



# POLÍTICA y ESTRATEGIA

RODRIGO ATRIA BENAPRÉS

LUIS V. PÉREZ GIL

JORGE RIQUELME RIVERA

JAMES ZACKRISON  
RON PRINDLE

DANIEL SOTO MUÑOZ

ALEXANDER MICIĆ TÄGER  
CARLA ALBERTI CHESTA

VICENTE TORRIJOS RIVERA

GEMA SÁNCHEZ MEDERO

LUIS L. SCHENONI

CHILE Y SU DEFENSA. TRANSFORMACIONES Y DESAFÍOS

LOS FINES Y OBJETIVOS DE LA POLÍTICA EXTERIOR: REFLEXIONES  
TEÓRICAS PARA LA ETAPA DE LA HEGEMONÍA IMPERFECTA

LOS APORTES DEL MERCOSUR A LA SEGURIDAD SUBREGIONAL  
Y SUS EFECTOS EN LA POLÍTICA DE DEFENSA DE CHILE

TRANSFORMATION ("LA TRANSFORMACIÓN"): UNA  
OPORTUNIDAD PARA TRANSFORMARSE

LA NUEVA DIMENSIÓN DE SEGURIDAD INTERNACIONAL Y  
HEMISFÉRICA

TENSIONES Y PARADOJAS EN EL DESEMPEÑO  
DEL COMITÉ INTERNACIONAL DE LA CRUZ ROJA EN CONFLICTOS  
INTERNOS ARMADOS

COLOMBIA, LAS FARC Y LA LEGÍTIMA DEFENSA

LA ORGANIZACIÓN DE AL QAEDA: ANTES Y  
DESPUÉS DEL 11-S. DE UNA ESTRUCTURA JERARQUIZADA A  
UNA EN RED

GUERRA EN EL PASHTUNISTÁN: REFLEXIONES SOBRE LA (IN)  
UTILIDAD DEL CONCEPTO DE ESTADO EN EL ASIA CENTRAL

**Nº 113**

**ENERO - JUNIO**

**2009**

**ACADEMIA NACIONAL DE ESTUDIOS POLÍTICOS  
Y ESTRATÉGICOS (ANEPE)**

**Santiago de Chile**

---

## LOS APORTES DEL MERCOSUR A LA SEGURIDAD SUBREGIONAL Y SUS EFECTOS EN LA POLÍTICA DE DEFENSA DE CHILE\*<sup>∞</sup>

JORGE RIQUELME RIVERA\*\*

### RESUMEN

*El trabajo pretende examinar el proceso de integración que envuelve el Mercado Común del Sur (MERCOSUR) desde la perspectiva de la seguridad subregional, sosteniendo que este ha apuntado al establecimiento de una “comunidad pluralista de seguridad” en el Cono Sur. Asimismo, se propone indagar en las consecuencias específicas 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; así como definir las adaptaciones llevadas a cabo en la política de defensa de Chile en este proceso, lo que a supuesto un aumento de sus rasgos cooperativos en desmedro de la tradicional disuasión.*

**Palabras clave:** Integración, Cono Sur, MERCOSUR, Chile, seguridad internacional, política de defensa.

### ABSTRACT

#### THE CONTRIBUTION OF MERCOSUR TO SUBREGIONAL SECURITY AND ITS EFFECTS ON THE CHILEAN DEFENSE POLICY

*The article analyses the integration process of MERCOSUR from the sub regional security perspective, stating that this process has contributed to the construction of a “pluralist community of security” in the Southern Cone. Moreover, it investigates the consequences of security agreements among the countries participating in it,*

---

\* Este artículo se basa en la tesis “Los aportes del MERCOSUR a la seguridad subregional. Un enfoque desde la seguridad y defensa nacional de Chile”, realizada en el Magíster en Estudios Internacionales de la Universidad de Chile, bajo la dirección de la profesora Paz Milet García. Este trabajo es de exclusiva responsabilidad del autor y no representa necesariamente la opinión de la institución en la que se desempeña.

\*\* Licenciado y Profesor de Estado en Historia y Geografía, Universidad de Santiago de Chile; Licenciado en Ciencia Política, Pontificia Universidad Católica de Chile; Diplomado en Estudios de Seguridad y Defensa, Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos; Magíster en Estudios Internacionales, Universidad de Chile. Actualmente se desempeña como analista político en el Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile. Chile. jrriquel@uc.cl

<sup>∞</sup> Fecha de Recepción: 160309

Fecha de Aceptación: 120609

*specially the Political Declaration of MERCOSUR, Bolivia y Chile as Zone of Peace issued in July, 1998. It also explains the adapting process of the Chilean Defense Policy in the integration process, that have involved the raise of cooperative characteristics at the cost of the traditional deterrence.*

**Key words:** *Integration, Southern Cone, MERCOSUR, Chile, international security, defense policy.*

## INTRODUCCIÓN

En la actualidad, 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 Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR), prácticamente no existen instrumentos de prevención de conflictos adecuados, por lo que más bien se han producido avances en los ámbitos subregionales, a través del establecimiento de diversos mecanismos de coordinación política y de acuerdos que pretenden dotar de una mayor coherencia y estabilidad las relaciones entre los países, como es el caso del MERCOSUR.

En este sentido, Pablo Celi sostiene que el escenario continental general está marcado por las intensas críticas a la Organización de Estados Americanos (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, tendencia que se expresaría 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 marco hemisférico, no ha permitido definir conjuntamente una agenda de seguridad entre los países. Ello ha implicado la necesidad de replantear las nociones continentales de seguridad, para proyectarlas a los espacios subregionales,<sup>1</sup> donde efectivamente convergen intereses y objetivos compartidos en lo relativo al terreno estratégico, la reinscripción internacional de los países y los sistemas políticos.

---

1 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 diferencias 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).

En este marco general, 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 la paulatina integración económica, sirvieron como marco a un proceso determinado por la disminución de las percepciones de amenazas militares entre los países de la subregión, y por la concreción de diversas instancias 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 disputas interestatales y a la consolidación de la confianza mutua en los países del Cono Sur, situación que ha resultado favorecida por el proceso de integración que implica el MERCOSUR y 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 gastos públicos destinados al ámbito militar (Sain, 1999: 128; también véase Griffiths, 2006; y Müller, 2005).

El proceso de integración que implica el MERCOSUR ha sido profusamente analizado desde el punto de vista económico-comercial. Sin embargo, no ha ocurrido lo mismo desde la óptica política. En esta línea, se constata que los estudios e investigaciones enfocados en la seguridad subregional 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.

Partiendo desde esta base, el presente trabajo pretende otorgar una breve descripción de los aportes del MERCOSUR a la seguridad subregional, y sus efectos en la política de defensa chilena. En virtud de ello, se sostiene que el MERCOSUR ha favorecido la seguridad nacional de los países miembros, 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, donde los países que participan del proceso de integración mantienen su independencia legal y solucionan sus conflictos a través de la negociación política y diplomática antes que a través de la guerra (véase Deutsch, 1981: 231).<sup>2</sup> Asimismo, se plantea que este proceso ha implicado un notable incremento de los rasgos cooperativos de la política de defensa chilena.

---

2 Según Karl Deutsch, este tipo de comunidades posee tres condiciones esenciales para su existencia: compatibilidad de los valores políticos fundamentales; 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; y predictibilidad mutua de los aspectos relativos a la conducta política, económica y social de unos respecto de los otros (Deutsch, 1974: 231).

## LOS APORTES DEL MERCOSUR A LA SEGURIDAD SUBREGIONAL

Desde sus inicios el MERCOSUR tuvo un carácter eminentemente económico, presentando ya hacia mediados de la década de 1990 importantes problemas en torno a las dificultades de remover las barreras arancelarias, las políticas económicas internas que afectaban la competencia, así como en lo referido a la manera de hacer efectiva la aplicación de las normas establecidas.

Sin embargo, estas vicisitudes económicas encontraron como contraparte una creciente interrelación en otras áreas, como la tecnología, la ciencia y la educación; involucrando asimismo, los aspectos relativos al ámbito estratégico y militar (véase O’Ryan y Placencia, 2007; Molina, 2000: 28; Garay, 2000; y Pey y Riquelme, 2007). En esta 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.

En tal contexto, 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 llegado todavía 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 materia de seguridad colectiva o cooperativa, 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 a estructuras institucionales acabadas, pues todavía no contemplan la cesión de capacidades de defensa a una estructura supranacional o coordinada entre los miembros (véase Garay, 2003). Esta ausencia de una política común es el resultado de las dificultades de los países de alcanzar una posición institucional y homogénea, 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 instrumento dependiente predominantemente de la voluntad de sus miembros, ha debilitado su institucionalización y el desarrollo de acciones comunes.<sup>3</sup> 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 sobremanera 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 ningún actor del

---

3 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”* (Patillo, entrevista personal, 19 de noviembre, 2007).



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

Más bien, los gobiernos han desarrollado un proceso convergente bajo el entendido que la obtención de sus objetivos de seguridad sería más fácil a través del desarrollo de estrategias de concertación internacional, 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 ABC) 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 seguridad (entrevista personal, 16 de noviembre, 2007). 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”* (entrevista personal, 21 de diciembre, 2007).

En base a ello, si bien se observa que el bloque no ha generado aún una institucionalidad supranacional, no obstante es posible establecer que la institucionalización progresiva 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 esencialmente dos: generar un “sistema” con su respectiva organización, o bien, generar o favorecer un “ambiente” de seguridad más pragmático y casuístico (García, 2001: 28-29).

Desde esta perspectiva, la evidencia apunta a que el MERCOSUR se ha inclinado por la segunda de estas opciones. 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).

Pero estas propuestas todavía no se han concretado 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 en operaciones de paz, lo que sin duda constituye un avance notable hacia un sistema de seguridad en la subregión.

Las proyecciones del MERCOSUR en lo político implican el favorecer un escenario propicio para el diálogo y la convergencia en el terreno de la seguridad y defensa, lo que ha favorecido una subregión estable y apta para el avance en las medidas de confianza mutua. Para Chile esta situación 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 posibilidades 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"* (Gutiérrez, entrevista personal, 13 de noviembre, 2007).<sup>4</sup>

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

---

4 En esta misma línea, en una entrevista concedida por Cristián Garay 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 (entrevista personal, 14 de noviembre de 2007).



de diálogo que es muy importante en un sistema de seguridad cooperativo. En este sentido, planteó 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 base (Navarro, entrevista personal, 21 de diciembre, 2007).

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 político-estratégico generalmente es complejo de articular, pues la cooperación supone la formulación de una gran estrategia de política exterior y de políticas de seguridad y defensa.

Considerando lo anterior, Cristián Garay sostiene 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 pro-

gresiva 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 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.

La firma de la declaración fue impulsada por el proceso de integración y la relevancia que este había otorgado al fomento de un clima de confianza y cooperación. Este instrumento contó con un marco general que excedía al MERCOSUR, pues reiteraba la adopción de la OEA del Compromiso de Santiago en lo referente a desarrollar un proceso de consultas sobre seguridad hemisférica, 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, se puede plantear 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 formalización.<sup>5</sup> Asimismo, dicha declaración que 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 Armadas (Diamint, entrevista personal, 14 de diciembre, 2007). En tal sentido, una especial trascendencia ha tenido la consideración de la subregión como zona de paz, pues esta adopción sin duda limita las eventuales agresiones entre los países firmantes.

Desde esta base, puede plantearse que la declaración implica un importante avance para el establecimiento de una comunidad 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 (véase Deutsch, 1974: 231).

En una zona de estas características, según la terminología de Karl Deutsch, los conflictos se solucionan con 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, el sentido de la comunidad se da cuando un conjunto de naciones, hasta entonces autónomas y aun 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; 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

---

5 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”* (entrevista personal, 13 de noviembre, 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”* (entrevista personal, 21 de diciembre, 2007).

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 adecúan a un incremento de la cooperación.

Sobre el particular, 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 Declaración del MERCOSUR, Bolivia y Chile como zona de paz. 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 (véase Instituto de Asuntos Públicos, 2001).

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 venido ampliando los ámbitos de discusión hacia el tema estratégico-militar. En este terreno se ha iniciado una renovación en el tratamiento 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 comenzaron a regularizarse a razón de una o dos por año. En noviembre del mismo año se volvieron a reunir los Comandantes en Jefe, ocasión en la que se discutieron temas tales como la creación de un organismo de seguridad subregional y la situación actual del esquema de seguridad hemisférico 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 Chile 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.

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 aspectos relativos 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 idea 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 un modo coherente 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 del MERCOSUR.

## **LA POLÍTICA DE DEFENSA CHILENA EN EL CONTEXTO DEL MERCOSUR**

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, debe plantearse que los cambios acontecidos en el ámbito político nacional impactaron de manera importante en la problemática de la defensa. Un aspecto determinante fue la construcción paulatina de una nueva relación cívico-militar. Esta reconstrucción democrática del país implicó, entre otros aspectos, el que autoridades civiles asumieran la conducción del Ministerio de Defensa.

Pero en la perspectiva de este acápite, el análisis se concentrará principalmente en el tercero de los elementos arriba enunciados, es decir, en el proceso de integración regional que caracterizó la década de los noventa y más adelante. Según Gabriel Gaspar, la emergencia de este proceso ha provocado profundos y trascendentales cambios en el clásico equilibrio de poderes, favoreciendo la superación de las desconfianzas del pasado entre los actores, principalmente de los dos principales países del Atlántico Sur, que 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).

De tal modo, se aprecia que la integración ha transformado la percepción 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 importan-

temente 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 integri-*

*dad de nuestro territorio y lograr los Objetivos Nacionales”* (Ministerio de Defensa Nacional, 1997: 87).<sup>6</sup>

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 (Ministerio de Defensa Nacional, 1997: 63), Chile tiene su territorio debidamente definido y delimitado por fronteras que son producto de tratados vigentes, libre y legítimamente pactados con los países vecinos y por ello sus objetivos nacionales excluyen reivindicaciones territoriales. 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, 1997: 64).<sup>7</sup>

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 (Ministerio de Defensa Nacional, 1997: 64).

De este modo, el libro permitió el logro de varios objetivos de la política del sector. Entre ellos, el hacer de la política de defensa una política de Estado,

---

6 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 de Chile; 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 iguales 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).

7 La disuasión correspondería al 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.

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.

En el ámbito del Cono Sur, la integración es una de las fuerzas más dinámicas de la inserción internacional del país. Al menos en el nivel discursivo, la prioridad latinoamericana ha sido un elemento troncal de la política exterior 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 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 más clásicas de percibir a los países vecinos como eventuales adversarios, para comenzar a visualizarlos 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 éste:

*"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 sólo desde*

*el punto de vista económico, sino también político y estratégico”*  
(Ministerio de Defensa Nacional, 1997: 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, 1997: 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 en la medida que los países de la subregión se van involucrando en el proceso de integración y concertación política, las hipótesis de conflicto se van haciendo cada vez más distantes 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).

En el mismo sentido, según un estudio del Instituto de Asuntos Públicos de la Universidad de Chile, 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 la puesta en marcha de variados ejercicios combinados entre las respectivas Fuerzas Armadas (véase Instituto de Asuntos Públicos, 2001).

De esta forma puede esbozarse que la política de defensa se ha adecuado paulatinamente 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 que las instituciones de la defensa cumplen un papel necesario 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. 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, General 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... es una reunión de profesionales para reflexionar acerca de los problemas comunes, cuáles son los desafíos: ...las cuestiones relativas a los combustibles, las amenazas terroristas, los temas de intercambio en seguridad..."* (Ortega, entrevista personal, 26 de noviembre, 2007).

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 en el marco de la integración.

Así, es posible apreciar que la superación del clima de polarización existente en 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 la región. En esta misma línea, resulta evidente que la política de defensa se ha adecuando 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.

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 el impulso de los bloques regionales, 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, 1997: 13).<sup>8</sup>

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.

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

---

8 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. Recuperado en abril de 2007, de [http://www.defensa.cl/noticias\\_anteriores/2003/20.03.2003ano\\_academico.htm](http://www.defensa.cl/noticias_anteriores/2003/20.03.2003ano_academico.htm)

diferencias o de posibles conflictos de intereses. En este sentido debe plantearse 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, 1997: 66).

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 disuasión.<sup>9</sup> 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.

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*

---

9 A este respecto, Miguel Navarro sostiene 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 (Navarro, entrevista personal, 21 de diciembre, 2007).

*en un contexto de mutuo y pleno reconocimiento de las identidades nacionales” (Ministerio de Defensa Nacional, 1997: 66-67).*

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 preferentemente 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 que 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”* (entrevista personal, 13 de noviembre de 2007).<sup>10</sup>

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 (Ministerio de Defensa Nacional, 1997: 67). Por ello, debe destacarse que la defensa no solo actúa durante los conflictos, sino que también de manera permanente 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 escenarios,<sup>11</sup> así como el desarrollo de mayores y más complejas funciones, además de las tradicionales, y en estrecha asociación con el entorno subregional.

---

10 En la misma línea se manifiesta Heraldo Muñoz, según él *“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: 10).

11 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.

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.

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 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, 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).<sup>12</sup>

---

<sup>12</sup> 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

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 relaciones con los países del entorno subregional son un asunto prioritario para el país, pues el grado de seguridad del Cono Sur incide de manera directa en la seguridad nacional de Chile. 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.

---

distintas ramas de 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).

- 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 centradas 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 (ANEPE, 2005; Ortiz, 2006). Ello se ha plasmado en que las Fuerzas Armadas se encuentran cooperando activamente no solo en el contexto de integración subregional, si no 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.



## CONCLUSIÓN

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 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, fundamentalmente en el ámbito de las iniciativas que apuntan al establecimiento de la paz y seguridad internacionales.

De esta manera, en este contexto de distensión y colaboración se han asentado los pilares fundamentales 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 subregional,<sup>13</sup> 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.

De esta forma se aprecia que la menor tensión interestatal ha cohesionado los intereses políticos de los países en el Cono Sur, aunque al presente no haya otorgado 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 esencialmente 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.

---

13 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).

En tal sentido, cabe sostener que 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.

De esta manera, a través de este trabajo se espera haber favorecido el conocimiento de una temática todavía poco explorada por la literatura especializada, como son los elementos políticos y estratégicos que expresa el MERCOSUR. De este modo, los resultados de esta investigación pretenden aportar al debate sobre la materia, para así contribuir a la construcción de una política de defensa gradualmente cooperativa y coherente con el proceso de integración que exhibe la subregión, sobre todo desde el punto de vista de la prioridad latinoamericana que asume la política exterior chilena.

## BIBLIOGRAFÍA

- ÁLVAREZ, David (2004). *Fuerzas Armadas en Chile: entre la configuración de nuevos roles y la normalización de las relaciones cívico-militares*. CLACSO. Buenos Aires. Recuperado en diciembre de 2008, de URL:<<http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/becas/2003/mili/alvarez.pdf>>
- 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.
- BACHELET, Michelle (2002). "Balance y reflexiones sobre políticas de seguridad regional". En *Fuerzas Armadas y Sociedad*. Año 17, N° 3, julio-septiembre.
- BLANLOT, Vivianne (2006). "Discurso de inauguración del año lectivo de las academias de las FF.AA". En *Minerva*. N° 58. Julio.
- 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.

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.

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.

DIAMINT, Rut (entrevista personal) (2007, 14 de diciembre).

DONADIO, Marcela (2000). "Las opciones de la seguridad estratégica para los países del Con Sur". En *Fuerzas Armadas y Sociedad*. Año 15, N° 4, octubre-diciembre.

FLEMES, Daniel (2004). "Rumo à comunidade da segurança no Sul da América Latina-uma corrida de obstáculos". En *Revista Iberoamericana*. Vol. 4, N° 14.

FUENTES, Claudio (2002). "Resisting change: security-sector reform in Chile". En *Journal of Conflict, Security & Development*. Año 1, N°2.

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 (entrevista personal) (2007, 14 de noviembre).

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.
- 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, Carlos (entrevista personal) (2007, 13 de noviembre).
- HANG, Julio (2006). "El MERCOSUR debe potenciar una identidad en defensa y seguridad". En DEF, febrero.
- HOLZMANN, Guillermo (entrevista personal) (2007, 16 de noviembre).
- 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 (1998). *Ensayos sobre política exterior de Chile*. Editorial Los Andes. Santiago de Chile.
- 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.
- 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.

- 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.
- MUÑOZ, Heraldo (2001). "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.
- MÜLLER, Pablo (2005). "Situación regional de seguridad en Latinoamérica y posibilidades de una integración militar". En *Revista de Marina*. N° 2.
- NAVARRO, Miguel (entrevista personal) (2007, 21 de diciembre).
- ORTEGA, Ricardo (entrevista personal) (2007, 26 de noviembre).
- ORTIZ, Miguel (2006). "La idea de amenaza en los responsables gubernamentales de Chile 1990-2005". En *Política y Estrategia*. N° 104.
- O'RYAN, Carlos y PLACENCIA, Raúl (2007). "MERCOSUR y cooperación militar". En *Escenarios Actuales*. Año 2, N° 1. Abril.
- Patillo, Guillermo (entrevista personal) (2007, 19 de noviembre).
- PEY, Coral y RIQUELME, Jorge (2007). "Algunos alcances políticos y jurídicos del MERCOSUR desde una perspectiva chilena". En *Revista Austral de Ciencias Sociales*. N° 13.
- ROBLEDO, Marcos y ROJAS, Francisco (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°s 1-2, enero-junio.
- ROJAS, Francisco (1996). "Inserción internacional de Chile y su Política de Defensa". En *Fuerzas Armadas y Sociedad*. Año 11. N° 3, julio-septiembre.
- 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.

VALLADAO, Alfredo (2005). "Uma política de segurança e defesa sul-americana". En *Política Externa*. Vol. 13, N° 3.

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.

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.