Op. cit.*, Meneses, "Ayuda Externa, Política Exterior y Política de Defensa en....

circundante. Los problemas de la Defensa son una componente obligada dentro de esta política así definida. Más aún lo es si Chile estará cada vez más volcado al exterior y dependeremos crecientemente de condiciones externas para nuestro bienestar y seguridad. Las ventajas de incorporar a las FFAA al sistema de política exterior son múltiples:

A. Introduce una visión necesaria. La visión de las relaciones exteriores de las FFAA es básicamente estratégica. Este ángulo es esencial dentro de un sistema internacional donde las relaciones entre estados son en gran parte relaciones de poder.⁷⁹ B. Otorga un rol constructivo a los servicios armados en tiempos de paz. Las FFAA son necesarias en todo tiempo. El aporte militar oportuno a la política exterior bien puede evitar conflictos latentes no evidentes para la civilidad; por demás, la ausencia de enfrentamiento no implica que la fuerza o su disponibilidad está ausente en la política internacional. Muchas veces la paz depende precisamente de su presencia o potencial uso. El empleo político limitado de medios navales, terrestres o aéreos en situaciones no bélicas puede contribuir positivamente al logro de objetivos externos perseguidos juiciosamente.⁸⁰ C. Un aporte positivo en tiempos de paz

⁷⁹ La visión estratégica de las relaciones internacionales se funda en el concepto moderno de estrategia militar que enfoca el estudio del empleo de la fuerza en todo tiempo y lugar. Los Principios Estratégicos contemporáneos dejaron hace tiempo de ser equivalentes a los 'Principios de la Guerra', vid.: Meneses, Emilio. 1987. "El Concepto de Estrategia", Mimeo, Instituto Ciencia Política, U. Católica de Chile, 10 pp. Un segundo aspecto importante a tener presente en la visión internacional estratégica de los militares son su concepción 'realista' del sistema internacional y la clara distinción que realizan entre análisis estratégico y decisión estratégica, vid. Garnett, John. 1975. "Strategic Studies and its Assumptions", en J. Baylis, K. Booth, J. Garnett y P. Williams. 1975. *Contemporary Strategy. Theories and Policies*. Croom Helm, London. pp. 3-21.

⁸⁰ Existe amplia referencia al empleo de los medios navales en tiempos de paz: Cable, James. 1981. *Gunboat Diplomacy, 1919-1979: Political Applications of Limited Naval Force*. Macmillan, Londres; 1985. *Diplomacy*

contribuye a la autoestima y enriquece el propósito de las FFAA. Así, dejan de convertirse en un mero actor pasivo solo con poder de veto en situaciones coyunturales y dramáticas. Y cuarto, contribuye a retroalimentar la visión del mundo que tienen las FFAA, haciéndola más variada y balanceada.

En un orden de cosas más propiamente militar, la participación de las FFAA en la formulación de la política exterior le significa dos beneficios directos en el ámbito de la Defensa: por una parte, esta acción más intensa y protagónica les ayuda a orientar y fundamentar los objetivos políticos que sustentan los planes de guerra.⁸¹ Por otra, les orienta a estructurar el gasto en defensa tomando en consideración mayor cantidad de información y factores. Del mismo modo las adquisiciones militares —en el país y en el exterior— son realizadas con un mejor conocimiento de los factores políticos implicados, de las opciones abiertas y de los mercados disponibles.⁸²

En este sentido, es pertinente proponer la creación de un Consejo de Política Exterior que dependería operativamente del Ministerio de Relaciones Exteriores. En este consejo participarían representantes de la anterior repartición, del Ministerio de Defensa (el secretario de la cartera y el Jefe y el Subjefe del Estado Mayor de la Defensa), de los Ministerios de Agricultura

at Sea. Macmillan, Londres; Booth, Ken. 1980. *Las Armadas y la Política Exterior*. Instituto de Publicaciones Navales, Buenos Aires; 1985. *Law, Force & Diplomacy at Sea*. Allen & Unwin, Londres, pp. 97-220; Luttwak, Edward. 1974. *The Political Uses of Sea Power*. The Johns Hopkins U. Press, Baltimore.

⁸¹ Un ejemplo importante de la ausencia de consideraciones políticas en la confección y actualización de un plan de guerra es el caso alemán del Plan Von Schlieffen contra Francia. Este no tenía objetivo político definido a extraer de su adversario y no consideró que la invasión de Bélgica apuntaba directamente contra el interés estratégico manifiesto de Gran Bretaña.

⁸² *Op. cit.*, Meneses, Emilio y Navarro, Miguel; "Política de Defensa: el caso.....".

y Economía, el representante de Pro-Chile, etc. Este organismo estaría encargado de proponer iniciativas al Ejecutivo y evaluar acciones y políticas relacionadas con el área externa.

ORGANIZACION DE LA DEFENSA

En nuestro concepto, el pasado gobierno militar vió limitada su capacidad para reformar la Defensa, entre otras razones por la estructura de poder en la que participaron las FF.AA.⁸³ Cada rama administró independientemente sus recursos y hubo razones de equilibrio político para ello, por cuando una de ellas asumió el rol del Ejecutivo y todas, más Carabineros, desempeñaron el papel Legislativo. La reforma del futuro debe ser para beneficiar a las FFAA en su función primordial y no para limitarlas o castigarlas. Un aspecto importante a considerar en el presente lo constituye la necesidad de introducir ciertas modernizaciones y ajustes al sector Defensa teniendo cuenta el proceso de normalización democrática que vive Chile. Tal como lo señalara Alfred T. Mahan y como lo demuestran estudios recientes, las reformas en el sector Defensa deben venir del exterior, las fuerzas armadas por sí mismas no están en condiciones de realizarlas.⁸⁴

La organización del ministerio en cuestión es posiblemente uno de los aspectos más débiles y que requiere más adecuaciones en el Ejecutivo. Las fuerzas armadas chilenas son instituciones sólidas y maduras, pero que han crecido y desarrollado dentro de un marco de cierta mutua prescindencia y adscritas a un ministerio que no tiene las herramientas para administrar adecuadamente la Defensa en su conjunto. Las razones que llevaron a esta situación son de larga data y de

⁸³ Esta visión es plenamente coincidente con las expresiones vertidas por el Gral (R) Alejandro Medina L., en un seminario realizado en CEPAL en Agosto de 1988.

⁸⁴ *Op. cit.*, Gorman, en Clark, Chiarelli, McKittrick y Reed., p. 294.

diversa naturaleza, destacándose aquellas de carácter histórico, otras de índole económica y también el tipo de estructura jerárquica al interior de las mismas FF.AA.

La existencia de verdaderas cuotas fijas de asignación de recursos dentro de las instituciones armadas, como vimos anteriormente, tiende a perpetuar una posición de independencia y producir una aversión burocrática a todo intento por centralizar decisiones o delegar funciones en un organismo suprainstitucional. Este es el motivo que explica que la necesidad más urgente de reorganización que tienen las instituciones armadas, esto es, la obtención de un Estado Mayor de la Defensa Nacional (EMDN) con efectivo poder de planificación, conducción de políticas y de administración de presupuesto, no podrá ser una iniciativa que nazca de ellas mismas, porque implica que renuncien a cierto grado de autonomía. La iniciativa deberá necesariamente provenir desde fuera.

Un punto esencial reside en la necesidad de que la organización de tiempos de paz sea la misma que funcionará durante un conflicto. Podrá parecer redundante la afirmación anterior, pero en tiempos de cambios lo evidente puede ser olvidado. La experiencia indica que la asignación de los mismos individuos y organismos sobre el control y planificación del aparato defensivo tanto para situaciones de paz como guerra redundan en una superior eficiencia de combate.

Otro aspecto importante de una modernización en la organización es asegurar que el mando político tenga el adecuado control del aparato de la Defensa y pueda obtener el mejor asesoramiento militar sin que éste sea distorsionado por las naturales rivalidades entre los servicios armados. Por otra parte, la falta de adecuada y efectiva asesoría militar, por el motivo que se sea, redundará en que ese rol terminará siendo monopolizado por civiles, pertenecientes o ajenos a la comunidad de Defensa, los que, si bien son necesarios, sería conveniente que tengan una contrapartida militar que produzca un necesario equilibrio.

La tarea más importante que le espera a los gobiernos civiles de los años noventa es realizar precisamente la moderni-

zación antes mencionada. En términos más precisos esta medida debería consistir, dentro del Ejecutivo al menos, de los siguientes pasos:

Primero, la creación de una Subsecretaría de Defensa, con recursos y administración independientes, cuya función será proponer al Poder Legislativo la asignación del presupuesto a las instituciones armadas conforme a una nueva disposición legal, y elaborar, en conjunto con el Estado Mayor de la Defensa Nacional (EMDN), la planificación y coordinación a nivel nacional de la defensa, conforme a directivas del Ejecutivo. El EMDN dependerá de esta nueva subsecretaría. Segundo, la Jefatura del Estado Mayor de la Defensa nacional será ocupada por el oficial general más antiguo de todas las FF.AA, su permanencia en el cargo podrá ser igual al de los jefes de las fuerzas armadas, sin ser necesariamente simultánea; su nombramiento será prerrogativa del Presidente previa consulta al Senado. Para asegurar un adecuado conocimiento y familiaridad en el funcionamiento del EMDN, los oficiales generales que ocupen la jefatura y subjefatura deberán tener una experiencia previa de al menos cuatro años en cargos subalternos en aquella repartición. Tercero, para garantizar la efectiva autoridad de esta nueva jefatura en la estructura ministerial, se considerará integrarlo como el miembro más antiguo de la Junta de Comandantes en Jefe o de Jefes de Estados Mayores institucionales, según aconseje los estudios que en esta materia se realicen. Igual criterio corresponderá para el Consejo de Seguridad Nacional.⁸⁵

Cuarto, la formación de un escalafón de empleados civiles en el Ministerio de Defensa, destinado a darle continuidad, efectividad y flexibilidad a la administración central de la Defensa, así como también dentro de cada una de las tres

⁸⁵ De consultarse la supresión de las comandancias en jefe y su reemplazo por las jefaturas de estados mayores, el Jefe del EMDN podría ser el único miembro uniformado que integre el Consejo de Seguridad Nacional.

instituciones armadas. La selección, preparación profesional y remuneraciones de estos funcionarios guardarán relación a las de los oficiales de los servicios armados. Las carreras profesionales de estos servidores públicos podrán terminar en el cargo de Subsecretario.⁸⁶ Quinto, la creación de un fondo de investigación y desarrollo para proyectos de Defensa, administrado por una oficina especializada dependiente del EMDN. El objeto de este fondo será la promoción de estudios, conocimientos y tecnología en el área de la Defensa ampliamente definida, conforme a directrices y a prioridades fijadas por el EMDN. A este podrán presentar proyectos las FF.AA. y sus empresas filiales, las universidades, centros de investigación y las empresas privadas. Sexto, dotar a la Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos, esta vez como repartición dependiente del EMDN, de los medios y atribuciones efectivas para seleccionar y preparar a los oficiales jefes enviados por las instituciones armadas al curso de Alto Mando, requisito necesario para posteriormente ascender a la categoría de oficiales generales, previa la aprobación del Senado de la República.

Las anteriores medidas significarán cambios importantes en la estructura de la Defensa en Chile. Estas modernizaciones han ocurrido en otros países a costa de grandes sacrificios. En Argentina, por ejemplo, sólo se produjeron después de una dolorosa derrota militar; en Gran Bretaña ocurrieron tras un largo proceso de prueba y ajuste durante la postguerra, los dos últimos pasos fueron precisamente antes y después de la Guerra del Atlántico Sur. En los Estados Unidos la situación es intermedia, las reformas realizadas a fines de la década de los años cuarentas no lograron crear un estado mayor totalmente centralizado que ha redundado en diversas ineficiencias, quienes

⁸⁶ Un buen modelo para estudiar la manera de crear este cuerpo de burócratas civiles es la experiencia recogida por el Ministerio de Defensa Británico, en donde los funcionarios civiles representan casi un 25% del total de los recursos humanos de esa repartición. Otra fuente de experiencia valiosa en nuestro caso es la del Servicio Exterior.

más han abogado por llevarlas adelante hasta conseguir una mayor centralización y control civil han sido oficiales generales del Ejército y algunos secretarios de defensa.⁸⁷

Los beneficios que podemos esperar de las medidas antes mencionadas son, entre otros, los siguientes: Primero, una mayor centralización e integración de la Defensa, haciéndola efectivamente multidimensional; segundo, se asegura un adecuado control político de la misma y facilita el escrutinio del Ejecutivo y del Parlamento; y tercero, los recursos asignados al sector Defensa serán asignados con criterios más transparentes de costo/eficiencia, incentivando a que las FF.AA, sin perder su individualidad e independencia de criterio, adopten métodos reconocidamente rigurosos y efectivos para desarrollar sus planes de inversión.

Otro importante aspecto de la organización de la Defensa es su relación con el Poder Legislativo. Aquí destacan tres elementos a considerar: Primero, el Senado determinará el ascenso de los oficiales superiores a los grados de general o almirante conforme a normas objetivas y transparentes, previo informe de la Comisión de Defensa respectiva, y así recuperará una atribución que le otorgaba la Constitución de 1925. Esta medida requiere de una reforma a la legislación vigente. Segundo, el Congreso aprobará el presupuesto corriente del Ministerio de Defensa; para lo cual el EMDN elaborará anualmente un Libro Blanco que incluirá, además del presupuesto y la planta, a los objetivos, las doctrinas y la política de Defensa del Ejecutivo. Tercero, para obtener un necesario balance en la formulación de la política de defensa y en la asignación de los recursos necesarios, las comisiones de Defensa de ambas cámaras —con ocasión de la aprobación del presupuesto— deberán asesorarse de diversas fuentes, entre las que deberían destacar, su propio cuerpo de asesores especializados, el equipo de especialistas civiles y militares

⁸⁷ *Op. cit.*, Jones, Gorman y Odeen, en *The Defense Reform Debate...* pp. 272-304.

dependiente del EMDN y las jefaturas y estados mayores de las FF.AA. mismas.⁸⁸

Un aspecto adicional y significativo en relación al Parlamento, es que no hay disposición o reglamento que valga si este poder del Estado no se interesa, participe y desarrolle una tradición de compromiso con la formulación de la política de defensa. Los parlamentarios tienen una herramienta muy importante para modelar y encauzar la política militar, esto es, la votación anual del presupuesto y su poder para modificar y mejorar la ley orgánica de las FF.AA. El empleo juicioso de estas facultades permitirá darle un claro sentido a una paulatina modernización y mejor asignación de recursos dentro de este sector. Esto se logrará en gran medida si hay un número creciente de diputados y senadores interesados, concedores y debidamente asesorados en estas materias.

VI MODERNIZACION O REFORMA

Proponer una agenda para la Defensa en un contexto de cambio político, de restricciones presupuestarias y en medio de un ambiente de difíciles relaciones civil/militares implica correr el riesgo de caer en el "fuego cruzado" del debate nacional que se ha producido en torno a estos temas. Los peligros implícitos no están —mayormente— en que las proposiciones sean desoídas sino en que sufran una interpretación premeditadamente torcida por quienes, ubicados en posiciones de análisis, informan y asesoran tanto al liderazgo político como a las jefaturas militares. Hay razones derivadas de la contingencia política, de la lógica burocrática, de ciertas percepciones corporativas distorsionadas y de las ambiciones profesionales,

⁸⁸ *Ibid.*, esta facultad en el Congreso norteamericano permite que las diferentes visiones de las FF.AA. se puedan conocer públicamente, permitiendo que los legisladores y la opinión pública puedan tener más elementos de juicio, ver: Hobkirk, Michael. 1984. *The Politics of Defence Budgeting. A Study of Organization and Resource Allocation in the United Kingdom and the United States.* Macmillan-R.U.S.I, London. pp. 59-65.

que hacen natural este tipo de situaciones. A pesar del peligro, el objetivo central de este estudio no se pierde necesariamente, esto es, la identificación de áreas críticas en la Defensa Nacional, en donde es posible focalizar esfuerzos para mejorar en términos de eficiencia y eficacia.

Tal como lo indicara un oficial del ejército norteamericano, es difícil determinar en el mundo militar lo que debe cambiarse y lo que no puede modificarse, pero ambos asuntos deben quedar claramente definidos. Para llegar hasta aquel punto se requiere de una actitud responsable, ya que ambos aspectos son extremadamente importantes. El intento de reforma debería provenir del deseo de hacer cambios para mejorar, aunque la mejor de las intenciones no garantiza los resultados deseados. En el mundo militar los cambios siempre generan resistencia, la cual no es producto de la conspiración sino de características intrínsecas a las FF.AA. Ellas provienen primero, de la naturaleza de la guerra, para la cual se preparan; segundo, de la autoridad centralizada, necesaria para el monopolio estatal de la fuerza, y tercero, de la ejecución descentralizada, que requiere de autonomía de parte de las entidades que la realizan.⁸⁹

La crítica, por fundada que sea, no implica reforma en sí misma. Para alcanzar la reforma exitosa, la fuente de la crítica no sólo debe ser capaz de identificar los obstáculos que yacen en el camino sino que debe ganar el apoyo de la autoridad estatal y la cooperación de las partes involucradas a fin de llevar adelante los cambios. "El costo, infrecuencia e incerteza de la guerra genera un conservantismo que permea toda la actividad militar. La obligación de la prueba en la argumentación por el cambio recae claramente en los abogados de la reforma". Por ello, "muchas reformas militares importantes han sido sólo posibles en la estela de evidencia irrefutable de la necesidad de reforma; desafortunadamente, esa evidencia ocurre

⁸⁹ Lupfer, Timothy. 1987. "The Challenge of Military Reform", en *op.cit.* Asa Clark et al., pp. 23-32.

a menudo bajo la forma del desastre estratégico".⁹⁰ En tiempos de paz la identificación de los puntos críticos constituye sólo un paso, la autoridad política que adopte y dé su apoyo a aquellas sugerencias puede iniciar el cambio, pero no podrá consumarlos por sí sola. La reforma exitosa sólo es posible si el liderazgo político es capaz de concitar y dirigir el esfuerzo corporativo de todo el aparato militar, y esto no es fácil, particularmente en el caso de un gobierno, como el actual, que anteriormente fue oposición a un régimen autoritario de uniformados.

Aceptar la dificultad de los cambios en el aparato militar, implica recorrer nada más que una parte del camino, las proposiciones deben ser claras y materialmente factibles. Esto constituye un paso relevante, puesto que supone que al menos los que abogan por los cambios, la autoridad competente y los uniformados están de acuerdo sobre aquellos aspectos que es preciso mejorar. Una vez que exista una visión compartida de los hechos que producen un problema militar en particular, es preciso identificar la relación dominante entre causa y efecto que sugiere la evidencia. Una vez realizados estos dos pasos se podrá hacer un juicio y desarrollar un concepto que guíe el cambio.⁹¹

Un tercer aspecto esencial para lograr el apoyo de la burocracia militar es la aceptación de la responsabilidad administrativa por parte de quienes proponen y realizan las modernizaciones. Sin responsabilidad funcionaria las instituciones serán renuentes a comprometerse en modificaciones o adecuaciones que, aunque bien diseñadas, siempre involucran riesgos para los legítimos intereses corporativos de los cuerpos armados. Mutua confianza y la noción de riesgos y responsabilidades compartidos son ingredientes necesarios para conciliar puntos de vista, cooperar con la autoridad política y sugerir mejoras a medida que las reformas se van implementando.

⁹⁰ *Ibid.*, p. 25.

⁹¹ *Ibid.*, pp. 29-30.

En otra dimensión, para hacer posible cambios para mejor, no sólo es necesario que haya consenso sobre ellos y voluntad colectiva para realizarlos, sino también debe haber pleno acuerdo sobre aquellas materias en donde no es posible ni deseable los cambios. En el caso chileno, en el presente, existen bastantes aspectos sobre los cuales el liderazgo político ha sido ambiguo, entre ellos destacan el debate institucional/ocupacional, la supuesta "democratización" de las FF.AA, los intentos de revisar las leyes reservadas del cobre, las posibles modificaciones a aspectos de la Constitución, del Consejo de Seguridad Nacional y de la Ley Orgánica de las FF.AA., etc. Más importante que una declaración pormenorizada de aquellos puntos en donde no se intentará modificaciones, lo deseable es una actitud clara y decidida sobre aspectos fundamentales de política de Defensa que inspiren confianza, produzcan tranquilidad en los mandos, conciten respeto y ejerzan un genuino liderazgo por parte del gobierno en ejercicio. Las facultades de las fuerzas armadas y sus mandos no sólo tienen que estar claramente dichas en la legislación, sino tienen que tener que ser congruentes y funcionales en la práctica cotidiana. En este sentido no está demás recordar la premonición de D. Eisenhower: "Cuando la responsabilidad militar es poco clara... el control civil es incierto".⁹²

Por último, queda el problema de definir si los cambios que deberán ocurrir en el futuro cercano son materia de una reforma o de una modernización. La diferencia no es trivial, en particular en los estadios iniciales de la discusión sobre los temas de una agenda para la Defensa en un período de redemocratización. Hablar de reforma implica suponer cambios profundos y radicales, que pueden incluso afectar al carácter y esencia de los cuerpos armados. Pocos líderes políticos, jefes militares o académicos especializados son partidarios de llegar

⁹² En *op.cit.*, Gorman, p. 295.

tan lejos.⁹³ No obstante el hecho que las transformaciones radicales están fuera de discusión, los puntos abordados por esta agenda, sin ser exhaustivos, indican un grado de atención y dedicación importantes. En otras palabras, el esfuerzo requerido para abordar los temas planteados por una agenda de modernización y ajuste, como la aquí expuesta no será despreciable. Un punto a favor de las posibilidades para que una modernización tenga acogida tanto entre los líderes políticos como los uniformados es la experiencia que indica que las burocracias tienden a aceptar más fácilmente ajustes en sus roles y misiones en tiempos de escasez relativa o activa competencia por recursos, situación que bien puede ser la de la Defensa en Chile en la década de los noventa.

CONCLUSION

La Defensa Nacional presenta una nutrida agenda de modernización para el gobierno iniciado en Marzo de 1990. Las dificultades que emergen al abordar estos problemas son tan grandes como lo son la importancia de los temas que hay que resolver. Por una parte, las FF.AA. desconfían de aquellos partidos políticos e individuos que en el pasado no estuvieron a la altura de las circunstancias para dar solución a las dificultades —económicas y sociales— que experimentaron los uniformados. Por otra, las diversas entidades políticas democráticas, y en especial las que fueron oposición al gobierno militar, han descubierto la necesidad de cambiar su actitud frente a los asuntos relacionados a la Defensa y esperan tener una oportunidad para demostrarlo.

Seis grandes áreas son las que concentran la agenda de los problemas del sector Defensa. En primer lugar, realizar un análisis sobre la necesidad de una política de defensa en Chile para la década de los años noventa. Esto constituye un ejercicio

⁹³ Una reforma profunda no tiene justificación, ni en el ámbito político, administrativo, económico-financiero o profesional.

que deberán abordar conjuntamente civiles y militares. Su ejecución permitirá comparar y emplear diversos enfoques y criterios para llegar a un resultado concreto.

Segundo, las FF.AA. chilenas son entidades con fuertes tradiciones y marcados rasgos propios, que les han llevado a desarrollar perfiles profesionales originales y sólidos, que aparte de ser útiles a sus respectivas misiones son garantes de su integridad vocacional. Por su desempeño, la nación debe sentirse orgullosa de poseer estas instituciones. No obstante, sus diferencias doctrinales les hacen renuentes a colaborar todo lo que el país y sus limitadas finanzas desearan en el sentido de una mayor eficiencia. Esta colaboración debería ir acompañada de la búsqueda de un equilibrio y complementariedad física entre ellas.

Un tercer aspecto será el estudio de los recursos necesarios para este sector y de la forma que el fisco deberá financiarlo. Actualmente, la asignación de recursos en Defensa es ineficiente por carecer de mecanismos centralizados y de visión conjunta, que distribuyan parte o todo el presupuesto con criterios de costo/eficiencia informados por un diagnóstico político-estratégico aceptado por todas las instituciones involucradas.

Cuarto, las instituciones armadas deberán colaborar y participar en la formulación de la política exterior. Las ventajas de su incorporación permitiría superar muchos problemas que fueron endémicos a la política exterior realizada entre 1943 y 1973. Para este fin se sugieren medidas concretas al nivel de la planificación y formulación de política externa.

Quinto, es en la dimensión organizativa en donde el sector Defensa demanda de un gran esfuerzo modernizador para superar evidentes deficiencias. La defensa requiere de una mayor centralización, de un escalafón civil que le confiera continuidad, de un Estado Mayor de la Defensa con nuevas y claras atribuciones, de criterios de eficiencia para asignar recursos económicos y humanos, en fin, de una estructura administrativa que en su conjunto permita un mejor control

político sobre las instituciones armadas, sin que éstas vean disminuidos su espíritu de cuerpo, su moral y la operatividad y eficacia militar.

Por último, la modernización debe explicitar claramente aquellos aspectos que es deseable que permanezcan tal cual están. Lo que el país y su seguridad externa requieren es modificar aquellos aspectos donde el aparato de la Defensa es deficiente o donde hay lagunas, debido a la carencia de atribuciones o a la falta de mecanismos y personal idóneo que aseguren continuidad. Con todo, el sector no requiere de reformas drásticas, sino más bien unas fuerzas armadas dispuestas a cooperar constructivamente y un liderazgo político con voluntad y técnicamente capacitado para realizar los mínimos cambios necesarios para dotar a la Defensa de un sistema integrado de planificación, para la asignación eficiente de recursos y para una efectiva coordinación y complementariedad entre las instituciones armadas.

Habrà mucha inercia que vencer, dentro y fuera del Ministerio de Defensa, para abordar estos cometidos. Los servicios armados no han realizado ni realizarán por sí solos esta tarea, el deber de hacerlo lo tiene el liderazgo político civil, tanto a nivel del Ejecutivo como del Legislativo. Son estos líderes los llamados a desarrollar una estrategia de la acción que les permita asumir esta agenda con el menor costo para la democracia que nace y con el máximo de beneficios para el país y sus fuerzas armadas.

Cuadro 6
 GASTOS DE DEFENSA Y PERSONAL UNIFORMADO DE ARGENTINA,
 PERU Y CHILE EN LA DECADA DE LOS SESENTA
 (Gasto en US\$ millones)

Países\Año	60	61	62	63	64	65	66	67	68	69
Argentina	289	331	405	300	341	428	510	s/d	s/d	434
Perú	48	67	69	97	105	122	133	186	153	174
Chile	103	113	137	108	119	136	136	141	133	125

Personal Militar (miles)

Países\Año	60	61	62	63	64	65	66	67	68	69
Argentina	130	130	121	130	118	132	133	143	144	145
Perú	42	43	55	53	49	50	50	50	50	51
Chile	41	41	45	42	47	45	66	63	63	64

Fuente: "The War Correlates Project, 1816-1980", Inter-University Consortium for Political Information, University of Michigan.