

Jorge Riquelme Rivera

LOS APORTES DEL MERCOSUR A LA SEGURIDAD SUBREGIONAL

UN ENFOQUE DESDE LA SEGURIDAD Y
DEFENSA NACIONAL DE CHILE



Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos

ANEPE

JORGE RIQUELME RIVERA

LOS APORTES DEL MERCOSUR A LA SEGURIDAD SUBREGIONAL

**UN ENFOQUE DESDE LA SEGURIDAD
Y DEFENSA NACIONAL DE CHILE**



Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos

Colección Investigaciones N° 21

Copyright 2009 by: Jorge Riquelme Rivera

Noviembre 2009

Edita ANEPE

Registro de Propiedad Intelectual N° 187.523

ISBN: 978-956-332-397-9

(Volumen 21)

ISBN: 978-956-8478-00-1

(Obra completa Colección Investigaciones ANEPE)

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

Diseño portada: ANEPE

Impreso en los talleres de Alfabeta Artes Gráficas, Carmen 1985

Derechos Reservados

Impreso en Chile / Printed in Chile

El presente trabajo corresponde a la tesis que el autor realizó para obtener el grado académico de Magíster en Estudios Internacionales de la Universidad de Chile, el año 2008. En consecuencia, es de su exclusiva responsabilidad y no representa, necesariamente, la opinión del Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile, ni de la Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos (ANEPE).

ÍNDICE



Agradecimientos	7
Abstract.....	9
Prólogo.....	11
Introducción.....	17
 Capítulo I. El escenario internacional contemporáneo	
1. El mundo tras el fin de la Guerra Fría.....	31
2. La integración como estrategia en el mundo global. El caso del MERCOSUR y sus efectos en la seguridad subregional	38
 Capítulo II. La política exterior de Chile durante los gobiernos de la Concertación: el caso del MERCOSUR	
1. La reinserción internacional de Chile y la política de defensa	57
2. La política exterior de Chile hacia el entorno regional.....	65
3. El proceso de asociación de Chile al MERCOSUR.....	74
 Capítulo III. Las iniciativas de seguridad en el contexto del MERCOSUR y sus efectos en la cooperación en seguridad y defensa	
1. Los planteamientos del MERCOSUR acerca de la seguridad subregional	91

2. La integración subregional y la cooperación en
defensa entre los países del MERCOSUR 106

**Capítulo IV. La seguridad y la defensa de Chile en el
contexto del MERCOSUR**

1. La rearticulación de la seguridad nacional en un
contexto de integración, una perspectiva chilena..... 121

2. La política de defensa chilena en el contexto del
MERCOSUR..... 131

Conclusiones..... 151

Bibliografía 169

AGRADECIMIENTOS



En primer lugar, el autor agradece la inestimable orientación que le dedicó la profesora Paz Milet García del Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile, en su calidad de profesora guía de esta investigación. Asimismo, los valiosos comentarios que le brindaron los profesores José Morandé Lavín y Gilberto Aranda Bustamante, director y coordinador académico del mismo Instituto, respectivamente.

Por último, también desea reconocer el valioso y constante apoyo que siempre le han entregado María Isabel Rivera, Jorge Riquelme González y Andrea Villar. Desde luego, la responsabilidad de este trabajo es exclusivamente del autor.

ABSTRACT

This book analyzes the integration process of the Southern Common Market (MERCOSUR) and its effects on sub regional security. In that direction, it states that the development of the block supposes an increase in terms of cooperation in security and defense issues, as well as a diminishing of mutual mistrust hence, a change in the conflict hypothesis, fostering the establishment of a "security pluralist community" in the Southern Cone. By doing this, this book search for the specific consequences of the agreements on security issues within this block, specially the Political Declaration of MERCOSUR, Bolivia and Chile as Peace Zone, dated July 1998 and, also makes some reflections about the adaptations carried on in this process by the Chilean defense policy, that has implied an increase on the cooperation features and the declining of the classical deterrence.

PRÓLOGO

La integración ha sido uno de los temas que más interés ha suscitado entre los internacionalistas durante las últimas décadas. Ya sea desde los estudios de sistemas comparados, el enfoque funcionalista o la mirada federalista, las tendencias a la integración de diversos Estados y economías han despertado la atención de especialistas pioneros, entre los cuales Karl Deutsch resulta especialmente destacable.

En este cuadro, la globalización y la interdependencia han fungido como telón de fondo de procesos tan diversos como la Unión Europea, el Tratado Comercial de América del Norte (NAFTA), y el propio Mercado Común del Sur (MERCOSUR) en el caso de la subregión, sin olvidar las experiencias de la Asociación del Sudeste Asiático (ASEAN), la Comunidad del Caribe (CARICOM), el Mercado Común Centroamericano (MCC)¹ y la recientemente estrenada Unión Suramericana de Naciones (UNASUR).

Este abanico de opciones de integración van desde las Uniones Aduaneras, los Mercados Comunes con libre circulación de factores productivos (es decir, además de servicios, capitales y los propios seres humanos), la creación de órganos comunes (con Europa con un Parlamento y un Banco Central Común para citar solo algunos ejemplos), y la política monetaria común, cuyo máximo emblema es la génesis del euro en el viejo continente.

¹ A este respecto, hay que mencionar los esfuerzos pioneros del Área de Libre Comercio de América Latina hacia la década del 50 del siglo XX y la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) de los ochenta del siglo pasado.

De esta manera, la integración se revela como una necesidad para los países en proceso de desarrollo, que apuntan a una estrategia de aumentar su poder, participación y negociación en los asuntos internacionales, mediante mecanismos que atenúen sus asimetrías iniciales para comprender un todo más armónico.

Como se puede apreciar, los procesos referidos cumplen dichas condiciones mediante un consenso político activo en torno a aspectos principalmente económicos. La propuesta de Integración del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) recoge dichas máximas, aplicándolas en primer lugar a una disminución arancelaria progresiva para establecer en el futuro una Unión Aduanera y, eventualmente, un Mercado Común.

Esta priorización de las relaciones comerciales y financieras, sin embargo, ha sido fuertemente respondida desde otros programas con un fuerte corte contestatario, que desde la propia Sudamérica han abogado por el énfasis social de toda integración. Con ello, de paso se recupera cierta tradición de hispano-americanismo o hispano-luso americanismo, presente el primero desde Francisco Miranda y Simón Bolívar, y el segundo con intelectuales como José Martí, que excluye el panamericanismo impulsado por Washington por lo menos desde 1889.

Bajo dichas premisas, y la voluntad política de los líderes antisistema de darle la vuelta a la lógica capitalista para recentrarse en el desarrollo social (o de los pueblos, como enfatizan), nace el ALBA (Alternativa Bolivariana para las Américas). En sus aspectos declarativos, el proyecto bolivariano pretende reemplazar la competencia económica por la solidaridad y la cooperación latinoamericana en áreas como la pobreza, la desigualdad social, el desempleo, las negociaciones internacionales en bloques subregionales, y todo bajo el papel central del Estado.

No obstante las diferencias de enfoques, los temas relativos a la seguridad y la defensa son omitidos o relegados a un papel secundario. Tal vez porque se observa que uno de los últimos objetivos de los procesos de integración son precisamente sus sistemas ofensivos/defensivos. La experiencia indicaba que las alianzas defensivas se hacían bajo disparidad de fuerzas, tal

como acaeció en el caso del Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR) firmado hacia 1947 en Río de Janeiro, y que a partir del conflicto por las islas Malvinas (1982) perdió toda vigencia.

Teniendo presente que las razones que signaron la obsolescencia del TIAR –principalmente una relación asimétrica abismal entre sus componentes en favor de Estados Unidos– fueron potenciadas por la transformación del sistema de seguridad hemisférico luego del fin de la Guerra Fría, Jorge Riquelme Rivera se anima a avanzar en una hipótesis de integración de los aparatos armados en un contexto subregional. Según él señala en su introducción, interesa:

“...examinar el proceso de integración que implica el MERCOSUR desde la perspectiva de la seguridad subregional; indagar las características específicas de los acuerdos en materia de seguridad en este bloque; y definir las adaptaciones llevadas a cabo en la política de defensa de Chile a partir de su asociación al MERCOSUR” (página 22).

Es que, aun cuando históricamente los Estados a través de sus gobiernos se mostraron más bien renuentes, cuando no francamente refractarios a profundizar en el ámbito de la integración en seguridad y defensa, la subregión sudamericana comienza a mostrar ciertos síntomas alentadores respecto de la cooperación militar. Aunque no se trata de integración propiamente tal, podrían estar sentándose los cimientos de dicha etapa. Las medidas de confianza mutua, los ejercicios combinados y particularmente la experiencia de cooperación en Haití confirman estas apreciaciones.

Sobre dichos tópicos reflexiona Jorge Riquelme Rivera, en una obra que presenta originalmente un cuerpo equilibrado, bien redactado y claro acerca de las potencialidades y beneficios de la integración en el área de la defensa de los países que forman parte del MERCOSUR. El autor realiza un riguroso trabajo de recopilación bibliográfica de especialistas en la materia, a lo que agrega entrevistas a expertos y actores de la comunidad de la defensa.

Lo anterior no descuida aspectos teóricos. El autor recoge el pensamiento de Karl Deutsch para tratar el tema de la integración desde el campo de la comunicación política, sendero que como se sabe, posteriormente prosiguieron estudiosos como David Mitrany desde el funcionalismo, así como Ernst Haas y Philippe Schmitter con una mirada neofuncionalista a los procesos de integración, teniendo todos como referencia la experiencia europea.

Este trabajo se inicia con un marco histórico en los primeros capítulos, revisando los pilares del sistema internacional contemporáneo de la Postguerra Fría, la potencia hegemónica y los actores regionales. Sobre dicho cuadro, se presentan las políticas generales de los Estados referidas a la acción internacional de la región sustentada por casi 20 años de régimen civil de corte electoral.

El autor explica la dinámica de inserción internacional de Chile bajo un contexto de globalización, ampliación de los mercados, desdibujamientos de fronteras e interdependencia. Junto con dichas tendencias, afloran conceptos como regionalismo abierto y la práctica *incrementalista* para explicar el accionar de Chile en su ámbito más próximo.

A continuación, los acápites siguientes se abocan al recuento de las iniciativas más específicas que en los ámbitos de la defensa y la seguridad, vigorizan la estrategia integracionista chilena de cara al MERCOSUR. Otro mérito es que junto a un detenido examen del caso chileno, el autor avizora el estado de dicho proceso en las sensibles relaciones entre Argentina-Brasil y Argentina-Uruguay, lo que constituye una tarea para futuras investigaciones que den cuenta de dichas especificidades. Queda, asimismo, abierta la pregunta a posteriores trabajos acerca de las consecuencias en el diseño de la integración en seguridad, que podría significar la eventual adhesión de Venezuela al bloque del MERCOSUR.

En síntesis, se trata de un trabajo que destaca por su tratamiento sistemático y equilibrado del tema, que ha sido históricamente abordado en sus dimensiones económicas y políticas, pero

que en la perspectiva de la seguridad y la defensa no ha tenido un desarrollo demasiado sobresaliente. Riquelme Rivera ayuda en buena medida a mejorar dicha reflexión. Adicionalmente, el referido autor abre nuevas vías de reflexión, explicitando ciertos derroteros en el ámbito de la integración de la defensa en el área MERCOSUR. Por lo anterior, por su lenguaje claro y sencillo, recomiendo tanto al lego como al iniciado en dichos temas, la lectura del texto que está en sus manos.

GILBERTO ARANDA
*Profesor Instituto de Estudios Internacionales
Universidad de Chile*

INTRODUCCIÓN

Reflexionar acerca de las características, las tendencias y el sentido de las tensiones y amenazas que se ciñen sobre el mundo constituye, para los efectos de esta investigación, una manera de analizar e interpretar la historia.

Desde este punto de partida, es posible apreciar que en la actualidad se asiste a una etapa trascendental de la historia mundial. Por estos días es notoria la fuerza y el dinamismo de una transformación de vastas proporciones, que tiende a discutir y replantear los elementos tradicionales que configuraban hasta el presente la convivencia en y entre las sociedades. En tal sentido, desde el año 1989 el sistema internacional ha sido el escenario de profundos cambios, que tienden a redefinir los tradicionales conceptos que determinaban a los modernos Estados nación independientes.

En efecto, el fin de la Guerra Fría generó a lo menos tres cambios fundamentales: primero, el colapso de ciertos regímenes, lo que supuso el término de las cosmovisiones asociadas a ciertas ideologías como opciones políticas; segundo, la transformación del antiguo balance de fuerzas entre las potencias estratégicas, lo que se tradujo en una situación caracterizada como transitoriamente unipolar; y tercero, la aceleración y dinámica que han adquirido algunos procesos internacionales, entre los que destaca el importante desarrollo de la globalización (Ministerio de Defensa Nacional 1997:43).

En este marco general, se acentúa el tránsito hacia un nuevo reordenamiento del mundo, que ha originado diversas tensiones en el heterogéneo sistema internacional y que ha producido una serie de notables transformaciones y redefiniciones en todos los

ámbitos. Tópicos relevantes para el desenvolvimiento de los países, como el principio de soberanía relacionado con la dinámica de los Estados nación, están siendo sometidos a una profunda redefinición, como efecto de fenómenos como la internacionalización de la economía y la transnacionalización de la producción.

En este marco, se tiende a favorecer una creciente red de interdependencia², donde las amenazas a la seguridad nacional de los países alteran su carácter y pueden ser enfrentadas de manera concertada y cooperativa entre los actores del escenario global. En este sentido, Barry Buzan y Gerald Segal sostienen que:

“Los Estados están tan inmersos en los mercados globales, las normas internacionales y regímenes, tratados y relaciones de poder e influencia desiguales, que cualquier pretensión de autonomía resulta absurda” (Buzan y Segal, 1998: 214).

Desde la perspectiva de la seguridad internacional contemporánea, como plantea José Morandé, a la preocupación tradicional de los Estados respecto de la guerra y la paz, la expansión hegemónica y los nacionalismos, se agregan ahora la posibilidad de extinción de la humanidad por la acción de armas de destrucción masiva, la destrucción progresiva del medio ambiente, la violación sistemática de los derechos humanos, la expansión y gravitación de las religiones y las nuevas amenazas de un terrorismo transnacional de gran impacto en la política mundial (Morandé, 2004: 53-54).

Este vertiginoso y complejo escenario de la Postguerra Fría, se vio nuevamente sacudido por los atentados sobre las Torres Gemelas en Nueva York y el Pentágono en Washington en septiembre del año 2001. Desde ese momento, los problemas de seguridad comenzaron a formar parte importante de las políticas de muchos de los países del globo, dando fuerza a una renovada

² Entiéndase interdependencia como dependencia mutua. Según Keohane y Nye, en los sucesos de la política mundial, ello se expresaría en las situaciones caracterizadas por efectos recíprocos entre países o entre actores de diferentes países (1988: 22).

agenda de seguridad. Si bien el impacto de estas nuevas prioridades se expresó más enérgicamente en Estados Unidos, no obstante es claro que estos nuevos impulsos también influyeron de manera notable en otras regiones, como es el caso de América Latina.

En esta línea, es indudable que la dispersión y la acción autárquica de los Estados no son una adecuada manera para resolver los conflictos y enfrentar las amenazas del mundo global. En este marco, se tiende a impulsar una progresiva red de interacciones que permitiría, sin recurrir a la guerra y la coerción, avanzar en la superación de las tensiones y los conflictos entre los actores del escenario internacional.

En este contexto mundial, en el ámbito hemisférico la caída del Muro de Berlín y el consecuente fin de la Guerra Fría, así como el apoyo de Estados Unidos y otros países latinoamericanos a Gran Bretaña durante la Guerra de las Malvinas, implicaron un profundo cuestionamiento del Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR). Si bien los atentados del 11 de septiembre de 2001 tendieron ciertamente a revitalizarlo, actualmente este mecanismo ha perdido toda vigencia y se caracteriza por su obsolescencia.

Al finalizar la Guerra Fría, sin que hayan emergido nuevos sistemas de seguridad alternativos a este instrumento, se desarrolló una crisis de las concepciones de seguridad dominantes durante el conflicto bipolar. Según el coronel argentino Hugo Cargnelutti, este anacrónico mecanismo surgido en 1947, fue concebido por Estados Unidos en el marco de su estrategia política de posicionamiento continental, teniendo como foco la amenaza soviética. Constituye una revisión de la decimonónica doctrina Monroe, en el sentido que sostiene que un ataque armado por parte de cualquier Estado extrarregional contra un Estado americano, será considerado como un ataque contra todos los Estados americanos (Cargnelutti, 1993: 63-64).

De manera más concreta, en su considerando 1º, el TIAR se planteaba como un acuerdo “destinado a prevenir y reprimir las amenazas y los actos de agresión contra cualquiera de los países

de América”, lo que permitía enfrentar eventuales amenazas en un área de influencia considerada propiamente norteamericana en el contexto del esquema bipolar.

Asimismo, este mecanismo se enfocaba en las amenazas militares extracontinentales, por lo que su institucionalidad llegada la década de los noventa, aparecía del todo inadecuada en un escenario de Postguerra Fría, global y transnacionalizado, que tendía a diversificar los desafíos y amenazas sobre unos Estados y poderes crecientemente desterritorializados.

Según Cargnelutti, en su fracaso influyó también la relación de interdependencia asimétrica entre los Estados Unidos y América Latina, lo que no posibilitó un esfuerzo común y consensuado entre los miembros; así como un escaso nivel de adaptación de su institucionalidad al cambio producido en la naturaleza de los conflictos (Cargnelutti, 1993: 159; también véase Gutiérrez, 2007: 313).

De este modo, este instrumento de seguridad hemisférica no llegó a implementarse como un sistema efectivamente colectivo, debido a su naturaleza unilateral y excluyente, lo que resultó en que la seguridad del hemisferio solo se haya planteado desde una perspectiva ideológica propia de la era bipolar, escasamente operativa, y careciera de legitimidad para todos los países de la región.

Con la determinante dependencia de este mecanismo a los postulados de Washington, finalmente el apoyo de Estados Unidos y de otros países de la región a Gran Bretaña durante la Guerra de las Malvinas hacia principios de la década de los ochenta, tuvo como efecto un profundo cuestionamiento de este instrumento ya durante largo tiempo puesto en entredicho.

En este complejo escenario, si bien la realidad hemisférica aparece fragmentada, no obstante se aprecia que las tendencias a la integración en seguridad han tenido un relevante impulso en el nivel subregional. La débil identificación de objetivos e intereses de seguridad en el marco continental, ha expresado la necesidad de un replanteamiento de las nociones hemisféricas de seguridad,

para proyectarlas hacia los ámbitos subregionales, en los cuales convergen efectivamente intereses en las áreas del desarrollo, la inserción internacional, los sistemas políticos, la solución pacífica de las controversias y las medidas de confianza mutua.

En esta línea, Francisco Rojas sostiene que en el ámbito político y económico, así como en el de la seguridad, el factor central del panorama sudamericano es el peso de las subregiones. Según este autor, son las áreas subregionales las que determinan la dinámica política efectiva y los avances concretos en cada una de estas materias. En sus propias palabras:

“Si bien es cierto que se mantienen factores de inercia derivados de la guerra fría, es en el accionar subregional en donde se superan con mayor facilidad y se establecen nuevos paradigmas interpretativos y nuevas formas de acción que favorecen la cooperación” (Rojas, 2000: 4).

En este marco general, tras el fin de la Guerra Fría y en un contexto regional definido por los procesos de transición democrática y por las consecuencias de la denominada década perdida, Brasil, Argentina, Paraguay y Uruguay constituyeron el Mercado Común del Sur (MERCOSUR), entre otros objetivos, como una manera de amoldarse a las nuevas condiciones de la realidad global. Más adelante, Chile y Bolivia se incorporarían al proceso como miembros asociados, dando lugar al denominado MERCOSUR ampliado.

Al presente, el bloque está conformado por Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay como miembros plenos –la entrada de Venezuela en esta calidad se encuentra pendiente, pues los congresos de Brasil y Paraguay aún no han aprobado el Protocolo de Adhesión– y por Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador y Perú como miembros asociados.

Este proceso de integración ha sido profusamente analizado desde el punto de vista económico-comercial. Sin embargo, no ha ocurrido lo mismo desde la óptica política. Desde la perspectiva metodológica, para la realización de esta investigación se efectuó una revisión bibliográfica que constató que los estudios e inves-

tigaciones enfocados en la seguridad subregional en el contexto del MERCOSUR son escasos, los que más bien se han abordado desde una perspectiva bilateral entre los países miembros del bloque. Incluso, prácticamente no existen investigaciones específicas referidas a la seguridad nacional de Chile y su política de defensa en el contexto del MERCOSUR.

Desde esta base, enfrentando este desafío metodológico y como un intento de llenar en parte este vacío bibliográfico, la investigación se concentra en el análisis de las iniciativas de seguridad y defensa en el MERCOSUR y en las repercusiones de estas en las concepciones sobre la seguridad y en la política de defensa de Chile.

De manera más específica, se pretende examinar el proceso de integración que implica el MERCOSUR desde la perspectiva de la seguridad subregional; indagar las características específicas de los acuerdos en materia de seguridad en este bloque; y definir las adaptaciones llevadas a cabo en la política de defensa de Chile a partir de su asociación al MERCOSUR.

En lo referido al concepto de seguridad, debe sostenerse primeramente que este concepto ha dado origen a una serie de debates en torno a su definición. En un nivel general, el término seguridad se refiere a estar libre de preocupaciones, sentirse a salvo de cualquier daño que pueda ser infligido por otro. Desde la perspectiva clásica de seguridad, esta se refiere de manera predominante al uso de la fuerza, como identificarlo, impedirlo, resistirlo, usarlo o amenazar con usarlo. Es decir, comprende los problemas fundamentales de la guerra y la paz y, por lo tanto, se vincula directamente con las atribuciones estatales (véase Bárcena, 2000: 12).

En similar perspectiva, durante el período de los regímenes militares en América Latina, el concepto predominante sostenía que la seguridad de los Estados y la extensión de sus fronteras, el carácter estratégico de los recursos naturales y el potencial conflicto con los países vecinos predominaban en la región, por lo que la seguridad de los países derivaba de la militarización de los Estados y en la acumulación de armamentos.

Más recientemente, el fin de la Guerra Fría y el aceleramiento del denominado proceso de globalización, incidieron en la forma y el contenido del antiguo y restringido sentido castrense de la seguridad. En esta línea, Francisco Rojas plantea que la seguridad es un concepto en disputa. La definición conceptual, los temas que se quieren abordar y su delimitación son el resultado de un proceso de carácter político. Es decir, lo que es seguridad para unos, puede ser fuente de inseguridad para otros. Según este autor, la seguridad es un concepto elusivo, que corresponde a una categoría amplia que trasciende lo puramente militar, para pasar a involucrar crecientemente aspectos no solo militares tradicionales. Por lo tanto, se requiere de nuevos elementos que permitan comprender el comportamiento de los actores, las estructuras que conforman y los procesos en que interactúan en el dinámico y complejo escenario internacional del presente (véase Rojas, 2000).

De este modo, el fin de la Guerra Fría, la emergencia de la interdependencia compleja y la prominencia de los factores económicos en los vínculos entre los Estados, significaron un punto de inflexión en las restringidas concepciones tradicionales acerca de la seguridad.

En este marco, en el año 1990 el secretario general de las Naciones Unidas encomendó la redacción de un texto sobre seguridad internacional. Este trabajo fue publicado en 1993 y analizaba las diversas alternativas que giran alrededor de una concepción no ofensiva de la seguridad.

A partir de ello, luego la Organización de Estados Americanos (OEA) también se hizo parte del debate, promoviendo la realización de Reuniones, Declaraciones, Grupos de Trabajo y Comisiones Especiales para analizar la materia. Con este conjunto de iniciativas, esta organización se incorporó de manera activa en la discusión sobre la problemática de la seguridad hemisférica, promoviendo desde entonces una concepción ampliada e integral sobre seguridad en conjunción con el concepto de cooperación internacional. Dicha concepción de seguridad enfatizaba su relación con el desarrollo económico y social, así como con los procesos de integración y asociación que paralelamente se desarrollaban.

También se realizaron, entre otras, las reuniones de Williamsburg, Bariloche, Cartagena, Santiago y México. Por último, el ámbito académico también cumplió un rol destacado en el debate, mediante distintos encuentros internacionales sobre estudios estratégicos en Brasil, Argentina y Chile, entre otros países de la región. En este ámbito, además cabe destacar el Programa de Paz y Seguridad en las Américas del Wilson Center de Estados Unidos y FLACSO-Chile.

En todos estos foros, se fue articulando una concepción ampliada y multidimensional sobre la seguridad, la que se complementó a la creciente relevancia de las subregiones para esta reflexión.

En este cuadro general, para efectos de la presente investigación se entenderá seguridad nacional tal cual la concibe el Libro de la Defensa Nacional de Chile, es decir, como “toda acción encaminada a procurar la preservación del orden jurídico institucional del país, de modo que asegure el libre ejercicio de la soberanía de la Nación, tanto en el interior como en el exterior, con arreglo a las disposiciones establecidas, a la Constitución Política del Estado, a las leyes de la república y a las normas del derecho internacional, según corresponda” (véase Ministerio de Defensa Nacional, 1997: 73).

Dicho concepto se analizará desde la perspectiva de la teoría de la integración, en tanto la investigación pretende enfocarse en los aspectos estratégicos del MERCOSUR y sus efectos sobre las concepciones de seguridad en Chile y en su política de defensa nacional. En concreto, esta teoría sostiene que la integración se forja como un proceso destinado al establecimiento de decisiones colectivas, a través de medios diversos a la acción autárquica de los Estados nacionales.

De esta manera, teóricamente puede plantearse que en un contexto marcado por la interdependencia, el Estado nacional mantiene el poder de controlar gran parte de los sucesos que acontecen dentro de sus límites, pero de muy pocos eventos que se producen más allá de ellos. Es decir, los países no pueden escapar a las cuestiones mundiales ni configurarlas totalmente a

su voluntad. Solo es posible tratar de adecuar el mundo al tiempo de adaptarse a él, generando condiciones que otorguen una mayor certidumbre en un ambiente internacional bastante poco previsible (véase Deutsch, 1974).

Tal sería el sentido de la integración, en tanto corresponde a un proceso que intenta generar un todo con las partes, o sea, transformar unidades previamente separadas en componentes de un sistema coherente, cuya característica esencial en tanto sistema, es el grado significativo de interdependencia e interacción entre sus componentes. La integración es, por lo tanto, una relación entre unidades mutuamente interdependientes, las que juntas, producen propiedades del sistema de las que carecen por separado.

Desde el ámbito de lo político, la integración implicaría entonces aquel proceso que impulsa “el logro, dentro de un territorio, de un ‘sentido de comunidad’ y de instituciones y prácticas lo suficientemente fuertes y extendidas como para asegurar expectativas de cambio pacífico” (Deutsch 1996: 25).

En la práctica, se asume que como un modelo estable y predecible de relaciones, la flexible institucionalización del MERCOSUR tendería a bajar los costos de las transacciones, facilitando el intercambio de información y reduciendo la incertidumbre y las posibilidades de conflicto entre las partes que lo componen.

A este respecto, puede sostenerse que un proceso concreto de integración posee una lógica expansiva, que contribuye a extrapolar la integración que primero es principalmente económica hacia otras áreas, como es el caso del ámbito estratégico y militar. Las decisiones que se encaminan a crear ámbitos de acción colectiva nunca son aisladas, sino “incrementalistas”, ejerciendo un efecto de demostración que estimula los intentos en otros sectores (véase Wilhelmy, 1988: 59).

Por lo general, según sostiene Gustavo Magariños, las áreas más difíciles para la unificación son aquellas más sensibles para la soberanía nacional. Según este autor, son notorias por ejemplo, las reticencias que los países tienen para la aceptación de la suje-

ción de sus fuerzas militares a mandos extranjeros, salvo en caso de necesidades bélicas graves (2000:22).

El caso de la Unión Europea puede ser un buen ejemplo en este sentido: partió desde una comunidad esencialmente económica, pero también se ha ido desarrollando en otras dimensiones. Incluso, en el ámbito jurídico-político ha aspirado a una gran complejidad al buscar la aprobación de una constitución comunitaria y a la consolidación de una Política Exterior y de Seguridad Común (PESC). Desde una perspectiva teórica, Magariños plantea estos aspectos de la siguiente manera:

“En teoría, la integración una vez iniciada, aunque esté primeramente restringida a un sector, planteará progresivamente la necesidad de armonizar instrumentos y coordinar políticas en otras áreas. El ejercicio de una política exterior común induciría a adoptar un sistema de defensa coordinada y viceversa. La unión económica propulsará una mayor integración política y el establecimiento de una comunidad política tendría como consecuencia una integración económica más amplia y profunda” (Magariños 2000: 24).

El proceso de integración que significa el MERCOSUR, fue el resultado de un proceso político previo de acercamiento entre Brasil y Argentina, los que tendieron a superar los conflictos y la competencia estratégica entre ambos países. Esta situación posibilitó un efecto espiral para el desarrollo de una comunidad de seguridad, en la cual los países resuelven sus disputas por medios diversos a la guerra y la fuerza física, y donde virtualmente todos los actores se mueven en la dirección general de una economía basada en el mercado y en un régimen político democrático.

A este respecto, Karl Deutsch ha sostenido que, en general, un proceso de integración puede comprender el fomento de dos tipos de comunidades de seguridad: las *amalgamadas*, en las cuales las unidades políticas antes independientes han formado una sola unidad con un gobierno común; y las *pluralistas*, que son fáciles de establecer y en las que los gobiernos separados mantienen su independencia legal. En virtud de las menos exigentes

condiciones para su establecimiento, “las comunidades políticas plurales parecen ofrecer un camino particularmente propicio para el establecimiento de áreas crecientes de paz y seguridad en nuestra época” (Deutsch, 1981: 231). Este tipo de comunidades posee tres condiciones esenciales para su existencia:

1. Compatibilidad de los valores políticos fundamentales.
2. Capacidad de los gobiernos y de los estratos políticamente importantes de los países participantes, para responder en forma recíproca a los mensajes, necesidades y acciones, en forma rápida, adecuada y sin recurrir a la fuerza.
3. Predictibilidad mutua de los aspectos relativos a la conducta política, económica y social de unos respecto de los otros (Deutsch, 1974: 231).

Al mismo tiempo, el establecimiento de una comunidad pluralista de seguridad requiere distintos procesos previos. El principal se relaciona con el atractivo decreciente y la improbabilidad de la guerra entre las unidades políticas de la comunidad. El segundo, corresponde a la difusión de movimientos y tradiciones intelectuales a favor de la integración, y la preparación del clima político para ella. Y tercero, el desarrollo y la práctica de hábitos y capacidades de atención mutua, comunicación y sensibilidad recíproca, de modo de posibilitar la preservación de la autonomía y de la soberanía sustancial de las unidades participantes, y la preservación de las expectativas estables de paz y cambio pacífico entre ellas (Deutsch, 1974: 237). Cada uno de estos procesos, con ciertos matices y profundidades, se encuentran presentes a lo largo del desarrollo del MERCOSUR.

Con base en todo lo anterior y teniendo en cuenta que la seguridad de Chile no puede concebirse separadamente de su entorno subregional (Lombardo, 2006)³, la hipótesis que guía esta

³ En esta línea, Barry Buzan y Ole Weaver sostienen en su teoría de los complejos de seguridad (Security complex theory), que en el análisis de la seguridad de los países, estos no pueden ser sustraídos de su entorno regional, pues la base de la seguridad internacional se fundamenta en las relaciones entre los distintos actores, principalmente los vecinos y próximos, ya que estos por lo general se consideran la mayor fuente de inseguridad. Así, esta teoría presu-

investigación sostiene que la incorporación del país como miembro asociado al MERCOSUR favorece su seguridad nacional, pues esta iniciativa promueve la paz y la cooperación, e impulsa de manera progresiva la conformación de una comunidad pluralista de seguridad en la subregión. Asimismo, se plantea que este proceso ha implicado un notable incremento de los rasgos cooperativos de la política de defensa chilena.

En lo relativo a la metodología utilizada, la recolección de datos se ha llevado a efecto sobre la base de un recuento y análisis de la literatura que contempla esta temática. También, se ha utilizado el instrumento cualitativo de la entrevista en profundidad. En esta línea, se realizó una serie de entrevistas estructuradas a académicos e investigadores chilenos, a la académica argentina Rut Diamint y al comandante en jefe de la Fuerza Aérea de Chile, general Ricardo Ortega. Por último, se efectuó una revisión de los comunicados de prensa del Ministerio de Defensa Nacional, cuya información se encuentra disponible en la página Web de esta cartera⁴.

La estructuración de los capítulos de esta investigación se ha realizado de la siguiente manera. El primer capítulo trata sobre las características y tendencias del escenario internacional contemporáneo. Para ello, este profundiza en las complejidades del mundo tras el fin de la Guerra Fría, concibiendo asimismo, a la integración como una estrategia fundamental para la inserción regional en la realidad global. Su principal foco de análisis es el caso del MERCOSUR y sus efectos en la seguridad del Cono Sur.

pone la existencia de subsistemas regionales para analizar las cuestiones de seguridad, en tanto un complejo de seguridad es definido como un conjunto de Estados cuyas preocupaciones y desafíos están tan vinculados y entrelazados, que sus respectivos problemas de seguridad nacional no pueden ser analizados de manera autónoma. Por ello, se sostiene que la seguridad nacional de Chile no puede pensarse de manera aislada respecto de la de sus vecinos. Sobre todo, en un contexto general definido por un proceso de globalización, que incrementa los incentivos para la cooperación en seguridad en el nivel regional (véase Buzan y Weaver, 2003).

⁴ Véase en URL: <<http://www.defensa.cl>>

El segundo capítulo describe las directrices de la política exterior chilena durante los gobiernos de la Concertación. Para ello, se enfoca en las particularidades de la reinserción internacional de Chile y sus efectos en la política de defensa; en las tendencias de la política exterior del país hacia el entorno regional; y por último, en el complejo proceso de asociación de Chile al MERCOSUR. Todo lo anterior, enfatizando en los antecedentes y consecuencias políticas de tales procesos.

Por su parte, el tercer capítulo se refiere a las iniciativas de seguridad en el contexto del MERCOSUR y sus efectos en la cooperación en seguridad y defensa. De manera más particular, en esta sección se analizan los planteamientos del MERCOSUR acerca de la seguridad subregional y las políticas de defensa; y luego los efectos que ha implicado la integración subregional en la cooperación en la esfera estratégica entre los países que conforman el bloque.

Finalmente, el cuarto capítulo trata de las características y las tendencias de la seguridad y la defensa de Chile en el contexto del MERCOSUR. Para ello, este capítulo se divide a su vez en los temas referidos a la rearticulación del concepto de seguridad nacional en un contexto de integración, principalmente desde la perspectiva chilena; y en las consecuencias que ello ha tenido en la política de defensa nacional en el contexto del MERCOSUR. Las conclusiones generales a las que se arribe, estarán contempladas al final del trabajo.

CAPÍTULO I

EL ESCENARIO INTERNACIONAL CONTEMPORÁNEO

En el presente capítulo se pretende otorgar una breve panorámica de las características y tendencias del escenario internacional contemporáneo desde el fin de la Guerra Fría hasta el presente, en tanto corresponde al marco histórico general en el cual se inserta la presente investigación. Asimismo, una vez definido este contexto, se procura describir y analizar el proceso de integración regional, por cuanto corresponde a una estrategia fundamental de inserción global, haciendo hincapié en la dinámica del MERCOSUR y su contribución a la seguridad del Cono Sur de América.

1. El mundo tras el fin de la Guerra Fría

En general, los especialistas en relaciones internacionales coinciden en afirmar que se asiste actualmente a un escenario mundial bastante distinto al sistema y el orden internacional que se presencié a lo largo de la centuria recién pasada. El sistema internacional contemporáneo se ha hecho cada vez más complejo, particularmente luego del fin de la Guerra Fría.

En concreto, con el colapso de la Unión Soviética y el fin del Pacto de Varsovia en 1991, el experimento del socialismo realmente existente llegó a su fin. Incluso donde los regímenes comunistas sobrevivieron y alcanzaron éxito, como en China, se abandonó la idea original de una economía única, centralizada y planificada, basada en un Estado totalmente colectivizado o en una economía de propiedad cooperativa y sin mercado.

Según Francis Fukuyama (1990), el fin de la Guerra Fría reflejaba el triunfo definitivo del liberalismo, cuyas ideas y valores eran los más elevados que los hombres habían podido concebir.

Por esta razón, también llegaba a su término la lucha ideológica y dialéctica que había marcado parte del siglo XX en casi toda su extensión, y junto a ello, también la historia terminaba porque ya no había hacia donde evolucionar.

Así, no solo se presenciaba el fin del enfrentamiento ideológico que determinaba la Guerra Fría, o el transcurso de un periodo particular de la historia de la posguerra, sino la conclusión de la historia como tal. Es decir, el punto final de la evolución ideológica de la humanidad y la universalización de la democracia liberal de occidente como la forma última de gobierno humano. Era el fin de la historia, porque el hombre había dejado de producir nuevos sistemas filosóficos e ideológicos, y por lo tanto, solamente predominaría en el futuro la democracia liberal occidental. Entonces la paz y la estabilidad se propagarían por el mundo. Según Fukuyama,

“La lucha por el reconocimiento, la voluntad de arriesgar la propia vida por una meta puramente abstracta, la lucha ideológica a escala mundial que exigía audacia, coraje, imaginación e idealismo, será reemplazada por el cálculo económico, la interminable resolución de problemas técnicos, la preocupación por el medio ambiente, y la satisfacción de las interminables demandas de los consumidores” (1990: 31)

No obstante, la realidad comenzó pronto a mostrarse más compleja que la simplificación planteada por este autor. El fin de la Guerra Fría no trajo aparejado el establecimiento y consolidación de la paz en el escenario internacional. Por el contrario, las complejas situaciones de África, Medio Oriente, Afganistán y la península coreana son la expresión de la inseguridad internacional, cuestión que se vio reforzada a partir de los atentados del 11 de septiembre de 2001 en Estados Unidos.

No obstante, es claro que el fin del enfrentamiento bipolar involucró que la lógica amigo/enemigo que rigió durante la Guerra Fría quedó desactivada, lo que implicó un desplazamiento general desde el enfrentamiento militar entre sistemas económica y políticamente excluyentes, hacia la competencia económica entre países con modelos más o menos similares. En

el ámbito sudamericano, el fin de la Guerra Fría se manifestó tempranamente en que ya desde mediados de la década de los ochenta, se fueron sobreviniendo diversas transiciones desde regímenes militares a gobiernos democráticos. En los albores de los noventa, con el término de los regímenes de los generales Pinochet y Stroessner el panorama quedó completo.

Con base en todo lo anterior, Celestino del Arenal sostiene que el escenario internacional desde principios de los años noventa se ha caracterizado por ser un espacio en profunda mutación, cargado de incertidumbres acerca de las características, singularidades y limitaciones del nuevo sistema, cuyas tendencias parecen moverse entre el multipolarismo y el unipolarismo; y entre el estadocentrismo y el multicentrismo. En sus palabras,

“La relativa ‘simplicidad’ que presentaba el mundo estatocéntrico de los siglos anteriores y más en concreto, el mundo de la posguerra (el autor se refiere al contexto del fin de la Segunda Guerra Mundial), caracterizado por una bipolaridad manifiesta en el plano político-militar y por una hegemonía de los Estados Unidos, ha dado paso a un mundo de complejidad, movilidad e incertidumbres crecientes... estamos por lo tanto, ante un mundo en profunda mutación que busca, en medio de tensiones y conflictos, un nuevo sistema de relaciones internacionales y que exige, en consecuencia, nuevos conceptos, nuevas ideas, nuevos modelos y representaciones, y sobre todo nuevas políticas, a través de los cuales poder interpretar y hacer frente adecuadamente a esa nueva realidad emergente” (Del Arenal, 1993: 80).

Como se aprecia, el escenario internacional se encuentra en una época de profundas transformaciones, que remiten a una serie de cambios cuyas consecuencias son aún inciertas. Ellos suponen una serie de reajustes importantes en el reparto y distribución del poder en el mundo y en el papel de los crecientemente variados actores del sistema internacional y en sus modos de actuación.

De esa manera, el Estado nación tradicional abandona su exclusivo protagonismo en las relaciones internacionales, frente

a la aparición y desarrollo de nuevos actores no estatales, ante los que las estructuras políticas tradicionales de las unidades estatales se encuentran con crecientes dificultades para satisfacer sus intereses de manera autónoma, lo que provoca una serie de dinámicas contrapuestas, como el fenómeno de la integración regional.

En este sentido, el fin de la Guerra Fría y la expansión de la economía de libre mercado por el mundo implicaron la intensificación del denominado proceso de globalización. El intento de conceptualizar este fenómeno es ciertamente una estrategia arriesgada. Como un fenómeno omnicomprendivo, la globalización se expone a situar en un nivel de generalidad excesivo.

Para Zaki Laïdi, es evidente que no existe una definición canónica de la globalización. Según este autor, no hay una conceptualización en la medida en que una definición cerrada tiende a mutilarle significaciones, mientras que una más amplia le resta toda especificidad. En base a ello, Laïdi define la globalización:

“...como un movimiento planetario en que las sociedades renegocian su relación con el espacio y el tiempo por medio de concatenaciones que ponen en acción una proximidad planetaria bajo su forma territorial (el fin de la geografía), simbólica (la pertenencia a un mismo mundo) y temporal (la simultaneidad)” (1997: 12).

Ahora bien, para los efectos de este acápite, debe sostenerse que la globalización no es un proceso homogéneo en el sistema internacional. Por el contrario, se trata de un proceso desigual que presenta fragmentaciones. Por ejemplo, los fenómenos que se dan en el campo económico, como la universalización de los mercados, no tienen una exacta coherencia en el ámbito de la seguridad y la defensa.

Es decir, no existe una correspondencia automática entre los procesos de complementación e integración económica –como es el caso del MERCOSUR–, por un lado, y la superación de riesgos y amenazas por el otro. Más aún, puede ocurrir que de manera paralela a la integración aumenten las incertidumbres y que las

propias relaciones económicas produzcan fricciones que den origen a disputas y crisis internacionales (véase Ministerio de Defensa Nacional de Chile, 1997: 43).

A nivel general, el proceso de globalización se caracterizaría por representar el aumento de las interrelaciones mundiales, sobre la base de la reducción de los costes de transporte y comunicaciones y, el derribo de las barreras a los flujos de bienes, servicios, capitales, conocimientos y personas a través de las fronteras. Este proceso implicaría el incremento de los lazos entre los diversificados actores del escenario internacional, especialmente entre el Estado, las Organizaciones No Gubernamentales (ONG) y las organizaciones internacionales, lo que ciertamente implicaría el desdibujamiento de las fronteras y de los intereses nacionales.

Más allá de lo estrictamente económico y comercial, los procesos de acercamiento también se expresarían asociativamente en otras muy diversas áreas. Es decir, el dinamismo de la convergencia económica iría acompañado de coincidencias valóricas y aproximaciones en ciertos ámbitos de la seguridad internacional, elementos que le otorgarían un fuerte impulso al proceso de globalización en su conjunto.

Para abordar la globalización existen muy diversos enfoques de comprensión. David Held *et al.* (1999), distinguen tres escuelas de pensamiento acerca del debate en torno a la globalización y sus implicancias: la *hiperglobalista*, la *escéptica* y la *trans-formalista*⁵.

En la perspectiva de la tesis *hiperglobalista*, la globalización representa una nueva época de la historia de la humanidad. Este enfoque privilegia una lógica económica, que en su variante neoliberal enfatiza el surgimiento de un mercado global único y el principio de la competición global como los propulsores del progreso humano. Sostiene que las redes transnacionales de producción, comercio y finanzas, están causando la desnacionalización

⁵ Un resumen de estas ideas puede verse también en Martin (2002).

de las economías nacionales. En este contexto, los Estados serían meras correas de transmisión del capital global en estos crecientemente poderosos mecanismos de gobernabilidad regionales y globales.

Por otro lado, la tesis *escéptica* argumenta que la globalización es esencialmente un mito. Ello, pues la actividad económica estaría pasando un importante proceso de regionalización, en la medida que se consolidan los tres principales bloques financieros y comerciales: Europa, Asia Pacífico y Norteamérica. Si para la tesis *hiperglobalista* el Estado se configura como un anacronismo que impide el desarrollo de una economía global, para la tesis *escéptica* el Estado tiene un papel central, en tanto su poder regulador asegura la continuidad del proceso de liberalización económica.

Finalmente, para la tesis *transformalista* la globalización representa una fuerza transformadora que produce cambios fundamentales en las sociedades, economías, instituciones de gobernabilidad y orden mundial. El proceso de globalización es considerado históricamente sin precedente y, en consecuencia, tanto los Estados como las sociedades tendrían que ajustarse a un mundo donde no existe una clara distinción entre lo internacional y lo nacional, entre los asuntos externos e internos. Por otro lado, como proceso histórico, la globalización transformaría el poder de los Estados, que ahora se yuxtapone con la creciente jurisdicción de instituciones de gobernabilidad internacional y las restricciones del derecho internacional.

En términos de soberanía, esto implica que el Estado no es la única entidad que controla lo que acontece en su territorio, debido a los diversos sistemas globales que interactúan, como el financiero, ecológico o de comunicación y transporte, los que promueven una economía internacional distinta y nuevas formas de organización social.

Desde el punto de vista de la seguridad internacional, este complejo escenario global ha supuesto que al clásico escenario de la guerra y la paz que debían enfrentar los Estados naciones tradicionalmente, se han incorporado nuevos y renovados pro-

blemas y desafíos de naturaleza global, como el subdesarrollo y la pobreza, la degradación acelerada del medio ambiente, el terrorismo y las migraciones ilegales, frente a los cuales las políticas autárquicas de los Estados resultan insuficientes.

Las nuevas amenazas transnacionales exigen respuestas integradas y coordinadas entre los Estados. Ello ha implicado que el componente propiamente militar ha perdido relevancia, pues han aparecido otras formas de amenaza que han diversificado los flancos de vulnerabilidad de los países. En tal sentido, los procesos de integración regional resultan un imperativo para ofrecer soluciones cooperativas y comunes a este conflictivo escenario. Como sostiene Celestino del Arenal,

“La generalidad de los Estados difícilmente puede defender individualmente sus legítimos intereses, atender adecuadamente a las necesidades de los ciudadanos y velar por sus valores e intereses. Solo a través de nuevos actores no estatales o de la puesta en marcha de procesos y estructuras de concertación, cooperación e integración estatal en los distintos campos, capaces de competir o, al menos de moverse en el plano y a nivel de los grandes centros de poder político, económico y cultural mundial, es posible hoy una presencia internacional sólida y activa de la gran mayoría de los actuales Estados” (Del Arenal, 1993: 85).

A lo que se apunta en este breve esbozo, es que la seguridad nacional de los países no puede lograrse a expensas de los otros Estados como en un juego de suma cero. El reconocimiento de la interdependencia implica que los Estados deben organizar su seguridad en cooperación. La seguridad nacional no puede desconectarse del entorno, por lo que los riesgos comunes deben enfrentarse en un ambiente de colaboración. Por ello, si la seguridad es interdependiente, el enfrentamiento debe ser concertado y la integración regional resulta en este sentido una estrategia de gran relevancia.

2. La integración como estrategia en el mundo global. El caso del MERCOSUR y sus efectos en la seguridad subregional

La globalización de las relaciones internacionales, la proliferación de nuevos actores no estatales y la dificultad de los tradicionales Estados naciones para satisfacer sus intereses de manera autárquica, han incidido de manera importante en el desarrollo del fenómeno de la integración regional o regionalismo. Ante la complejidad de los nuevos retos y problemas que plantea el escenario planetario, los Estados necesitan ámbitos de acción y estructuras más extensas para satisfacer sus incrementadas y diversificadas necesidades.

Aunque a primera vista parezca contradictoria, la integración regional no solo es compatible con el proceso de globalización, sino que ambos se potencian entre sí. En un mundo globalizado, ninguno de los grandes países está en condiciones de imponer hegemonías absolutas, ni de competir individualmente por los grandes mercados mundiales. Potencias grandes y medianas, antiguas y nuevas deben, para enfrentar esa competencia, sumarse a estos procesos de integración en desarrollo.

Esta dinámica es fruto, por una parte, del equilibrio relativo que hoy existe entre los distintos actores y, por otra, de la misma realidad del sistema productivo y comercial, que hacen imposible competir por un predominio económico en el mercado mundial, sin un mercado interno de una magnitud tal que permita aprovechar plenamente las ventajas del nuevo desarrollo tecnológico (véase Insulza, 1998: 20).

En general, los procesos de integración regional tienen importantes consecuencias en los fenómenos relativos a la soberanía de los Estados. Lo más relevante, es considerar que esta puede reforzarse a través del incremento de la participación de los países en la construcción de regímenes de cooperación internacional. Es decir, en la medida que los países se integran, aumentan su capacidad de incidencia en la toma de decisiones mundiales, cuestión de una importancia cardinal para los países menos poderosos, como es el caso de Chile. En la misma línea, Gabriel Gaspar expresa de la siguiente manera estas ideas:

“La integración que hoy se observa va de la mano del común deseo de los países de nuestra región de incorporarse sin cortapisas al proceso de globalización. El supuesto estratégico no es más que entender que, dadas las dimensiones de este proceso y sus consecuencias, ‘a la globalización es mejor entrarle asociados’, (idea) que inunda a muchas de las actuales elites latinoamericanas” (Gaspar, 2003: 29).

En el ámbito sudamericano, debe destacarse que desde comienzos de los años noventa se planteó una tendencia sostenida hacia una convergencia en materia de seguridad e integración, liderada por Brasil y Argentina, con una proyección fundamental hacia el Cono Sur. Esta convergencia se originó en la noción de que una integración económica no podía ser sostenida en el tiempo sin alcanzar acuerdos en el plano de la seguridad. Para ello, primero debían desactivarse las percepciones de amenaza convencionales a la seguridad de los Estados que persistían desde la época de las dictaduras militares (Friedrich Ebert Stiftung, 2006).

En sus elementos políticos, hacia la segunda mitad de la década de los ochenta, el MERCOSUR tuvo como antecedentes una serie de encuentros, diálogos, declaraciones y acuerdos de los entonces presidentes Raúl Alfonsín y José Sarney. Así, de manera concomitante con el fin del enfrentamiento ideológico que implicaba la Guerra Fría, se desplegó fuertemente una tendencia integradora en lo económico y comercial en el Cono Sur, lo que también incidió en el refuerzo de los mecanismos e instancias de diálogo y concertación política.

De esta manera, para los países periféricos se abrió la posibilidad de incorporarse o no al rumbo seguido por el proceso de globalización. Tras el fin de la Guerra Fría, Brasil y Argentina asumieron políticas exteriores que apuntaban a la inserción internacional y constituyeron el MERCOSUR como una estrategia para adaptarse a las nuevas condiciones que la incorporación al mundo global exigía.

Según Gert Rosenthal, esta fase de integración se da en el marco de tres nuevos rasgos: primero, la creciente globalización

de los fenómenos económicos; segundo, y como respuesta a aquella globalización, una gradual tendencia hacia una mayor convergencia entre los países de la región en materia de política económica; y tercero, la tendencia hacia regímenes plurales, participativos y democráticos (Rosenthal, 1993).

Complementando este argumento, Francisco Rojas ha sostenido que los avances de la integración en el Cono Sur se produjeron en un contexto en el cual coincidieron cuatro elementos principales: a) una comunidad valórica; b) una voluntad política de asociación; c) el desarrollo democrático y la generación de cláusulas de apoyo mutuo en esta materia; y d) el fin de las amenazas tradicionales en sus expresiones más significativas en el Cono Sur (Rojas, 1999: 27)⁶.

Es decir, el acercamiento y distensión entre los actores principales de la subregión, así como la enorme gravitación de los hechos que se desplegaron en el ámbito político, posibilitaron la convergencia económica y el desarrollo de la integración entre los países que posteriormente conformarían el MERCOSUR.

En 1985, los gobiernos de Argentina y Brasil –países que eran los primeros en transitar hacia la democracia luego de años de autoritarismo– enfrentaban la necesidad de reestructurar sus economías. El enorme peso de la deuda externa contraída en los años anteriores, la falta de créditos, la necesidad de hacer grandes inversiones para modernizarse y para competir en el mundo, así como los enormes costos sociales y políticos que se arrastraban de la década de los ochenta, llevaron a ambos gobiernos a comprender que el necesario proceso de reconversión y expansión sería más ventajoso si era impulsado de manera conjunta, antes que a través de la competencia mutua e independiente.

⁶ Aunque con algunos matices, el analista uruguayo Lincoln Bizzozero tiende a coincidir con estos argumentos, pues en su perspectiva el MERCOSUR tuvo entre sus elementos ordenadores primigenios la consolidación de las democracias, la reforma del Estado, la apertura de la economía y los asuntos relativos al comercio internacional (2001: 90-91).

Esta realidad, unida al cambio en las tendencias internacionales que se orientaban hacia la consolidación de grandes espacios económicos regionales en el mundo, impulsó a estos países a priorizar una política de incentivos de las exportaciones y a aplicar una estrategia de *regionalismo abierto*, el que en muy breves términos, implica el impulso de procesos de integración que se vinculen efectivamente a la economía mundial y a procesos similares que se desarrollan en otras regiones del mundo (Milet, Fuentes y Rojas, 1997: 29-30; también véase Bizzozero, 2001: 92).

Si en el pasado los intentos de integración regional en América Latina suponían un proceso opuesto y excluyente de los procesos internacionales, el MERCOSUR supone un proceso flexible que debe contribuir a optimizar la inserción internacional de sus componentes.

La idea de este bloque subregional planteaba escepticismo y dudas, pues la experiencia de los países, al igual que otros casos en América Latina, provenía de una experiencia de acuerdos no exitosos o bien, de resultados limitados, como fueron la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC) y su sucesora, la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI).

La declaración de Foz de Iguazú, firmada en noviembre de 1985 por los presidentes Raúl Alfonsín y José Sarney comprometía a ambos gobiernos a superar la desconfianza mutua, las históricas tensiones y la rivalidad que caracterizaba hasta ese momento la relación política bilateral de Argentina y Brasil. También los impulsaba para que a mediados de 1986 cada uno de los países presentara un informe con las prioridades de la cooperación.

El 10 de diciembre de 1986 se firmó el Acta de la Amistad Argentino-Brasileña, Democracia, Paz y Desarrollo, en la que se manifestaba la voluntad de ambos países de lograr el éxito del programa de integración y cooperación económica. De esta manera, el 29 de noviembre de 1988 se firmó en Buenos Aires el Tratado de Integración, Cooperación y Desarrollo, a través del cual ambos países demostraron el deseo de constituir un espacio económico común en el plazo de 10 años a través de la liberación

comercial (véase Oropeza 2002: 178-180; y Milet, Fuentes y Rojas, 1997: 30).

Entre otros aspectos, esta etapa pre-MERCOSUR estuvo marcada por la convergencia de intereses entre ambos países, en torno a la necesidad de reformular la relación cívico-militar, consolidar el sistema democrático interno y eliminar la rivalidad y las hipótesis de conflicto militar, con miras a impulsar los vínculos de cooperación. Los instrumentos formales acordados reflejaron esas preocupaciones y sirvieron para favorecer una crecientemente convergente relación bilateral (véase Botto, Delich y Tussie, 2003: 120; también Costa, 1999:103; Muñoz, 2006).

De este modo, se planteaba a la subregión como un espacio propicio para la construcción de políticas de confianza. La integración no solo se concebía desde una perspectiva meramente económica, considerándose el factor político como una condición decisiva. De hecho, según Fred Bergsten, de manera similar a la Unión Europea, que en sus orígenes buscaba poner término a la histórica rivalidad entre Francia y Alemania, entre otros ámbitos el MERCOSUR buscaba el fin de la carrera armamentista entre Argentina y Brasil, incluida su dimensión nuclear (Bergsten, 1996).

Esta aproximación dio lugar a la Declaración sobre Política Común de Salvaguardas Nucleares del 28 de noviembre de 1990 en Foz de Iguazú, a través de la cual se acordó el empleo de energía nuclear con fines pacíficos referidos al desarrollo tecnológico, científico y económico. Asimismo, estas actividades nucleares quedaron bajo la estricta supervisión de la Agencia Internacional de Energía Atómica (AIEA)⁷.

⁷ Para mediados de la década de los ochenta, Argentina contaba con tres reactores HWR generadores; seis reactores pequeños de investigación; tres plantas productoras de combustible nuclear; dos plantas productoras de agua pesada; una planta piloto reprocesadora de combustible nuclear usado; y una planta piloto de enriquecimiento de uranio. Por su parte, Brasil poseía tres reactores LWR generadores; tres reactores pequeños de investigación; una planta piloto reprocesadora de combustible nuclear usado; una planta piloto de enriquecimiento de uranio; una planta productora de combustible;

En pocas palabras, los acuerdos entre Argentina y Brasil posibilitaron la transformación de una peligrosa e inestable rivalidad entre estos países en una estabilizada competencia comercial. Los enfrentamientos, la competencia por el liderazgo militar y las diferencias y conflictos limítrofes fueron moderados o desplazados por una tendencia creciente a considerar la cooperación como la mejor manera de construir un ambiente de paz y seguridad en la subregión. Una vez que los temas relativos a la soberanía territorial perdieron fuerza, que se eliminó la competencia estratégica en el ámbito nuclear y desapareció la confrontación geopolítica, el contexto estaba dado para un cambio cualitativo en las relaciones argentino-brasileñas, lo que permitió un fuerte y decidido avance en el proceso de integración.

De esta manera, el 6 de julio de 1990 los presidentes Carlos Menem de Argentina y Fernando Collor de Mello de Brasil firmaron el "Acta de Buenos Aires", en la que se aceleraron los plazos para poner en marcha el mercado común el 1 de enero de 1995. En agosto del mismo año, Paraguay y Uruguay se unieron al proceso en marcha, por lo que el 26 de marzo de 1991, los presidentes de Argentina, Brasil, Uruguay y Paraguay, así como los ministros de Relaciones Exteriores de los respectivos países, firmaron en Asunción, Paraguay, el tratado del mismo nombre, dejando de esta manera constituido el MERCOSUR.

En lo relativo a sus aspectos institucionales, la estructura de este bloque contrastaba con los proyectos de integración que previamente se habían ensayado en la región, por cuanto estos habían implicado la creación de instancias burocráticas permanentes e instrumentos institucionales supranacionales (como el Pacto Andino y el Mercado Común Centroamericano). En cambio, el MERCOSUR se presentaba como una propuesta más

una planta de conversión de óxido de uranio; y una planta UF (SIPRI, 1986: 329-330). Frente a esta peligrosa situación pasada, en la actualidad ambos países han avanzado en la realización de ejercicios de defensa combinados, con el propósito de consolidar una agenda cooperativa subregional. Incluso, los acuerdos de no proliferación de armas entre Argentina y Brasil, junto al Tratado de Tlatelolco han llevado a que la región sea considerada como un modelo de zona libre de armas nucleares (véase Hirst, 2003: 88).

acotada, pragmática y menos ambiciosa, pero en todo caso más factible que los proyectos anteriormente puestos en marcha.

Según Gabriel Gaspar, si bien han existido importantes diferencias entre los países del MERCOSUR y sus asociados, apreciándose en el terreno económico ciertas vicisitudes de las economías nacionales –fundamentalmente en torno al tema arancelario–, no ha ocurrido lo mismo en el ámbito político (Gaspar, 2003:31). Según este autor, los logros de la concertación son evidentes, al punto de que se ha convertido en un referente obligado al hablar de la subregión. De esta manera, el “MERCOSUR político” mostraría más logros que el “MERCOSUR económico”, cuestión que se expresaría en los temas de seguridad⁸.

Complementando lo anterior, según Félix Peña (2007), debe destacarse el aprendizaje acumulado en este proceso de integración entre países con dimensiones económicas distintas, que de manera voluntaria optaron por asociarse para trabajar juntos en el escenario internacional. Según Peña, los conflictos entre sus socios –a veces resultado de la vecindad y no siempre atribuible al MERCOSUR– pueden ser solucionados en la medida que se profundizan las visiones conjuntas y los métodos de trabajo que aseguren un cuadro de beneficios mutuos.

La entrada de Venezuela viene, no obstante, a complejizar este panorama. El desarrollo de este bloque ha contado desde sus inicios con el liderazgo argentino-brasileño, por lo que la adhesión de un nuevo miembro con aspiraciones de líder y con un modelo económico y percepciones acerca de la integración latinoamericana bastante distintas de Argentina y Brasil, puede desordenar el panorama y deshacer las jerarquías de poder desarrolladas históricamente en el bloque. A este respecto, en una entrevista realizada al analista político Miguel Navarro, este sostuvo que:

⁸ En la misma línea, la politóloga brasileña Mónica Hirst ha sostenido que pese a sus turbulencias económicas, el MERCOSUR “sobresale como la más exitosa iniciativa de integración regional Sur-Sur, con importantes efectos de derrame en lo referente a cooperación en materia política y de seguridad” (2003: 87).

“Venezuela puede ser un factor disociador en MERCOSUR en todo su funcionamiento... está generando una fractura ideológica en la región que es bastante complicada, y esa fractura ideológica obviamente va a afectar el funcionamiento de MERCOSUR, porque Venezuela tiene aliados en MERCOSUR... y tiene adversarios en MERCOSUR”⁹.

Pero todavía es temprano para analizar las consecuencias y la manera en que decante este proceso. Pese a las nuevas divergencias que se avizora emergerán en el mediano plazo en el MERCOSUR, aún puede sostenerse que en este bloque existen importantes convergencias en el ámbito político-estratégico, más allá de las no menos relevantes divergencias que se han desarrollado en el terreno económico.

En este mismo sentido, Félix Peña (2008) plantea que la idea de colapso no es sostenida por ninguno de los gobiernos del bloque, los que más bien sostienen la necesidad de llevar a cabo iniciativas concretas que permitan, a través de metodologías flexibles, aumentar su eficiencia y renovar su legitimidad.

La entrada de Venezuela aumenta la necesidad de trabajar en estas materias. Un fracaso del MERCOSUR, o su irrelevancia, podría tener efectos negativos en la calidad de las relaciones entre sus miembros y asociados, especialmente entre Brasil y Argentina, los que por sus dimensiones, deben desempeñar un papel clave en su desenvolvimiento. Coincidiendo con este diagnóstico, Carlos Gutiérrez plantea que:

“en el ámbito de la defensa, me da la sensación que el avance es una cuestión más fácil que profundizar la integración económica, donde existen dificultades económicas por las asimetrías de los países y los modelos económicos...

⁹ En entrevista realizada el 21 de diciembre de 2007.

existe una mayor similitud en el análisis o en la apreciación estratégica global... hay más condiciones objetivas en avanzar y consolidar una mirada común en temas de seguridad y defensa que en el ámbito económico”¹⁰.

Una cuestión relevante en este plano es que en la medida que se articule una sólida relación bilateral entre Brasil y Argentina, en torno a un MERCOSUR concebido como un marco mínimo de reglas de interacción, este puede configurarse como un núcleo duro para la seguridad y la integración a nivel regional. Para ello, se requiere la construcción de instituciones que provean un contexto de previsibilidad en el comportamiento de sus miembros.

En el fondo, el proceso impulsado por Argentina y Brasil redundó en que la cooperación en el ámbito de la seguridad adquirió un valor adicional, relacionado con el favorecimiento de un marco de seguridad apropiado y coherente con el proceso de integración económica que se desarrollaba. El resultado de ello fue la notoria expansión de la agenda de seguridad y de la cooperación en las relaciones internacionales en la subregión, pero también entre la subregión y el régimen internacional occidental, tendencia que ha adquirido una renovada importancia a partir de los ataques terroristas perpetrados contra Estados Unidos el 11 de septiembre de 2001 (véase Rojas, 2002).

Como se aprecia, el MERCOSUR se ha constituido en el marco general del proceso de convergencia en los planos de la seguridad y la defensa en la subregión. La asociación económica ha acarreado el progresivo desmantelamiento de las antiguas precauciones en el ámbito militar. Asimismo, las hipótesis de conflicto han cedido frente a las iniciativas de cooperación, lo que

¹⁰ En entrevista realizada el 13 de noviembre de 2007. A una conclusión similar llega Miguel Navarro. Según este, “yo creo que en el plano económico-comercial el MERCOSUR ha tenido muchísimos problemas y tengo mis serias dudas de si se va a consolidar o no... es posible que con el tiempo, MERCOSUR evolucione a ser un mecanismo más bien de concertación política y de seguridad más que un mecanismo económico”. En entrevista concedida el 21 de diciembre de 2007.

ha cambiado las relaciones internacionales y las percepciones de amenaza en las fuerzas armadas de ambos países.

En la misma línea, Cecilia Alemany *et al.* han llegado a sostener que en los países del MERCOSUR existe una fuerte reducción de las rivalidades interestatales y de las históricas presiones fronterizas, debido a que:

“La creación del MERCOSUR posibilitó la integración fronteriza más que el quiebre entre fronteras... Es de destacar que los procesos de integración regionales tienen una serie de consecuencias en los temas de seguridad que superan a los intereses económicos o políticos que dan su origen y en el caso del MERCOSUR se puede decir que la integración contribuyó a la seguridad” (Alemany *et al.*, 2003: 127-133).

En este sentido, en una entrevista realizada en julio de 1998, el comodoro Reta, del Estado Mayor Conjunto Argentino, sostuvo que el MERCOSUR es percibido como positivo, no solo por sus aspectos económicos, sino también porque crea un marco político y una asociación en la defensa, en la que las fuerzas armadas están “totalmente involucradas” (En Diamint, 1999: 59-60).

Lo anterior ha contribuido a que los temas de la agenda tradicional de seguridad del Cono Sur, relacionada con los conflictos vecinales históricos y territoriales, ha quedado paulatinamente subordinada, aunque aún no del todo, a los nuevos temas de una agenda de colaboración e integración. Si en el pasado las hipótesis de conflicto interestatales determinaron gran parte de las políticas de defensa de los países, contribuyendo al mantenimiento del pensamiento geopolítico; en la actualidad han cobrado una mayor relevancia los temas relativos a la cooperación y la concertación política, lo que ha otorgado un significativo impulso a la idea de la correlación positiva entre integración y seguridad.

En el mismo sentido, Carlos Gutiérrez sostiene que el Cono Sur corresponde a la subregión que más ha avanzado en los temas de seguridad y defensa, por cuanto se han eliminado las hipótesis de conflicto, se han generado la mayor cantidad de

Medidas de Confianza Mutua y se ha explicitado la decisión de declararlo como zona de paz¹¹.

Desde la óptica militar se tiende a coincidir con este diagnóstico. A este respecto, el comandante en jefe de la Fuerza Aérea, general Ricardo Ortega, plantea que:

“De tensiones fuertes en los años setenta y comienzos de los ochenta, hay un cambio absoluto en el clima. Estamos trabajando en este sentido en organizar fuerzas conjuntas y combinadas para trabajar juntos en otros países... cuando se llega a este tipo de confianza y a este tipo de búsqueda de objetivos comunes, yo no veo que se vaya a llevar a un conflicto bélico...”¹².

Junto a lo recién explicado, y para complementar este panorama de distensión que ha favorecido de manera decidida la cooperación entre los países miembros del MERCOSUR, cabe destacar que durante los últimos años, en la subregión las medidas de confianza mutua han avanzado hacia mayores niveles de profundidad. Si bien es cierto que las medidas de confianza mutua no obedecen a un esquema organizado de seguridad subregional, debido a su carácter fundamentalmente bilateral, no obstante ello, no cabe duda que han favorecido de manera importante la creación de un entorno de confianza, estabilidad y transparencia entre los países del Cono Sur, en base a la existencia de un fluido diálogo en el ámbito de la seguridad. Complementando este ar-

¹¹ Entrevista realizada el 13 de noviembre de 2007.

¹² Entrevista realizada el 26 de noviembre de 2007. En general, las opiniones coinciden con estas apreciaciones acerca de la paz y la estabilidad del Cono Sur, las que también comparte el autor de esta investigación. Sin embargo, es relevante agregar que las opiniones no son del todo unánimes. En una entrevista realizada el 19 de noviembre de 2007 a Guillermo Patillo, este sostuvo que el Cono Sur “es una región que sigue siendo inestable... existen países en los cuales los antiguos problemas territoriales están vigentes... y es inestable también porque países como Argentina son fuertemente inestables en el tema de sus políticas económicas, exteriores y en sus compromisos con el resto de la región... (lo anterior) no permite eliminar en el horizonte de mediano y largo plazo, por cualquiera de esas razones... que nosotros tengamos escaladas de conflicto entre países de la región”.

gumento, el académico de la Universidad de Santiago de Chile Cristián Garay planteaba en una entrevista que:

“Es un hecho objetivo que los niveles de Medidas de Confianza Mutua aumentan muy manifiestamente a partir de los años noventa y coinciden con la creación del MERCOSUR... (las Medidas de Confianza Mutua) son más bien productos residuales de los acuerdos de los ministros de Defensa en reuniones de tipo hemisférico, como Bariloche y Williamsburg... Lo importante es que si bien los acuerdos son de carácter hemisférico, sin embargo, su aplicación es de carácter regional, y donde sin duda se vive un proceso más próximo al cooperativismo en el sentido del diseño de la política de seguridad y defensa, es dentro del MERCOSUR y no más allá del MERCOSUR”¹³.

De manera más concreta, la subregión del Cono Sur presenta los siguientes avances desde el punto de vista estratégico:

- Los miembros del MERCOSUR han declarado sus países como una zona de paz y han manifestado su voluntad de ampliar la agenda de concertación política a los temas de seguridad.
- La cooperación bilateral en materias de seguridad y defensa ha sido crecientemente institucionalizada.
- Las políticas de defensa han sido explicitadas, transparentándose así parcialmente las *intenciones*.
- Los presidentes del ABC (Argentina, Brasil y Chile) han dicho de manera separada que sus gobiernos ya no albergan hipótesis de conflicto con los rivales vecinos históricos (véase Rojas, 2000: 22)¹⁴.

¹³ Entrevista realizada el 14 de noviembre de 2007. En una entrevista realizada el 16 de noviembre de 2007 a Guillermo Holzmann, este coincidía con estos argumentos, en tanto el MERCOSUR se presentaba como un marco institucional apto para el incremento del diálogo bilateral en temas de seguridad y para el avance en las medidas de confianza mutua.

¹⁴ En cuanto a la percepción de los países del ABC acerca del MERCOSUR, puede sostenerse primero que, desde Argentina, se aprecia a este bloque como una instancia que ha permitido cambiar las relaciones entre sus miembros,

Una clara expresión de la necesidad de profundizar los elementos políticos y estratégicos en este proceso de integración fue la Cumbre de Presidentes del MERCOSUR, realizada los días 24 y 25 de julio de 1998. En esta participaron los mandatarios de los Estados miembros plenos y de los Estados asociados. En este encuentro se firmó el Protocolo de Ushuaia que instituyó la denominada cláusula democrática.

En ese entonces, y teniendo en cuenta los conflictivos sucesos que acontecían en Paraguay, esta ratificó lo que con anterioridad se había expresado en la Declaración de Las Leñas del 26 y 27 de julio de 1992, en torno a que la plena vigencia de las instituciones democráticas era una condición indispensable para la existencia y desarrollo del MERCOSUR.

A través de la cláusula democrática, se sostuvo que toda ruptura del orden democrático en uno de los Estados parte daría lugar a que los demás integrantes realicen consultas entre sí y con el país afectado, en torno a las medidas a adoptar en consideración a la gravedad de la situación. Las sanciones podrían ir desde la suspensión de la participación de dicho país en los órganos del MERCOSUR, hasta la cancelación de los derechos y obligaciones que surgen de los acuerdos. En concreto, los presidentes acordaron:

- La plena vigencia de las instituciones democráticas es condición esencial para la cooperación en el ámbito del MERCOSUR.

desde la rivalidad a una asociación en donde las preocupaciones y riesgos se comparten entre todos los socios. Con algunos matices, Brasil tiende a coincidir con este diagnóstico, pues desde este país se plantea que el fortalecimiento del proceso de integración proporcionado por el MERCOSUR, así como el estrechamiento de las relaciones con otros vecinos amazónicos, contribuyen a la configuración de un “anillo de paz” en torno a Brasil. Por último, desde Chile se manifiesta que la reconfiguración de los escenarios de seguridad es un “producto natural” del proceso de integración económica y política de la subregión, el que plantea la necesidad de establecer mecanismos cooperativos en el terreno de la seguridad y la defensa (véase Soriano, 2001).

- Toda alteración del orden democrático constituye un obstáculo inaceptable para la continuidad del proceso de integración en curso respecto del Estado miembro afectado.
- Las partes consultarán inmediatamente entre sí, en la forma que estimen apropiada, en caso de ruptura o amenaza de ruptura del orden democrático en un Estado miembro.
- En los acuerdos entre el MERCOSUR con otros países o grupos de países deberán incluir una cláusula de afirmación del compromiso con los principios democráticos.

Sin duda, lo anterior apuntaba a evitar la inestabilidad de la región en base al fortalecimiento y consolidación de las instituciones democráticas de los países participantes, por cuanto estos elementos se consideraron fundamentales para el avance del proceso de integración. Esta correlación positiva entre paz y democracia ha sido planteada por diversos autores, presentándose como una tesis que en la experiencia histórica parece sostenerse en sus líneas generales (véase Nye, 2005: 47-48; también Salgado, 1998). A este respecto, en un artículo aparecido en la revista *Foreign Affairs en Español*, Pedro Villagra exponía estas ideas de la siguiente manera:

“Entre democracias, las suspicacias se resuelven mediante la negociación y la búsqueda de consensos, al tiempo que existen reglas claras sobre lo que está permitido y lo que no. Es un hecho que la seguridad de un país se beneficia si sus vecinos son estados democráticos. Las democracias no inician guerras de agresión a otras democracias. Es un viejo axioma, pero también una verdad comprobable” (Villagra, 2003).

En el terreno estratégico, sobre todo debe destacarse la Declaración Política del MERCOSUR, Bolivia y Chile como Zona de Paz, durante la XIV reunión del Consejo del MERCOSUR, realizada en Ushuaia el 24 de julio de 1998. En esta, se sostenía que la paz constituía una base fundamental para el desarrollo y representaba una condición primordial para la existencia y continuidad del MERCOSUR, donde la seguridad se presentaba como un elemento esencial para el desarrollo de sus pueblos. Aunque las características de esta declaración y sus elementos

constitutivos serán analizados con mayor detalle en un capítulo posterior¹⁵.

Así, en base a las iniciativas e instancias políticas llevadas a cabo al interior del bloque, podría sostenerse que con algunos obstáculos –como la escasa institucionalización de la integración¹⁶– se ha ido avanzando de manera lenta y paulatina hacia la conformación de lo que podría denominarse una comunidad pluralista de seguridad, en la que los Estados –que mantienen su independencia legal– solucionan sus conflictos por otros instrumentos políticos antes que a través de la guerra y la fuerza física.

Según Karl Deutsch, este sentido de comunidad “se daría cuando un conjunto de naciones, hasta entonces autónomas y aun antagónicas entre sí, decidieran optar en un determinado momento histórico por una institucionalización pacífica de los conflictos que pudieran plantearse entre ellas” (Deutsch, *et al.* 1966: 7). Desde la perspectiva de las políticas de defensa, ello implica que los países involucrados en este proceso de integración progresan sus relaciones desde un eje basado en una estrategia disuasiva¹⁷, hacia otro en el que los componentes disuasivos –que suponen la existencia de conflictos– paulatinamente se ajustan a un contexto armónico de incremento de la cooperación.

¹⁵ También en lo referente a los aspectos políticos del MERCOSUR, cabe destacar la creación del Mecanismo de Consulta y Concertación Política entre los Estados Partes en junio de 1996. Dicha instancia definió sus competencias en su primera reunión realizada en Asunción en junio de 1997 y sirvió como un antecedente para la creación de un Foro de Consulta y Concertación Política, destinado a profundizar el diálogo multilateral entre los Estados partes del MERCOSUR, así como entre estos y los países asociados en temas relativos a la política externa y a la agenda política común.

¹⁶ Debe tenerse presente, no obstante, que la débil institucionalidad en seguridad ha otorgado flexibilidad para los países miembros del bloque, los que han avanzado de manera importante al nivel bilateral. El desafío, por lo tanto, sería multilateralizar lo que hasta el momento se ha llevado a cabo de modo predominantemente bilateral entre los países del Cono Sur.

¹⁷ A este respecto, entiéndase la disuasión como el efecto que se crea en la percepción adversaria, acerca de la fortaleza de la capacidad que el país disuasor posee, y de la voluntad política de este para emplear el poder nacional en resguardo de su interés nacional.

Entre otros elementos que se analizarán con más detalle en el capítulo tercero de esta investigación, cabe destacar que el MERCOSUR y los países asociados también han ido desarrollando de manera bilateral acuerdos que dentro del proceso de integración, se refieren específicamente a la defensa y seguridad. Entre ellos, por ejemplo, cabe destacar la creación de una fuerza binacional de paz entre Chile y Argentina en diciembre de 2006, la que se espera que esté lista para su despliegue durante el año 2010.

De este modo, la resolución de conflictos limítrofes, la implementación y avance en las medidas de confianza mutua, la incrementada cooperación militar y los intereses estratégicos compartidos, han sentado paulatinamente las bases para la apreciación de la seguridad como una de las áreas más relevantes de este complejo e interrumpido proceso de integración del MERCOSUR.

Sin embargo, cabe enfatizar que el bloque no ha desarrollado estructuras institucionales profundas, que pretendan la cesión de capacidades de defensa a una estructura mayor o coordinada entre las partes (Garay, 2003: 12). Con todas sus dificultades, hasta el momento se lleva a cabo como un proceso de construcción de la cooperación económica, política y social, buscando una mayor participación en la política mundial de forma conjunta, como una manera de promover los intereses nacionales predominantes.

El escenario de confrontación ha sido disminuido, aunque la complejidad de los desafíos plantea la necesidad de estructurar un esquema que prevenga los conflictos y trace soluciones consensuales, ante eventuales conflictos de intereses que pudiesen acontecer entre los miembros. Como se verá más adelante, el MERCOSUR aún no se ha logrado conformar como una estructura regional de seguridad, por lo que las situaciones de conflicto pueden hacer peligrar la viabilidad de la integración. Como un proceso dinámico, la integración puede presentar momentos de avance y retroceso, la opción por una u otra depende de la manera en que los países involucrados definan sus objetivos e intereses en común.

Los países del Cono Sur se han asociado para impulsar valores y políticas comunes en torno al fortalecimiento de la democracia, economías de mercado crecientemente abiertas y variados grados de concertación política intergubernamental, como una manera de optimizar su plena e integral inserción internacional y la proyección de sus valores e intereses en un contexto de construcción de regímenes internacionales, regionales y subregionales. De este modo, según Francisco Rojas (2002: 24), el desarrollo de esta concertación política ha producido un cambio estratégico que ha permitido el desarrollo de un proceso de construcción de un régimen cooperativo de seguridad subregional¹⁸, articulado sobre un conjunto de valores políticos y de intereses comunes en el ámbito de la seguridad, además de un fuerte desarrollo de regímenes bilaterales de cooperación y de asociación.

Si bien aún existen en el Cono Sur ciertos conflictos y diferencias entre los países que participan con diversa intensidad en el MERCOSUR, como las divergencias entre Chile y Bolivia en torno al tema marítimo, el denominado “conflicto de las papeleiras” entre Argentina y Uruguay, y entre Perú y Chile por la memoria que aquel presentó el año 2008 ante la Corte Internacional de Justicia de La Haya para sustentar su reclamo sobre fronteras marítimas con Chile, igualmente puede sostenerse en líneas generales que la subregión ha sido el escenario de una dinámica integradora que ha implicado la disminución de las percepciones de amenazas militares entre los países de la subregión, y una tendencia a la negociación y el diálogo en la resolución de las diferencias.

¹⁸ Entiéndase la seguridad cooperativa como una situación de seguridad estatal que se basa a) en la ausencia de conflictividad sustantiva entre dos o más Estados; b) en el desarrollo de estrategias coordinadas de búsqueda de una “seguridad común”, creándose la demanda por la cooperación o “seguridad cooperativa”; y c) la necesidad de respuestas internacionalmente coordinadas, dado el carácter transnacional de la agenda de seguridad, lo cual abre el camino para la búsqueda de regímenes de seguridad (Rojas, 2002: 28). Se diferencia de la seguridad colectiva, en tanto esta contempla un sistema supranacional centralizado de seguridad, que se orienta hacia la defensa de agresiones externas y al mantenimiento de la paz entre los miembros.

Ello ha resultado en una situación general de ausencia de las conflictividades sujetas a una resolución militar en la subregión, la que se presenta como un escenario ideal para el avance en la institucionalización de un marco integrador en el ámbito defensivo y de seguridad.

En otras palabras, este contexto apunta a una creciente interdependencia y asociación subregional, para que los Estados enfrenten de manera conjunta los desafíos y amenazas que plantea el dinámico escenario global. Ello cuestiona las concepciones clásicas de percepción de los países del entorno como adversarios, para que estos avancen de una manera progresiva a una relación de socios comprometidos en el desafío común de constituir un entorno estable y pacífico, en función del desarrollo y el progreso de los países del Cono Sur.

CAPÍTULO II

LA POLÍTICA EXTERIOR DE CHILE DURANTE LOS GOBIERNOS DE LA CONCERTACIÓN: EL CASO DEL MERCOSUR

Desde una perspectiva histórica, es posible apreciar de una mejor manera las características y las orientaciones de la política exterior desde la vuelta de la democracia en Chile. Tal enfoque, permite una mayor e integral comprensión del proceso de asociación chileno al MERCOSUR. Por ello, se describen primeramente los elementos generales del proceso de reinserción internacional del país y sus implicancias en la política de defensa, luego las características de la política exterior hacia el entorno regional, y luego se desemboca en la compleja negociación para la incorporación de Chile como miembro asociado a este bloque.

1. La reinserción internacional de Chile y la política de defensa

Durante el régimen militar el país se enfrentó al aislamiento internacional, lo que se unió a una modesta participación en organismos internacionales como la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) y el Sistema Económico Latinoamericano (SELA).

Estas condiciones llevaron al régimen a ensayar un profundo proceso de liberalización y apertura económica, como una manera de contrarrestar en parte los efectos del aislamiento político. Con ello, Chile se abrió hacia el exterior, los aranceles se redujeron unilateralmente, se adoptó un estatuto más favorable para las inversiones extranjeras y un extenso proceso de privatizaciones atrajo el interés internacional (véase Van Klaveren 1998: 121).

La apertura económica que llevó a cabo el régimen militar estuvo acompañada por una tendencia similar en América La-

tina. Estas orientaciones, junto a los importantes cambios que acontecían en el escenario internacional de la Posguerra Fría, tendieron a incidir de manera determinante en la política exterior chilena. Con la vuelta a la democracia, la Concertación pronto se hizo portavoz del modelo de apertura económica que en lo básico había sido diseñado por el régimen militar, como sostiene Joaquín Fernandois:

“...aunque no hubiera sido de su agrado, ningún gobierno chileno podía, en 1990, dar marcha atrás en la nueva inserción internacional sin un grave castigo tanto por parte de la dinámica de la economía internacional, como del electorado en Chile” (Fernandois 1999: 54-55).

En un contexto histórico definido por el término del enfrentamiento bipolar, el proceso de la transición hacia la democracia significó un cambio cualitativo de gran relevancia al momento de determinar el lugar que se pretendía que ocupara el país en este nuevo escenario internacional.

Según Fernandois (1999: 51-52), los esfuerzos centrales se focalizaron desde un primer momento en el tema de la reinserción de Chile en las corrientes globales, cuyos sucesos de la política mundial fueron un importante influjo para la transición.

Es decir, la Perestroika y el derrumbe del bloque soviético tuvieron un gran impacto en la política chilena, pues permitieron que gran parte de la izquierda tuviera una mayor facilidad política para llegar a una coalición con las fuerzas del centro.

De esta manera, los primeros años de los gobiernos de la Concertación, se caracterizaron por los esfuerzos por consolidar la todavía frágil institucionalidad civil, privilegiando una política consensual e impulsando la gobernabilidad del sistema democrático recientemente restaurado.

En el terreno internacional, los esfuerzos se concentraron de manera predominante en la reinserción del país en la política mundial, cuyos eventos estaban marcados por un clima favorable para romper con el aislamiento luego de la caída del Muro de

Berlín y el fin de la Guerra Fría. Coincidiendo en parte con este argumento, Gabriel Gaspar sostiene que:

“...el eclipse del poder político del general Pinochet marca uno de los signos más inequívocos del fin de la Guerra Fría en el país, disolviéndose el eje bipolar (democracia-dictadura) que caracterizó la vida política chilena por más de dos décadas” (Gaspar, 2003: 43).

De esta manera, la polarización interna se había descomprimido y dado lugar a un mayor consenso en la política chilena. Ello requeriría el formular una política exterior también consensual. De manera paralela, la evolución del sistema internacional y el fin de la Guerra Fría le restaron complejidad a la esfera de la reinserción internacional que implicaba el reanudar las relaciones diplomáticas con los países que habían formado parte del antiguo bloque soviético.

Este cambio de la proyección internacional de Chile coincidió con los cambios acontecidos en la política mundial, en la cual el fin de la Guerra Fría inspiró un renovado énfasis en los valores democráticos y en las instituciones económicas del libre mercado como elementos cardinales de la política exterior del país.

El contexto para la reinserción internacional de Chile era el propicio. El día que asumió Patricio Aylwin se reanudaron los lazos diplomáticos con la Unión Soviética y otros países de su antiguo bloque; también con México y otros pequeños países de la zona caribeña y del Pacífico Austral. En palabras de José Morandé:

“With the end of the cold war and the re-articulation of regional and world politics centered around the spread of democracy and the expansion of liberal economic competition, Chile’s foreign policy has been characterized by a more international strategy, whose logic and dynamic nature emphasize diversification and broadening of political and economic options rather than the domination of traditional security concerns” (2003: 2).

De esta forma, la estrategia de reinserción durante la administración de Patricio Aylwin consistió en la recuperación de las tradiciones democráticas y el comienzo de la tarea de enfrentar las consecuencias políticas, sociales y jurídicas del período autoritario. Este proceso puso fin a la situación de refutación que gravitaba sobre el país durante el régimen anterior, disminuyendo la vulnerabilidad política internacional de Chile, y al mismo tiempo, permitiendo recuperar gradualmente una mayor presencia internacional de la política exterior chilena.

Desde la perspectiva política, la estrategia chilena se basó de manera predominante en el fortalecimiento de la democracia y en el respeto de los derechos humanos; mientras en el terreno económico se asentó fuertemente en la expansión del comercio exterior chileno. Así, la administración Aylwin se propuso desde un primer momento seis metas específicas en torno a la reinserción internacional del país:

1. Recuperar la presencia internacional de Chile, a través de una política exterior sustentada en el respeto de los derechos humanos.
2. Universalizar las relaciones internacionales, en sus aspectos políticos, económicos, sociales y culturales.
3. Impulsar la integración económica y la concertación política latinoamericana, incluyendo el desarrollo de concepciones modernas de seguridad, en orden al fortalecimiento de la paz y la democracia en la región.
4. Desarrollar una política económica externa abierta y moderna, que vinculara al país con los núcleos dinámicos de crecimiento e innovación tecnológica.
5. Fomentar las relaciones de cooperación y entendimiento con los países en desarrollo
6. Y reforzar los organismos multilaterales y la participación de Chile en sus iniciativas (FLACSO, 2004: 136-137).

Estos elementos se configuraron en los pilares de la política externa del primer gobierno de la Concertación, y dieron lugar a que los principios básicos de la política de la transición fueran la democracia como factor de relevancia en el fortalecimiento de las relaciones con los países de la región; el incremento de las

instancias de cooperación regional; el modelo exportador chileno como ejemplo de éxito económico y una activa participación en el terreno multilateral.

Teniendo como base lo anterior, fue que en 1992 se estableció un Tratado de Libre Comercio con México y más tarde, en 1995, otro similar con Canadá, reforzando el marco del *regionalismo abierto*. Este último ha constituido la impronta fundamental de la diplomacia chilena durante los años noventa y ha seguido siendo la tónica de la estrategia multilateral durante la década actual (véase Wilhelmy y Durán 2003: 280-281).

En cuanto al *regionalismo abierto*, corresponde a un concepto que se definió en el contexto de la interdependencia entre los países de la región de Asia Pacífico en la década del setenta. Dicho término, se refiere a las acciones que se orientan a incrementar las vinculaciones y relaciones entre los países de una región, en el marco de una tendencia sostenida hacia el libre flujo de los factores productivos y el comercio. Se diferencia del *regionalismo cerrado*, en tanto este se orienta al desarrollo de mercados cerrados y protegidos frente a unas tendencias internacionales que se perciben como nocivas. En pocas palabras, el regionalismo abierto implica el énfasis en los procesos de integración económica regional, sin descuidar las relaciones económicas con otros países y regiones del mundo.

En base a ello, y puesta en perspectiva, la estrategia chilena a partir de la vuelta a la democracia pretendía negociar una cadena de acuerdos orientados hacia la creación de un espacio de libre comercio, la promoción de la integración física y energética, así como el desarrollo de nuevas formas de cooperación e integración regional. En el fondo, se apuntaba al avance sostenido en la línea de tales acuerdos, pero teniendo claro que la apertura comercial chilena al mundo no podía frenarse, pues el país no podía asumir opciones ideológicas acerca de la integración que obstaculizaran su reinserción plural en la economía global.

De este modo, una vez que llegó al poder Eduardo Frei –en el marco de la denominada *diplomacia para el desarrollo*–, se intentó conciliar múltiples iniciativas, a fin de alcanzar equilibrio

y diversificación comercial a través de asociaciones con diversas regiones y subregiones en América Latina (especialmente con el MERCOSUR), Norteamérica, la Unión Europea y Asia-Pacífico.

Esta tendencia fue seguida en líneas generales durante la presidencia de Ricardo Lagos, la que estuvo marcada por la firma de acuerdos comerciales con Estados Unidos y la Unión Europea. Él mismo lo sostenía a los inicios de su gobierno en los siguientes términos:

“Chile está abierto al mundo. Nuestras exportaciones han crecido sostenidamente durante más de una década. Nuestro comercio exterior representa ahora alrededor de 50% de nuestro PIB. Estamos convencidos de que las mejores posibilidades de desarrollo para una economía como la chilena radican precisamente en su expansión hacia los mercados externos. Ello nos lleva a ser ardientes defensores del comercio internacional libre y a redoblar los esfuerzos para derribar las barreras proteccionistas” (Lagos 2001).

Cabe destacar que la reinserción internacional de Chile no solo comprendía los aspectos económicos, siendo los elementos políticos una cuestión fundamental de este proceso, particularmente desde la óptica de la seguridad y la defensa.

En efecto, a partir de la transición a la democracia y de manera constante durante toda la década de los noventa, el proceso de reinserción y de internacionalización del país involucró, entre otros aspectos, la participación del país por primera vez en muchos años, en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas; la promoción en el ámbito regional de la Conferencia de Medidas de Confianza Mutua; el incremento de la participación chilena en operaciones de paz bajo mandato de las Naciones Unidas; la participación en operaciones de carácter regional que se relacionaron con el carácter de garante en el conflicto entre Perú y Ecuador; y la adhesión a un conjunto de instrumentos internacionales de limitación de armamento nuclear y de armas químicas. Frente a ello, el ex ministro de Relaciones Exteriores de Chile José Miguel Insulza sostuvo en una conferencia el año 1997 que:

“Perseveraremos en esa política que naturalmente nos impone unas limitaciones, pero creemos que debemos seguir haciendo una contribución efectiva a la paz y seguridad en el hemisferio y en el mundo” (Insulza 1997: 22).

En este marco multidimensional de reinserción internacional, cabe destacar que desde la vuelta a la democracia en el país, se intentó poner en marcha un proceso de modernización de las fuerzas armadas que apuntara a una apertura militar internacional y a la paulatina sujeción de este sector al poder civil, de manera coherente con los profundos cambios políticos, sociales y económicos que acontecían en el escenario nacional e internacional.

En efecto, el proceso de reinserción internacional permitió al país ampliar a las fuerzas armadas los beneficios de la recomposición de lazos con el extranjero y la realización de diversos ejercicios conjuntos con países de la región. En este sentido, según sostiene el ex ministro de Defensa Patricio Rojas (1994), como efecto de las limitaciones y prohibiciones en materia de cooperación, adquisiciones y transferencia de tecnología militar vividas durante el régimen militar, se pretendió revertir esta situación a través del restablecimiento de los vínculos en esta materia con Estados Unidos, Reino Unido, Francia, España y Alemania.

En la misma línea, también resalta la creación de un programa de cooperación militar internacional, que complementaría los programas institucionales de entrenamiento militar con visitas especializadas, conferencias de líderes militares y una amplia gama de oportunidades de entrenamiento e intercambio académico militar.

Estos elementos se reforzaron mutuamente con un paulatino proceso de actualización de la política de defensa de Chile, que tendió, entre otros aspectos, a compatibilizar de manera creciente la política exterior y la política defensiva del país. De esta manera, la primera se orientaría al posicionamiento exterior de Chile en sus aspectos políticos y económicos; mientras la segunda apuntaría a resolver los aspectos estratégicos y militares de la reinserción.

En consecuencia, la política exterior adquirió un nuevo énfasis, comenzándose a definir a la defensa como un eje fundamental de las relaciones internacionales del país. Es decir, la vinculación entre la política exterior y la política de defensa ha sido fundamental para su mutua potenciación, pues las actividades que desarrollan las fuerzas armadas en materia de contribución a la paz y seguridad regionales e internacionales, tienen directa relación con los objetivos que plantea la política exterior en torno a la plena inserción internacional.

Precisamente, las relaciones internacionales de las fuerzas armadas se ajustaron a la política exterior del país y a la propuesta modernizadora militar que buscaba, entre otros aspectos, la cooperación con ejércitos de otros países, como ocurrió, por ejemplo, en la participación en la Conferencia de Ejércitos Latinoamericanos, en el ámbito de los Comandantes en Jefe, como también en organizaciones dependientes de la OEA (véase Álvarez, 2004: 12).

De este modo, gradualmente se comenzó a considerar que la paz y la estabilidad internacionales son esenciales para Chile, por cuanto su desarrollo –íntimamente ligado al comercio– está fuertemente conectado al contexto internacional. Esta situación incidió en la consideración de la participación chilena en operaciones de paz como un instrumento relevante de política exterior y un apoyo fundamental a la inserción internacional plena e integral del país.

Así, durante los años noventa el país incrementó de manera notable su participación en operaciones de paz respecto de su participación histórica, en tanto la reinserción en el contexto global implicaba relaciones activas con los países del mundo y el desarrollo de una dinámica presencia en los organismos internacionales del ámbito multilateral.

En consecuencia, y como se analizará con mayor detalle en el capítulo IV, la política de defensa se consideró un asunto esencial de la reinserción internacional del país y de la consolidación del régimen democrático, siendo la publicación del Libro de la Defensa Nacional de 1997 un hecho principal en lo relativo a las

definiciones estatales en este terreno. En este sentido, hacer explícita la política de defensa demostraba el compromiso de Chile con la paz mundial, en la solución pacífica de las controversias y en el pleno respeto al derecho internacional.

La voluntad pacifista que proclama el Libro, resultó un fuerte apoyo a la reinserción internacional del país en sus aristas políticas, así como tendió a fortalecer la prioridad latinoamericana de la política exterior de los gobiernos de la Concertación. De este modo, Chile dio un paso importante al hacer de su política de defensa una política de Estado y al transparentarla a la comunidad internacional y especialmente hacia los países del entorno regional.

La confluencia y vinculación de la política de defensa con la política exterior, otorgó un relevante impulso a la cooperación en el terreno de la seguridad y la defensa con los países del Cono Sur, así como a favorecer la proyección exterior del país.

En congruencia con ello, la política defensiva se aboca de manera primordial a la mantención de la paz y la seguridad internacionales en la región, debido a que en ella se desarrollan vínculos históricos, políticos, económicos y culturales de gran relevancia para el país. Por lo demás, las relaciones con los países del entorno regional son un asunto prioritario para Chile, por cuanto el grado de seguridad del Cono Sur incide de manera directa en su seguridad nacional.

En síntesis, puede sostenerse que la paz y la estabilidad internacionales son esenciales para Chile, pues su desarrollo está ligado cada vez con más fuerza al ámbito exterior. Así, paulatinamente se ha consolidado una tendencia a asumir los temas de la defensa desde una perspectiva global y regional, cobrando una importancia fundamental los procesos de integración en marcha desde la década de los noventa.

2. La política exterior de Chile hacia el entorno regional

En un nivel general, el analista político Walter Sánchez ha sostenido que el americanismo ha sido una de las tendencias históri-

cas sobresalientes de la política exterior de Chile (Sánchez, 1979). O sea, la orientación de la política exterior chilena hacia la región de América Latina, en el marco de la reinserción plural del país, no era un asunto novedoso para la década de 1990. Como sostiene Alberto van Klaveren:

“A partir de la década de 1930, Chile gozó de un largo periodo de continuidad democrática, durante el cual desarrolló una política exterior moderada y estable, orientada especialmente hacia el ámbito regional y apoyada en el legalismo y la proyección de sus valores democráticos internos en el sistema internacional” (1998: 119).

Ya hacia mediados del siglo XX, Chile se caracterizó por su apoyo a la integración latinoamericana, sobre la base de la estrategia de Industrialización por Sustitución de Importaciones (ISI) en el plano nacional y regional. En ese contexto y bajo el influjo de las ideas de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), se sostenía en Chile una concepción de la integración asociada a la defensa frente a las amenazas que planteaba el desarrollo del capitalismo internacional, favoreciendo el proteccionismo y una liberalización comercial muy limitada. El surgimiento del Pacto Andino, bajo el relevante auspicio chileno, fue la concretización de este esquema de integración.

Sin embargo, durante el régimen militar Chile se retiró de dicho pacto, debido a la asociación de esta instancia a las doctrinas económicas del proteccionismo, y se llevó a efecto en el país un intenso proceso de liberalización y apertura unilateral de su economía, que apuntaba a enfrentar el aislamiento que acontecía en el ámbito político y diplomático.

Bajo este complejo contexto, y en el marco de los intensos cambios que se vivían en el escenario mundial, el proceso de reinserción internacional chileno en la década de 1990 implicó el abandono de los antiguos esquemas de integración. Esta situación se dio en el marco de un profundo proceso de convergencia entre los países del ABC, el que se manifestó en que desde la década de los noventa, Argentina, Brasil y Chile mostraron un alto nivel de coincidencias en su posicionamiento internacional en

diversas áreas, las que se materializaron principalmente a través del proceso de integración del MERCOSUR¹⁹.

Estas tendencias se manifestaron en una ostensible baja en los niveles de conflicto y beligerancia entre los países del Cono Sur, donde el proceso de concertación y formación de redes de carácter económico permitió ir dejando atrás las desconfianzas mutuas, y dando paso a un fluido intercambio y a la recuperación económica luego de la denominada década perdida (véase FLACSO, 2004: 129-30).

Estas esferas de colaboración y diálogo político, abrieron nuevas potencialidades para las puestas en práctica de las políticas exterior y de defensa de Chile. En la práctica, incidieron en una reorientación de las políticas del gobierno hacia relaciones crecientemente cooperativas en el ámbito estratégico, lo que ha favorecido un marco de seguridad apropiado y coherente con la integración o asociación económica.

En este marco general, la Concertación tuvo que enfrentar un escenario bastante distinto a los que enfrentaron los gobiernos democráticos anteriores al régimen militar, lo que implicó una reformulación en el país de las antiguas concepciones acerca de la integración regional.

¹⁹ Según Francisco Rojas, la redefinición de las relaciones políticas y de las alianzas entre los países del ABC, se manifestó inicialmente en la constitución del eje Brasilia-Buenos Aires que terminó con la conflictividad estratégica entre los principales actores de la cuenca de La plata. Este proceso se inició con las primeras etapas del transcurso de la integración y del acercamiento argentino-brasileño durante la gestión Alfonsín-Sarney, el que tendió a coincidir con el acercamiento argentino-chileno a partir del Tratado de Paz y Amistad de 1984 (Rojas, 2002). Este realineamiento de las relaciones en la década de los noventa se plasmaría en la posterior asociación de Chile al MERCOSUR y se manifestaría en la creciente cooperatividad en distintas materias, principalmente en la convergencia en materia de paz y estabilidad internacional. Por ejemplo, estos países actuaron de manera conjunta en la Misión de Observadores Militares Ecuador-Perú, lo que fue determinante para la paz en la región andina durante el conflicto del Cenepa.

Como sostiene Alberto van Klaveren (1998: 122), el peso de los temas económicos en la política exterior había aumentado enormemente, como consecuencia de la internacionalización que ya exhibía la economía y del modelo de apertura que pretendía continuar la Concertación. Junto a ello, diversas experiencias en otras regiones del mundo parecían demostrar que ninguna situación de dependencia estructural impedía el desarrollo del país.

De tal modo, los ensayos de transformación del sistema económico internacional, que habían predominado en la década de 1960 y comienzos de la de 1970, fue reemplazada por percepciones más pragmáticas y realistas acerca de la integración.

En consideración de lo anterior, fue necesario combinar una política comercial sustentada en la apertura unilateral, con la negociación política y económica multilateral y una activa participación en los espacios que se estaban configurando en el mundo.

En la esfera comercial, ello se manifestó en que la Concertación comenzó a desarrollar una estrategia que pretendía combinar mecanismos unilaterales, bilaterales, multilaterales y regionales; opción que se fue perfilando de manera paulatina y que se orientó en sus inicios principalmente hacia la región de América Latina, aprovechando el marco jurídico que proporcionaba la ALADI. En 1997, el entonces Ministro de Relaciones Exteriores sostenía estas ideas de la siguiente manera:

“La idea de la integración económica ha estado presente en la agenda de América Latina, hace muchos años, durante muchas décadas, pero la recuperación y liberalización de las economías del continente, los procesos de globalización a nivel regional y los grandes cambios que se registran en la escena global han llevado a revitalizar los principales esquemas de integración, y al surgimiento de nuevas agrupaciones dotadas de un gran potencial; por eso es que nosotros definimos América Latina como un ámbito prioritario y natural de las relaciones externas de Chile” (Insulza 1997: 17).

De este modo, según Alberto van Klaveren, en la práctica del país esta idea acerca del regionalismo abierto se expresa en tres

maneras fundamentales. Primero, las distintas opciones de inserción regional no son apreciadas como mutuamente excluyentes, sino que tienden a complementarse. Así, la inserción internacional múltiple del país implica que no existe una incompatibilidad entre las vinculaciones con MERCOSUR, la Unión Europea y el Asia. Segundo, los acuerdos están abiertos a la incorporación de nuevos miembros. Y tercero, la profundización de los esquemas regionales pretende hacerse compatible con la liberalización del comercio global, evitando, por lo tanto, el surgimiento de nuevas barreras en torno a los bienes y servicios que provienen desde fuera de la región (Van Klaveren, 1998:126). En el mismo sentido, según sostienen Isabel Rodríguez y Carlos Pressacco:

“...la estrategia chilena de inserción internacional ha seguido la línea de un regionalismo abierto que pone el acento en el multilateralismo de los acuerdos comerciales y en las negociaciones bilaterales con países y con bloques económicos, a través de las cuales se busca preservar la independencia impuesta por el exitoso *unilateralismo* de su liberalización económica” (2005: 88)²⁰.

Una cuestión relevante en esta misma línea es que la vinculación con la región de América Latina obedece a una estrategia de inserción política y económica de carácter global, pues responde al interés chileno por fomentar un entorno regional estable para el comercio que permita, entre otros aspectos, plantear a Chile como un puente estratégico entre el océano Atlántico y el Pacífico, que vincule los mercados del Cono Sur y de Asia. Para ello, las inversiones en infraestructura e integración física resultan una cuestión fundamental. A este respecto, el ex subsecretario de

²⁰ Estos autores sostienen que: “Esta estrategia de inserción múltiple y flexible permite a Chile participar activamente de los procesos de integración regional en América Latina y con otras áreas del resto del mundo, a través de instrumentos o vías que resultan complementarias para sus efectos de apertura: por un lado, una apertura unilateral que viene aplicándose desde mediados de los años 70; por otro lado, negociaciones comerciales multilaterales en las que Chile tiene un activo rol; y por último, la apertura negociada a nivel bilateral y regional que ha sido una tendencia creciente desde comienzos de los años 90” (Rodríguez y Pressacco, 2005: 88).

Relaciones Exteriores Cristián Barros sostenía estas ideas de la siguiente manera:

“... (La política exterior pretende) generar condiciones para que Chile alcance un desarrollo vigoroso, en un entorno regional más estable y socialmente cohesionado, facilitando el fortalecimiento de nuestra presencia internacional como un país puente desde y hacia América Latina” (Barros, 2005).

También, la orientación hacia la región se explica por el interés chileno por optimizar la manera en que se llevaba a cabo la inserción internacional, en lo referido al avance hacia una segunda fase exportadora. Es decir, la estrategia comercial chilena se orientó hacia los mercados de la región, en tanto el intercambio con estos países implicaba el posicionamiento de productos chilenos de mayor valor agregado. En tal sentido, el país ha intentado reforzar los elementos de su capacidad productiva que implican el fortalecimiento de la industria manufacturera, potenciando la exportación de productos de mayor sofisticación en su elaboración, además de los ligados al sector servicios.

Como se aprecia, la estrategia chilena hacia la región ahora se caracterizaba por su pragmatismo, en oposición al voluntarismo que predominó en las antiguas estrategias de integración. Así, para los primeros gobiernos de la Concertación la integración requeriría de flujos de comercio de bienes y servicios relevantes, de la adopción de políticas económicas compatibles con la apertura, de la estabilidad económica de los socios y de un convencimiento de que los esquemas de integración debían estimular la competitividad y el desarrollo tecnológico del país, en el marco de un contexto regional e internacional estable, pacífico y coherente con la actividad económico-comercial.

La integración debía ser impulsada pragmáticamente y sobre bases económicas sólidas, en la medida que las economías de otros países de la región alcanzaran grados de estabilidad y liberalización similares a los que exhibía Chile.

En esta línea, el subsecretario de Relaciones Exteriores de Chile, Alberto van Klaveren, señaló en una conferencia el año

2006 que la orientación hacia América Latina apuntaba, en resumida cuentas, al fortalecimiento de lo que él denominó el multilateralismo regional, como una estrategia asociativa fundamental para la plena inserción global del país. En esta línea, el embajador sostuvo que:

“si la globalización es un dato ineludible de la realidad, entonces es mejor enfrentarla asociado a otros países con los cuales se compartan desafíos y necesidades comunes... El reforzamiento del multilateralismo requiere de organizaciones regionales eficaces, que sean capaces de proyectar las sensibilidades y particularidades de cada región y subregión en la definición de estrategias globales” (Van Klaveren, 2006).

La prioridad latinoamericana fue uno de los pilares fundamentales de la política exterior del gobierno de Ricardo Lagos, no obstante ser también una parte constituyente de todas las políticas exteriores de los gobiernos de la Concertación. En un artículo publicado en la revista *Foreign Affairs* en los inicios de su mandato, Lagos sostenía que “Chile apuesta a una inserción activa y profunda en el proceso de globalización. Pero creemos en la necesidad de perfilar una inserción global con acento latinoamericano”. Este énfasis se daría fundamentalmente en el ámbito de la concertación política. En esta línea, el entonces Mandatario sostenía que:

“...el comercio no agota nuestra inserción regional. Mantenemos con los países de la zona una nutrida agenda, en la que sin duda destacan nuestra creciente integración con Argentina, país con el que exhibimos relaciones políticas, económicas, sociales y culturales cada vez más estrechas, así como nuestros intensos lazos con Brasil y con México... Creemos que la convergencia política entre países cercanos es condición esencial para hablar con voz más potente en el escenario mundial” (2001).

Desde la perspectiva de Ricardo Lagos, la prioridad latinoamericana de la política exterior se basaba en que la región era donde Chile más había expandido sus exportaciones con mayor valor agregado, y donde el país había realizado importantes conexiones energéticas, y se concentraban las más grandes inver-

siones externas, multiplicándose de ese modo los lazos políticos, económicos y culturales.

Sin embargo, lo anterior no implicaba el que la política exterior estuviera limitada por un compromiso regional sin condiciones, sino simplemente considerar los variados elementos en común que unen a Chile con los países del entorno regional.

Pese a lo anterior, en el ámbito de la política exterior, la administración Lagos se destacó por los acuerdos alcanzados con Estados Unidos y la Unión Europea, antes que con países o grupos de países de la región de América Latina.

El acento latinoamericano fue continuado por la presidenta Michelle Bachelet. En su Programa de Gobierno, esta sostuvo que la globalización es una fuerza ineludible que acentúa las tendencias a la integración regional, la que se configura como una herramienta fundamental para el desarrollo del país. En sus propias palabras:

“América del Sur es donde más crece la exportación de productos chilenos de alto valor agregado. Donde se invierte la mayor parte de los capitales privados nacionales. Donde existe mayor potencial para multiplicar los lazos turísticos, económicos y culturales. Donde están los socios potenciales para desarrollar proyectos de energía, minería o infraestructura” (Bachelet, 2006: 58)²¹.

²¹ Profundizando en estas ideas, en la XXX Cumbre del MERCOSUR, realizada el 21 de julio de 2006 en la ciudad argentina de Córdoba, la Presidenta sostuvo que: “El mundo se ha tornado más complejo. Existe la primacía de una potencia, pero también emergen muchos actores y bloques regionales... Chile no entiende su proyecto nacional y su desarrollo separado de su integración al mundo y a la región. Y pese a nuestra legítima diversidad, los latinoamericanos tenemos problemas y desafíos comunes... En un proceso de globalización extremadamente competitivo y cambiante si no profundizamos nuestra integración para incrementar nuestra competitividad, si no fortalecemos nuestra concertación política para actuar como región frente al mundo, las posibilidades de éxito y de influencia de cada uno de nuestros proyectos nacionales son muy limitadas... Quiero destacar que el MERCOSUR ha sido un instrumento importante en esta perspectiva y un espacio de especial valor para Chile” (Bachelet, 2007: 284-285).

Sin embargo, en el mismo documento, más adelante la Presidenta matiza estas ideas e introduce la prioridad latinoamericana solo como un componente más de la inserción múltiple de Chile en el marco del regionalismo abierto:

“Conjuntamente con el objetivo principal de fortalecer los vínculos con América Latina, priorizaremos las relaciones internacionales con los países emergentes de Asia, con los países que comparten nuestros intereses y estadios de desarrollo, y con Estados Unidos” (Bachelet, 2006: 60).

Una cuestión relevante, es que en el nivel latinoamericano las prioridades se han establecido en los países vecinos, fundamentalmente debido al importante flujo de inversiones chilenas hacia estos países, entre los que destacan Perú y Argentina como mayores receptores. Si bien esta dinámica no obedece a una estrategia planificada centralmente desde los gobiernos de la Concertación, resulta una cuestión fundamental, pues se ha transformado en un tópico de primera línea en las relaciones vecinales del país.

La relevancia de los países del entorno también se debe, entre otros elementos, a que estos forman parte integrante de los corredores bioceánicos, son la principal fuente de las corrientes migratorias hacia el país y los socios potenciales para los proyectos de desarrollo compartido que el país requiere en áreas como la energía, la minería, el turismo o la infraestructura (véase Ross, 2006). En palabras de Cristián Barros, ex subsecretario de Relaciones Exteriores:

“La experiencia indica que la prioridad latinoamericana de nuestra política exterior se manifiesta preferentemente en el ámbito vecinal, espacio configurado por múltiples niveles de interdependencia que es necesario proteger, potenciar, proyectar y consolidar... Tales propósitos deben tomar en cuenta las transformaciones vividas en el entorno e impulsar consensos sobre cómo superar obstáculos que puedan afectar la región, desplegando acciones conjuntas con el resto de América Latina en los foros internacionales” (Barros, 2005).

Por último, debe sostenerse que la prioridad establecida con el entorno inmediato, apuntaba a favorecer para el país un ambiente de paz y seguridad adecuado para su desenvolvimiento económico, sobre la base de la estabilidad y bienestar de los vecinos. Por ello, el establecimiento de canales fluidos de cooperación vecinal asomaba como un asunto ineludible para la política exterior chilena, situación que marcó la pauta general para la negociación del proceso de asociación chileno al MERCOSUR.

3. El proceso de asociación de Chile al MERCOSUR

Un paso importante que se adoptó en el marco de la prioridad de la política exterior chilena hacia América Latina, consistió en la asociación del país al MERCOSUR. La opción de Chile por integrarse a este bloque, obedeció en su momento al deseo de la Concertación por incorporarse a la nueva realidad de la economía mundial, cuyas características se orientaban hacia la expansión de los bloques y al desarrollo de procesos de integración regional en Europa, Asia y América Latina.

Pero de manera más particular, esta opción obedecía a la importancia creciente que para la década de los noventa tenían los países del MERCOSUR, como destino de los productos manufacturados chilenos. Esta situación hacía que la posibilidad de extender el intercambio comercial en el bloque se presentara como una importante oportunidad de avanzar en una segunda fase exportadora.

Sin embargo, como sostiene José Porras, durante la administración de Patricio Aylwin estas razones no bastaron para vencer las desconfianzas que existían al interior del área económica del gobierno, acerca de las consecuencias del ingreso de Chile al MERCOSUR. Según este autor, los motivos para estos recelos eran básicamente tres.

“En primer lugar, las limitaciones que supondría la condición de miembro de pleno derecho del bloque para el programa de la política comercial chilena, sobre todo en la negociación de acuerdos comerciales con terceros países. En segundo lugar, la resistencia de los economistas del gobierno

de Aylwin a establecer vínculos formales con países caracterizados por su inestabilidad económica. Finalmente, el escepticismo frente a los resultados reales del MERCOSUR en vista a la extensa lista de proyectos de integración fallidos en América Latina" (Porras, 2003: 50-51).

Tales argumentos, junto a las importantes diferencias arancelarias entre Chile y el MERCOSUR fueron débilmente cuestionados por los sectores del gobierno más proclives a la región²². De hecho, una vez conformado el MERCOSUR en 1991, Chile no aceptó la invitación para ser miembro pleno, puesto que la inestabilidad de las economías argentina y brasileña y el arancel externo común del bloque se apreciaban como elementos nocivos para la estabilidad y la autonomía comercial del país.

Sin embargo, al iniciarse el gobierno de Eduardo Frei la situación había cambiado. Hacia mediados de la década de los noventa, el MERCOSUR cobraba una importante significación en el marco de la balanza comercial chilena.

En un estudio realizado en la CEPAL, se sostiene que de los 2.100 millones de dólares a los que ascendió el intercambio comercial en el año 1991, se había pasado a 4.500 millones de dólares en 1995 (véase Porras, 2003: 51). A ello, se añadía un importante incremento de las inversiones chilenas en los países que participaban en el bloque, sobre todo en Argentina, situación que tendió a mejorar la visión que hasta entonces se tenía sobre el MERCOSUR. Por último, debe destacarse que hacia este periodo gran parte de las dudas acerca del bloque se habían moderado, debido a que este mostraba una cierta estabilidad como iniciativa de integración regional en el contexto sudamericano.

En este marco general, debe destacarse que en la VI Reunión del Consejo del Mercado Común, realizada en Buenos Aires el 5 de agosto de 1994, se había contado con la presencia del pre-

²² Una relación más detallada de los argumentos en contra de una incorporación más profunda de Chile en el MERCOSUR, puede apreciarse en Velasco y Tokman (1993); y en Hachette (2000).

sidente Eduardo Frei como invitado especial. En esa ocasión se firmó la Declaración de los Presidentes del MERCOSUR y de la República de Chile, en la que se estipula que “Deciden en esta oportunidad iniciar, a la brevedad, negociaciones para suscribir un acuerdo de complementación económica entre el MERCOSUR y la República de Chile, para la constitución de un área de libre comercio”.

El acuerdo con el MERCOSUR fue objeto de dilatadas negociaciones y suscitó variadas críticas en el ámbito doméstico, principalmente en el sector agrícola. En la esfera externa, la negociación entre Chile y el MERCOSUR se llevó sobre la base del esquema 4+1. Según Manuel Valencia (1997), esta opción implicó una serie de dificultades, pues era la primera ocasión en que los países del MERCOSUR negociaban en forma conjunta. En este marco, el análisis de las propuestas requirió de la elaboración de posiciones conjuntas, que muchas veces eran definidas por el país que presentaba mayores dificultades, lo que reflejaba las enormes diferencias y asimetrías entre los miembros del acuerdo. Esta situación implicó la dificultad de alcanzar una ágil posición común en el MERCOSUR, lo que redundó en el estancamiento de las negociaciones.

La presentación oficial que había hecho Chile en la secretaría *pro tempore* del MERCOSUR en junio de 1994, acerca de establecer una zona de libre comercio provocó variadas reacciones en el contexto interno chileno. Los actores más proclives a la propuesta fueron los gremios industriales. De hecho, previo a la decisión gubernamental, fueron constantes las acciones de *lobby* de la Sociedad de Fomento Fabril (SOFOFA) y de la Asociación de Exportadores de Manufacturas (ASEXMA), para que se negociara alguna manera de mantener las preferencias arancelarias con los países del MERCOSUR.

Las reacciones en contra estaban representadas por los sectores agrícolas agrupados en la Sociedad Nacional de Agricultura (SNA), quienes planteaban la exclusión del acuerdo de aquellos productos agrícolas que se consideraban sensibles frente a la competencia, principalmente argentina. Paz Milet ha sintetizado las posiciones en torno al MERCOSUR de la siguiente manera:

Acuerdo Chile-MERCOSUR: posicionamiento de los actores

Gobierno: El presidente Frei destacó que el acuerdo con MERCOSUR tiene un sentido “latinoamericano” y señaló que no se está hablando solamente de temas económicos, sino de un proyecto de integración regional de vasto alcance.

Empresarios: El empresariado presente en la firma del acuerdo se mostró contento y pensando en las futuras proyecciones económicas que Chile tendría con este acuerdo. El presidente de la CPC, José Antonio Guzmán, señaló que como primer beneficio está el hecho de exportar productos manufacturados y dejar de exportar materias primas por lo menos en esta área regional. No obstante, a pesar de la aprobación de las negociaciones desarrolladas por el gobierno, dijo que les hubiera gustado que las desgravaciones fueran menores y más rápidas.

Agricultores: Ernesto Correa, presidente de la SNA, planteó que si el acuerdo es bueno para el país pero malo para la agricultura hay que establecer algunas medidas paliativas, como: eliminación de aranceles para la importación de equipos, insumos y maquinaria agrícola; bonificación de 25% para la compra de fertilizantes; desarrollo de una reestructuración de la Comisión de Distorsiones, para facilitar la participación de privados; creación de una línea de crédito agrícola de largo plazo.

Oficialismo: Los presidentes de la DC, Alejandro Foxley, y del PS, Camilo Escalona, destacaron la importancia del acuerdo para la concertación de metas comunes y la unidad y desarrollo latinoamericanista. Además Foxley señaló que el MERCOSUR no solo debe buscar un medio para incrementar negocios e intercambio comercial, sino también para desarrollar un plan de reconversión integral.

Oposición: La UDI condicionó la aprobación en el Congreso del Tratado de MERCOSUR al establecimiento de tres medidas compensatorias: plan de reactivación del medio rural, incentivos a la industrialización y generación de nuevos empleos; mientras que RN pidió un compromiso político que incluya 11 puntos que van desde la eliminación de aranceles de insumos, hasta mayores recursos para la investigación y extensión agropecuaria.

Fuente: (Milet, 1999: 39).

No obstante lo anterior, el 25 de junio de 1996, en San Luis, Argentina, se suscribió el acuerdo de Asociación de Chile al MERCOSUR durante la X Reunión del Consejo del Mercado Común, en la cual se consolidó uno de los principales objetivos de la política exterior de la administración Frei, que se relacionaba con la implementación de la estrategia de regionalismo abierto con una prioridad por América Latina²³.

Además, si hasta ese momento se había evitado la participación de la legislatura en la ratificación de gran parte de los acuerdos comerciales suscritos por Chile durante la década de los noventa, el profundo debate doméstico en torno a la negociación del MERCOSUR llevó al presidente Eduardo Frei a someter el acuerdo a la negociación en el Congreso. Este ratificó el acuerdo con el MERCOSUR el 13 de agosto de 1996, con 76 votos a favor, 26 en contra y 3 abstenciones, entrando en vigencia el 1 de octubre del mismo año, en el marco del proceso de integración establecido en el Tratado de Montevideo de 1980. Todos los representantes de la Concertación votaron a favor, mientras en la oposición las opciones fueron dispares (véase Aninat, Londregan, Navia, Vial, 2006: 47).

Los resultados de la negociación respaldaron fuertemente la política comercial del Gobierno, por cuanto le permitieron reafirmar su posición frente a la región y demostrar –luego de la experiencia negativa de la posible adscripción al NAFTA (North American Free Trade Agreement por su sigla en inglés)– que aún podrían lograrse éxitos en el ámbito de la inserción internacional y en la suscripción de acuerdos comerciales. El acuerdo buscaba regular el intercambio entre Chile y el MERCOSUR, considerando las siguientes medidas:

²³ Este esquema de asociación implica la posibilidad de participar de las diversas instancias de diálogo del MERCOSUR, pero sin adherir al arancel externo común del bloque.

Principales aspectos del Acuerdo Chile-MERCOSUR

Liberación comercial:

- Programa de Desgravación General a ocho años.
- Lista Especial Sensibilidad, con tres años de gracia.
- Lista de productos Sensibles a 10 años.
- Lista de productos de Alta Sensibilidad, que se desgravan en forma lineal entre el año 10 y el año 15.

Régimen de origen: Régimen general de origen basado en el cambio de posición arancelaria (salto de partida), para las importaciones efectuadas al amparo del Programa de Liberación Comercial.

Prácticas desleales de comercio: Plena aplicabilidad de medidas antidumping y compensatorias de subsidios de conformidad con sus legislaciones nacionales, consistentes con el GATT/OMC.

Régimen de Salvaguardias: Se dispone un Régimen de Medidas de Salvaguardia que entraría en vigor el 1 de enero de 1997.

Solución de controversias: Contempla un procedimiento de consultas directas entre las partes, paneles de expertos y arbitraje. El procedimiento arbitral entraría en vigor al inicio del cuarto año del acuerdo.

Valoración aduanera: Chile no incluiría nuevos productos ni modificaría los mecanismos utilizados en el sistema de bandas de precio vigente, para la importación de determinados productos agrícolas.

Incentivos a las exportaciones: Se intercambiaría un listado de los incentivos a las exportaciones vigentes, para analizar su impacto en los flujos de comercio recíprocos.

Integración física: Protocolo de Integración Física para inversiones en obras de infraestructura básica.

Servicios: Se estableció un marco para la liberación, expansión y diversificación progresiva del comercio de servicios.

Transporte: A las mercaderías elaboradas en el MERCOSUR o en Chile que circulen –con destino a terceros mercados– por el territorio de la otra parte, no se aplicarían restricciones discriminatorias.

Cooperación científica y tecnológica: Se estimularía el desarrollo de acciones conjuntas que permitan ejecutar proyectos de cooperación para la investigación científica y tecnológica y efectuar programas que difundan los progresos alcanzados en tales campos.

Administración del Acuerdo: La administración estaría a cargo de una Comisión Administradora integrada por el Grupo Mercado Común del MERCOSUR y la Dirección General de Relaciones Económicas Internacionales (RR.EE.-Chile).

Otras materias: En materia de impuestos, tasa u otros tributos internos, las partes se remiten a lo dispuesto en artículo III del GATT/OMC.

- Se promoverían acciones normativas para disciplinar eventuales prácticas anticompetitivas.
- Se desarrollarían acciones conjuntas para establecer normas y compromisos en cuanto a la defensa de los consumidores.
- El Acuerdo se atiene a la normativa de la OMC respecto a medidas sanitarias y fitosanitarias.
- Mantienen su vigencia los Acuerdos Bilaterales sobre Promoción y Protección Recíproca de Inversiones suscritos entre Chile y los Estados Partes del MERCOSUR.
- Las partes se regirán por el Acuerdo sobre Derecho de Propiedad Intelectual Relacionados con el Comercio, incluido en el convenio que establece la OMC.
- El Acuerdo permite la adhesión de terceros países miembros de la ALADI, la cual será formalizada mediante Protocolos Adicionales.

Fuente: FLACSO-Chile, Área de Relaciones Internacionales y Militares. En (Milet, Fuentes y Rojas, 1997: 39).

El Programa de Liberación Comercial que contempla el Acuerdo se aplica al universo de los productos originarios de los territorios de los países miembros. Las desgravaciones son anuales, progresivas y automáticas, estableciéndose sobre la base del margen de preferencias. Es decir, se aplican a partir de los gravámenes vigentes para terceros países. Asimismo, los márgenes de preferencias son crecientes respecto de los aranceles generales,

los que van aumentando gradualmente hasta llegar a 100% o arancel cero. El margen de preferencias inicial varía según cada cronograma de liberación. Del Acuerdo surgen una lista y 12 anexos, en torno a cada uno de los cuales se agruparon los productos según determinadas características. Para más del 90% de los ítemes de la nomenclatura, el proceso de desgravación se inició el 1 de octubre de 1996 y culminó el 1 de octubre del 2004, esperándose la total liberalización para el año 2014²⁴.

Aparte de los aspectos específicamente comerciales, algunos de los elementos fundamentales de la asociación con el MERCOSUR se dirigían a que el acuerdo otorgaría un marco estable y propicio para desarrollar la integración física, cultural, social y política con los países de la subregión, y permitiría la inserción del país en el proceso de integración más exitoso que hasta ese momento se había llevado a cabo en el ámbito latinoamericano. Junto a ello, se destacaban también los relevantes componentes estratégicos que exhibía este proceso en el entorno chileno más inmediato, teniendo en consecuencia implicancias directas para su seguridad.

Teniendo como base lo anterior, durante el año 1998 el gobierno precisó como una de sus prioridades el incremento de las vinculaciones con el MERCOSUR. Sobre el particular, hacia fines de ese año, el entonces ministro de Relaciones Exteriores, José Miguel Insulza, sostuvo lo siguiente:

“Creo que se mantiene bien nuestra relación con el MERCOSUR, y aprovecho de decir que nosotros esperamos que en 1999 demos pasos muy decisivos para un acercamiento mayor al MERCOSUR. Creo que este acuerdo ha alcanzado un nivel de gran importancia para nosotros... Yo creo que si me pregunta cuál es la prioridad de la política exterior de Chile, lo principal es cómo lograr su plena integración dentro del marco del MERCOSUR y América Latina.

²⁴ De manera más detallada, el Programa de Liberación Comercial Chile-MERCOSUR se encuentra disponible en: URL: <<http://www.direcon.cl/documentos/Resumen%20Acuerdo.pdf>>

Esto debería ser fijado como nuestra prioridad permanente, no solo por razones económicas, sino por razones estratégicas" (En Vera, 1999 a: 96)²⁵.

En virtud de ello, el presidente Eduardo Frei participó activamente como invitado especial en las siguientes reuniones del Consejo del Mercado Común. Según Jorge Vera, ello contribuyó a la consolidación de una amplia perspectiva sobre una novedosa vinculación de Chile con el MERCOSUR, en la esfera de la concertación, consulta y diálogo políticos (1999 a: 100 -101). Esta situación se reforzó poderosamente a partir de la incorporación de Chile al Mecanismo de Consulta y Concertación Política del MERCOSUR, en la segunda reunión sobre Diálogo Político entre los Estados Partes efectuada el 23 de julio de 1997 en Asunción.

Este mecanismo se transformó luego en el Foro de Consulta y Concertación Política del cual Chile también participa. Dicha instancia, tiene como objetivos principales el ampliar y sistematizar la cooperación política entre los Estados partes; examinar las cuestiones internacionales de interés para los miembros, en vistas a buscar posiciones concertadas para actuar en el terreno multilateral; y considerar los asuntos de interés político común relacionados con terceros países, grupos de países u organizaciones internacionales.

Esta tendencia de creciente vinculación con el MERCOSUR fue seguida en sus líneas gruesas por la siguiente administración. Como se indicó en el apartado anterior, el presidente Ricardo Lagos intentó dar un toque latinoamericanista a su gestión,

²⁵ Ya el año 1997, este ministro había sostenido en una conferencia que: "Concedemos una gran prioridad, como lo he señalado, a nuestra reciente asociación al MERCOSUR, es el esquema de integración de mayor potencial en esta área de América Latina, estamos conscientes que se está generando un nuevo mercado y una nueva realidad política con una fuerte proyección internacional; Chile no podía permanecer ajeno a ese proceso, no solamente porque la economía nacional se vincula con esas naciones, porque nuestro comercio y nuestras inversiones se orientan en esa dirección, sino también, porque dentro del marco del surgimiento de una realidad de la magnitud y proporción del MERCOSUR, nuestro país no puede permitirse el lujo de un aislamiento político o estratégico..." (Insulza, 1997: 18).

argumentando que la plena inserción chilena en las corrientes globales solo se llevaría a cabo de manera efectiva a través de la acción concertada con los países del entorno regional. Ello se manifestó en la intención explicitada por Lagos de lograr la plena membresía chilena en el MERCOSUR.

A ello contribuía el paulatino mejoramiento en las condiciones económicas de la región una vez superada la crisis asiática, y la cierta convergencia ideológica que existía entre el Presidente de Chile y sus pares de Argentina y Brasil –Fernando de la Rúa y Fernando Henrique Cardoso respectivamente–, en lo que se dio en llamar la “Tercera Vía Sudamericana”.

No obstante, pese a las intenciones declaradas por Ricardo Lagos de conseguir la membresía plena de Chile al bloque, esta nueva vinculación no pudo concretarse. El principal obstáculo seguía siendo la diferencia fundamental entre las estructuras arancelarias. Para Chile, resultaba imposible elevar sus aranceles a los niveles del arancel externo del MERCOSUR, pues el aumentar el arancel externo del país de un 6% a un 14% produciría en la economía importantes pérdidas en su competitividad internacional.

Asimismo, Chile posee una estructura de arancel único, mientras el MERCOSUR mantiene un arancel diferenciado. A ello, se unía el importante inconveniente que, desde la perspectiva del área económica del gobierno, implicaba la membresía plena en este esquema de integración para el proceso de apertura chileno, por cuanto esta habría obligado a Chile a negociar de manera conjunta con el resto de los países del bloque cualquier acuerdo comercial con terceros países, dañando de ese modo la autonomía comercial del país.

Frente a esta compleja situación, el gobierno de Chile presentó ante los países del MERCOSUR la solicitud de integrar el bloque como miembro pleno, con la condición de que durante un periodo de transición destinado a lograr la convergencia entre las estructuras comerciales, el país conservara la autonomía para aplicar su política comercial. Estas condiciones fueron aceptadas por los gobiernos del MERCOSUR en la Cumbre que se celebró en Buenos Aires en julio de 2000 (véase Porras, 2003: 62).

Para el año 2001, el entonces subsecretario de Relaciones Exteriores de Chile, Heraldo Muñoz, resumía de la siguiente manera la posición chilena frente al bloque:

“A pesar de todos los beneficios que supone integrarse al MERCOSUR, Chile no puede desandar el camino ya recorrido con tanto esfuerzo. Postulamos una integración cuyo horizonte es la apertura y no la protección de los mercados. Nuestro país no sacrificará la apertura de su economía en aras del ingreso pleno al MERCOSUR” (Muñoz, 2001 a: 7).

Durante este período, los actores relevantes de las negociaciones en Chile se seguían alineando de la misma manera. Gran parte de los partidos de oposición se seguía negando a la membresía plena; lo mismo hacía la SNA, a la que se enfrentaban la SOFOFA y ASEXMA y los grupos industriales.

Pese a este profundo debate, la estrategia del regionalismo abierto planteaba un escenario bastante más complejo. El presidente Ricardo Lagos había dado muestras significativas de establecer las prioridades comerciales de su gobierno hacia el MERCOSUR. Sin embargo, dando señales de realismo y pragmatismo, el Mandatario se expresaba en los siguientes términos en los inicios de su mandato:

“Sabemos bien que la integración más profunda se da entre países vecinos que, además de intereses económicos, comparten fronteras, valores y proyectos. Esta es la razón por la cual Chile ha planteado su deseo de avanzar en su relación con el MERCOSUR. Así lo demuestra nuestra participación en todas las reuniones ministeriales asociadas a materias sociales, laborales, de justicia, educativas, de energía e infraestructura... Asimismo, asignamos gran relevancia a la coordinación de políticas macroeconómicas dentro del MERCOSUR ampliado, tema que incluso nos parece más importante que el propio tema arancelario” (Lagos, 2001).

La administración de Ricardo Lagos había elegido la Cumbre Presidencial del MERCOSUR, que se celebraría en Florianópolis en diciembre del 2000, como escenario para formalizar la

integración plena de Chile al bloque. Sin embargo, como sostiene José Porras, las negociaciones entabladas entre Chile y los Estados Unidos para alcanzar un TLC fueron percibidas por las autoridades brasileñas como una muestra de la falta de compromiso con el proyecto integracionista sudamericano (véase Porras, 2003: 63).

Junto a ello, la agravación de la crisis social y económica argentina implicó el desistimiento de manera indefinida del gobierno chileno de la posibilidad de concretar la membresía plena del país al MERCOSUR.

Participación de las Exportaciones por Destino y CIU Enero-Marzo 2007 (Cifras en porcentajes)				
	Agric., Frut., Gan., Sil., Pesca	Minería	Industria	Otros
Canadá	0,7	2,1	1,2	1,7
Centroamérica	0,8	0,0	2,4	0,3
Comunidad Andina	2,7	0,4	10,8	26,7
MERCOSUR	2,9	6,0	11,0	19,0
México	4,4	2,2	4,6	4,4
Estados Unidos	53,2	9,8	10,5	16,9
Japón	1,6	11,6	10,6	1,0
Corea	2,3	7,9	7,1	0,0
China	1,5	20,6	9,1	0,0
India	0,0	3,5	0,1	0,0
Unión Europea	20,4	28,6	16,5	13,8
Efta	0,3	0,3	0,3	0,8
Resto del Mundo*	9,2	7,0	15,8	15,4
Total Exportaciones	100	100	100	100
Elaboración: Depto de Estudios, en base a cifras del Banco Central. PRC/prc. * Incluye otros no identificados.				

Fuente: (DIRECON, 2007: 15).

No obstante lo anterior, debe destacarse que actualmente las relaciones de Chile con el MERCOSUR tienen una importancia estratégica en relación al aspecto comercial, pues este corresponde al segundo destino más importante para los productos manufacturados del país, luego de la Unión Europea. Además, las exportaciones industriales representan más del 40 por ciento del total de los envíos nacionales a ese destino, los que han implicado un importante dinamismo de las exportaciones que no corresponden a cobre (Prochile, 2007: 4).

Empero, como sostienen Joaquín Fernandois y María José Henríquez, “el MERCOSUR fue concebido para economías cuya estrategia internacional era diferente de la chilena”, por lo que la integración plena de Chile a este bloque hubiera provocado una “verdadera contrarrevolución económica” (2005: 59). Por ello, las diferencias arancelarias entre Chile y los países del MERCOSUR han definido de manera determinante el acuerdo parcial de asociación económica que mantiene el país, el que pretende no afectar el importante y variado intercambio comercial con otras regiones y países del orbe bajo los supuestos del regionalismo abierto.

De esta manera, y según ha sido posible apreciar a lo largo de este acápite, las condicionantes para la posible incorporación de Chile como miembro pleno a este bloque, pasarían por los siguientes elementos:

- La coordinación macroeconómica entre los países miembros y una necesaria supervisión de políticas a este respecto.
- La convergencia arancelaria del MERCOSUR hacia el arancel chileno.
- Eliminación de restricciones no arancelarias.
- Implementación de mecanismos eficientes en la solución de diferencias.
- Mantenimiento de la autonomía chilena ante potenciales negociaciones futuras con otros bloques o países, hasta que no se haya alcanzado la plena convergencia arancelaria (véase Rodríguez y Pressacco, 2005).

Este último punto resulta de gran importancia, puesto que la autonomía corresponde a uno de los principios fundamentales de la política comercial chilena. A pesar de que el país se identifica como una nación latinoamericana y de que todos los gobiernos de la Concertación han resaltado su prioridad por la región, Chile pretende mantener su plena independencia para relacionarse con otras regiones del orbe.

Junto a las diferencias arancelarias, este último elemento parece presentarse como uno de los condicionantes fundamentales para la plena membresía de Chile al MERCOSUR, puesto que el intento por desarrollar una activa política en la región, va unida al mantenimiento del esquema del regionalismo abierto. No obstante ello, estas limitantes no han sido óbice para el avance en la concertación y coordinación en el ámbito político, terreno en el cual destacan principalmente los aspectos tocantes a la seguridad y la defensa.

CAPÍTULO III

LAS INICIATIVAS DE SEGURIDAD EN EL CONTEXTO DEL MERCOSUR Y SUS EFECTOS EN LA COOPERACIÓN EN SEGURIDAD Y DEFENSA

El contexto hemisférico se caracteriza por la obsolescencia y debilidad de los mecanismos institucionales del ámbito de la seguridad y la defensa. Aparte del cuestionado TIAR, prácticamente no existen instrumentos de prevención de conflictos efectivos, razón por la cual, más bien se han producido avances en las subregiones, a través del establecimiento de mecanismos de coordinación política o de acuerdos que pretenden otorgar una mayor coherencia y estabilidad a las relaciones entre los países, como es el caso del MERCOSUR.

En tal sentido, Pablo Celi sostiene que el marco general está marcado por las intensas críticas a la OEA, la práctica inexistencia de un sistema de seguridad hemisférico, la ausencia de un mecanismo multilateral efectivo de manejo de conflictos y una creciente tendencia a la subregionalización de los esquemas de seguridad. Esta tendencia se expresa en una diversidad de instrumentos de cooperación y de acuerdos de establecimiento de zonas de paz (Celi, 2007).

De este modo, la frágil identidad de objetivos e intereses de seguridad en el cuadro hemisférico no ha permitido definir conjuntamente una agenda de seguridad entre los países. Ello ha implicado la necesidad de proyectar las nociones continentales de seguridad hacia los ámbitos subregionales²⁶, en los que

²⁶ En esta línea, resulta especialmente ilustrativa la entrevista realizada a Julio Hang, general retirado del Ejército argentino y actual consultor en temas de defensa, por la revista DEF. En aquella, Hang sostuvo que la subregionalización de la defensa “parte del reconocimiento de la imposibilidad de organizar un sistema de defensa hemisférico o continental eficiente, por las grandes di-

efectivamente concurren intereses y objetivos compartidos en lo relativo a la inserción internacional, los sistemas políticos, la solución pacífica de las controversias y las medidas de confianza mutua.

Así, desde la década de 1980, y sobre todo a partir de 1990, la llegada de la democracia en los países del Cono Sur, así como el paulatino desarrollo de la integración económica, sirvieron como marco a un proceso general determinado por la disminución de las percepciones de amenazas militares entre los países de la subregión, y por la concreción de mecanismos de resolución pacífica de gran parte de los conflictos históricos que aún quedaban pendientes.

De esta forma, de manera creciente se ha tendido a la eliminación de las conflictividades interestatales y a la consolidación de la confianza mutua entre los países del Cono Sur. Esta situación se ha visto impulsada por el proceso de integración y por el hecho de que la subregión constituye la zona del globo con un menor número de conflictos entre los Estados, y con el promedio más bajo de gastos públicos destinados al ámbito militar (Sain, 1999: 128; también véase Griffiths, 2006; y Müller, 2005).

Partiendo desde esta base, el presente capítulo pretende otorgar una breve descripción de los planteamientos del MERCOSUR acerca de la seguridad subregional y las políticas de defensa, y sus efectos en la integración y la cooperación en seguridad y defensa entre los países miembros del bloque.

ferencias de intereses y visiones respecto de amenazas o desafíos. Ese hecho, entonces, genera la necesidad de concentrarse en aquellos elementos comunes que permitan hacer un sistema eficiente" (véase Hang, 2006: 38; también Robledo y Rojas, 2002).

1. Los planteamientos del MERCOSUR acerca de la seguridad subregional

En la actualidad el MERCOSUR está conformado por Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay como miembros plenos –la entrada de Venezuela en esta calidad se encuentra pendiente, pues los congresos de Brasil y Paraguay aún no han aprobado el Protocolo de Adhesión– y por Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador y Perú como miembros asociados. Como proceso de integración en marcha, pretende plantearse como una instancia de vinculaciones económicas, políticas y jurídicas entre sus miembros, promoviendo el diálogo, la negociación y la confianza bilateral y multilateral entre estos.

Desde su establecimiento, el MERCOSUR tuvo un carácter predominantemente económico, el que ya hacia mediados de la década de 1990 comenzó a presentar dificultades en torno a la remoción de las barreras arancelarias, la existencia de políticas económicas internas que afectaban la competencia y en lo referido a la manera de hacer efectiva la aplicación de las normas del bloque.

Sin embargo, estas vicisitudes económicas encontraron como contraparte una creciente interrelación en otras áreas, como la tecnología, la ciencia y la educación; involucrando asimismo, al poco tiempo, los aspectos relativos al ámbito estratégico (véase Molina, 2000: 28; también Garay, 2000; y Pey y Riquelme, 2007). Reforzando estos argumentos, Claudio Fuentes sostiene que en el Cono Sur las relaciones económicas han dinamizado las relaciones interestatales, por lo que “han sido los nuevos vínculos económicos los que han llevado a generar como una externalidad el incremento del diálogo en seguridad” (Fuentes, 1997: 12).

En la misma línea, Marcela Donadio (2000) ha planteado que las políticas de enfrentamientos cruzados, las competencias por el liderazgo militar y los problemas limítrofes, han sido desplazados por una tendencia creciente en los países del Cono Sur, a considerar que la cooperación constituye la mejor opción para construir un ambiente de paz y seguridad en la subregión.

Junto a ello, puede sostenerse que el MERCOSUR ha contribuido a la estabilidad en la región, pues ha generado un entramado de objetivos y relaciones que han profundizado los vínculos políticos y económicos entre los miembros. Ello se ha manifestado en el impulso de intereses cruzados y al fomento de un escenario interdependiente y común para los países.

De esta manera, el MERCOSUR se ha constituido en el marco general del proceso de convergencia político-estratégica que se desarrolla en la subregión. Por ejemplo, gracias al entendimiento entre Brasil y Argentina en torno a su competencia armamentista, estos países junto a Chile, confluyeron en la Declaración de Mendoza que promueve la erradicación de las armas químicas y bacteriológicas, a la que luego adhirió Bolivia, Ecuador, Paraguay y Uruguay, convirtiéndose de esta manera en un instrumento del MERCOSUR.

Así, las antiguas prevenciones en el plano defensivo militar y las respectivas hipótesis de conflicto, han cedido paulatinamente el lugar a la cooperación en el terreno de la seguridad y la defensa, aunque no se haya avanzado de manera profunda al establecimiento de un sistema institucionalizado de seguridad cooperativa en el bloque. En palabras de Robledo y Rojas:

“Los países que participan en el proceso de desarrollo del régimen subregional de integración han ingresado así en una etapa de cambio estratégico que, a pesar de las divergencias que persisten, origina una clara tendencia hacia el desarrollo de regímenes cooperativos de seguridad y defensa, siendo esperable que al no visualizarse modelos alternativos, la cooperatividad se consolide y profundice” (Robledo y Rojas, 2002: 18).

Sin embargo, en lo relativo a los mecanismos institucionales de seguridad, los elementos de convergencia en el MERCOSUR se han limitado hasta el momento a las medidas de confianza mutua, pero no a una armonización de las políticas de defensa y menos al desarrollo de una estructura superior entre las partes, pues aún los países no pretenden ceder capacidades de defensa a un esquema institucionalmente denso de coordinación.

Esta ausencia de una política común, es el resultado de las dificultades de los países de alcanzar una posición institucional y homogénea y a la renuencia de estos a ceder espacios de soberanía, pues aún predominan los objetivos e intereses nacionales de los actores del bloque.

En base a ello, la naturaleza política y jurídica del MERCOSUR, como una instancia dependiente fundamentalmente de la voluntad de sus miembros, ha debilitado su institucionalización y el desarrollo de acciones comunes²⁷. Según Hernán Villagrán, a ello ha contribuido el que:

“En el aspecto militar las políticas de defensa de Argentina, Brasil y Chile enfatizan la disuasión como elemento de su estrategia defensiva, hecho que dificulta de sobremana la construcción de un sistema de seguridad cooperativa” (Villagrán, 2005: 69).

En esta misma línea, Robledo y Rojas (2002) plantean que la principal característica de este régimen *de facto*, ha sido su opción por la concertación y coordinación política intergubernamental como modalidad institucional. Según estos autores, el bloque ha evitado el desarrollo de instituciones supraestatales y la adopción mecánica de la jerarquía integracionista europea, pues

²⁷ Complementando este argumento, Marcela Donadio sostiene que: “Tal vez, el mayor escollo que hoy exista para la integración en materia de seguridad se encuentre... en la persistente imagen de autonomía con que cada uno de los países del MERCOSUR desea caracterizar su política exterior y de seguridad...” (2000: 31). Pese a ello, Alfredo Valladao (2005), insiste en que la profundización del proceso de integración del MERCOSUR, como un “núcleo duro” de la integración sudamericana, debe seguir necesariamente el ejemplo de Europa y establecer vínculos con esta en el ámbito de la seguridad. El establecimiento de una institucionalidad a la manera de la PESG, resultaría a este respecto una cuestión fundamental. Además, para avanzar en el proceso de integración y matizando las anteriores apreciaciones, a juicio de Guillermo Patillo, “el único camino de futuro es el gradual avance hacia la confianza entre los países... y una cuestión que influye es la transparencia... y ni Chile, ni Argentina, ni ninguno de estos países son países completamente transparentes en el ámbito de la defensa”. En entrevista realizada el 19 de noviembre de 2007.

ningún actor del proyecto integrador habría planteado la unión política como objetivo final del proceso de integración.

Más bien, los países han desarrollado un proceso convergente bajo el supuesto de que la obtención de sus objetivos de seguridad es más viable a través del desarrollo de estrategias de concertación internacional intergubernamental, antes que a través de un acabado y estructurado esquema de seguridad. Esta situación ha otorgado un importante grado de flexibilidad a este bloque, permitiendo importantes grados de coordinación en el ámbito bilateral y trilateral (como es el caso del denominado ABC -Argentina, Brasil y Chile) entre los países miembros.

En este sentido, Guillermo Holzmann sostiene que el MERCOSUR ha servido como un marco flexible para que los países se reúnan para negociar de manera bilateral y así avanzar en temas de seguridad²⁸. Una perspectiva similar asume Miguel Navarro, según el cual “la existencia del MERCOSUR plantea una caja de resonancia, un marco de referencia para el establecimiento de la cooperación”²⁹.

En base a ello, si bien es cierto que el bloque no ha generado una institucionalidad supranacional, igualmente es posible establecer que la institucionalización flexible de las relaciones de seguridad y defensa en el MERCOSUR, se ha llevado a cabo a través de las distintas instancias bilaterales, trilaterales o multilaterales que contribuyen al diálogo cooperativo de los Estados envueltos en este proceso.

En esta línea, puede plantearse que para los efectos de alcanzar un mayor rango de seguridad, las opciones de los países son básicamente dos: generar un “sistema” con su respectiva organización o, si se prefiere, generar o favorecer un “ambiente” de seguridad más pragmático y casuístico (García, 2001: 28-29).

²⁸ En entrevista concedida el 16 de noviembre de 2007.

²⁹ En entrevista concedida el 21 de diciembre de 2007.

Desde esta perspectiva, la evidencia apunta a que los países del MERCOSUR han optado por la segunda de estas opciones. A ello ha contribuido un contexto general en el cual no se aprecian amenazas interestatales externas de una envergadura que obligue a constituir un sistema defensivo más formal y estructurado. Esta situación ha redundado en que si bien el bloque no ha generado un profundo esquema institucional de seguridad, no obstante ello, ha favorecido la generación de un ambiente de seguridad propicio para la estabilidad y la cooperación. Esta situación ha llevado a Jaime García a sostener que:

“...iniciar la formación de una comisión de seguridad y defensa como organismo político y la formación de un estado mayor combinado dependiente de la comisión podrían ser iniciativas altamente positivas para preparar una seguridad cooperativa al interior del MERCOSUR” (García, 2001: 26).

Sin embargo, según se ha planteado en este trabajo, tales propuestas todavía no se han llevado a cabo de una manera concreta en una institución estructurada supranacionalmente. Aunque existen aspectos positivos que deben destacarse al interior del MERCOSUR. Por ejemplo, son importantes las relaciones de confianza entre Chile y Argentina, países que en el ámbito de la defensa han elevado sus niveles de medidas de confianza mutua, estableciendo una metodología común para informar los gastos en este sector y conformando una fuerza de paz conjunta combinada para actuar de operaciones de paz, lo que desde luego constituye un avance notable para la proyección hacia un sistema de seguridad en la subregión.

Las proyecciones políticas del MERCOSUR se orientan a favorecer un escenario propicio para el diálogo y la convergencia en el terreno de la seguridad y defensa, situación que ha propiciado una subregión estable y coherente para el avance en las medidas de confianza mutua.

Para Chile, esta cuestión resulta de especial relevancia, por cuanto Argentina, Bolivia y Perú participan con distintos grados de intensidad en este bloque, situación que ha contribuido al diálogo entre los países, y ha moderado en consecuencia las po-

sibilidades de conflicto entre estos. Complementando estas ideas, Carlos Gutiérrez sostiene lo siguiente:

“Yo creo que si bien no hay una suerte de asunción de las medidas de confianza mutua como estructuras *mercosurianas*, me parece que al menos existe una plataforma política estratégica que permite o que genera las condiciones, para que pudiera en el nivel oficial establecerse una dimensión de la defensa que obviamente debiera recoger todo lo que se ha avanzado en la plataforma *de facto*. En ese sentido, yo creo que... existen prácticamente todas las condiciones para hablar que en la subregión del MERCOSUR existe una dimensión implícita de la seguridad y la defensa”³⁰.

Entonces, puede sostenerse que el MERCOSUR no ha logrado aún concebirse en una acabada estructura formal de seguridad, aunque de manera factual e informal los avances parecen importantes. A este respecto, en una entrevista concedida por Miguel Navarro, este sostuvo que el bloque genera una instancia de diálogo que es muy importante en un sistema de seguridad cooperativo. En este sentido, se puede plantear que el MERCOSUR ha cumplido un relevante rol de foro de discusión en la subregión, por lo que cualquier intento de establecer un sistema articulado de seguridad deberá tener a este bloque como base³¹.

En base a ello, debe subrayarse que el ámbito militar ha ocupado un lugar principal en las discusiones dentro del bloque. Esta situación resulta destacable, en tanto el ámbito

³⁰ Entrevista realizada el 13 de noviembre de 2007. En esta misma línea, en una entrevista concedida por Cristián Garay el 14 de noviembre de 2007, este sostuvo que si bien las medidas de confianza mutua no tienen su origen en el MERCOSUR, no obstante puede afirmarse que la promoción de dichas medidas es un hecho que va a darse dentro de este bloque. En la práctica, ello se manifestaría a juicio de Garay, en que los países que participan del MERCOSUR mantienen un número especialmente alto de medidas de confianza mutua, mientras los que no pertenecen a este no tienen el mismo nivel de intercambio.

³¹ En entrevista concedida el 21 de diciembre de 2007.

político-estratégico generalmente es complejo de articular, pues la cooperación en esta materia supone la formulación de una gran estrategia de política exterior y de políticas de seguridad y defensa, además de las importantes connotaciones que esta situación conlleva en lo tocante a los aspectos de soberanía de los países.

Considerando lo anterior, Cristián Garay plantea que el MERCOSUR establece un subsistema político común en el que rige de manera implícita una “política MERCOSUR”, estructurada por el Tratado de Asunción; el Protocolo de Ouro Prêto; el Foro de Consulta y Concertación Política; la Declaración Presidencial sobre Compromiso Democrático y el Protocolo de Adhesión de Chile y Bolivia; el Protocolo de Ushuaia sobre Compromiso Democrático y la Declaración Política del MERCOSUR, Chile y Bolivia como Zona de Paz (Garay, 2003: 88-89).

Desde una perspectiva estratégica, el último de estos elementos resulta especialmente importante. En concreto, en la XIV Cumbre de Presidentes del MERCOSUR, realizada el 24 de julio de 1998 en Ushuaia, Argentina, se firmó la mencionada Declaración Política del MERCOSUR, más Bolivia y Chile, como Zona de Paz. En esta, los respectivos gobiernos manifestaron su convencimiento de que la paz constituye una base fundamental para el desarrollo de los pueblos y una condición esencial para la existencia y continuidad del bloque.

En concreto, la Declaración de MERCOSUR, Bolivia y Chile como Zona de Paz, indica, entre otros, los siguientes puntos:

1. Declarar al MERCOSUR, Bolivia y Chile como zona de paz y libre de armas de destrucción masiva.
2. Manifestar que la paz constituye un elemento esencial para la continuidad y desarrollo del proceso de integración del MERCOSUR.
3. Fortalecer los mecanismos de consulta y cooperación sobre temas de seguridad y defensa existentes entre sus miembros y promover su progresiva articulación, así como avanzar en la cooperación en el ámbito de las medidas de fomento de la confianza y la seguridad y promover su implementación.

4. Apoyar en los foros internacionales pertinentes la plena vigencia y el perfeccionamiento de los instrumentos y mecanismos de no proliferación de armas nucleares y otras de destrucción masiva.
5. Realizar esfuerzos conjuntos en los foros internacionales pertinentes para avanzar, en el marco de un proceso gradual y sistemático, en la consolidación de acuerdos internacionales orientados a lograr el objetivo del desarme nuclear y la no proliferación en todos sus aspectos.
6. Avanzar en la consagración del MERCOSUR, Bolivia y Chile como zona libre de minas terrestres antipersonales y procurar extender tal carácter a todo el hemisferio occidental.
7. Reafirmar su compromiso de ampliar y sistematizar la información que proveen al Registro de Armas Convencionales de las Naciones Unidas y establecer una metodología uniforme para informar sobre el gasto militar, con miras a aumentar la transparencia y el fomento de la confianza en la materia.

Como sintetiza Jaime García (2001:30), la Declaración de Ushuaia ratifica el compromiso de los países firmantes con los propósitos y principios de la Carta de las Naciones Unidas y la Carta de la Organización de Estados Americanos (OEA). También, reafirma el fortalecimiento de la democracia representativa, el respeto de los derechos humanos, las libertades fundamentales, el progreso social y la protección del medio ambiente, pues a juicio de los mandatarios, estas se constituían como los elementos fundamentales para el afianzamiento de la paz y la seguridad de la subregión.

La firma de la Declaración fue impulsada por los avances que se apreciaban en el proceso de integración y la relevancia que este había otorgado al fomento de un clima de confianza y cooperación propicio para el intercambio y desarrollo de los países. El instrumento contó con un marco general que excedía al MERCOSUR, por cuanto –en el ámbito hemisférico– reiteraba la adopción de la OEA del Compromiso de Santiago en lo referente a desarrollar un proceso de consultas sobre seguridad hemisférica en base a las nuevas circunstancias de la política mundial y continental, como igualmente la plena vigencia de la Declaración

de Santiago de 1995 y la Declaración de San Salvador de 1998 sobre medidas de confianza mutua. Complementando lo anterior, Jaime García ha observado que:

“Esta declaración es un verdadero apoyo al Tratado de Tlatelolco sobre proscripción de armas nucleares en América Latina y el Caribe. Además, expresa de manera satisfactoria la plena vigencia de este instrumento de no proliferación de armas nucleares en sus territorios y reafirma la plena vigencia del Compromiso de Mendoza sobre la Prohibición Completa de las Armas Químicas y Biológicas, de 1991” (García, 2001: 30).

De esta manera, puede sostenerse que esta Declaración constituye un avance hacia el establecimiento de un sistema de seguridad en la subregión, pese a las dificultades en su operacionalización y formalización³². Asimismo, dicha Declaración se ha utilizado en diferentes cumbres, como una base sobre la cual debatir acuerdos de cooperación en seguridad y defensa, ha influido en las decisiones de los respectivos Ministerios de Defensa y ha marcado una pauta para el intercambio y el diálogo entre las fuerzas armadas³³. Una especial trascendencia ha tenido la consideración de la subregión como ‘zona de paz’, pues esta adopción sin duda limita las eventuales agresiones y conflictos entre los países firmantes.

Desde esta base, puede plantearse que la Declaración implica un importante avance para el establecimiento de una co-

³² A este respecto, Carlos Gutiérrez ha esbozado que “...la declaración está en el ámbito de la plataforma política del MERCOSUR, y como plataforma puede generar las condiciones para avanzar en profundizar la integración... me parece que no se ha avanzado tanto, pero como plataforma me parece relevante”. En entrevista realizada el 13 de noviembre de 2007. Con algunas diferencias, Miguel Navarro ha planteado a este respecto, que dicha declaración “...tiene un componente altamente retórico... una zona de paz en términos absolutos, implica el compromiso de los actores regionales a no utilizar la fuerza. Pero eso es un compromiso, que como todo compromiso, está sometido a una amplísima gama de vicisitudes”. En entrevista concedida el 21 de diciembre de 2007.

³³ En entrevista concedida por Rut Diamint el 14 de diciembre de 2007.

munidad pluralista de seguridad en los países del MERCOSUR, basada en la compatibilidad de los valores políticos fundamentales; en la capacidad de los países participantes para responder en forma recíproca a los mensajes y acciones sin recurrir a la fuerza; y en la predictibilidad mutua en la conducta política, económica y social de unos respecto de los otros.

En una zona de estas características, según la terminología de Karl Deutsch, los conflictos se solucionan por otros instrumentos políticos antes que la guerra y la fuerza física, en base al desarrollo de instituciones y prácticas que fortalecen la confianza entre los miembros. Según este autor, este sentido de la comunidad se da cuando un conjunto de naciones, hasta entonces autónomas y aún antagónicas entre sí, deciden optar en un determinado momento histórico por una institucionalización pacífica de los conflictos que pudieran plantearse entre ellas (Deutsch, 1966: 7; 1974: 231; también véase Flandes, 2004).

Teniendo en cuenta estos elementos, se puede plantear que la escasa institucionalización del MERCOSUR en materia de seguridad y defensa no ha sido impedimento para el desarrollo de la cooperación y la concertación de los actores participantes del proceso, lo que sin duda ha contribuido a la paz y estabilidad de la subregión. Desde la perspectiva de la defensa, ello ha implicado que los países involucrados en este proceso de integración han progresado sus relaciones desde un eje basado únicamente en la disuasión, hacia otro en el que los componentes disuasivos se adecuan a un incremento de la cooperación.

En un documento de trabajo, presentado para la discusión del Libro de la Defensa de Chile del año 2002, el Instituto de Asuntos Públicos de la Universidad de Chile llegaba incluso más lejos respecto a los alcances de la citada Declaración. Ello, pues según esta institución la Declaración favorecería la creación de una política de defensa común en el MERCOSUR, basada, entre otros elementos, en una manifestación de la voluntad política de los países miembros y asociados del bloque y en el estado favorable de las relaciones bilaterales entre los países involucrados. Asimismo, la conveniencia de la formulación de esta política, estaría dada porque:

“Favorecería la integración que ya se está realizando entre los países y, por otro lado, permitiría enfrentar aquellas amenazas que cada uno de los países involucrados reconocen como suyas, de modo coordinado logrando así una mayor eficiencia y efectividad al momento de enfrentarlos”(véase Instituto de Asuntos Públicos, 2001: 5).

De este modo, el desarrollo de una dinámica “incrementalista” en el proceso de integración ha implicado que, dado el avance en el diálogo entre los miembros y asociados del MERCOSUR, se han ido ampliando los ámbitos de discusión hacia el tema estratégico-militar. En este terreno, se ha iniciado una renovación en el desarrollo de las medidas de confianza mutua y la colaboración ante los nuevos escenarios que plantea la problemática de la seguridad. Así, como una manera de otorgar operatividad a la Declaración Política del MERCOSUR, Bolivia y Chile como Zona de Paz de 1998, el 5 y 6 de abril de 2001 se realizó la primera Reunión de Comandantes en Jefe de los Ejércitos de los países integrantes del MERCOSUR. En esta reunión se discutió acerca de la definición de una agenda de defensa en la organización.

A partir de los atentados del 11 de septiembre de 2001, estas reuniones se regularizaron a razón de una o dos por año. En noviembre del mismo año se volvieron a reunir los Comandantes en Jefe, ocasión en la cual se discutieron temas tales como la creación de un organismo de seguridad subregional y la situación actual del esquema de seguridad en el nivel hemisférico.

La participación chilena en estos foros ha sido activa. En la reunión de Comandantes de Ejércitos del MERCOSUR en Montevideo el año 2002, desde la delegación chilena se propuso como tema de discusión el avance en las relaciones entre las fuerzas armadas del bloque y en las medidas de confianza mutua. Al año siguiente en Río de Janeiro, Chile propuso el desarrollo de un nuevo sistema de seguridad regional a partir del MERCOSUR; la formación de una Brigada Iberoamericana Multinacional; y solicitó el intercambio de opiniones sobre las visiones institucionales del eventual nuevo esquema de seguridad hemisférica. Estos elementos volvieron a ser discutidos en

la reunión de diciembre del mismo año, realizada en la ciudad de Buenos Aires. A este respecto, Carlos O’Ryan y Raúl Placencia plantean que:

“Como se puede apreciar, el contacto entre el 2001 y el 2003 fue permanente y constructivo, resultando en la creación de una nueva instancia de diálogo, como fue el Comité de Comandantes de Ejércitos del MERCOSUR y Asociados (Bariloche, septiembre de 2004), foro en el cual participaron por primera vez todos los comandantes nacionales, generándose así una estructura y metodología más formal para las reuniones... (2007: 25).

En las reuniones de los años siguientes, se discutió en torno al mejoramiento en los niveles de la interoperatividad; la necesidad de fortalecer al MERCOSUR como una organización en la que se incorporen variables estratégicas; el apoyo a las actividades en Haití; la necesidad de institucionalizar el Comité de Comandantes de Ejércitos de los países del MERCOSUR y asociados a través de la elaboración de sus estatutos; y la importancia de constituir un grupo de trabajo conjunto para las operaciones de ayuda en caso de desastres naturales. A este respecto, estos importantes avances en el MERCOSUR en el terreno estratégico-militar han llevado al teniente coronel del Ejército de Chile Eduardo Fuenzalida a sostener que:

“Desde una perspectiva militar, los avances son alentadores, el tratado de Asunción que dio origen a la integración económica de los países del Cono Sur en el MERCOSUR, ha proporcionado la oportunidad para realizar a nivel de Jefes de Estado Mayor de la Defensa o Conjunto un foro de Estudios Estratégicos del MERCOSUR, la realización de ejercicios combinados entre sus Fuerzas Armadas y al intercambio de oficiales cursantes en los Institutos de Estudios Superiores, dándole al marco económico el ingrediente de seguridad para fortalecer la unidad” (Fuenzalida, 2002: 51).

Además de las reuniones de Comandantes en Jefe del MERCOSUR, en diciembre de 2007 –en el marco del Foro de Consulta y Concertación Política–, se decidió crear el Grupo de

Trabajo sobre Prevención de Proliferación de Armas de Destrucción Masiva (GTADM). Dicho Grupo se estableció en consideración al necesario fortalecimiento de la dimensión política del bloque, a fin de profundizar el proceso de integración; a la Declaración del MERCOSUR, Bolivia y Chile como zona de paz; y a la conveniencia de establecer un mecanismo de consulta periódica institucionalizado para abordar las cuestiones relativas a la prevención de la proliferación de armas de destrucción masiva.

De esta forma, puede sostenerse que si bien todavía no se ha elaborado en el MERCOSUR un sistema de seguridad común o cooperativo de manera formal, no obstante, los elementos recién mencionados pueden denotar un interesante avance en este proceso de profundización de la integración.

En base a todo lo anterior, puede sostenerse que aparte del terreno económico-comercial, el MERCOSUR ha pretendido hacer de la subregión una zona de paz, en base a la noción de que la paz es funcional a la economía liberal y al sistema político democrático que practican los países miembros. De este modo, en el plano subregional la interdependencia ha generado un escenario común de interacción y relacionamiento que ha favorecido de manera implícita una política de seguridad y defensa en el MERCOSUR.

Si bien no existe un sistema institucionalizado y formal, igualmente puede plantearse la existencia de un “ambiente de seguridad” pragmático y flexible que ha posibilitado el incremento de la cooperación y la colaboración entre los miembros del bloque. En base a estos avances, Rut Diamint sostiene que:

“El campo de la defensa ha variado de forma tal que es impensable un retroceso a las mutuas percepciones enemigas. Aún más, la legislación argentina ya ha definido como misión de la defensa analizar y desarrollar un sistema de defensa regional, compatibilizado con Brasil y en el que se incluyan las nuevas amenazas como un componente del régimen defensivo. La construcción de un sistema MERCOSUR de seguridad requerirá reglas formales para que sus resultados tengan alguna aplicabilidad” (Diamint, 1999: 68).

No obstante, la realidad del MERCOSUR aún dista de las condiciones que plantea esta autora, principalmente debido a la renuencia de los gobiernos a avanzar en la institucionalización de un mecanismo subregional de seguridad y a su preferencia por el fomento de un contexto de paz. Pese a ello, los avances parecen notables en el terreno de la coordinación política intergubernamental.

En esta línea, y como una manera de sintetizar lo que hasta aquí se ha venido expresando, puede sostenerse que el MERCOSUR representa un escenario adecuado para aprovechar las actuales condiciones del entorno de seguridad que se aprecia en la subregión.

Los avances que procuran institucionalizar al Cono Sur como una zona de paz representan una adecuada manera de consolidar los substanciales cambios acontecidos en el ámbito de la seguridad y la defensa. La relativa pérdida de vigencia de los tradicionales conflictos militares, la dinámica realización de medidas de confianza mutua, la importante y elevada cooperación militar y los intereses estratégicos compartidos, han otorgado las bases para la consideración de la esfera estratégica como una de las áreas políticas principales del proceso de integración que involucra el MERCOSUR.

Para complementar el panorama, si bien debe aclararse que en términos generales esta investigación se concentra en la esfera de la defensa, no obstante, cabe destacar que los mayores avances en el MERCOSUR en materia de coordinación en seguridad se han dado en el terreno de la seguridad interior o seguridad ciudadana, principalmente debido al relevante lugar que últimamente han ocupado las cuestiones relativas al terrorismo y el crimen organizado, sobre todo a partir de los ataques del 11 de septiembre del 2001 (véase Garay, 2003: 174-175).

En este marco, hacia mediados de la década de los noventa el temor frente al terrorismo cobró fuerza a partir del atentado contra la AMIA, en Buenos Aires. Por esta razón, a partir de las reuniones de Ministros del Interior y Justicia del bloque se firmó el Acuerdo de Fortaleza, Brasil, con el objetivo principal de co-

operar en proyectos de seguridad interior, estableciéndose sobre el particular la celebración de reuniones de los Ministros del Interior a partir del 17 de diciembre de 1996³⁴, con una Secretaría *pro tempore* en cada país anfitrión.

De este modo, en la primera reunión de Ministros del Interior del MERCOSUR, que se realizó el 30 de mayo de 1997 en Asunción, se abordaron los temas de seguridad interior relacionados con el terrorismo, el tránsito de bienes y personas y el tráfico de armas. Una especial preocupación recayó en el foco de inseguridad que implicaba la Triple Frontera³⁵.

La estabilidad de esta zona ha sido el foco de atención de las siguientes reuniones, las que entre otros elementos, han discutido en torno a la creación de un mecanismo de vigilancia especial para ese territorio, el funcionamiento de una Comisión Regional de Estrategia Conjunta que agruparía a las policías del bloque, el establecimiento de dispositivos de intercambio de información policial y una declaración conjunta sobre el combate del tráfico ilícito de armas el 28 de abril de 1998.

El MERCOSUR fue la primera subregión latinoamericana en crear su propio mecanismo para el control de armas de fuego, después de la Declaración Presidencial sobre cómo Combatir la Fabricación y el Tráfico ilícito de Armas, Municiones y Materiales Relacionados en el Cono Sur, firmada en abril de 1998. Dicha Declaración establece el Plan de Cooperación y Asistencia Recíproca para la Seguridad Regional, en el cual se abordan diversos aspectos del crimen organizado, incluyendo el tráfico ilegal de armas (véase Dreyfus, Lootti de Paiva Dias, Lessing y Godnick, 2003).

³⁴ Una completa relación, así como un profundo análisis de las temáticas abordadas en las sucesivas reuniones de los Ministros del Interior del MERCOSUR puede verse en Donadio y Castro (2007), y en Flandes (2006).

³⁵ Una buena caracterización de la Triple Frontera y el desarrollo del crimen organizado en esta zona, puede verse en Bartolomé (2002).

Todo lo anterior llevó a que en la cuarta Reunión de Ministros del Interior efectuada en Brasilia el 20 de noviembre de 1998, se estableciera el Sistema de Información de Seguridad del MERCOSUR (SISME), el cual permite el intercambio de datos de las policías del bloque y plantea los consensos básicos para el grupo de Trabajo de informática y Comunicaciones.

Como es posible apreciar, los mayores avances en lo relativo a la incipiente política de seguridad que se aprecia en el MERCOSUR involucran principalmente temas policiales, estando el énfasis principal concentrado en la elaboración de acuerdos relativos al mantenimiento de la subregión libre de atentados terroristas y del crimen organizado.

Estos aspectos, como se dijo más arriba, cobraron una mayor relevancia a partir de los atentados de septiembre de 2001. Para esos efectos, se suscribió en Montevideo, el 30 de noviembre del mismo año, un acuerdo de intercambio de informaciones y de eventuales acciones en contra del terrorismo y un capítulo especial para el tema del narcotráfico. En esta línea, se estableció el “Comando de la Triple Frontera”, compuesto por efectivos de Argentina, Brasil, Paraguay, al que luego se incorporó Chile. Tales avances en materia policial, pueden implicar un antecedente importante para un incremento de la institucionalización de la integración en materia defensiva.

2. La integración subregional y la cooperación en defensa entre los países del MERCOSUR

Como se planteó en el acápite anterior, la escasa institucionalización del MERCOSUR para generar un esquema de seguridad subregional en el terreno militar, no ha evitado el que este bloque se presente como un ámbito propicio para la cooperación bilateral, trilateral y multilateral de los países del Cono Sur en el ámbito de la seguridad y la defensa. En palabras del analista político Ernesto López, durante la década de los noventa “Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay protagonizaron un infrecuente proceso de cooperación en materia defensiva y de seguridad” (2000: 38). Esta situación, ha implicado el que las iniciativas llevadas a cabo en el contexto del MERCOSUR han

contribuido de manera notable a un cambio en el clima y en las percepciones mutuas de los países³⁶.

De esta manera, los temas de la agenda tradicional de seguridad del Cono Sur que se relaciona con los conflictos vecinales históricos y territoriales, han quedado paulatinamente subordinados a los nuevos temas de una agenda diversificada que prioriza la cooperación y la integración.

Si en el pasado las hipótesis de conflicto interestatales correspondían a una fracción importante de las respectivas políticas de defensa en la subregión y contribuían al mantenimiento de las tensiones; en la actualidad han cobrado relevancia otros temas referentes a la cooperación y la concertación política, lo que ha dado un especial impulso a la idea de una correlación positiva entre integración y seguridad. A ello ha contribuido la existencia de valores, intereses y objetivos comunes entre los países, tales como la opción por sistemas políticos de corte democrático y economías de libre mercado.

En base a ello, gradualmente a las iniciativas económicas y comerciales se unieron la integración física, las políticas sociales en torno al ámbito laboral y las migraciones, y una mayor vinculación en el ámbito de la defensa y la seguridad. Esto último, ciertamente resultó apuntalado por el hecho de que la subregión constituye la zona del globo con un menor número de conflictos interestatales y con el promedio más bajo de gasto militar en el mundo (véase Bodemer, 2003; Gutiérrez, 2007)³⁷.

En la misma línea, cabe destacar por ejemplo, que el 24 de octubre de 1996 Brasil presentó una nueva Política de Defensa Nacional que dejaba de considerar a Argentina como su principal amenaza interestatal, reestructurando el Comando Sur y desplazando sus unidades y preocupaciones contra el narcotráfico y la vigilancia de la compleja región del Amazonas. Asimismo,

³⁶ En entrevista concedida por Rut Diamint al autor el 14 de diciembre de 2007.

³⁷ Para un análisis más acabado de la región como una “zona de paz”, o más bien como una “zona de no guerra”, véase Holsti (1996).

en 1999 Argentina declaró el fin de la hipótesis de conflicto con Chile, situación que tuvo su correlato en este país. A este respecto, en 1999 el entonces ministro de Defensa de Chile, Edmundo Pérez Yoma, sostuvo lo siguiente:

“...para nosotros, una hipótesis de conflicto es una herramienta de análisis que usan los estados mayores de nuestras FF.AA. no solo con Argentina, sino también con Japón, Europa, para definir qué pueda pasar en determinadas situaciones y cuál es la capacidad del país para responder. Es decir, distinguimos entre hipótesis como herramienta de análisis y la posibilidad de conflicto. Y esta última, la tenemos desterrada hace muchísimo tiempo” (en Garay, 2003: 52).

En este favorable y distendido escenario, el avance y profundización del proceso de integración impulsó el fortalecimiento de los mecanismos de concertación política en la subregión, y la intensificación de los esfuerzos cooperativos en el ámbito de la seguridad y la defensa, a través de la ampliación de la interacción entre las respectivas fuerzas armadas y el consecuente incremento de las actividades militares combinadas. En este sentido, la Declaración del MERCOSUR, Bolivia y Chile como Zona de Paz representa un notable avance, pues otorgó un impulso a la cooperación y el diálogo en este ámbito, lo que confirió un marco de seguridad apropiado y coherente para la integración y la asociación económica en la cual los países estaban comprometidos.

Por último, el aumento de la cooperación en seguridad y defensa en el Cono Sur, fue impulsado por un abanico de instrumentos hemisféricos que se presentaron como el marco general adecuado para el avance del proceso de integración en la subregión.

Según Marcelo Sain (1999), este proceso de distensión, de construcción de confianza y cooperación tuvo como punto de referencia central la firma, en 1991, del Compromiso de Santiago con la Democracia y con la Renovación del Sistema Interamericano en el marco de la OEA. La firma de este documento abrió una etapa marcada por los impulsos de la OEA en el campo de la seguridad cooperativa, lo que se concretó en un conjunto de

reuniones hemisféricas convocadas y organizadas por este organismo, tales como la Reunión de Expertos sobre Medidas para el Fortalecimiento de la Confianza Mutua y Mecanismos de Seguridad en la Región, realizada entre los días 15 y 18 de marzo de 1994 en Buenos Aires; y la Conferencia Regional sobre Medidas de Fomento de la Confianza y la Seguridad, realizada en Santiago de Chile los días 8 y 10 de noviembre de 1995.

Otro aspecto destacable para este impulso de la cooperación en seguridad y defensa en el Cono Sur a partir de la década del noventa, lo constituyeron las sucesivas conferencias de Ministros de Defensa de las Américas, celebradas a partir de la realizada en Williamsburg entre los días 24 y 26 de julio de 1995.

Por su parte, el Mecanismo de Consulta y Concertación Política de 1997, la cláusula democrática y la Declaración del MERCOSUR, Bolivia y Chile como Zona de Paz expresaron importantes convergencias políticas y valóricas entre los países participantes del bloque. A partir de estos elementos, el MERCOSUR se ha configurado como un contexto apropiado para el avance de la integración en el terreno bilateral, trilateral y multilateral entre los países miembros. Como sostiene Rut Diamint (1999: 49), “la expresión de estas coincidencias encontró una vía de acción a través de las medidas de confianza mutua”, lo que auspició un futuro de dinámica y creciente cooperación militar.

Tales medidas han permitido un gradual acercamiento e interacción entre las fuerzas armadas, lo que se ha expresado en el desarrollo de diversos ejercicios militares entre, por ejemplo, Argentina y Brasil, entre Chile y Argentina, y en la puesta en práctica de ejercicios militares multinacionales en el Cono Sur. De este modo, las medias de confianza mutua han avanzado desde las de primera generación por medio de visitas de autoridades e intercambios, hasta en ciertos casos las de tercera generación, que implican la práctica de ejercicios combinados y actividades binacionales.

En el mismo sentido, según Francisco Rojas (2002), cabe destacar los crecientes programas de cooperación entre las fuerzas armadas de Argentina, Brasil y Chile, en especial de las armadas.

Igualmente, en el plano político-estratégico las coincidencias entre estos países se han manifestado en distintos foros internacionales, como las Naciones Unidas, la OEA, las Reuniones de Ministros de Defensa de las Américas y en las Reuniones Cumbres Presidenciales del hemisferio. También se ha expresado en la acción conjunta en operaciones de paz y de ayuda humanitaria en Camboya, Chipre, Haití, Irak-Kuwait, Kosovo y Timor Oriental.

En la práctica, la manera más expedita para avanzar en la profundización de la cooperación en seguridad y defensa ha sido conducida por el camino predominantemente bilateral y trilateral³⁸. Así, se puede destacar el eje Brasil-Argentina y Chile-Argentina, lo que viene a constituir, aunque con importantes variaciones, una suerte de moderno ABC. En esta línea, los avances parecen considerables. A este respecto, Cristián Garay sostiene que:

“...se ha ido produciendo dentro del MERCOSUR una velocidad mucho más pronunciada tendiente a constituir un organismo integrado chileno-argentino-brasileño, en el marco de las operaciones de paz de MERCOSUR, y esto tiene que ver con la proposición de hipótesis de conflicto que atienden a la mantención de la seguridad internacional. O sea, si existe algo que supera el marco nacional son precisamente los esfuerzos dentro de Argentina, Brasil y nuestro país, de consensuar la actuación de un cuerpo integrado, cuyo modelo evidente es el europeo”³⁹.

³⁸ A este respecto, Guillermo Holzmann sostiene que Estados Unidos ha influido en el carácter predominantemente bilateral de las relaciones entre los países de la subregión, pues como un actor de relevancia, el país del norte ha favorecido su relación directa con estos, desconociendo de esta manera al MERCOSUR como un interlocutor en temas de seguridad. En palabras de Holzmann: “Estados Unidos evita tener al frente a un grupo de países con los cuales asociarse o conversar. De hecho, así lo ha manejado en los acuerdos de libre comercio... así lo ha hecho también en los temas de seguridad... la posibilidad de que MERCOSUR pueda hacer más cosas también depende de eso”. En entrevista concedida el 16 de noviembre de 2007.

³⁹ En entrevista concedida el 14 de noviembre de 2007. En esta misma línea, el comandante en jefe de la Fuerza Aérea, general Ricardo Ortega, destaca los avances que se han llevado a cabo por los países del ABC. En sus palabras, si

En las relaciones bilaterales chileno-argentinas, destaca la existencia de 34 nuevos arreglos durante la década de los noventa y significativos cambios en las operaciones militares combinadas entre las fuerzas armadas. También cabe considerar las negociaciones por los límites del monte Fitz Roy y el cerro Daudet, que solucionaron gran parte de las disputas territoriales entre ambos países.

El 8 de noviembre de 1995, Argentina y Chile firmaron el Memorandum de Entendimiento para el Fortalecimiento de la Cooperación en Materia de Seguridad de Interés Mutuo, a través del cual se creó el Comité Permanente de Seguridad (COMPERSEG), integrado por los representantes de los respectivos Ministerios de Relaciones Exteriores y Defensa, con la finalidad de establecer una agenda de trabajo que permitiera la profundización de la cooperación entre ambos países en el ámbito estratégico.

Las reuniones del citado Comité han arrojado como resultado, entre otros avances, el diseño y aplicación de índices estandarizados de medición de gastos militares⁴⁰, así como el desarrollo de ejercicios y actividades conjuntas y combinadas entre las respectivas fuerzas armadas. Por ejemplo, entre fines del año 1998 e inicios de 1999 se efectuaron ejercicios conjuntos en una Patrulla Antártica Naval chileno-argentina; en 1999 se reparó en los astilleros de ASMAR Chile el destructor argentino Hércules; también cabe subrayar la existencia de un acuerdo para la construcción conjunta de buques para las armadas (véase Garay, 2003: 95; Rojas, 2002; Griffiths 2006).

Especialmente destacable resulta la creación de la fuerza binacional de paz “Cruz del Sur” entre Chile y Argentina en diciembre del año 2006 –a la que más arriba se hizo mención–, una

bien “...pensar en unas fuerzas armadas del MERCOSUR o una alianza tipo OTAN en el MERCOSUR es aún difícil... yo creo, sí, que es más posible una unión entre los países del ABC, donde ya tenemos cierta cooperación y cierta comunicación... entre los militares el ánimo de cooperación y trabajar juntos está...” En entrevista concedida al autor el 26 de noviembre de 2007.

⁴⁰ Un buen análisis de la implementación de este índice estandarizado de gastos militares (realizado por la CEPAL), puede apreciarse en Fuentes (2003: 144).

iniciativa sin precedentes en América Latina que demuestra el estado de madurez y la consolidación política de la relación de ambos países⁴¹. A este respecto, el año 2006, la entonces ministra de Defensa Nacional Vivianne Blanlot se expresaba de la siguiente manera:

“Qué mayor tributo a la amistad de los pueblos podemos realizar, que ser capaces de producir una doctrina y una fuerza militar común para ponerla al servicio de la paz y de la seguridad de otros pueblos”⁴².

En la misma línea, el general Ricardo Ortega sostuvo en una entrevista concedida al autor, que se han llevado a cabo grandes avances en el trabajo concertado de las respectivas fuerzas aéreas. En sus palabras:

“...existen aviones argentinos operando en Chile y aviones chilenos operando en Argentina... eso significa conocer el territorio argentino, como ellos conocen el territorio chileno, trabajar con nuestros controladores aéreos, trabajar con los interceptores, trabajar juntos con elementos de escolta y ataque. Eso requiere de entrenamiento y requiere de mucha confianza”⁴³.

⁴¹ Ante el anuncio de la creación de esta fuerza binacional, el año 2005, el ministro de Defensa argentino, José Pampero sostuvo que “Creo que si donde hay mayores dificultades de integración, que son precisamente a nivel de las fuerzas armadas de los países, desde nuestro rincón del mundo, el Cono Sur, estamos dando un ejemplo a todo el mundo globalizado, de cuál es nuestra voluntad de desarrollo y de que nuestros puentes, que son los ministerios de Defensa y las fuerzas armadas, pueden colaborar en el desarrollo de nuestra integración”. A este respecto, véase el comunicado de prensa del Ministerio de Defensa Nacional de Chile, disponible en URL: <http://www.defensa.cl/noticias_anteriores/2005/3008fuerza.htm> También véase <<http://www.defensa.cl/noticias/2006/0412dosmasdos.htm>> Revisados en Abril de 2007.

⁴² Véase el comunicado de prensa del Ministerio de Defensa Nacional de Chile, disponible en URL: <http://www.defensa.cl/noticias_anteriores/2006/chile_arg.htm> Revisado en Abril de 2007.

⁴³ En entrevista concedida el 26 de noviembre de 2007.

En el mismo sentido se han manifestado las autoridades argentinas. El año 2006, el entonces secretario de Asuntos Militares de Argentina, José María Vázquez, destacaba el trabajo realizado durante las reuniones del COMPERSEG. Desde su perspectiva, se había logrado un alto nivel de transparencia en el diálogo chileno-argentino, lo que constituía una base fundamental para construir una relación en la lógica de la alianza estratégica en el ámbito de la defensa⁴⁴.

Asimismo, entre Chile y Brasil se ha convenido en la realización de diversos encuentros anuales a nivel ministerial y de los Estados Mayores de la Defensa y representantes de las fuerzas armadas. Tales instancias de diálogo, pretenden intensificar los lazos existentes de cooperación, intercambio e integración entre las respectivas fuerzas armadas. Resulta ilustrativa también la inspección conjunta de las fuerzas de paz, por parte de los Ministros de Defensa de Brasil, Chile y Uruguay en Haití el mes de julio de 2004. En esa ocasión, la Ministra de Defensa de Chile sostuvo que:

“Esto nos ayuda a contribuir a la paz en nuestra región. Trabajar juntos en terreno nos ayuda a ser más amigos y a enfrentar temas difíciles. Vamos a estar allá en un esfuerzo muy importante para nosotros, es un esfuerzo latinoamericano, que hacemos por primera vez en la historia. Por eso es muy importante para nosotros ir junto con los ministros de Brasil y Uruguay a Haití”⁴⁵.

Igualmente, el incremento del entrenamiento combinado entre las fuerzas de la región, quedó de manifiesto en el ejercicio aéreo CRUZEX III, realizado en la ciudad brasileña de Anápolis, entre el 20 de agosto y el 3 de septiembre de 2006. En esa ocasión participaron fuerzas de Argentina, Brasil, Chile, Francia y Uru-

⁴⁴ Véase el comunicado de prensa del Ministerio de Defensa Nacional de Chile, disponible en URL: <http://www.defensa.cl/noticias_anteriores/2006/reunion_seguridad.htm> Revisado en Abril de 2007.

⁴⁵ Véase el comunicado de prensa del Ministerio de Defensa Nacional de Chile, disponible en URL: <http://www.defensa.cl/noticias_anteriores/2004/0607viaje_haiti.htm> Revisado en Abril de 2007.

guay⁴⁶. Por último, deben nombrarse las actividades de desminado, cuyo desarrollo ha contribuido de manera relevante a la confianza de los países del Cono Sur y a la interacción y diálogo de autoridades civiles y militares. De especial relevancia fue el desminado humanitario llevado a cabo en el Parque Nacional Lullaillaco en febrero de 2006, al cual asistieron autoridades chilenas, bolivianas y argentinas⁴⁷.

En lo referido a la relación argentino-brasileña, existen numerosas actividades destacables. Por ejemplo, a través del Acta de Itaipava, ambos países consiguieron establecer el 27 de abril de 1997 un Mecanismo de Consulta y Coordinación en materia de Defensa y Seguridad. Complementando las instancias relativas al ámbito estratégico, entre las que resaltan los acuerdos en materia nuclear, también se suscribieron convenios en casi todas las áreas: económica, cultural, educativa, sindical, ambiental, fronteriza y empresarial, entre otras. Aún más, en abril de 1997 los Presidentes de ambos países concordaron en la Declaración de Río de Janeiro que:

“...esta alianza existe porque tenemos una firme comunión de valores. Nuestras sociedades son democráticas, plurales, defienden las libertades, los derechos humanos y la libre iniciativa como medio de promover la prosperidad, así como la justicia social como medio de asegurar la concordia como fundamento de nuestro modo de vida” (en Diamint, 1999:54).

⁴⁶ Véase el comunicado de prensa del Ministerio de Defensa Nacional de Chile, disponible en URL: <http://www.defensa.cl/noticias_anteriores/2006/2408ejercicio_cruzex.htm> Revisado en Abril de 2007.

⁴⁷ Véase el comunicado de prensa del Ministerio de Defensa Nacional de Chile, disponible en URL: <http://www.defensa.cl/noticias_anteriores/2006/lluullaillaco.htm> Revisado en Abril de 2007. También conviene destacar, que en el ámbito de las relaciones chileno - bolivianas se han producido igualmente importantes avances. A juicio del general Ricardo Ortega, el contexto de interrelación que implica el MERCOSUR ha favorecido las relaciones con el país vecino: “...nosotros con Bolivia no teníamos relaciones, sin embargo, hoy día las fuerzas de Bolivia han venido a nuestro aniversario, he llevado escuadriñas de acrobacia, me han condecorado en Bolivia, y eso que no tenemos relaciones (diplomáticas). O sea, hay una intención de acercamiento... y nosotros hemos cooperado a eso”. En entrevista realizada el 26 de noviembre de 2007.

Como antecedente de estos acuerdos, ya desde 1987 ambos países habían sostenido algunas iniciativas en materia militar. A partir de ese año, los Estados Mayores Conjuntos de las fuerzas armadas argentinas y brasileñas comenzaron a desarrollar anualmente reuniones en las que se abordaron diferentes temáticas relativas a la seguridad y la defensa.

Hacia mediados de la década del noventa, Argentina y Brasil concretaron numerosos operativos de entrenamiento combinado. Entre los años 1996 y 1998 las Armadas de ambos países llevaron a cabo en aguas argentinas las operaciones Araex y Fraterno; en 1996, los respectivos ejércitos realizaron prácticas conjuntas de combate en Monte Caseros (Argentina), a las que denominaron Operación Cruz del Sur y en las que por primera vez más de 1.500 efectivos de ambos países desarrollaron ejercicios de mantenimiento de la paz bajo la conducción de un comando binacional conjunto (véase Sain, 1999: 137; también Rojas y Fuentes, 1996: 6)⁴⁸.

⁴⁸ Según Eliézer Rizzo de Oliveira (1999), la profundización de la cooperación militar entre Argentina y Brasil ha contado con un relevante obstáculo, que se refiere a la incomodidad brasileña ante la condición argentina de aliada extra-OTAN. Esta situación ha minado, a su juicio, el desarrollo de una estructura de seguridad y defensa común en la subregión y la extensión del MERCOSUR al ámbito militar. Por su parte, como el miembro de mayor peso, Brasil aspira a ocupar en nombre de la región, un sillón permanente en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas.

Pese a ello, Adolfo Koutoudjian sostiene la necesidad de otorgar instrumentos militares al MERCOSUR. Lo más relevante, a su juicio, sería la constitución de un Estado Mayor Conjunto que contemple objetivos tales como la integración cultural y psicosocial; el estudio de nuevas doctrinas de defensa y eventuales hipótesis de conflictos regionales; una Escuela Superior de Defensa y un estudio sobre unidades militares combinadas. Las fuerzas armadas conjuntas serían el instrumento para la investigación y desarrollo de sistemas defensivos, para ejercicios combinados entre países vecinos y ejercicios combinados con fuerzas de seguridad regionales (2004). Aunque a este respecto, Francisco Rojas reconoce las dificultades, al plantear que una fuerza militar conjunta "supone un estado mucho más avanzado de la coordinación intergubernamental en las áreas de política de defensa y seguridad" (2002: 20).

Al mismo tiempo, Argentina y Brasil han planteado un plan de cooperación militar que se ha traducido en el intercambio de alumnos, maniobras conjuntas y el préstamo del portaviones brasileños para la fuerza aeronaval argentina. La relevancia de tales experiencias es que han incrementado la confianza, mejorado la preparación profesional e instaurado relaciones personales de mutuo conocimiento entre los actores involucrados en estos procesos.

De este modo, estos avances en el terreno bilateral han modificado las percepciones negativas y competitivas hacia percepciones positivas centradas más bien en los beneficios de la cooperación y la integración. Estos avances permiten establecer de manera paulatina las condiciones para institucionalizar la cooperación, materializada en la creación de fuerzas militares binacionales que a futuro permitan constituir la base de una fuerza multinacional entre los países del MERCOSUR. El comodoro Percy Richter ha expresado tales argumentos de la siguiente manera:

“Quisiéramos llegar en el futuro en nuestra región, a convertirnos en un grupo de países unidos y capaces de hacer frente a desafíos, riesgos y amenazas comunes, actuando con decisión, con visión de futuro y con una sola voz potente, la que conciliando equilibradamente nuestros propios y legítimos intereses nacionales, nos permita ser vistos y considerados como sujetos y no objetos del actual proceso de globalización mundial” (Richter, 2002: 115).

Para complementar el recuadro, también deben nombrarse los ejercicios combinados “Ceibo” entre Argentina y Uruguay, el Acuerdo para el Fortalecimiento de la Cooperación en Materia de Seguridad y Defensa Internacional con Bolivia de 1996 y las negociaciones sobre cooperación militar entre Uruguay y Argentina. Aunque estas últimas se han visto interrumpidas como efecto del denominado “conflicto de las papeleras”.

Por último –como se señaló más arriba–, cabe recalcar que las medidas de confianza mutua han avanzado hacia mayores niveles de profundidad en el Cono Sur, cuestión que ha favorecido

de manera relevante a crear un entorno de confianza, estabilidad y transparencia entre los países⁴⁹.

De esta manera, las relaciones bilaterales y trilaterales, así como la redefinición de la misión de las fuerzas armadas del Cono Sur, se han encuadrado paulatinamente al escenario de acercamiento y diálogo que supone el MERCOSUR. Ello implica que en esta nascente comunidad de seguridad las diferencias de intereses no se resolverán por las vías militares, sino a través de la negociación y el diálogo. Coincidiendo con este diagnóstico, Iván Witker sostiene que en el contexto del MERCOSUR ha disminuido la gravitación de las hipótesis de conflicto, lo que ha redundado en una disminución del factor militar en las relaciones entre los países (2000: 133).

Ruth Fuchs plantea que la aspiración de los miembros de una comunidad de seguridad de evitar futuras guerras, se considera el resultado de distintos factores, tales como el aumento de la interacción entre los actores, la socialización paralela, la aceptación de normas comunes y, por último, el desarrollo de una identidad regional (2006: 31). Si bien es cierto, aún no puede sostenerse el desarrollo pleno de tales elementos en la subregión, pese a ello, resulta evidente que las relaciones entre los dos miembros principales del bloque se han acercado bastante, y también lo han hecho las interacciones entre Chile y Argentina, cuestión que se ha proyectado hacia la subregión, otorgando un clima de distensión y cooperación.

De este modo, en materia de seguridad y defensa las relaciones entre los países del Cono Sur se caracterizan hoy por su transparencia y el progresivo avance de las medidas de confianza mutua. Si bien la evolución de estas ha sido dispar, no obstante ello, indiscutiblemente su desarrollo ha alejado cualquier posibi-

⁴⁹ Complementando este argumento, según Francisco Rojas (2002), la aplicación progresiva de las medidas de confianza mutua ha permitido, además, un proceso de acercamiento y cooperación entre las respectivas instituciones armadas, sobre la base de valores compartidos y visiones similares sobre la denominada nueva agenda de seguridad internacional.

lidad de confrontación en el futuro próximo. Ello demuestra un notable adelanto de la certidumbre en las relaciones estratégico-militares entre los países del ABC, con efectos de derrame para el resto de la subregión, para lo cual el MERCOSUR ha otorgado un escenario adecuado, coherente y propicio para la paz y la estabilidad.

Por lo demás, también se debe considerar que en el ámbito general de la seguridad, las amenazas transnacionales han afectado transversalmente a los países de la subregión, por lo que el crimen organizado, el narcotráfico y el terrorismo han planteado la necesidad de mayores cuotas de coordinación entre las respectivas fuerzas. En este sentido, la cooperación policial puede representar una oportunidad y un importante antecedente para una mayor integración en el ámbito defensivo. Como sostiene Rut Diamint:

“Las soluciones que se están poniendo en marcha tienden a buscar respuestas integradas entre los países vecinos, descontando que una política nacional no alcanza para neutralizar a estos grupos. Por eso, la compatibilización de medidas pasa a ser una necesidad común que lleva a políticas combinadas” (Diamint, 1999: 69).

De este modo, es posible suponer que los avances de la cooperación en materia de seguridad y defensa han implicado llevar a cabo una cadena de pasos sucesivos en la consecución de un sistema de seguridad subregional. Aunque todavía no existe una formalización en una estructura común, de todos modos puede entenderse que la construcción de un sistema de seguridad subregional en el Cono Sur es un proceso, y que como tal, puede estar sujeto a interrupciones y retrocesos. Cabe esperar que el avance de la cooperación y concertación en materia de seguridad y defensa entre los países del MERCOSUR, implique en el mediano plazo la obtención de un instrumento formal y sistemático de seguridad para la subregión, con proyecciones decisivas para el resto de América Latina.

Para ello, resulta esencial la superación de las divergencias, las que pueden ser naturales en un marco de interdependencia y

de construcción de un sistema de seguridad. Las políticas de defensa en el Cono Sur continúan siendo mutuamente disuasivas. Por este motivo, el diálogo político se presenta como la herramienta principal para el avance hacia una mayor confluencia e identificación en el terreno defensivo.

La cimentación de un sistema de seguridad será posible en la medida que los Estados aprecien sus objetivos e intereses comunes. Los propósitos unificados de inserción internacional, y de desarrollo político y económico, requieren de la preservación de la subregión como zona de paz, para lo cual resulta imprescindible avanzar en la operacionalización e institucionalización de dicho concepto.

CAPÍTULO IV

LA SEGURIDAD Y LA DEFENSA DE CHILE EN EL CONTEXTO DEL MERCOSUR

Como se ha observado, en el marco del proceso de integración que representa el MERCOSUR, la situación de creciente porosidad y permeabilidad de las fronteras y los cuestionamientos sobre las antiguas connotaciones geopolíticas y territoriales están incidiendo de manera determinante en los tópicos tradicionales atinentes a los países, como los ámbitos de la seguridad y la defensa.

En base a lo anterior, el presente capítulo pretende analizar los efectos que ha generado el proceso del MERCOSUR en la definición de la seguridad y la defensa nacional de Chile. Para ello, primero se examinarán las tendencias de la rearticulación de la seguridad nacional en un contexto de integración e interdependencia. Luego, se estudiarán los efectos de dicho proceso en la política de defensa chilena en el contexto del citado bloque.

1. La rearticulación de la seguridad nacional en un contexto de integración, una perspectiva chilena

Como organizaciones políticas y sociales, la seguridad es un asunto prioritario y la razón de ser de los Estados. Por lo tanto, estos no pueden eludir la responsabilidad esencial de proporcionar a sus ciudadanos un nivel adecuado de seguridad tanto a nivel interno como exterior. Sin embargo, el concepto de seguridad no tiene un significado unívoco, estando en los últimos tiempos sometido a una serie de reflexiones y reconfiguraciones, como efecto de la globalización y los procesos de integración asociados a ella.

En efecto, durante la época de los regímenes militares en la región, la doctrina de seguridad nacional vigente en ese entonces

estaba lejos de conformar una visión integral de seguridad. Al contrario, constituía un intento por mirar los complejos problemas sociales con un lente exclusivamente militar, pues sostenía que la seguridad descansaba esencialmente en la militarización y en la acumulación de armamentos (véase Insulza, 1990).

Dicho concepto de seguridad nacional surgió en los años inmediatamente posteriores al término de la Segunda Guerra Mundial en el National War College en Estados Unidos, y se refería a los problemas de los Estados nacionales en el marco de una creciente mundialización de la política, como resultado de la pugna que libraban las dos superpotencias por el control del mundo.

Bajo este prisma, las pugnas al interior de cada Estado expresaban un enfrentamiento entre fuerzas planetarias donde el problema geopolítico formaba parte de la división del mundo en bloques antagónicos y mutuamente excluyentes, en el marco general que otorgaba el enfrentamiento bipolar. En esta línea, el académico de la Universidad Nacional de La Plata Jorge Szeinfeld sostiene que las perspectivas estratégicas de los países del Cono Sur tenían como punto de partida la definición del comunismo como amenaza externa principal, e hipótesis de conflicto asociadas a disputas territoriales o a pretensiones orientadas a establecer algún tipo de hegemonía subregional (2007: 555). En este marco, la doctrina de seguridad nacional propugnada desde Estados Unidos estuvo detrás de una serie de violaciones de normas constitucionales y de los derechos humanos de los países del Cono Sur.

Sin embargo, los cambios ocurridos en el contexto global, en el escenario regional y en el mismo ámbito interno de los países en los años ochenta y noventa, impactaron de manera determinante en el contenido y las formas de las relaciones internacionales, desdibujando las concepciones tradicionales acerca de la seguridad.

De este modo, el fin de la Guerra Fría, la emergencia de la interdependencia compleja, los procesos de democratización en el Cono Sur, así como el incremento de la cooperación política y

la integración económica, significaron una ruptura en las anteriores tendencias conflictivas entre los países y en las restringidas nociones acerca de la seguridad.

Como sostiene Roberto Durán (1997), prontamente se empezó a reconocer la estrechez de la antigua concepción de seguridad y que los armamentos no sirven frente al abanico de factores que amenazan a los Estados en la actualidad. Junto a ello, con el término de la Guerra Fría y la profundización de la globalización económica emergieron con una mayor visibilidad política las que se han dado en denominar “nuevas amenazas” a la seguridad nacional, regional y global.

De esta manera, según Heraldo Muñoz, el combate al comunismo pronto dio paso al combate al narcotráfico. Y tan grave como el uso unilateral de la fuerza, aparecieron la botadura de desechos tóxicos, el lavado de dinero del crimen organizado, el ciberterrorismo, las plagas globales como el SIDA, las migraciones ilegales masivas, e incluso los ataques especulativos contra determinadas monedas. A lo anterior, se agregó el incremento estructural de la violencia, el tráfico ilegal de armas y, como efecto acumulado, el debilitamiento de la soberanía estatal. Así, la Postguerra Fría dejaba de ser un tema exclusivamente militar, “los ‘nuevos temas’ llegaban para quedarse” (Muñoz, 2001 b: 76; también véase Bárcena, 2000)⁵⁰.

Estas amenazas transnacionales no son en sí mismas novedosas, por cuanto han existido desde hace tiempo, lo novedoso es su jerarquización dentro de la agenda de seguridad de los países. Como plantea Jorge Szeinfeld (2007:561), en la época de la Guerra Fría las mismas habían sido deliberadamente ignoradas, o erróneamente subordinadas a la lógica bipolar.

En el Cono Sur, la consideración de las denominadas nuevas amenazas en la agenda de los países, implicó el expandir de manera significativa el concepto clásico de la seguridad. Ello resultó

⁵⁰ Un análisis pormenorizado de las denominadas nuevas amenazas o amenazas emergentes y sus características, puede apreciarse en Harvey (2004).

en la coexistencia de un paradigma tradicional y restrictivo que se enfocaba de manera predominante en los aspectos militares y estratégicos de la seguridad; y un paradigma “más novedoso” que asumía las realidades de la interdependencia y la cooperación, y que por lo tanto, tendía a enfocar los temas de seguridad desde una perspectiva amplia y multidimensional.

A ello debe sumarse el debate a propósito de la creciente superposición entre los asuntos relativos a la defensa nacional y aquellos referentes a la denominada seguridad pública o seguridad ciudadana, lo que ha acarreado en algunos países de la región una escasa diferenciación entre las labores policiales y las militares y un incrementado rol de las fuerzas armadas en las materias de orden interno⁵¹.

Por este motivo la distinción entre seguridad y defensa ha sido una de los tópicos más relevantes que han orientado las discusiones en torno a los temas estratégicos del Cono Sur. Las cuestiones relativas a la seguridad, como un concepto amplio, pueden relacionarse con amenazas de distinta índole, tales como los problemas ecológicos, el crimen organizado, las migraciones ilegales y el narcotráfico. Las cuestiones de defensa serían aquellas que se relacionan esencialmente con la preservación del Estado y de su soberanía, y que por lo tanto, implican la resolución de conflictos externos en los que las fuerzas armadas cumplen un papel insoslayable.

En este marco, Chile optó por su plena incorporación al mundo global y a las corrientes económicas internacionales. Ello implica nuevas oportunidades desde el punto de vista de la economía y la cultura, pero también conlleva una serie de desafíos y amenazas. El fin de la Guerra Fría y la acentuación del proceso de globalización e integración colocan en la agenda de seguridad

⁵¹ En el ámbito del Cono Sur, según Francisco Rojas, si bien en Brasil existe una creciente tendencia a involucrar a las fuerzas armadas en la lucha contra el crimen organizado; en Uruguay, Argentina y Chile predomina una clara delimitación entre las funciones militares y policiales y la puesta en marcha de procesos de reforma en el ámbito de la defensa (Véase Rojas, 2008).

nuevos riesgos y amenazas de carácter transnacional, las que poseen un carácter difuso, por lo que la respuesta militar disuasiva no siempre es la más adecuada.

Por ello, desde fines de los ochenta se comenzó a apreciar en el país que la seguridad nacional a expensas de los Estados vecinos conducía a la inseguridad, pues si se enfrentan riesgos comunes, la seguridad debe afrontarse en común. En el nuevo paradigma, la interdependencia juega un rol fundamental, y por lo tanto, el peso de la cooperación y los fenómenos de la integración regional constituyen sus elementos básicos⁵².

Para Chile, considerar el plano subregional supone una manera indispensable para analizar los escenarios de seguridad a fin de hacer frente a las nuevas amenazas de carácter transnacional. En esta línea, el MERCOSUR representa un referente empírico de relevancia para la articulación de un esquema seguridad cooperativa en el marco subregional, pues el desarrollo del bloque ha puesto en juego criterios de asociación y reciprocidad, por encima de los tradicionales conceptos de competencia, unilateralidad y desconfianza.

Así, la integración plantearía un nuevo contexto caracterizado por la cooperación, la que modificaría el carácter clásico de

⁵² Como se sostuvo al inicio de este trabajo, tomando en cuenta el fenómeno de la integración regional, Barry Buzan y Ole Weaver (2003), desde la teoría de los complejos de seguridad sostienen que la seguridad internacional se fundamenta en las relaciones e interacciones entre distintos actores, normalmente vecinos y próximos, los que se consideran como la principal fuente de inseguridad. Según Buzan y Weaver, un complejo de seguridad correspondería al conjunto de Estados cuyas percepciones y preocupaciones de seguridad están tan vinculadas que sus problemas de seguridad no pueden ser razonablemente analizados de manera autónoma. En esta misma línea, Carlos Gutiérrez sostuvo que "...para las nuevas amenazas o riesgos se requiere estrictamente cooperación, porque todos los riesgos tienen otra condición, son todos transnacionalizados o desterritorializados... el paradigma que existía entre las políticas de defensa de todos nuestros Estados decía que mientras mal le vaya a mi vecino, mayor es mi seguridad. Esto como paradigma se terminó... el problema ahora es justamente: si mal le va a mi vecino, mayores preocupaciones voy a tener... por lo tanto se necesita ser activo en la cooperación". En entrevista concedida el 13 de noviembre de 2007.

la seguridad y de la alianza militar ofensiva-defensiva que hasta fines de los ochenta predominaba en el Cono Sur.

En este sentido, a objeto de profundizar en el análisis y actualizar las nociones acerca de la seguridad en el marco de la interdependencia y la cooperación, Francisco Rojas (2000) ha segmentado el concepto como una manera de hacerlo coherente con las nuevas circunstancias de la política internacional. Según este autor, la seguridad es un concepto en disputa. La definición conceptual, los temas que se quieren abordar y su delimitación son el resultado de un proceso de carácter político. Lo que es seguridad para unos, puede ser fuente de inseguridad para otros. Así, la seguridad es un concepto elusivo, que corresponde a una categoría amplia que trasciende lo puramente militar, para pasar a involucrar aspectos no militares. Por este motivo, según Rojas se requiere de nuevos elementos que permitan comprender el comportamiento de los actores, las tendencias de las estructuras y los procesos que se desencadenan en esta etapa internacional.

El desafío intelectual e institucional es encontrar la manera de conectar y establecer las relaciones conceptuales desde la seguridad humana hacia la seguridad internacional, pasando por la seguridad estatal. Cada esfera y ámbito en el que se conceptualiza la seguridad, involucra una serie de nociones que deben ser necesariamente asociadas. En tal sentido, según Rojas, la seguridad internacional se liga al concepto de multilateralismo, el de la seguridad estatal al de soberanía nacional, y el de seguridad humana a la gobernabilidad y el desarrollo. Estas tres esferas se deben articular y relacionar de mejor manera, a fin de adecuar la concepción de seguridad a las características del escenario internacional (véase Rojas, 2000: 63).

Como es posible apreciar, la complejidad de esta nueva realidad no logra ser abarcada por las restringidas concepciones tradicionales de la seguridad. El carácter diverso y confuso de los nuevos conflictos internacionales demuestra la necesidad de repensar e integrar de manera adecuada los tres niveles diferenciados en los que se ha segmentado la conceptualización acerca de la seguridad, para de ese modo elaborar adecuadas y coherentes políticas en tal sentido.

La dinámica presencia de fenómenos transnacionales que desafían la seguridad de los países, obliga a rediseñar las estructuras y mecanismos de coordinación de políticas que incorporen elementos no militares tradicionales en el uso de la fuerza.

En consecuencia, se puede plantear que el actual momento histórico se presenta como un escenario ventajoso para la construcción de nuevas formas de asociación y cooperación regional, a través de las cuales los Estados puedan alcanzar sus objetivos comunes de paz, estabilidad y seguridad internacionales. En este sentido, el MERCOSUR representa una relevante iniciativa de acción conjunta y de coordinación internacional en las temáticas relacionadas con estas materias.

Sin embargo –como se indicó más arriba–, la redefinición del enfoque de la seguridad nacional es anterior al establecimiento del MERCOSUR, pues proviene de un previo enfoque multilateral en el ámbito hemisférico. Según Jorge Vera (1999 a: 77), Chile ha jugado un rol fundamental en este proceso de reconceptualización, principalmente a partir de las reuniones de la OEA realizadas en Santiago desde 3 al 8 de junio de 1991. De hecho, en el Compromiso de Santiago con la Democracia y la Renovación del Sistema Interamericano se planteó la “decisión de iniciar un proceso de reflexión conjunta sobre la seguridad hemisférica... desde una perspectiva actualizada e integral de seguridad y del desarme...”. Asimismo, se aprobaron dos resoluciones en esta línea: una referida a la Cooperación para la Seguridad en el Hemisferio, Limitación de la Proliferación de los Instrumentos de Guerra y Armas de Destrucción Masiva; y otra relativa a la Cooperación para la Seguridad Hemisférica.

De este modo, paulatinamente se fue avanzando desde una restringida noción de seguridad propia del contexto de Guerra Fría, a una versión más amplia e integral que giraba en torno a la cooperación. Tales avances en el ámbito de la seguridad se profundizaron en el contexto de la OEA a partir de las reuniones de expertos sobre medidas de confianza mutua y mecanismos de seguridad en la región. Tales encuentros dieron un importante impulso a la cooperación internacional, enmarcándola en los procesos de integración que crecientemente se desarrollaban.

En el año 1997 el primer Libro de la Defensa Nacional de Chile expresaba el cambio de paradigma que se ha venido comentando, por cuanto este percibía que los desafíos a la seguridad de los Estados no se refieren solamente a la posibilidad de conflictos tradicionales militares. En tal condición, los cambios acontecidos en el escenario internacional, así como los procesos de integración regional que se ponían en marcha, influenciaron de manera determinante el concepto de seguridad que hasta ese momento predominaba en el país.

Desde esta perspectiva, se asumió entonces que la seguridad posee diversas aristas y dimensiones, cada una de las cuales supone instrumentos estatales diferentes. En el texto se superaban definitivamente las visiones esencialmente castrenses vigentes en décadas pasadas, por cuanto la seguridad ahora se percibía como un concepto integral que giraba en torno a la dignidad humana, considerándola no como un fin en sí mismo, sino solo como un medio para alcanzar el bienestar de la ciudadanía.

De este modo, teniendo como base a la legislación chilena, el citado libro definía la seguridad nacional como “toda acción encaminada a procurar la preservación del orden jurídico institucional del país, de modo que asegure el libre ejercicio de la soberanía de la Nación, tanto en el interior como en el exterior, con arreglo a las disposiciones establecidas, a la Constitución Política del Estado, a las leyes de la república y a las normas del derecho internacional, según corresponda” (véase Ministerio de Defensa Nacional, 1997: 73).

Como se observa, según se manifiesta en el primer Libro de la Defensa, el concepto de seguridad engloba tanto la preservación de la seguridad interna como externa del Estado, de manera de asegurar su soberanía; soberanía que en última instancia permite la libertad de acción en el logro eficaz de los objetivos nacionales. La seguridad no se trataría de *acciones*, sino de una *condición* que se logra como producto de acciones destinadas a atenuar o eliminar ciertas vulnerabilidades. Estas funciones se realizarían en un amplio espectro de ámbitos, desde el desarrollo socioeconómico hasta la defensa propiamente tal, pasando también por el orden institucional del país.

De este modo puede apreciarse que en la perspectiva del Libro de la Defensa Nacional de 1997, la seguridad nacional es un problema esencialmente de nivel político, considerando los ámbitos que esta contempla. En efecto, las dimensiones de la seguridad nacional involucran, primero, la seguridad interna, en lo referido a la mantención del orden interno y de la tranquilidad pública de Chile; segundo, la económica, en cuanto al establecimiento de las condiciones básicas de desarrollo de todos los sectores productivos; tercero, la social, en relación con la igualdad de oportunidades y el acceso más equitativo a los frutos del desarrollo; y cuarto, la seguridad externa, en lo referido al mantenimiento de la independencia nacional, la soberanía del Estado y la integridad del territorio. Según el Libro, en esta dimensión externa la seguridad se realiza, primordialmente, a través de la función diplomática y de la función de defensa (véase Ministerio de Defensa Nacional, 1997: 74)⁵³.

El Libro de la Defensa Nacional del año 2002 prosiguió en este cambio de paradigma, en tanto manifiesta la creciente preocupación por otros temas de seguridad, que exceden ampliamente al terreno militar y que exigen nuevas estrategias políticas, económicas y de cooperación. Según el Libro, entre estos temas destacan la extrema pobreza, la violencia urbana, el narcotráfico, la corrupción, el deterioro del medio ambiente y la explotación irracional de los recursos naturales.

⁵³ Según el Libro de la Defensa Nacional de 2002, la defensa nacional corresponde al “Conjunto de medios materiales, humanos y morales que una Nación puede oponer a las amenazas de un adversario en contra de sus Objetivos Nacionales, principalmente para asegurar su soberanía e integridad territorial”. De esta manera, defensa y seguridad son conceptos distintos. El primero es propio del nivel político estratégico y el segundo lo es del político. Pero existe una fuerte relación de causa efecto entre ambas. La defensa es una de las principales causas de la seguridad, en tanto aquella se orienta a neutralizar los riesgos y amenazas externas contra el interés y el desarrollo nacional. Por lo tanto, los riesgos y amenazas contra un país que atentan de manera directa contra la supervivencia del Estado se relacionan con la defensa, mientras los peligros y amenazas que afectan al orden interior, como la delincuencia y el narcotráfico, constituyen materia de seguridad interior (Ministerio de Defensa Nacional, 2002: 73).

De esta manera, conforme avanzaba el proceso de globalización e integración, el concepto tradicional de seguridad que se sostenía en Chile durante el período autoritario comenzó a ampliar sus connotaciones. Así, paulatinamente se emprendió una reflexión que percibía y especulaba en torno a los diversos reordenamientos del sistema internacional y sus efectos en el terreno estratégico.

En este sentido, en el análisis de ambos Libros de la Defensa Nacional se sostiene que el Estado nación tradicional sufre una importante merma, elemento de gran importancia al plantear las amenazas y riesgos que ahora amenazan la seguridad nacional de Chile. Una parte importante de tal incertidumbre, se refiere a la disminución relativa en la importancia del Estado como actor internacional, por la porosidad y permeabilidad que introduce el proceso de globalización y su secuela de integración e interdependencia.

Así, y de acuerdo a las actuales realidades internacionales, se puede estimar que la interdependencia y la integración de los mercados han implicado una diversificación del poder económico mundial y regional, y una complejización de los desafíos y amenazas que al presente deben enfrentar los Estados. El efecto de este proceso ha sido la relativa distancia que se ha establecido entre la posesión de territorios y los intereses nacionales. En consecuencia, las nociones tradicionales de la soberanía han relativizado sus connotaciones territoriales y el efecto de la integración ha profundizado esta erosión, siendo el MERCOSUR un ejemplo de ello.

Desde el punto de vista político-estratégico, esta situación resulta especialmente importante, por cuanto la manera en que los países perciben sus amenazas, riesgos y vulnerabilidades, determina el modo en que estos planifican y elaboran sus políticas de seguridad y defensa.

La interdependencia que genera la integración presiona sobre el clásico concepto de la soberanía, con las consecuencias que esto conlleva para la definición y práctica de la seguridad nacional. La política de defensa, como cualquier otra, evoluciona y, en ese tránsito, algunos elementos son susceptibles de modificar

en función de la manera en que varíen las condiciones que motivaron su elaboración, siendo un elemento determinante en este sentido el proceso de integración.

De tal modo, en un contexto definido por una baja percepción de conflicto militar en la subregión, la interdependencia política, social y económica en el Cono Sur ha limitado de esta manera la soberanía plena de los Estados y ha impulsado un replanteamiento práctico y teórico de la noción de seguridad en el ámbito internacional y chileno, y consecuentemente, en la definición en el país de su política de defensa.

2. La política de defensa chilena en el contexto del MERCOSUR

En estrecha vinculación con la reconceptualización recién expuesta, a partir de la década de los noventa Chile inició un proceso de actualización de su política de defensa. Según Gabriel Gaspar (1999), esto se puede explicar por la confluencia de tres procesos que se desarrollaron en ese momento:

- el cambio estratégico que desencadenó el fin de la Guerra Fría
- el proceso de transición política y el posterior retorno democrático.
- el proceso de integración regional que se desarrolló en esa década.

En cuanto al primero de estos puntos, puede sostenerse que el reordenamiento de las hegemonías que trajo aparejado el fin de la Guerra Fría, modificó el cuadro estratégico global. Este nuevo escenario internacional implicó para el Cono Sur que las hipótesis de conflicto propias de la era bipolar, perdieran terreno ante un nuevo entorno que se distanció de la antigua lógica de amigo-enemigo en pos de la cooperación y la concertación.

En lo referido al proceso de transición, cabe considerar que los cambios acontecidos en el ámbito político nacional impactaron de manera importante en la problemática de la defensa. En este contexto, un aspecto importante que se consideró con el

regreso de la democracia en el país, fue la construcción paulatina de una nueva relación cívico-militar. Por ejemplo, la reconstrucción democrática del país implicó, entre otros aspectos, el que autoridades civiles asumieran la conducción del sector defensa.

Pero en la perspectiva de este acápite, el análisis se concentrará principalmente en el tercero de los elementos más arriba enunciados, es decir, en el proceso de integración regional que caracterizó la década de los noventa y más adelante. Como se sostuvo en un capítulo anterior, este proceso se caracteriza por su impulso a la inserción de la región en el mercado mundial. Uno de los escenarios más dinámicos en esta línea ha sido el MERCOSUR.

Según Gabriel Gaspar, la emergencia de este proceso de integración ha provocado profundos y trascendentales cambios en el clásico equilibrio de poderes, favoreciendo la superación de las desconfianzas del pasado entre los actores, principalmente entre los dos principales países del Atlántico Sur, cuales son, Argentina y Brasil. Este proceso obviamente ha repercutido en el escenario subregional, que es uno de los escenarios geográficos prioritarios para el despliegue de las preocupaciones chilenas en el ámbito de la defensa (véase Gaspar, 1999: 184).

La integración ha transformado la percepción clásica de los países involucrados en el proceso. Si en la lógica de las disputas territoriales predominaban las desconfianzas y las amenazas interestatales, desde la perspectiva de la integración y en su fenómeno asociado de interdependencia se fomenta una nueva percepción: el bienestar de los países del entorno subregional es beneficioso para Chile.

La vinculación de Chile con el MERCOSUR en la esfera de la concertación y diálogo políticos, ha abierto una amplia gama de potencialidades para la colaboración, cooperación e intercambio en los despliegues de su política exterior y de defensa.

De hecho, según Cristián Garay, la participación chilena ha avanzado con este bloque mucho más en relación al tema de la seguridad y la defensa que en el ámbito económico-comercial,

cuestión que ha incidido importantemente en el desarrollo paulatino pero creciente de medidas de confianza mutua (2003: 90).

Es decir, la progresiva integración en defensa y la creciente cooperación militar han adquirido una dinámica propia que no ha estado sujeta o condicionada a una profundización de la integración económica, favoreciendo de este modo, el desarrollo de una comunidad de seguridad entre los países del Cono Sur, los que en consecuencia han emprendido la implementación de políticas de defensa coherentes con el proceso de integración.

Tomando en consideración el denominado acento latinoamericano de la inserción internacional chilena, se ha puesto un especial énfasis en la necesidad de considerar a la defensa en función de las características del panorama regional y de los intereses chilenos en tal contexto. Por derivación, los sucesivos gobiernos de la Concertación han considerado decididamente las oportunidades que ofrece la integración subregional, para armonizarla con la política defensiva.

Desde esta perspectiva, la evolución del panorama regional durante los últimos años ha abierto enormes expectativas para la cooperación internacional, permitiendo, al mismo tiempo, diseñar conjuntamente medidas de colaboración entre las fuerzas armadas y conformar importantes grados de confianza entre estas. En tal sentido, la defensa nacional, a través de las fuerzas armadas, ha pasado a ser funcional a la política exterior, fundamentalmente desde la perspectiva de la asumida y explicitada prioridad por la región (véase Martínez, 2008: 211).

La publicación del primer Libro de la Defensa Nacional en Chile el año 1997, constituye una de las principales definiciones estatales en este sentido. Desde la vuelta a la democracia, y fundamentalmente desde el gobierno de Patricio Aylwin primero, y Eduardo Frei después, la definición de una explícita política de defensa se transformó en un tema de relevancia en tanto se relacionaba con la necesaria consolidación del proceso democrático en Chile y con la estabilización de las relaciones con los países de la subregión, luego de la tensa y conflictiva etapa de los regímenes autoritarios.

El libro pretendía transparentar las relaciones con los países de la región y contribuir en el ámbito interno al diálogo entre civiles y militares. De este modo, como un instrumento fruto del consenso, en la perspectiva de la política de defensa nacional, el citado libro la define como “el conjunto de principios y criterios con que el Estado concibe la Defensa Nacional con vistas a preservar la soberanía e integridad de nuestro territorio y lograr los Objetivos Nacionales” (Ministerio de Defensa Nacional, 1997: 87)⁵⁴.

En esta línea, se sostiene que la política de defensa es una política de Estado que está por encima de la contingencia política, es suprapartidista y que, por lo tanto, trasciende el quehacer de los gobiernos mientras no varíen las condiciones que motivaron su formulación. Se subraya, asimismo, la estrecha colaboración que debe existir entre la política de defensa y la política exterior, dado que ambas se fortalecen y complementan mutuamente.

Según el Libro de la Defensa Nacional de 2002, Chile tiene su territorio debidamente delimitado por documentos suscritos con los países vecinos y por ello proclama su voluntad de reivindicación territorial. En base a ello, plantea que:

“...Chile es un país que no debería ser percibido como riesgo o amenaza por otros Estados. Coherentemente con ello, respalda sus objetivos con una Política de Defensa cuyo propósito es cautelar los intereses nacionales mediante una actitud defensiva y que en el plano político-estratégico es disuasiva” (Ministerio de Defensa Nacional, 2002: 64)⁵⁵.

⁵⁴ Según este libro, los objetivos nacionales serían los siguientes: la permanencia de la nación chilena; la conservación y enriquecimiento de su identidad y patrimonio cultural; la mantención de su independencia política; la mantención de la soberanía del Estado; la mantención de la integridad del territorio nacional; el logro y mantención de un desarrollo económico alto, sostenido y sustentable; el logro de un desarrollo social acorde con el desarrollo económico, sobre la base de la capacidad individual e igualdad de oportunidades para todos; la mantención de una convivencia ciudadana pacífica y solidaria; la proyección internacional; y la mantención de buenas relaciones internacionales (Ministerio de Defensa Nacional, 1997: 28).

⁵⁵ La disuasión correspondería al efecto que se crea en la percepción adversa-

En concordancia con lo anterior, la política exterior chilena se guía por el respeto a los tratados, la no intromisión en los asuntos internos de los demás países, la observancia del derecho internacional, la convivencia pacífica entre las naciones, la libre determinación de los pueblos, la solución pacífica de las controversias y la opción por el diálogo y el entendimiento en el ámbito internacional.

De este modo, el libro permitió cumplir varios objetivos de la política del sector. Entre ellos, el hacer de la política de defensa una política de Estado, explícita y transparente, en cuya elaboración participasen los más diversos sectores que componen el país. Además, el transparentar la acción del Estado chileno en este ámbito, ha contribuido de manera relevante a la estabilidad regional y al desarrollo de relaciones vecinales y regionales estables y cooperativas en el marco del proceso de integración.

La integración en el Cono Sur es una de las fuerzas más dinámicas de la inserción internacional del país. Al menos en el nivel discursivo, la prioridad latinoamericana del país ha sido un elemento troncal de los gobiernos de la Concertación. El MERCOSUR es un elemento más de la inserción múltiple del país en el marco del regionalismo abierto, pero es una porción de relevancia desde el punto de vista de la seguridad y la defensa.

Desde esta perspectiva, el comercio con la subregión ha sido relevante para el país, y ha estimulado una confluencia mayor en los temas políticos y de cooperación en el terreno estratégico, situación que contrasta con las características que predominan en las relaciones con otros bloques y países, en las que han prevalecido más bien los aspectos tan solo económicos de la integración.

Según Gabriel Gaspar, la capacidad expansiva del MERCOSUR hacia nuevos temas, se basa en que este se ha planteado como un telón de fondo y como un agente dinamizador

ria, acerca de la fortaleza de la capacidad que el país disuasor posee, y de la voluntad política de este para emplear el poder nacional en resguardo de su interés nacional.

para el desarrollo y fomento de las medidas de confianza mutua entre los Estados miembros (Gaspar, 1999). La creciente interdependencia entre los países del bloque y la asociación de estos para enfrentar los desafíos del proceso de globalización, cuestionan las concepciones tradicionales de percibir a los países vecinos como eventuales adversarios, para comenzar a concebirllos como socios comprometidos en un esfuerzo común de inserción internacional y desarrollo.

En este contexto marcado por el transparentamiento y estabilización de las relaciones entre los países del Cono Sur, desde la vuelta a la democracia en Chile, el tema de la integración y la prioridad latinoamericana han formado parte importante de los programas de gobierno de las sucesivas administraciones de la Concertación, lo que se complementa adecuadamente con la voluntad pacifista que proclama el Libro de la Defensa Nacional. Según este:

“No está en el interés de Chile la opción por la autarquía. Por el contrario, nuestro país tiene un claro compromiso de complementación económica a nivel regional y mundial, habiendo también hecho esfuerzos por lograr una mayor coordinación política. Todo esto ha ido produciendo cambios graduales no solo desde el punto de vista económico, sino también político y estratégico” (Ministerio de Defensa Nacional, 2002: 65).

En lo relativo al MERCOSUR en particular, el libro sostiene que las distintas medidas adoptadas en el contexto de este bloque en torno a los temas de seguridad, “pueden impactar en su conjunto al sistema de seguridad, favoreciendo por tanto, la Seguridad Nacional de cada país” (Ministerio de Defensa Nacional, 2002: 65).

En la misma línea, las autoridades chilenas han sostenido que en tanto se produce una mayor integración, se van generando intereses comunes y se aumenta la seguridad de la subregión. Por ejemplo, el año 1998 José Miguel Insulza planteó que a medida que los países de la subregión se van involucrando en el proceso de integración y concertación política, las hipótesis de con-

flicto van cediendo y se crean nuevas perspectivas en el avance y en la generación de medidas de confianza mutua. En sus propias palabras, “Debemos en suma, usar la integración para aumentar nuestra seguridad y la de nuestros vecinos en la región” (Insulza, 1998: 106).

Profundizando estos planteamientos, la presidenta Michelle Bachelet convocó –durante los días previos a la X Reunión de Comandantes de Ejércitos del MERCOSUR y Asociados, celebrada en la ciudad de Puerto Varas en abril de 2008– a los altos mandos castrenses a pensar y analizar la posibilidad de establecer una política de seguridad y de defensa común en la región. En sus propias palabras:

“Me gustaría invitarlos a que pudiéramos ir un poco más allá, que podamos pensar juntos los gobiernos y las fuerzas armadas en una política de seguridad y defensa común entre un número cada vez más creciente de países de la región... (ello es posible) si colocamos por encima de cualquier consideración las confianzas, como lo hemos logrado por ejemplo cuando hemos ido a trabajar por un tercer país que está en conflicto, como es el caso de Haití”⁵⁶.

En el mismo sentido, según un estudio del Instituto de Asuntos Públicos de la Universidad de Chile (2001), el proceso de integración expresado a través del MERCOSUR y la opción que Chile ha asumido frente a la región, implican la expresión de una voluntad política orientada a generar condiciones de interacción favorables a un ambiente de confianza y entendimiento.

De esta manera, la participación chilena en el bloque implica la existencia de una voluntad explícita de avanzar en la construcción de una zona de paz en la subregión. Según el citado Instituto, en el terreno propiamente defensivo, ello se ha manifestado en el desarrollo de medidas de confianza mutua y en los varia-

⁵⁶ Véase el informe de prensa disponible en URL: <http://www.soitu.es/soitu/2008/04/22/info/1208880465_533630.html> Revisado en diciembre de 2008.

dos ejercicios combinados entre las respectivas fuerzas armadas. Tales elementos llevan a concluir que:

“A partir de la experiencia vecinal en el ámbito de la defensa, es posible establecer que más allá de la necesidad de identificar riesgos, amenazas y oportunidades comunes de los países del MERCOSUR, es necesario consolidar el ambiente de confianza entre los países vecinos, como asimismo, establecer grados crecientes de institucionalización entre todos los países” (Instituto de Asuntos Públicos, 2001: 4).

De esta forma, puede esbozarse que la política de defensa se ha paulatinamente adecuado a las pautas de un contexto de integración, contribuyendo a su vez, a la estabilidad de la subregión y a la construcción de una zona de paz favorable a la consolidación de una comunidad pluralista de seguridad entre los países del Cono Sur. Estos elementos han incidido de manera gravitante en las apreciaciones acerca de la manera de obtener la seguridad.

En esta línea, según David Álvarez, si el primer Libro de la Defensa Nacional ponía el énfasis en la disuasión, la segunda edición incorpora a la cooperación como un eje fundamental para alcanzarla (véase Álvarez, 2004: 19). Es decir, se comienza a apreciar que solo a través de la cooperación internacional en los distintos niveles se puede avanzar en pro de la paz y la estabilidad, ámbito en el cual las instituciones de la defensa tienen una tarea necesaria e insoslayable

Ello ha implicado que Chile ha desarrollado un proceso de cooperación sin precedentes, lo que ha contribuido a un paulatino acercamiento con los países del entorno y a una activa participación en la construcción de la seguridad en el panorama regional e internacional. Como consecuencia de ello, Chile es actualmente un país más seguro.

En este sentido, desde el estamento militar se tiende a valorar positivamente los aportes del MERCOSUR en materia de seguridad. Para ilustrar ello, y como una manera de complementar estos argumentos, el comandante en jefe de la Fuerza Aérea, ge-

neral Ricardo Ortega, refiriéndose a las reuniones de los Comandantes en Jefe del MERCOSUR, sostuvo que:

“Yo creo que el MERCOSUR ha influido en la política de defensa... todas las reuniones que se hagan en estos ámbitos son buenas, porque ayudan a entender al otro. Uno puede explicarles no por los diarios ni por oficios, qué es lo que se piensa... y al final es una reunión de profesionales para reflexionar acerca de los problemas comunes, cuales son los desafíos:... las cuestiones relativas a los combustibles, las amenazas terroristas, los temas de intercambio en seguridad...”⁵⁷.

Como se aprecia, este nuevo contexto de integración subregional plantea un importante desafío para las fuerzas armadas, el que se vincula con la misión que ellas deben cumplir en un marco de reducción ostensible de las hipótesis de conflicto tradicionales. En este sentido, en tanto agentes activos de las políticas exterior y de defensa, las fuerzas armadas deben asumir nuevos roles en lo referente a la cooperación internacional y al desarrollo del país, en el marco del proceso de integración.

Así, es posible apreciar que la superación del clima de polarización e inestabilidad de años anteriores ha permitido avanzar en las iniciativas de cooperación en materia de seguridad y defensa. En este proceso, Chile ha dado un paso relevante al hacer de su política de defensa una política de Estado y suprapartidista, y al transparentarla a la comunidad internacional y especialmente hacia los países del entorno subregional.

En esta misma línea, resulta evidente que la política de defensa se ha adecuado a las pautas de la integración, dándole un mayor campo a la cooperación internacional en este terreno. Es decir, si bien la disuasión sigue siendo un elemento esencial de la política de defensa, esta ya no es exclusiva. Al incorporar la cooperación se ha contribuido a generar un entorno de confianza y distensión, y una agenda menos centrada en los tradicionales conflictos históricos.

⁵⁷ En entrevista concedida el 26 de noviembre de 2007.

De este modo, la integración se plantea como una dimensión de relevancia en la elaboración y consecución de los objetivos políticos, no solo desde el plano económico, sino también en el terreno de la seguridad y la defensa nacional. Con la interdependencia que generan los bloques subregionales, las percepciones de amenazas y vulnerabilidades se proyectan desde lo nacional al nivel subregional, dando lugar a una creciente internacionalización de las políticas de seguridad y defensa, y otorgando un mayor espacio a las iniciativas subregionales y a las relaciones interestatales de cooperación.

En la misma línea, en la presentación del Libro de la Defensa Nacional, el entonces presidente Eduardo Frei se expresaba en los siguientes términos:

“Nuestra política de defensa es eminentemente disuasiva, y se desarrolla en el marco de la promoción de la paz, la seguridad y la cooperación en nuestra región. En este contexto, todos conocemos la enorme dinámica y ritmo que han adquirido los cambios en el mundo contemporáneo, así como la fuerza impensada que ha adquirido el proceso de integración regional y, en términos más generales, la profundidad y la velocidad de la globalización económica y cultural. Todo ello plantea, ciertamente, nuevos desafíos en términos de la formulación de una política de defensa” (Véase Ministerio de Defensa Nacional, 2002: 13)⁵⁸.

La confluencia de la política de defensa con la política exterior ha dado un relevante impulso a la cooperación en seguridad y defensa, particularmente desde la óptica de la inserción y la proyección internacional del país. Aunque debe aclararse, no obstante, que ello no supone la anulación completa de los conflictos en el contexto subregional de integración.

⁵⁸ A este respecto, también véase el discurso de inauguración del año académico 2003 de las fuerzas armadas, pronunciado por la entonces ministra de Defensa Nacional, Michelle Bachelet. Disponible en URL: <http://www.defensa.cl/noticias_anteriores/2003/20.03.2003ano_academico.htm> Revisado en Abril de 2007.

A este respecto, debe subrayarse que el desarrollo creciente de las vinculaciones en el marco de la integración, potencia los factores diplomáticos y económicos en las relaciones entre los países de la subregión, aunque de igual forma puede plantearse que la propia dinámica del proceso podría llegar a ser fuente de diferencias o de posibles conflictos de intereses, ante el incremento de las posibilidades de *roce* entre los actores.

En esta línea, cabe recordar que el avance hacia una comunidad pluralista de seguridad en el MERCOSUR no supone la ausencia de conflictos y crisis, sino que esta clase de divergencias entre los países envueltos en el proceso serán solucionadas por la vía de la negociación y el consenso, antes que por el camino de la fuerza y la coerción. El Libro de la Defensa expresa estas ideas del siguiente modo:

“Los conflictos entre las naciones no desaparecen por el solo hecho de convivir en un contexto de cooperación... la integración, como forma de interdependencia entre o dos o más Estados, configura un mejor escenario para resolver las disputas al estimular la creación de mecanismos de solución de controversias, y diversifica los temas de vinculación recíproca, introduciendo, por lo mismo, contrapesos al impacto de aquellos que pueden suscitar discordia” (Ministerio de Defensa Nacional, 2002: 67).

Por lo tanto, el proceso de integración del MERCOSUR supone un incremento del rasgo cooperativo de la política de defensa, pero no implica la eliminación completa de la disuasión⁵⁹. El avance en el proceso de integración e interdependencia entre los países involucra la interacción dinámica de uno y otro elemento conforme se avanza en la profundización de los vínculos.

⁵⁹ A este respecto, en una entrevista realizada a Miguel Navarro el 21 de diciembre de 2007, este sostenía que aunque la disuasión sigue siendo el concepto principal de la política de defensa, el proceso de integración en el Cono Sur ha implicado el desarrollo del concepto de la cooperación, el que ha sido incorporado en la política de defensa a partir del Libro de la Defensa Nacional del año 2002.

Es decir, en la medida que la lógica “incrementalista” de la integración hace progresar el proceso en sus múltiples dimensiones, se incrementa el mutuo conocimiento, la confianza y la articulación de los intereses, dando un mayor campo a los aspectos cooperativos de la política de defensa; en desmedro de la disuasión, que supone desconfianzas, desconocimiento y escasa coherencia de intereses y objetivos entre los actores involucrados en esta dinámica. En la misma línea, el libro sostiene estos argumentos de la siguiente manera:

“...se deben considerar en forma cuidadosa e interrelacionada los fenómenos de integración y conflicto, pues ambos coexisten y pueden derivar, positivamente, hacia la cooperación o, negativamente, hacia la confrontación... un proceso integrador debe considerar que sus actores son Estados con intereses específicos, los que tendrán mayores posibilidades de converger en un contexto de mutuo y pleno reconocimiento de las identidades nacionales” (Ministerio de Defensa Nacional, 2002: 67).

Pese a ello, interesa recalcar que, en el contexto del proceso de integración, Chile ha reorientado sus políticas públicas en el ámbito de la seguridad y la defensa hacia relaciones crecientemente cooperativas, a través de una institucionalidad flexible basada de manera preferente en la coordinación y concertación de las políticas entre los gobiernos.

Ello se expresa en que su relacionamiento con los países de la subregión se traslada desde un eje basado exclusivamente en la disuasión, hacia otro en el cual los componentes disuasivos se van ajustando y armonizando gradualmente a mayores niveles de cooperatividad internacional (Véase Robledo y Rojas, 2002; también Bachelet, 2002; y Celi, 2004). En esta línea, y como una manera de reforzar estas ideas, Carlos Gutiérrez sostiene que “El MERCOSUR indudablemente que ha influido en la política de defensa... si bien Chile mantiene su dimensión disuasiva, adquiere una mayor relevancia el factor cooperativo”⁶⁰.

⁶⁰ Entrevista realizada el 13 de noviembre de 2007. En la misma línea se mani-

En base a lo anterior y para complementar el análisis, el Libro de la Defensa sostiene que el nuevo escenario de integración e interdependencia exige una mayor capacidad estatal para predecir escenarios futuros, lo que ha incidido considerablemente en las posibilidades de implementar y articular la cooperación en la esfera estratégica. Por ello, debe destacarse que la defensa no solo actúa durante los conflictos, sino que también de manera constante construyendo la paz por medio de la participación de los militares en el diseño de escenarios prospectivos favorables al interés de Chile y en colaboración con los demás países del Cono Sur.

A este respecto, resulta evidente que el escenario interconectado en el que el país ha manifestado su voluntad de favorecer los procesos de integración, imponen a la defensa, y particularmente a las fuerzas armadas, la necesidad de construir nuevas capacidades para enfrentar múltiples escenarios⁶¹, así como el desarrollo de mayores y más complejas funciones, además de las tradicionales, y en estrecha asociación con el entorno subregional.

En esta línea, cabe destacar que el incremento de la participación del país en operaciones de paz desde la década de 1990, ha estado estrechamente vinculado con el fortalecimiento de las iniciativas de integración en el terreno defensivo. Ello se ha traducido en que el esquema de participación que el país ha seguido para su colaboración en las instituciones de seguridad internacional, se ha concebido en colaboración con los países de la subregión del Cono Sur, cuestión que ha sido particularmente notable con Argentina.

fiesta Heraldo Muñoz, según el cual “Participar de todas las instancias del MERCOSUR tiene un fuerte sentido estratégico e incide en la seguridad del país. Tener como socios estables y confiables a Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay trae aparejadas implicancias profundas que llevan a un rediseño de los escenarios geopolíticos que en nuestra región predominaron desde el siglo XIX” (Muñoz, 2001 a, 10).

⁶¹ Parte de estos argumentos fueron planteados por el subsecretario de Guerra, Gonzalo García, en la conferencia “La Política de Defensa en el ámbito internacional”, dictada en la Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos el 8 de octubre de 2008.

Lo trazado anteriormente ha implicado estructurar una defensa que, manteniendo una capacidad disuasiva, permita al país colaborar con la comunidad internacional y cooperar con los países del entorno subregional en conflictos de nuevo tipo, con impacto en la población civil y consecuencias para la seguridad en los diversos ámbitos regionales, como es el caso de la compleja situación de Haití. Según la ex ministra de Defensa Nacional de Chile Vivianne Blanlot ello también ha implicado:

“...avanzar desde la construcción de confianza mutua en el ámbito vecinal a la construcción de cooperación para actuar combinadamente en operaciones de paz... Ha significado, en fin, un nuevo papel para Chile en las iniciativas de renovación de las estructuras multilaterales del sistema regional e internacional que están en curso” (Blanlot 2006: 13-16).

Por lo demás, la participación chilena en las instituciones internacionales encargadas de la seguridad internacional, es un elemento congruente con los objetivos de desarrollo del país, en tanto se vinculan con su plena inserción internacional y con el trabajo en favor de un escenario estable para las corrientes comerciales, situación que ha sido particularmente reforzada gracias a la convergencia que se ha planteado entre las políticas exterior y de defensa. El año 2006, reforzando este argumento, el subsecretario de Relaciones Exteriores de Chile, Alberto van Klaveren, planteó que:

“...se requiere... de un mundo más seguro, en términos de seguridad colectiva e integral. Para Chile este elemento es vital, no solamente por razones éticas sino porque lo necesita para continuar su propio desarrollo económico-comercial, fundado en el comercio exterior... Una participación activa en el sistema internacional ciertamente implica beneficios, pero también conlleva el asumir obligaciones respecto del Sistema en su conjunto” (Van Klaveren 2006)⁶².

⁶² Complementando lo anterior, la modernización de las fuerzas armadas ha ocupado un papel principal en la política de defensa nacional, en función de mantener el *statu quo* y el balance estratégico regional. Las distintas ramas de

Así, puede sostenerse que la incrementada interdependencia, la cooperación internacional y la integración regional han pasado a ser elementos y fenómenos centrales de la política exterior chilena, por lo que la política de defensa ha procurado plasmarlos desde su propia perspectiva. En este sentido, John Griffiths ha sostenido que los objetivos de la política exterior chilena pueden resumirse de la siguiente manera:

- Impulsar el fortalecimiento del multilateralismo.
- Promover la democracia y los derechos humanos.
- Promover y defender los intereses nacionales en el ámbito internacional.
- Impulsar nuevos regímenes de seguridad internacional, contribuyendo a la paz y seguridad internacionales.
- Impulsar un régimen internacional de libre comercio.
- Promover la agenda social para la gobernabilidad de la globalización.
- Promover selectivamente una agenda de desarrollo sustentable y de nuevos temas relevantes para el país (Griffiths, 2006 134-135).

En congruencia con tales objetivos, la política de defensa ha pretendido abocarse a la mantención de la paz y la seguridad internacionales, particularmente en la región, debido a que en ella se desarrollan vínculos históricos, políticos, sociales y económicos de gran relevancia para el país. Conjuntamente, las

las fuerzas armadas han estado embarcadas en un proceso de modernización que no ha estado exento de problemas, debido a una enorme resistencia institucional y política que paulatinamente ha venido siendo superada (véase Fuentes 2002). También, como se explicó más arriba, desde la vuelta a la democracia, la definición de una explícita política de defensa fue un tema fundamental en tanto se relacionaba con la consolidación del proceso democrático en Chile. En este marco, según Francisco Rojas, los desafíos de la reinserción internacional de Chile en el mundo global de la Posguerra Fría, se relacionaban con la definición de una política de defensa que persiguiera las siguientes orientaciones principales: “la defensa es un compromiso de los ciudadanos; la defensa es una responsabilidad estatal; la defensa se basa en fuerzas armadas eficientes; y la defensa busca construir un contexto de paz y estabilidad” (1996: 21).

relaciones con los países del entorno subregional son un asunto prioritario para Chile, pues el grado de seguridad del Cono Sur incide de manera directa en su seguridad nacional. Por esta razón, el país se ha concentrado en el establecimiento de acciones que fortalezcan la cooperación y la integración en las siguientes áreas específicas:

- La mantención e incremento de la paz y seguridad.
- Las medidas de confianza mutua.
- La transparencia y limitación de armas.
- Las alianzas regionales.
- Las respuestas a situaciones de crisis.
- La imposición de sanciones.
- La acción coordinada para la neutralización de nuevas amenazas de tipo común (véase Griffiths, 2006: 135-136).

De acuerdo a lo planteado, se puede observar que la exclusividad de la disuasión convencional en la política de defensa, actualmente comparte importancia con la cooperación internacional para crear un clima de confianza y distensión, que permite profundizar las relaciones con los países del entorno más allá de las condiciones que impone la agenda histórica y más enfocadas en la integración, la colaboración y la paz.

Los pilares fundamentales de la política de defensa de Chile son la modernización de las fuerzas armadas, el incentivo a la cooperación regional en materia de seguridad y defensa y la contribución a la paz y seguridad internacionales. Ello se ha concretado en que las fuerzas armadas se encuentran cooperando activamente no solo en el contexto de integración subregional, sino que también en operaciones que contribuyen a la paz y seguridad internacionales en otras zonas del globo, en apoyo a los lineamientos de la política exterior, a la plena e integral inserción internacional del país, y al incremento de su estatura estratégica.

La modificación de las hipótesis de conflicto tradicionales ha implicado su proyección hacia las operaciones paz, en las que la creación de la fuerza binacional con Argentina resultan un ejemplo notable de cooperación en el nivel regional y subregional, y

con proyecciones decisivas para una más profunda integración en el terreno defensivo.

En este sentido, puede sostenerse que las operaciones de paz han potenciado la integración en el Cono Sur, por lo que la creación de la fuerza binacional chileno-argentina “Cruz del Sur” puede ser un antecedente para una futura fuerza subregional de paz que tenga como base al MERCOSUR. En el fondo, el desafío es encontrar la manera adecuada de hacer de manera multilateral, lo que hasta el momento se ha estado conduciendo por la vía preponderantemente bilateral.

A este respecto, los encuentros del COMPERSEG entre Chile y Argentina también podrían presentarse como una instancia susceptible de proyectarse al nivel subregional, a través de la configuración de un comité permanente de seguridad del MERCOSUR que contribuya a la cooperación e integración entre los países en el terreno de la seguridad y la defensa. Para reforzar estos argumentos, resultan ilustrativas las apreciaciones del general Oscar Izurieta, quien ha sido enfático en destacar el papel de las fuerzas armadas, y en particular del ejército, al proceso de integración que se desarrolla en la subregión. En sus propias palabras:

“...la contribución de las fuerzas armadas y en particular la de los ejércitos a la seguridad, la estabilidad y la integración en la región se ha constituido, en el Cono Sur, en un fenómeno evidente... el despliegue de fuerzas militares combinadas ha probado ser una efectiva instancia de colaboración a la seguridad y estabilidad de la región; y a la integración, ya que, desde la perspectiva militar, las fuerzas desplegadas se han integrado plenamente, posibilitando el avance hacia estadios de cooperación y asociación superiores” (Citado en Ortega, 2008: 48)

Para sintetizar lo que hasta aquí se ha planteado, se puede observar que el proceso de integración en el Cono Sur ha influido en la política de defensa y en la seguridad nacional de Chile, disminuyendo la percepción clásica de la territorialidad y los conflictos con los países del entorno y favoreciendo políticas que

ponen el acento en la cooperación en la esfera defensiva, como ocurre en el ámbito de las iniciativas que apuntan al establecimiento de la paz y seguridad internacionales.

Asimismo, la reconceptualización de la seguridad como un tópico multidimensional y transnacional que involucra temas no solo militares, tales como los referidos al medio ambiente, las migraciones, la seguridad pública y los temas del desarrollo, y que por lo tanto precisan de la cooperación entre los países para su enfrentamiento, han fomentado un escenario favorable al intercambio y la concertación intergubernamental, en tanto estrategias primordiales para enfrentar los nuevos escenarios de seguridad internacionales, regionales y subregionales.

De esta manera, en este contexto de distensión y colaboración se han asentado los pilares elementales para la implementación de una política de defensa no agresiva, de acuerdo a la convicción de subrayar la importancia de la cooperación internacional y del proceso de integración con el entorno subregional⁶³, a favor de la construcción de una comunidad pluralista de seguridad en el Cono Sur.

En pocas palabras, el tradicional y aún vigente concepto de disuasión, debe compartir espacio de manera creciente junto a la cooperación. Este último concepto seguramente formará parte importante del próximo Libro de la Defensa Nacional, cuya discusión ya se inició en los primeros meses del año 2008.

En base a lo anterior, puede plantearse que las amenazas en el país han sido reconceptualizadas y reoperacionalizadas durante los últimos años, aunque hasta el momento no han desaparecido totalmente los tradicionales conflictos históricos. Por esta razón, la disuasión sigue siendo un elemento fundamental de la política de defensa, aunque de manera paulatina ha cedido

⁶³ A este respecto, resulta ilustradora la Clase Magistral del ministro de Defensa de Chile, José Goñi, en la inauguración del año lectivo de las Academias de Guerra y Politécnicas de las Fuerzas Armadas y de la Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos. Véase Goñi (2008: 3-6).

terreno frente a la cooperación y concertación política intergubernamental.

De esta forma, se aprecia que la menor tensión interestatal ha hecho converger los intereses políticos de los países en el Cono Sur, aunque al presente no haya dado lugar a una clara perspectiva sobre un profundo e institucionalizado sistema de seguridad en la subregión, razón por la cual la política de defensa chilena sigue siendo fundamentalmente nacional.

No obstante, el incremento de las relaciones entre los países, debiera manifestarse en su capacidad de articular, más allá de sus naturales diferencias y particularidades, visiones y políticas comunes que permitan asegurar una subregión pacífica y estable, al mismo tiempo que favorecer la plena e integral inserción internacional conjunta entre sus países.

Por ello, las nuevas amenazas transnacionales, el incremento de la cooperación interestatal en las medidas de confianza mutua, el trascendental cambio en las hipótesis de conflicto, una política de defensa crecientemente cooperativa, y el desarrollo de la concertación en el ámbito de las operaciones de paz combinadas, pueden implicar un propicio y oportuno escenario para avanzar en la integración de la subregión en el marco político y jurídico que otorga el MERCOSUR.

De esta manera, a través de la integración se puede prosperar en la participación política activa de Chile y los demás países del Cono Sur en el esfuerzo de la comunidad internacional por mantener o regenerar la paz bajo mandato de Naciones Unidas. El avanzar hacia una política de seguridad común y evolucionar hacia el nivel subregional la actual fuerza binacional chileno-argentina, puede representar una relevante oportunidad para profundizar la integración y consolidar el objetivo común de los países de alcanzar la plena inserción internacional.

CONCLUSIONES

Como se ha planteado en esta investigación, el sistema internacional contemporáneo se ha complejizado, particularmente tras del fin de la Guerra Fría. La conclusión del mundo bipolar dio lugar a una transición que implicó la configuración de un nuevo escenario, caracterizado por una baja confrontación y una elevada inestabilidad, frente a la situación de confrontación y baja inestabilidad que caracterizó al orden delineado a partir del término de la Segunda Guerra Mundial.

Según Francis Fukuyama, el término de la Guerra Fría reflejaba el triunfo definitivo del liberalismo, cuyos valores eran los más altos que los hombres habían podido concebir, por lo que la historia terminaba porque ya no había hacia donde evolucionar. Era el fin de la historia, porque el hombre había dejado de producir nuevos sistemas filosóficos e ideológicos, instaurándose de esta manera la paz y la estabilidad en el mundo.

Sin embargo, la realidad se mostró más compleja que la simplificación planteada por Fukuyama. El fin de la Guerra Fría no trajo aparejado el establecimiento y consolidación de un periodo de concordia y armonía mundial. Por el contrario, el escenario internacional pronto se vio sacudido por una serie de conflictos, entre los cuales destacan especialmente las complejas situaciones de África, el Medio Oriente, Afganistán y la inestable cuestión coreana, por mencionar solo algunas.

Lejos de la paz, el panorama mundial se vio nuevamente sacudido por la inestabilidad. Más aun, a partir de los atentados perpetrados el 11 de septiembre de 2001 los sucesos de la política mundial definieron una intensa securitización de la agenda internacional.

Junto a lo anterior, el fin de la Guerra Fría y la expansión de la economía de libre mercado por el mundo, implicaron la intensificación del denominado proceso de globalización. Pese a las importantes diferencias entre las respectivas interpretaciones acerca de este proceso, es posible establecer ciertas tendencias genéricas que caracterizarían a la globalización, tales como la difusión de los logros científicos y tecnológicos, la transnacionalización de la economía, el incremento de las migraciones, el progreso de las comunicaciones y, desde luego, las tendencias a la integración regional. Tales procesos revelan las crecientes dificultades de los Estados en torno al control de ciertas dinámicas decisivas del escenario global, cuestión que tiende necesariamente a incidir en las características y tendencias del accionar de estos en materia de seguridad y defensa.

Bajo estos supuestos, el incremento de la interdependencia y el complejizado escenario global han implicado que al clásico escenario de la guerra y la paz que debían enfrentar los Estados naciones tradicionalmente, se han unido nuevos y renovados desafíos de naturaleza transnacional, tales como el subdesarrollo y la pobreza, la degradación acelerada del medio ambiente, el terrorismo y las migraciones ilegales, frente a los cuales las políticas autónomas de los Estados resultan insuficientes.

Estas nuevas amenazas transnacionales exigen respuestas coordinadas por parte de los Estados, resultando los procesos de integración regional una estrategia y una necesidad insoslayable para brindar soluciones cooperativas y comunes en este conflictivo contexto. Es decir, la interdependencia implica, entre otros aspectos, el que los Estados deben organizar su seguridad en cooperación. La seguridad nacional de los países no puede desconectarse de su entorno, por lo que los riesgos comunes deben enfrentarse de manera conjunta.

En este confuso escenario, el cuadro hemisférico aparece fragmentado desde el punto de vista de la agenda de seguridad y con un profundo cuestionamiento sobre el TIAR, percibido como un mecanismo obsoleto y poco eficiente. Sin embargo, en el ámbito regional desde fines de los ochenta se planteó una tendencia sostenida hacia una convergencia en materia de seguridad e inte-

gración, liderada por Brasil y Argentina. Esta creciente afinidad se fundamentó en la idea de que la integración económica no podía ser sustentada en el largo plazo, sin lograr acuerdos en el plano estratégico militar.

De este modo, junto al fin de la Guerra Fría resurgió poderosamente una tendencia integradora en el Cono Sur, la que se manifestó en que ambos países asumieron políticas exteriores de inserción internacional y constituyeron el MERCOSUR como una manera de amoldarse a las nuevas condiciones de la política y la economía global. Así, el 26 de marzo de 1991 los presidentes de Argentina, Brasil, Uruguay y Paraguay, firmaron en Asunción, Paraguay, el tratado del mismo nombre, dejando de ese modo constituido el MERCOSUR.

Aunque en el desarrollo histórico de este bloque se han planteado importantes diferencias entre los países miembros y sus asociados, y se han apreciado en el terreno económico-comercial ciertas diferencias en las respectivas economías nacionales, tales obstáculos no han tenido su correlato en el ámbito político y de seguridad. Más en concreto, a pesar de que el MERCOSUR ha pasado por momentos de estancamiento que han hecho peligrar su viabilidad, en el terreno de la seguridad y la defensa la dinámica no se ha detenido, razón por la cual en esta temática la integración expresa elementos estratégicos de relevancia.

Es decir, los logros de la concertación en este plano parecen innegables, pudiéndose plantear que los aspectos políticos del MERCOSUR han mostrado más logros que los económicos, lo que se ha expresado de manera relevante en el terreno estratégico, aunque la entrada de Venezuela podría, no obstante, complejizar este panorama.

De este modo, en esta investigación se apreció que el MERCOSUR se ha transformado en el puntal del proceso de convergencia en los terrenos defensivo y de seguridad que se desarrolla a nivel subregional. Pese a las dificultades, la interdependencia e integración económica en el bloque implicaron una paulatina moderación de los antiguos conflictos en el ámbito defensivo-militar. Las hipótesis de conflicto han cedido terreno

a la cooperación, lo que ha cambiado sustancialmente el clima interno y las mutuas percepciones de amenaza entre los países y sus respectivas fuerzas armadas.

La integración ha incrementado los niveles de interdependencia política, social y económica, contribuyendo a una baja evidente en los niveles de conflictividad de los años anteriores. En base a ello, se han ido superando las desconfianzas tradicionales llegando, en algunos casos, a eliminar por completo las tradicionales hipótesis de conflicto entre los países involucrados en dicho proceso.

La profundización de los elementos políticos y estratégicos en este proceso de integración quedó de manifiesto en la Cumbre de Presidentes del MERCOSUR, realizada en Ushuaia el año 1998, en la que se firmó el Protocolo que instituyó la denominada cláusula democrática. Este instrumento es un buen complemento de la Declaración Política del MERCOSUR, más Bolivia y Chile, como Zona de Paz del mismo año.

En base a ello es posible sostener que el desarrollo de la concertación política y de la interdependencia en el Cono Sur, ha producido un cardinal cambio estratégico que ha permitido el paulatino desarrollo de un esquema cooperativo de seguridad subregional, asentado en un conjunto de valores políticos y de intereses comunes en el terreno defensivo. Este proceso de convergencia se ha llevado a efecto preponderantemente a través de una arquitectura institucional flexible, articulada en torno a la coordinación entre los gobiernos, antes que de acabados y profundos esquemas formales de integración.

En este marco, el proceso de asociación chileno a este bloque ha estado encuadrado en el cambio de la proyección internacional de Chile hacia inicios de la década de los noventa, el que coincidió con las mutaciones de la política mundial, donde el fin de la Guerra Fría inspiró un substancial énfasis en los valores democráticos y en las instituciones económicas del libre mercado.

Desde la perspectiva económica, junto a la vuelta de la democracia en el país, la estrategia chilena de reinserción interna-

cional se basó vigorosamente en la expansión de su comercio exterior en el marco del regionalismo abierto. De esta manera, los sucesivos gobiernos de la Concertación han pretendido conciliar múltiples iniciativas, buscando alcanzar un equilibrio comercial a través de asociaciones con diversas regiones y subregiones en América Latina, Norteamérica, la Unión Europea y el Asia-Pacífico.

Pero la reinserción internacional de Chile no solo comprendía los aspectos económicos, siendo los elementos políticos una cuestión fundamental del proceso. A partir de la vuelta a la democracia en el país el proceso de reinserción y de internacionalización incluyó, entre otros aspectos, la promoción internacional de los derechos humanos y del régimen democrático; la participación chilena por primera vez en muchos años, en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas; la promoción en el ámbito regional de la Conferencia de Medidas de Confianza Mutua; un incremento de la participación chilena en operaciones de paz; la participación como garante en el conflicto entre Perú y Ecuador; y la adhesión a un variado conjunto de instrumentos internacionales de limitación de armas químicas y armamento nuclear.

En este contexto, la opción de Chile por integrarse al MERCOSUR obedeció en su momento al deseo de los gobiernos de la Concertación por incorporarse a la nueva realidad política y económica mundial, cuyas características se orientaban hacia el desarrollo de bloques y procesos de integración regional en Europa, Asia y América Latina.

De manera más específica, esta opción respondía a la importancia creciente que para la década de los noventa tenían los países del MERCOSUR como destino de los productos manufacturados chilenos, y a los importantes elementos estratégicos que exhibía este proceso que se desarrollaba en el entorno inmediato del país. Esta situación hacía que la posibilidad de extender el intercambio comercial en este bloque se mostrara como una importante *chance* para avanzar en una segunda fase exportadora, lo que a su vez contribuiría a la generación de vinculaciones que fomentarían un contexto pacífico y estable para la actividad económica.

Los enfoques opuestos a esta opción por el MERCOSUR, destacaban las limitaciones que implicaría la condición de miembro pleno para las negociaciones comerciales del país, afectando su autonomía en este campo; las dificultades que podría conllevar el establecer vínculos formales con países inestables política y económicamente; y los escasos resultados concretos que expresaba el MERCOSUR en consideración a la larga lista de proyectos de integración fallidos en la región. Estos poderosos argumentos, sumados a las importantes diferencias arancelarias entre Chile y el MERCOSUR, fueron débilmente cuestionados por los sectores más latinoamericanistas de la Concertación.

Desde la perspectiva comercial, los actores chilenos que más fuertemente apoyaron la pertenencia plena del país al bloque, fueron los gremios industriales representados por la SOFOFA y ASEXMA. Por su parte, las reacciones en contra estaban representadas por los sectores agrícolas agrupados en la SNA.

El profundo debate interno que se generó en el país, llevó a que el 25 de junio de 1996, en San Luis, Argentina, se suscribiera solo un acuerdo de Asociación entre Chile y el MERCOSUR durante la X Reunión del Consejo del Mercado Común, postergándose de ese modo la membresía plena del país al bloque. Asimismo, la discusión en torno a la negociación del MERCOSUR, llevó al presidente Eduardo Frei a someter el acuerdo al debate legislativo. El Congreso ratificaría el acuerdo con el MERCOSUR el 13 de agosto de 1996, entrando en vigencia el 1 de octubre del mismo año.

Parte de los aspectos fundamentales de la asociación chilena al bloque se referían a que el acuerdo concedería un marco estable para la integración física con los países de la subregión y favorecería un desarrollo industrial que hasta el momento se había visto reducido al mercado chileno. Asimismo, la vinculación con el MERCOSUR planteaba importantes elementos estratégicos, por cuanto este proceso de integración se desarrollaba en el entorno geográfico del país, teniendo implicaciones directas para la seguridad nacional de Chile.

Desde el gobierno de Ricardo Lagos se había elegido la Cumbre Presidencial del MERCOSUR de Florianópolis del año

2000, para formalizar la integración de Chile como miembro pleno al bloque. No obstante, la decisión del gobierno de reabrir las negociaciones con los Estados Unidos para alcanzar un TLC fue percibida por Brasil como una muestra de falta de compromiso con la región. Junto a ello, la diferencia entre los aranceles y la agravación de la crisis argentina, incidieron en el desistimiento indefinido por parte de Chile de concretar la membresía plena del país al bloque. Aunque debe tenerse presente que esta situación no ha sido impedimento para el fluido avance político de la integración en la esfera de la seguridad y la defensa.

En esta línea, en el marco de la vuelta de la democracia en los países del Cono Sur, el desarrollo del proceso de integración económica determinó la disminución de las mutuas percepciones de amenazas militares entre los países de la subregión, y la concreción de variadas instancias de resolución pacífica de una relevante fracción de los problemas históricos que todavía quedaban pendientes, de tal manera que las vicisitudes económicas del MERCOSUR encontraron como contraparte una creciente interrelación en el ámbito estratégico y militar.

Así, en el marco del proceso de integración del MERCOSUR, las antiguas prevenciones en el plano defensivo y las respectivas hipótesis de conflicto han cedido crecientemente el lugar a la cooperación y la convergencia en el terreno político-estratégico, aunque aún no se haya llegado al establecimiento de un sistema formal, institucionalizado y estructurado de seguridad cooperativa en el bloque.

En este ámbito, la concordancia de las políticas de defensa todavía está limitada a las medidas de confianza mutua y no contemplan aún la cesión de capacidades de defensa a una estructura supranacional, predominando más bien una flexible metodología de articulación intergubernamental.

La integración en el área de la seguridad y la defensa ha tendido a definir una agenda militar convergente, en la que prevalece la cooperación y la definición de objetivos comunes de inserción internacional y seguridad, en el marco de una estructura de seguridad flexible que favorece la definición de políticas de

defensa coherentes, al mismo tiempo, entre la integración y los respectivos intereses nacionales.

En este sentido, si bien es cierto que el bloque no ha generado aún una institucionalidad supranacional *de jure*, no obstante ello, es posible establecer que la institucionalización progresiva de las relaciones de seguridad en el MERCOSUR, se ha establecido *de facto* a través de las distintas instancias bilaterales, trilaterales o multilaterales de cooperación en la esfera estratégica.

El instrumento más relevante realizado en el seno del MERCOSUR en el ámbito de la seguridad y defensa, corresponde a la Declaración Política del MERCOSUR, más Bolivia y Chile, como Zona de Paz, efectuada en Ushuaia el año 1998. En esta, los gobiernos manifestaron que la paz constituye la base fundamental para el desarrollo de los pueblos y una condición esencial para la existencia del bloque.

Esta Declaración constituye un significativo avance para el establecimiento de una comunidad pluralista de seguridad en los países del MERCOSUR, en la que las unidades políticas –que mantienen su independencia legal– solucionan sus conflictos por otros instrumentos políticos antes que la guerra y la coerción.

De este modo, se aprecia en la subregión una importante compatibilidad de valores en lo relativo a los esquemas económicos y los sistemas políticos; una adecuada capacidad de los actores para resolver las disputas y responder recíprocamente a las acciones y mensajes por la vía del diálogo y la negociación política, antes que a través de la fuerza; y una predictibilidad mutua de las conductas apoyada en la mencionada Declaración y en una activa y conjunta participación en las instituciones de seguridad internacional. Tales avances, en tanto corresponden a los elementos esenciales para una comunidad pluralista de seguridad según el modelo teórico aportado por Karl Deutsch.

Lo anterior ha implicado el que los países involucrados en la integración han evolucionado sus relaciones desde un eje basado exclusivamente en una estrategia disuasiva, hacia otro en el que los elementos disuasivos comparten espacios con los cooperativos.

En consecuencia, dado el avance en el diálogo entre los miembros y asociados del MERCOSUR, se han ido ampliando las áreas de discusión, lo que explica la progresiva inclusión del tema militar en las discusiones. Así, como un intento de operacionalizar la Declaración Política del MERCOSUR, Bolivia y Chile como Zona de Paz, el 5 y 6 de abril de 2001 se realizó la Reunión de Comandantes en Jefe de los Ejércitos de los países integrantes del MERCOSUR. En ella se discutió acerca de la definición de una agenda de defensa en la organización. Los atentados del 11 de septiembre de 2001 redundaron en que estas reuniones se regularizaran a razón de una o dos por año.

La participación chilena ha sido activa en el marco de este foro. En concreto, ello se ha expresado en que durante la reunión de Comandantes de Ejércitos del MERCOSUR en Montevideo el año 2002, el país propuso como tema de discusión el avance en las relaciones entre las respectivas Fuerzas Armadas del bloque, así como en las relaciones regionales a través de las medidas de confianza mutua. Al año siguiente en Río de Janeiro, Chile propuso el desarrollo de un nuevo sistema de seguridad regional que tenga como núcleo al MERCOSUR.

Esta propuesta se basa en que las iniciativas en el ámbito de la seguridad en el MERCOSUR, junto a las actividades bilaterales y trilaterales en la subregión, han contribuido de manera notable a un cambio en el clima y en las mutuas percepciones entre los países. Los temas de la agenda tradicional de seguridad del Cono Sur, relacionada con los conflictos y divergencias territoriales, han quedado gradualmente subordinados a los nuevos temas de una agenda de cooperación en el marco de la integración.

Esta situación se manifestó, entre otros elementos, en que ya el 24 de octubre de 1996 Brasil presentó una nueva Política de Defensa Nacional que dejaba de considerar a Argentina como la principal amenaza. Asimismo, en 1999 Argentina declara el fin de la hipótesis de conflicto con Chile, situación que tuvo su correlato en este último país.

En este distendido escenario, el avance del proceso de integración implicó entonces, la necesidad de fortalecer los me-

canismos de concertación política en la subregión, de ampliar las medidas de confianza mutua y de incrementar los esfuerzos cooperativos en la esfera de la seguridad y la defensa. Así, se ahondó en la interacción entre las respectivas fuerzas armadas y en el desarrollo de actividades militares combinadas, a través de la puesta en marcha de diversos ejercicios militares entre Argentina y Brasil, entre Chile y Argentina, y en la práctica de diversos ejercicios militares multinacionales en el Cono Sur.

Lo más relevante, en el marco de esta investigación, es que tales experiencias han incrementado la confianza, optimizado la preparación profesional y han establecido relaciones personales de mutuo conocimiento entre los actores involucrados en el proceso; modificando al mismo tiempo, las mutuas percepciones negativas y competitivas hacia apreciaciones positivas concentradas en los frutos de la cooperación y la integración.

En cuanto a Chile en particular, el incremento de la cooperación en el ámbito militar fue el producto de un proceso de reajuste de su política de defensa, a lo que contribuyeron tres procesos que se pusieron en marcha en ese momento. Primero, el cambio estratégico que desencadenó el fin de la Guerra Fría; segundo, el proceso de transición política y el posterior retorno democrático; y tercero –y lo más importante en el marco de esta investigación–, el proceso de integración regional que comenzó a desarrollarse en esa década.

La emergencia del proceso de integración ha estimulado profundos cambios en el clásico equilibrio de poderes, favoreciendo la superación de las desconfianzas del pasado entre los países, principalmente entre Argentina y Brasil. Este proceso obviamente ha repercutido en el escenario subregional, que es uno de los escenarios geográficos prioritarios para el despliegue de las precauciones chilenas en el ámbito de la seguridad y la defensa.

Lo más relevante en tal sentido, es que si en la lógica tradicional predominaban las disputas territoriales y las desconfianzas entre los Estados, desde la perspectiva de la integración se fomenta una nueva percepción: el bienestar de los países del en-

torno subregional es favorable para Chile. Es decir, la seguridad dejaba de ser un juego de suma cero.

En consecuencia, el proceso de integración en el Cono Sur se ha configurado como una de las fuerzas más dinámicas de la inserción internacional plural del país. Al menos en el nivel discursivo, la preferencia latinoamericana de la política exterior chilena ha sido un elemento fundamental de los gobiernos de la Concertación. El MERCOSUR es un elemento más de la inserción múltiple del país, pero constituye una porción de relevancia desde el punto de vista estratégico-militar.

El activo y múltiple intercambio con la subregión ha sido relevante para Chile, y ha estimulado una convergencia mayor en los temas políticos y de cooperación en el terreno de la seguridad y la defensa, circunstancia que contrasta con las características que predominan en las relaciones con otros bloques y países, en las que suelen predominar los aspectos tan solo comerciales de la integración.

La progresiva interdependencia entre los países del MERCOSUR y la asociación de estos para enfrentar juntos los desafíos de la globalización y de la inserción internacional, han puesto en entredicho las nociones tradicionales de percibir a los países vecinos como potenciales adversarios, para visualizarlos como socios comprometidos en un esfuerzo colectivo de desarrollo, situación que ha incidido en Chile en sus nociones acerca de la seguridad y, consecuentemente, en su política de defensa.

Según el Libro de la Defensa Nacional de 2002, las distintas medidas adoptadas en el contexto del MERCOSUR en torno a los temas de seguridad, pueden impactar en su conjunto al sistema de seguridad, favoreciendo por tanto la seguridad nacional del país. A este respecto, las autoridades chilenas han sostenido que en tanto se produce una mayor integración, se van generando intereses comunes y se aumenta la seguridad de la subregión, y por lo tanto, favorece a Chile.

El país ha desarrollado un proceso de cooperación sin precedentes en la subregión, lo que ha contribuido a la cimentación

de la seguridad y a un paulatino acercamiento con los países que participan del MERCOSUR.

Como consecuencia de todo lo anterior, y en congruencia con lo señalado en la hipótesis que guió esta investigación, se observa que el bloque ha favorecido la seguridad nacional, pues ha promovido la paz y la cooperación e impulsado la progresiva conformación de una comunidad pluralista de seguridad en el Cono Sur. En base a ello puede sostenerse que hoy por hoy Chile es un país más seguro. Asimismo, este proceso ha implicado un notable incremento de los rasgos cooperativos de la política de defensa chilena.

En este sentido, el país ha hecho de su política de defensa una política de Estado, y la ha transparentado a la comunidad internacional y primordialmente hacia la región, resultando evidente que la política de defensa se ha adecuado a las pautas de la integración.

En el marco general que otorga este proceso, si bien es cierto que la política de defensa nacional mantiene su dimensión disuasiva, el país ha reorientado sus políticas públicas en el ámbito estratégico hacia relaciones crecientemente cooperativas, a través de una institucionalidad flexible basada en la coordinación intergubernamental. A este respecto, en general hubo consenso entre los entrevistados en esta investigación, acerca de que el MERCOSUR ha influido notablemente en la política de defensa del país, otorgando una mayor relevancia al factor cooperativo en las relaciones internacionales en la subregión, la que se considera prioritaria para los intereses de seguridad del país.

Sin embargo, debe aclararse que si bien la menor tensión entre los países de la subregión ha cohesionado sus objetivos políticos, no obstante, hasta el momento ello no ha conferido mayores perspectivas respecto del desarrollo de un estructurado e institucionalizado sistema de seguridad, razón por la cual la política de defensa chilena, como la de los demás países del Cono Sur, sigue siendo esencialmente nacional.

De todos modos, la distensión entre los países, las deno-

minadas nuevas amenazas transnacionales, el incremento de la cooperación interestatal, y el desarrollo de la concertación en el ámbito de las operaciones de paz combinadas, pueden implicar un adecuado y oportuno escenario para avanzar en la institucionalización, en el cuadro político y jurídico que concede el MERCOSUR. La integración de las fuerzas armadas es un tema esencial para mantener y concretar la paz en el marco de la comunidad pluralista de seguridad.

Con base en todo lo anterior, puede sostenerse que la seguridad y la defensa de Chile y de los demás países del Cono Sur, se han sustentado en la respectiva capacidad de responder a los nuevos y múltiples escenarios que plantea la interdependencia, reduciendo la conflictividad entre los Estados mediante el establecimiento de una fluida cooperación, a través de la cual las diferentes opciones han logrado alcanzar posiciones de consenso ante desafíos comunes que enfrentar.

En la subregión existe una necesidad de conformar un espacio común donde predominen la cooperación y la integración, por sobre la lógica de la fragmentación y la competencia. Por ello, asegurar la paz y la estabilidad en el Cono Sur, así como contribuir colectivamente en las instituciones de seguridad internacional, corresponden a los objetivos prioritarios de las orientaciones e intensidades de las relaciones entre los países del bloque y de sus respectivas políticas de defensa, en vistas a favorecer un marco coherente para el desarrollo económico y la inserción internacional.

El escenario global y regional está plagado de incertidumbres y amenazas no convencionales, como el terrorismo fundamentalista y el crimen organizado, que se agregan a los nuevos desafíos de la Posguerra Fría y a los tradicionales conflictos interestatales y limítrofes. Para hacer frente a este panorama, el desafío radica fundamentalmente en encontrar la manera de continuar beneficiándose de las ventajas de los procesos de integración y globalización, a través del establecimiento de canales de cooperación y sin sacrificar los valores humanistas y la legitimidad que otorga la democracia. En esta línea, los avances en el contexto del MERCOSUR parecen notables.

De esta manera, según Alfredo Valladao (2005) uno de los caminos prioritarios que puede seguir este bloque para profundizar la integración en el ámbito estratégico, es avanzar en su institucionalización a través de la configuración de una propia versión de la PESC que ha elaborado la Unión Europea. A través de este mecanismo y de la estrecha colaboración con su par europea, el MERCOSUR podría transformarse en el núcleo duro de una futura integración sudamericana. Bajo estos lineamientos, la región podría, según subraya este autor, participar en el modelamiento colectivo de la comunidad internacional, para de esa manera avanzar desde un *status* de *rule taker* hacia un *status* de *rule maker* en las tendencias y sucesos de la política mundial.

Para ello en la propuesta de Valladao los países de la región deberían desenvolverse al menos en tres niveles de actuación. Primero, estos deben tener la capacidad de asegurar la seguridad dentro de su propio territorio nacional. Segundo, contribuir de manera eficiente en la seguridad colectiva regional y subregional. Y tercero, conforme a las propias capacidades diplomáticas y militares, los países deben contribuir con un papel responsable en la definición de las reglas de juego y de la arquitectura de seguridad internacional, así como en su implementación.

Complementando estos elementos, los países deberían también avanzar conjuntamente en la consecución de una política de seguridad proactiva, más allá de las medidas de confianza mutua destinadas esencialmente a disminuir las tensiones interestatales.

Ello implicaría la realización de procesos institucionales formales, como una manera de lograr la elaboración de una visión común de los problemas de la subregión y de agilizar la acción de las fuerzas armadas en forma cooperativa. Con todas las dificultades que ello involucra, el núcleo de este planteamiento podría ser la realización de un sistema de seguridad colectiva subregional, con un instrumento militar combinado que proteja los intereses defensivos y de seguridad del conjunto de los países, y que participe activamente en las instituciones internacionales de seguridad. Esto implicaría un estadio superior de la integración económica y política vigente en el presente. Según Virgilio Beltrán, las condiciones para ello serían las siguientes:

1. Los miembros deben participar de puntos de vista generales y valores básicos compartidos.
2. Cada uno de los miembros debe recibir beneficios en función de sus intereses individuales.
3. Todos los miembros deben ser de alguna manera vulnerables a las medidas colectivas.
4. Los Estados deben controlar su orden político interno.
5. Ningún miembro debe formular objeciones fundamentales al sistema.
6. Las disposiciones, acciones y sanciones del subsistema regional deben ser compatibles con el orden mundial (véase Beltrán, 1992).

En base a lo anterior, puede sostenerse que una esfera relevante en la cual los países deberían trabajar y enfocar sus esfuerzos, es en el avance hacia puntos de vista y objetivos comunes y en la elaboración de valores básicos compartidos. A estas condiciones puede contribuir el que la subregión del Cono Sur ha estado determinada por la falta de amenazas críticas a la seguridad entre los países, cuestión que según Mónica Hirst, también debería ser entendido como un activo para fortalecer la noción de que las regiones en desarrollo del mundo, no son, por definición, una fuente de amenazas para la seguridad global (véase Hirst, 2003: 99).

Además, la fuerza con que muchas de las denominadas nuevas amenazas transnacionales han penetrado en la subregión, inducen a la búsqueda de una solución cooperativa a estos desafíos. La vecindad de los países, las variadas interacciones entre estos en diversos ámbitos y su pertenencia a un mismo subsistema político internacional puede incidir en que estos se perciban mutuamente como una fracción importante de sus potenciales conflictos, pero lo que es más importante, es que deben ser parte esencial de sus soluciones.

El estatus periférico de la subregión en los conflictivos procesos políticos y estratégicos que vive el mundo, puede ser interpretado como una ventaja para la relación entre integración y seguridad. Si en este marco de interdependencia los problemas tienen un carácter transnacional, también las soluciones deben poseer este carácter.

En base a ello, puede plantearse que las políticas exterior y de defensa de Chile deben impulsar la estructuración –con una mayor o menor flexibilidad– de un sistema de seguridad subregional en el Cono Sur. Las condiciones parecen ser las adecuadas, pues en la subregión las medidas de confianza mutua han dado lugar a una paulatina superación de las mutuas desconfianzas históricas, lo que se ha manifestado en una dinámica integración y cooperación en el terreno militar.

Si bien todavía los países del Cono Sur mantienen políticas de defensa esencialmente nacionales y disuasivas, igualmente es posible apreciar una creciente disposición de estos para buscar soluciones de consenso en el marco de una tendencia progresiva a la cooperación en temas de defensa. Asimismo, en la subregión predomina la paz y la solución pacífica de las controversias antes que el enfrentamiento bélico por los históricos litigios fronterizos.

En el contexto del MERCOSUR, los intereses nacionales continúan siendo la principal orientación de Chile y del resto de los países, por lo que los roles tradicionales de las fuerzas armadas relativos a la mantención de la integridad territorial y a la defensa de la soberanía estatal deben mantenerse y complementarse con otros propios de un mundo globalizado y en consonancia con el proceso de integración en marcha, tal es el caso de la activa participación conjunta de los países de la subregión en operaciones de paz.

Desde Chile debe definirse la integración como un objetivo político prioritario desde la perspectiva defensiva, con el fin de poder incrementar la cooperación y perfilar una política de defensa en función de los intereses nacionales, regionales y globales del país. Es decir, la política de defensa debe asumir de manera decidida el acento latinoamericano que se ha establecido en la política exterior. Ello podría contribuir contundentemente a la definición y contenido de un futuro mecanismo de coordinación de políticas de cooperación en la esfera defensiva, en el contexto del MERCOSUR.

En el marco de esta investigación, es importante resaltar que los avances de la integración en materia de seguridad y defen-

sa significan una cadena de pasos sucesivos en la obtención de un sistema de seguridad subregional, aunque ello no implica la ausencia de obstáculos e interrupciones. Si bien aún no se ha llegado a una plena formalización, de todos modos puede entenderse que la cimentación de un sistema de seguridad en el Cono Sur es un proceso, y que como tal, puede estar sujeto a vaivenes y retrocesos en virtud de los objetivos e intereses de los actores involucrados.

La integración de Chile con los países del entorno subregional debe profundizarse, en pos de una mayor sintonía en el ámbito defensivo. Las desconfianzas e incertidumbres que aún restan deben ser resueltas a partir de todos los elementos compartidos. En esta línea resulta de especial trascendencia avanzar en la coordinación de las políticas exteriores y de defensa entre los países que componen el bloque.

Bajo este prisma, en el marco regional, también resulta evidente la necesidad de avanzar en iniciativas concretas que permitan, a través de metodologías flexibles, aumentar la eficiencia, la identidad y la legitimidad del MERCOSUR en el terreno político y de seguridad. La entrada de Venezuela aumenta aún más la necesidad de trabajar en este sentido. También, se hace necesaria la articulación del bloque con los otros procesos de integración que se llevan a efecto en la región, tales como la Comunidad Andina de Naciones (CAN) y la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) –marco en el cual Brasil ha impulsado el establecimiento de un Consejo de Defensa Sudamericano–; y más allá de la región, como la Unión Europea.

La profundidad de las relaciones en el MERCOSUR requiere de una activa proyección internacional de sus países y de estructuras institucionales que respondan a criterios de previsibilidad y predicción en el comportamiento de los actores, así como de flexibilidad en los instrumentos utilizados. Lo más relevante en esta línea es subrayar que a través de la integración se ha avanzado en la configuración de una subregión estable y pacífica –en concordancia con el modelo de comunidad pluralista de seguridad propuesto por Karl Deutsch–, y se ha impulsado la participación activa de los países en las instituciones internacionales de seguridad.

A este respecto cabe destacar el aprendizaje acumulado de los países que participan del MERCOSUR, acerca de la manera de llevar a cabo un proceso de integración entre actores con importantes diferencias económicas y proyecciones políticas internacionales, que voluntariamente optaron por asociarse y trabajar coordinados en el escenario internacional. Una labor importante en este sentido es la de constituir un espacio institucional común en el que quepan las múltiples diversidades existentes.

La seguridad de los países que participan del proceso de integración, se debe asentar sobre una relación no hegemónica ni coactiva, basada en la inclusión y la participación democrática en la toma de decisiones por parte de los heterogéneos Estados. En un marco interdependiente, la seguridad de los países del MERCOSUR solo puede alcanzarse a través de la acción internacional concertada y cooperativa en el marco que ofrece la comunidad pluralista de seguridad.

En un contexto de integración, la seguridad se construye de manera recíproca entre los países, sobre la base del diálogo y la cooperación en torno a la resolución pacífica de los conflictos y a la participación activa en el escenario global. En estas circunstancias, los Estados acrecientan la confianza mutua y los intereses compartidos para enfrentar las amenazas que poseen en común. Para lograrlo, resulta esencial afinar objetivos coherentes, en el marco de un foro de seguridad que permita a los actores debatir las respectivas incertidumbres y precauciones, siendo el MERCOSUR una instancia apropiada para ello.

Entonces, el desafío de este bloque es hacer avanzar hacia el nivel subregional, lo que en la actualidad todavía se lleva a cabo de manera predominantemente bilateral. La fuerza de paz “Cruz del Sur” puede constituir un antecedente para una futura fuerza que tenga como base al MERCOSUR. También puede representar una relevante oportunidad para profundizar la integración y reforzar el objetivo común de los países de alcanzar su plena e integral inserción en las corrientes políticas globales.

BIBLIOGRAFÍA

- Alemany, *et al.* 2003. "Horizonte 2010: escenarios de conflicto en los países del MERCOSUR y Chile". En *Pensamiento Propio*, N° 17.
- Álvarez, David. 2004. *Fuerzas Armadas en Chile: entre la configuración de nuevos roles y la normalización de las relaciones cívico-militares*. CLACSO. Buenos Aires. Disponible en URL:<<http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/becas/2003/mili/alvarez.pdf>> Revisado en diciembre de 2008.
- ANEPE. 2005. "Hacia la formulación de una política de defensa nacional, a través de un proceso participativo y de diálogo, en un escenario de globalización, incertidumbres, riesgos y amenazas multiformes y en el contexto de esquemas subregionales de integración". En *Política y Estrategia*. N° 100.
- Aninat, Cristóbal; John Londregan; Patricio Navia y Joaquín Vial. 2006. *Political Institutions, Policymaking Processes and Policy Outcomes*. Inter-American Development Bank. Washington.
- Bachelet, Michelle. 2002. "Balance y reflexiones sobre políticas de seguridad regional". En *Fuerzas Armadas y Sociedad*. Año 17, N° 3, julio-septiembre.
- Bachelet, Michelle. 2006. "Programa de Gobierno (2006-2010)". En *DEP*. N° 4, abril-junio.
- Bachelet, Michelle. 2007. "Discurso en la reunión de Jefes de Estado del MERCOSUR y Estados Asociados". En Bachelet, Michelle. *Discursos Escogidos 2006*. Ministerio Secretaría General de Gobierno. Santiago de Chile.
- Bárcena, Martha. 2000. "La reconceptualización de la seguridad: el debate contemporáneo". En *Revista Mexicana de Política Exterior*. N° 59.
- Barros, Cristián. 2005. "Seguridad y defensa nacional en la política exterior de Chile". En *Diplomacia*. N° 101.

- Bartolomé, Mariano César. 2002. “La Triple Frontera: principal foco de inseguridad en el Cono Sur Americano”. En *Military Review*. July-August.
- Beltrán, Virgilio. 1992. “La seguridad hemisférica y el nuevo orden internacional”. En *Military Review*. September-October.
- Bergsten, Fred. 1996. “Globalizing free trade: the ascent of regionalism”. En *Foreign Affairs*. May-June.
- Bizzozero, Lincoln. 2001. “El proceso de construcción del MERCOSUR: de la transición al relanzamiento”. En *Colección*. Año VII, N° 12.
- Blanlot, Vivianne. 2006. “Discurso de inauguración del año lectivo de las academias de las FF.AA.”. En *Minerva*. N° 58. Julio.
- Bodemer, Klaus. 2003. “El cuadro de seguridad/inseguridad en las subregiones de América Latina. Resumen ejecutivo”. En Bodemer, Klaus (ed.). *El nuevo escenario de (in)seguridad en América Latina ¿amenaza para la democracia?* RECAL; IKK; FLACSO-Chile; Nueva Sociedad. Caracas.
- Botto, Mercedes; Valentina Delich y Diana Tussie. 2003. “El nuevo escenario político regional y su impacto en la integración. El caso del MERCOSUR”. En *Nueva Sociedad*. N° 186, julio-agosto.
- Buzan, Barry y Gerald Segal. 1998. *El futuro que viene*. Editorial Andrés Bello. Santiago de Chile.
- Buzan, Barry y Ole Weaver. 2003. *Regions and Powers. The Structure of International Security*. Cambridge University Press. Cambridge.
- Cargnelutti, Hugo. 1993. *Seguridad Interamericana. ¿Un Sub-sistema del Sistema Interamericano?* Círculo Militar. Buenos Aires.
- Celi, Pablo. 2004. “De la defensa hemisférica a las seguridad regional”. En *Fuerzas Armadas del Ecuador*. N°139. Octubre.
- Celi, Pablo. 2007. “Integración y seguridad en un nuevo regionalismo”. En *Atlas comparativo de la defensa en América Latina*. RESDAL.
- Cheyre, Juan Emilio. 2002. “La seguridad hemisférica. Una visión centrada en el Cono Sur”. En *Diplomacia*, octubre-diciembre.
- Cheyre, Juan Emilio. 2005. “Seguridad Hemisférica: un desafío de integración pendiente”. En *Foreign Affairs en Español*. Octubre-diciembre.

- Costa, Alcides. 1999. "La política exterior brasileña: prioridades, alianzas estratégicas e implicaciones para el MERCOSUR". En Rojas, Francisco (ed.). *Argentina, Brasil y Chile: Integración y Seguridad*. FLACSO-Chile - Editorial Nueva Sociedad. Caracas.
- Del Arenal, Celestino. 1993 "El nuevo escenario mundial y la teoría de las Relaciones Internacionales". En Abellán, Victoria y Manuel Pérez. *Hacia un nuevo orden internacional y europeo: estudios en homenaje al profesor Manuel Díez de Velasco*. Tecnos. Madrid.
- Deutsch, Karl; et al. 1966. *Integración y formación de comunidades políticas*. INTAL-BID. Buenos Aires.
- Deutsch, Karl. 1974. *El análisis de las relaciones internacionales*. Paidós. Buenos Aires.
- Deutsch, Karl. 1981. *Las Naciones en crisis*. Fondo de Cultura Económica. México.
- Deutsch, Karl. 1996. *Integración y Formación de Comunidades Políticas*. INTAL BID, Buenos Aires.
- Diamint, Rut. 1996. "Un producto de la posguerra fría: la cooperación en seguridad. El caso argentino". En Rojas, Francisco y Claudio Fuentes (eds.). *El MERCOSUR de la Defensa*. FLACSO-Chile; CLADDE; P&SA. Santiago de Chile.
- Diamint, Rut. 1999. "Integración y seguridad. La dialéctica de los actores argentinos". En Rojas, Francisco (ed.). *Argentina, Brasil y Chile: Integración y Seguridad*. FLACSO-Chile - Editorial Nueva Sociedad. Caracas.
- Di Nocera, Enzo; Benavente, Ricardo. 2005. "Construyendo capacidades para América Latina y el Caribe: la Operaciones de Mantenimiento de Paz y el caso Haití". En *Política y Estrategia*. N° 98.
- DIRECON. 2007. *Comercio exterior de Chile primer trimestre 2007*. Disponible en URL: <<http://www.chileinfo.com>> Revisado en julio de 2007.
- Donadio, Marcela. 2000. "Las opciones de la seguridad estratégica para los países del Cono Sur". En *Fuerzas Armadas y Sociedad*. Año 15, N°4, octubre-diciembre.
- Donadio, Marcela y Gustavo Castro. 2007. "La cooperación en materia de seguridad en el ámbito del MERCOSUR". En Sepúlveda, Isidro (editor). *Seguridad humana y nuevas políti-*

- cas de defensa en Iberoamérica*. Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado. Madrid.
- Dreyfus, Pablo; Carolina Lotti de Paiva; Benjamín Lessing y William Godnick. 2003. *Control de armas pequeñas en el MERCOSUR*. International Alert-Viva Rio. Río de Janeiro.
 - Durán, Roberto. 1997. “Los supuestos de un sistema de cooperación y seguridad en la región Asia-Pacífico”. En *Diplomacia*. N° 73.
 - Fernandois, Joaquín. 1999. “Una década de transformaciones: relaciones exteriores de Chile, 1988-1998”. En Rimoldi de Landmann, Eve (ed.). *Política exterior y tratados. Argentina, Chile y MERCOSUR*. Buenos Aires. 1999.
 - Fernandois, Joaquín y María José Henríquez. 2005. “¿Contradicción o diáda? Política exterior de Chile ante el MERCOSUR”. En *Estudios Internacionales*. N° 148.
 - FLACSO. 2004. “La política exterior de los gobiernos de la Concertación. Trece años de gestión internacional de la democracia”. En Milet, Paz (editora). *Más voces para la democracia. Los desafíos de la sociedad civil*. FLACSO-Chile. Santiago de Chile.
 - Flandes, Daniel. 2004. “Rumo à comunidade da segurança no Sul da América Latina-uma corrida de obstáculos”. En *Revista Iberoamericana*. Vol. 4, N° 14.
 - Flandes, Daniel. 2006. “Respuestas del MERCOSUR a las amenazas transnacionales”. En *Fuerzas Armadas y Sociedad*. Año 20, N° 1.
 - Friedrich Ebert Stiftung. 2006. “Tendencias de seguridad en América Latina e impactos en la región andina”. En *Policy Paper*. N° 9, mayo.
 - Fuchs, Ruth. 2006. “¿Hacia una comunidad regional de seguridad? Las Fuerzas armadas en la percepción de las elites parlamentarias en Argentina, Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay”. En *Revista de Ciencia Política*. Vol. 26, N° 2.
 - Fuentes, Claudio. 1997. “Interdependencia y seguridad en el Cono Sur”. En *Fuerzas Armadas y Sociedad*. Año 12, N°1, enero - marzo.
 - Fuentes, Claudio. 2002. “Resisting change: security-sector reform in Chile”. En *Journal of Conflict, Security & Development*. Año 1, N° 2.
 - Fuentes, Claudio. 2003. *La agenda de defensa de los Presidentes*

Patricio Aylwin y Eduardo Frei y sus efectos en la relación civil-militar. Investigación ANEPE. Santiago de Chile.

- Fuenzalida, Eduardo. 2002. "El Mercado Común del Sur: algunas reflexiones sobre su impacto en lo militar". En *Memorial del Ejército de Chile*. N° 469.
- Fukuyama, Francis. 1990. "¿El fin de la historia?". En *Estudios Públicos*. N° 37.
- Garay, Cristián. 1999. "Políticas de defensa y seguridad en el Cono Sur americano 1990-1998". En *Diplomacia*. N° 79, enero-marzo.
- Garay, Cristián. 2000. "La integración regional y sus efectos en la seguridad y defensa nacional". En *Memorial del Ejército de Chile*. N° 464.
- Garay, Cristián. 2003. *Las políticas de defensa nacional en el MERCOSUR y asociados. Historia, procesos, tendencias 1990-2000*. Universidad de Santiago de Chile. Santiago de Chile.
- Garay, Cristián. 2004. "La emergencia del Brasil en el balance militar del Cono Sur". En Stanganelli, Isabel (comp.). *Seguridad y defensa en el Cono Sur*. Caviar Bleu. Mendoza.
- García, Gonzalo. 2008. "La Política de Defensa en el ámbito internacional". Conferencia dictada en la Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos, 8 de octubre.
- García, Jaime. 2001. "Bases para una nueva modalidad estratégica". En *Fuerzas Armadas y Sociedad*. Año 16, N° 1, enero-marzo.
- Gaspar, Gabriel. 1999. "La Política de Defensa de Chile". En Rojas, Francisco (ed.). *Argentina, Brasil y Chile: Integración y Seguridad*. FLACSO-Chile - Editorial Nueva Sociedad. Caracas.
- Gaspar, Gabriel. 2003. "Desafíos y dilemas de seguridad en América Latina en la post Guerra Fría". En *Estudios Internacionales*. N° 141.
- Goñi, José. 2008. *Clase Magistral del Ministro de Defensa Nacional en la inauguración del año lectivo de las Academias de Guerra y Politécnicas de las FF.AA. y de la Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos*. Ministerio de Defensa Nacional. Santiago de Chile.
- Griffiths, John. 2006. "La cooperación en el plano de la defensa. Una visión desde la perspectiva de Chile, en el ámbito vecinal". En Kernic, Franz y Tomás Chuaqui. *Seguridad*

y cooperación: aspectos de la seguridad y las relaciones entre la Unión Europea y América Latina. Schriften der Landesverteidigungsakademie. Viena.

- Gutiérrez, Omar. 2007. "Compromisos de Chile en los regímenes de seguridad global y regional. En *Revista de Marina*. N° 899.
- Hachette, Dominique. 2000. "La reforma comercial". En Larraín, Felipe y Rodrigo Vergara. *La transformación Económica de Chile*. Centro de Estudios Públicos. Santiago de Chile.
- Hang, Julio. 2006. "El MERCOSUR debe potenciar una identidad en defensa y seguridad". En *DEF*, febrero.
- Harvey, Hugo. 2004. "Amenazas emergentes. Elementos para un análisis crítico". En *Escenarios Actuales*. Año 9, N° 3, septiembre.
- Held, David et al. 1999. *Global transformations. Politics, Economics and Culture*. Stanford.
- Hirst, Mónica. 2003. "Los claroscuros de la seguridad regional en las Américas". En *Nueva Sociedad*. N° 185, mayo-junio.
- Hobsbawm, Eric. 1998. *Historia del siglo XX*. Editorial Crítica. Buenos Aires.
- Holsti, Kalevi. 1996. *The State, War, and State of War*. Cambridge University Press. Cambridge.
- Instituto de Asuntos Públicos. 2001. "Política de defensa y MERCOSUR". En *Documento de Trabajo N° 10*. Ministerio de Defensa Nacional de Chile.
- Insulza, José Miguel. 1990. "La seguridad de América del Sur. Posible contribución europea". En Contreras, Carlos (coord.). *Después de la guerra fría. Los desafíos a la seguridad de América del Sur*. Editorial Nueva Sociedad. Caracas.
- Insulza, José Miguel. 1997. "La Política Exterior chilena y su relación con la Seguridad y Defensa del país". En *Política y Estrategia*. N° 72.
- Insulza, José Miguel. 1998. *Ensayos sobre política exterior de Chile*. Editorial Los Andes. Santiago de Chile.
- Keohane, Robert y Joseph Nye. 1988. *Poder e Interdependencia. La política mundial en transición*. GEL. Buenos Aires.
- Koutoudjian, Adolfo. 2004. "Algunos escenarios esperables para América del Sur: una percepción". En Stanganelli, Isabel (comp.). *Seguridad y defensa en el Cono Sur*. Caviar Bleu. Mendoza.

- Lagos, Gustavo; Heraldo Muñoz; Carlos Portales y Augusto Varas. 1989. "Democracia y política exterior de Chile". En Muñoz, Heraldo (editor). *Chile: política exterior para la democracia*. Pehuén. Santiago de Chile.
- Lagos, Ricardo. 2001. "Chile en un mundo en cambio". En *Foreign Affairs en Español*. Primavera.
- Laïdi, Zaki. 1997. *Un mundo sin sentido*. Fondo de Cultura Económica. México.
- Lombardo, Pía. 2006. "La seguridad internacional en las relaciones exteriores de América Latina: elementos para una discusión". En *Estudios Internacionales*. N° 155.
- López, Ernesto. 2000. "¿Un sistema subregional de seguridad". En *Fuerzas Armadas y Sociedad*. Año 15, N° 4, octubre-diciembre.
- Magariños, Gustavo. 2000. *Integración multinacional. Teoría y sistemas*. ALADI- Universidad ORT. Montevideo.
- Martínez, Antonio. 2008. "Los ejércitos y su contribución a la política exterior de los Estados, en la cooperación al desarrollo y seguridad internacionales". En Rodríguez, José y Héctor Casanueva (eds.). *¿Qué pasa en América Latina? Realidad política y económica de la región*. Editorial Andrés Bello. Santiago de Chile.
- Milet, Paz; Claudio Fuentes y Francisco Rojas. 1997. "Introducción: el MERCOSUR, nuevo actor internacional". En Milet, Paz; Gabriel Gaspar y Francisco Rojas (eds.). *Chile-MERCOSUR: una alianza estratégica*. FLACSO-Chile. Santiago de Chile.
- Milet, Paz. 1999. "Posicionamiento de los actores chilenos frente a la integración". En Rojas, Francisco (ed.). *Argentina, Brasil y Chile: Integración y Seguridad*. FLACSO-Chile - Editorial Nueva Sociedad. Caracas.
- Ministerio de Defensa Nacional. 1997. *Libro de la Defensa Nacional de Chile*. Santiago de Chile.
- Ministerio de Defensa Nacional. 2002. *Libro de la Defensa Nacional de Chile*. Santiago de Chile.
- Miranda, Carlos. 1999. "Nuevas tendencias ideológicas en la posguerra fría". En *Diplomacia*. N° 81.
- Molina, Carlos. 2000. "Cooperación regional: Potencialidades y limitaciones desde la perspectiva de la defensa nacional". En *Fuerzas Armadas y Sociedad*. Año 15, N° 2. Abril-junio.

- Morandé, José. 2003. "The invisible hand and contemporary chilean foreign policy". En Mora, Frank y Jeanne Hey (eds.). *Latin American and Caribbean Foreign Policies*. Rowmann & Littlefield. Lanham, MD.
- Morandé, José. 2004. "Notas y alcances sobre el Estado-nación en la política mundial del presente: una reflexión desde las relaciones internacionales". En *Estudios Internacionales*. N° 145.
- Muñoz, Heraldo. 1984. "Las relaciones exteriores del gobierno militar chileno". En Puig, Juan Carlos. *América Latina: políticas exteriores comparadas*. Tomo II. GEL. Buenos Aires.
- Muñoz, Heraldo. 2001 (a). "Hacia una redefinición de la presencia de Chile en el MERCOSUR". En Vittini, Iris y Walter Sánchez (editores). *Integración de Chile al MERCOSUR. Escenarios y perspectivas*. Instituto de Estudios Internacionales-Cámara de Comercio de Santiago. Santiago de Chile.
- Muñoz, Heraldo. 2001 (b). "Chile y el nuevo e incierto mundo". En *Estudios Internacionales*. N° 136.
- Muñoz, Heraldo. 2006. "¿El fin de América Latina?". En *Foreign Affairs en Español*. Enero-marzo.
- Müller, Pablo. 2005. "Situación regional de seguridad en Latinoamérica y posibilidades de una integración militar". En *Revista de Marina*. N° 2.
- Nye, Joseph. 2005. "Understanding International Conflicts. An Introduction to theory and History. Pearson Education. United States.
- Oropeza, Arturo. 2002. *México-MERCOSUR: un nuevo diálogo para la integración*. UNAM-CARI. México.
- Ortega, Rodolfo. 2008. "Tendencias de la seguridad y defensa en el Mercado Común del Sur 1991-2005". En *Memorial del Ejército de Chile*. N° 480.
- O'Ryan, Carlos y Raúl Placencia. 2007. "MERCOSUR y cooperación militar". En *Escenarios Actuales*. Año° 2, N° 1. Abril.
- Peña, Félix. 2007. "As qualidades de um MERCOSUL possível". En *Política Externa*. Vol. 15, N° 3.
- Peña, Félix. 2008. "Relações Brasil/Argentina". En *Política Externa*. Vol. 16, N° 4.
- Pey, Coral y Jorge Riquelme. 2007. "Algunos alcances políticos y jurídicos del MERCOSUR desde una perspectiva chilena". En *Revista Austral de Ciencias Sociales*. N° 13.

- Porras, José. 2003. *La estrategia chilena de acuerdos comerciales: un análisis político*. CEPAL. Santiago de Chile.
- PROCHILE. 2007. *Informe Comercio Exterior Chile MERCOSUR*. 2007. Disponible en URL: <<http://www.prochile.cl>> Revisado en julio de 2007.
- Richter, Percy. 2002. "La seguridad subregional y regional". En *Revista de Marina*. Vol. 119. N° 867. Marzo-abril.
- Rizzo de Oliveira, Eliézer. 1999. "El caso brasileño: la política de defensa nacional y la seguridad regional". En Rojas, Francisco (ed.). *Argentina, Brasil y Chile: Integración y Seguridad*. FLACSO-Chile - Editorial Nueva Sociedad. Caracas.
- Robledo, Marcos y Francisco Rojas. 2002. "Construyendo un régimen cooperativo de seguridad en el Cono Sur de América Latina. Elementos conceptuales, políticos y estratégicos". En *Fuerzas Armadas y Sociedad*. Año 17, N° 1-2, enero -junio.
- Rodríguez, Isabel y Carlos Pressacco. 2005. "Chile y los procesos de integración regional en América Latina: su asociación con el MERCOSUR". En *Si Somos Americanos*. Vol. VII. N° 1.
- Rojas, Francisco y Claudio Fuentes (eds.). 1996. *El MERCOSUR de la Defensa*. FLACSO-Chile; CLADDE; P&SA. Santiago de Chile.
- Rojas, Francisco. 1996. "Inserción internacional de Chile y su Política de Defensa". En *Fuerzas Armadas y Sociedad*. Año 11. N° 3, julio-septiembre.
- Rojas, Francisco. 1998. "Globalización y orden internacional". En Rojas, Francisco (editor). *Globalización, América Latina y la diplomacia de cumbres*. FLACSO. Santiago de Chile.
- Rojas, Francisco (ed.). 1999. *Argentina, Brasil y Chile: integración y seguridad*. FLACSO-Chile; Nueva Sociedad. Caracas.
- Rojas, Francisco. 2000. "Repensando la seguridad en América Latina: nuevas demandas conceptuales". En *Fuerzas Armadas y Sociedad*. Año 15, N° 2, abril-junio.
- Rojas, Francisco. 2002. "Espacios para el diálogo. El fin de la guerra fría y la solución de conflictos en el Cono Sur". En *Desarrollo y Cooperación*. N° 5. Disponible en URL:<http://www.seguridadregional-fes.org/upload/3080-001_g.pdf> Revisado en mayo de 2007.
- Rojas, Francisco. 2008. "El riesgo de la superposición entre las políticas de defensa y seguridad". En *Nueva Sociedad*. N° 213, enero-febrero.

- Rojas, Patricio. 1994. “Balance del Sector Defensa 1990-1994”. En *Fuerzas Armadas y Sociedad*. Año 9, N° 1, enero-marzo.
- Rosenthal, Gert. 1993. “Treinta años de integración en América Latina: un examen crítico”. En *Estudios Internacionales*. N° 101.
- Ross, César. 2006. “Chile: los desafíos de la política exterior de Michelle Bachelet”. En *Foreign Affairs en Español*. Abril-junio.
- Sain, Marcelo. 1999. “Seguridad regional, defensa nacional y relaciones cívico-militares en Argentina”. En Rojas, Francisco (ed.). *Argentina, Brasil y Chile: Integración y Seguridad*. FLACSO-Chile - Editorial Nueva Sociedad. Caracas.
- Salgado, Juan Carlos. 1998. *Democracia y paz: ensayo sobre las causas de las guerras*. Biblioteca Militar. Santiago de Chile.
- Salgado, Juan Carlos. 2007. “La cooperación militar a nivel regional y bilateral. La perspectiva chilena”. En *Escenarios Actuales*. Año 12, N° 1. Abril.
- Sánchez, Walter. 1979. *Las tendencias sobresalientes de la política exterior chilena*. Instituto de Estudios Internacionales. Santiago de Chile.
- SIPRI. 1986. *Armamentos y desarme en el mundo. Anuario reducido del SIPRI 1985. Datos actualizados para 1986*. FEPR. Madrid.
- Soriano, Juan. 2001. “Acuerdos y desacuerdos sobre la redefinición del concepto de las instituciones de seguridad interamericana: las posiciones de Argentina, Brasil, Canadá, Chile, Estados Unidos y México”. En *Security and Defense Studies Review: Interdisciplinary Journal of the Center of Hemispheric Defense Studies*. Vol. 1, N° 1.
- Szeinfeld, Jorge. 2007. “MERCOSUR en torno a la defensa y a la seguridad”. En Sepúlveda, Isidro. *Seguridad humana y nuevas políticas de defensa en Iberoamérica*. Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado. Madrid.
- Valencia, Manuel. 1997. “Negociación de Chile con el MERCOSUR: realidades y oportunidades”. En Milet, Paz; Gabriel Gaspar y Francisco Rojas (eds.). *Chile-MERCOSUR: una alianza estratégica*. FLACSO-Chile.
- Valladao, Alfredo. 2005. “Uma política de segurança e defesa sul-americana”. En *Política Externa*. Vol. 13, N° 3.
- Van Klaveren, Alberto. 1998. “Inserción internacional de Chile”. En Tolosa, Cristián y Eugenio Lahera (editores). *Chile en los noventa*. Presidencia de la República. Santiago de Chile.

- Van Klaveren, Alberto. 2006. "Chile: hacia un multilateralismo efectivo". Conferencia dictada en el Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile, 27 de abril.
- Velasco, Andrés y Marcelo Tokman. 1993. "Opciones para la política comercial chilena en los 90". En *Estudios Públicos*. N° 52.
- Vera, Jorge. 1999 (a). "Política exterior chilena y MERCOSUR: Hacia una seguridad subregional con medidas de confianza mutua (2000-2010)". En *Estudios Internacionales*. N° 126.
- Vera, Jorge. 1999 (b). "Política exterior chilena y MERCOSUR". En *Diplomacia*. N° 80, julio-septiembre.
- Villagra, Pedro. 2003. "Nuevo paradigma de seguridad hemisférica". En *Foreign Affairs en Español*. Octubre-diciembre.
- Villagrán, Hernán. 2005. *Hacia un sistema de seguridad subregional en el MERCOSUR ampliado: rol de la globalización como factor de viabilidad y agente estructurador*. ANEPE. Santiago de Chile.
- Wilhelmy, Manfred, 1988. *Política Internacional: enfoques y realidades*. GEL. Buenos Aires.
- Wilhelmy, Manfred y Roberto Durán. 2003. "Los principales rasgos de la política exterior chilena entre 1973 y el 2000". En *Revista de Ciencia Política*. Vol. XXIII. N° 2.
- Witker, Iván. 2000. "Los conceptos interés nacional y regionalismo abierto en el acercamiento Chile/MERCOSUR". En *Política y Estrategia*. N° 82.

LIBROS “COLECCIÓN DE INVESTIGACIONES ANEPE”



NÚMERO DE LIBRO	TÍTULO	AUTOR(A)
Nº 1	Textos Básicos del Derecho Humanitario Bélico”.	Eugenio Pérez de Francisco Arturo Contreras Polgati
Nº 2	“La Comunidad de Defensa en Chile”.	Francisco Le Dantec Gallardo Karina Doña Molina
Nº 3	“Crisis Internacionales en Sudamérica: Teoría y Análisis”.	Aquiles Gallardo Puelma
Nº 4	“Seguridad Humana y Seguridad Nacional: Relación conceptual y práctica”.	Claudia F. Fuentes Julio.-
Nº 5	“Una estructura para la asesoría en el manejo de crisis internacionales: caso nacional”.	Juan Carlos Verdugo Muñoz.-
Nº 6	“La disuasión convencional, conceptos y vigencia”.	Marcos Bustos Carrasco Pablo Rodríguez Márquez
Nº 7	“La Corte Penal Internacional y las Operaciones de paz: competencias y alcances”.	Astrid Espaliat Larson.
Nº 8	“Operaciones de Paz: tres visiones fundadas”.	Cristian Le Dantec Gallardo Guillermo Abarca Ugarte Agustín Toro Dávila Juan Gmo. Toro Dávila Martín Pérez Le-Fort
Nº 9	“Alcances y realidades de lo Político-Estratégico”.	Cátedra de Seguridad y Defensa de la ANEPE.

NÚMERO DE LIBRO	TÍTULO	AUTOR(A)
Nº 10	"La protección de los recursos hídricos en el Cono Sur de América. Un imperativo de seguridad para el siglo XXI".	Pablo Rodríguez Márquez Mario L. Puig Morales
Nº 11	"Bolivia 2003. Percepciones de la crisis en la prensa chilena y su impacto en la seguridad subregional y relaciones bilaterales".	Iván Witker Barra
Nº 12	"Hacia un sistema de seguridad subregional en el Mercosur ampliado: rol de la globalización como factor de viabilidad y agente estructurador".	Hernán L. Villagrán Naranjo
Nº 13	"La estrategia total. Una visión crítica".	Galo Eidelstein Silber
Nº 14	"La seguridad internacional en el siglo XXI, más allá de Westfalia y Clausewitz".	Mariano César Bartolomé Inglese
Nº 15	"Chile y las Operaciones de Paz. Estudio comparado de la política exterior de los tres gobiernos concertacionistas. De la reinserción internacional a la participación en Haití".	Paulina Le Dantec Valenzuela
Nº 16	"La cooperación en el ámbito de la seguridad en el comercio en la región Asia Pacífico: la iniciativa STAR del Foro APEC".	Eduardo Silva Besa Cristóbal Quiroz Costa Ignacio Morandé Montt
Nº 17	"Amigos y vecinos en la costa del Pacífico. Luces y sombras de una relación".	Cristian Leyton Salas
Nº 18	"Chile y sus intereses en la Antártica. Opciones políticas y de seguridad frente a la escasez de recursos hídricos".	Pablo Rodríguez Márquez Mario L. Puig Morales
Nº 19	"El problema de la guerra y la paz en Kant".	Carlos Molina Johnson
Nº 20	El agua como factor estratégico en la relación entre Chile y los países vecinos	Cristián Faundes Sánchez

El escenario internacional contemporáneo ha estado sometido a profundos cambios, especialmente tras el término de la Guerra Fría hacia fines de la década de los ochenta. Dicho contexto se vio nuevamente sacudido por los atentados perpetrados el 11 de septiembre de 2001 en Estados Unidos, cuyos sucesos definieron una intensa securitización de la agenda política mundial. En este confuso marco, el cuadro hemisférico se presenta fragmentado desde el punto de vista de la seguridad y con un profundo cuestionamiento sobre el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR), de 1947.

Partiendo desde esta base, el autor analiza el proceso de integración que implica el Mercado Común del Sur (MERCOSUR) y sus efectos en la seguridad subregional. En este sentido, sostiene que el desarrollo del bloque ha supuesto un aumento de la cooperación en el ámbito de la seguridad y la defensa, así como la disminución de las desconfianzas mutuas y el consecuente cambio en las respectivas hipótesis de conflicto, impulsando el establecimiento de una “comunidad pluralista de seguridad” en el Cono Sur.

De este modo, indaga en los efectos específicos de los acuerdos en materia de seguridad en este bloque, especialmente en lo referido a la Declaración Política del MERCOSUR, Bolivia y Chile como Zona de Paz, de julio de 1998; y reflexiona en torno a las adaptaciones llevadas a cabo en la política de defensa de Chile en este proceso, lo que ha implicado un aumento de sus rasgos cooperativos en desmedro de la clásica disuasión.