

Argentina, Brasil y Chile: integración y seguridad

FLACSO-CHILE

Francisco Rojas Aravena
(editor)

FLACSO-Chile
Editorial Nueva Sociedad

Primera edición: 1999

© FLACSO - Chile

© Editorial NUEVA SOCIEDAD

Apartado 61.712 Caracas, 1060-A, Venezuela

Telfs.: (58-2) 2659975, 2650593, 2655321, 2673189

Fax: (58-2) 2673397

Correo-e: nuso@nuevasoc.org.ve

<http://www.nuevasoc.org.ve>

Edición al cuidado de Helena González

Diseño de portada: Javier Ferrini

Composición electrónica: Juan Francisco Vázquez L.

Teléfono: (58-2) 577.0566

Impreso en Venezuela

ISBN 980-317-160-7

Depósito legal: lf 36919993022408

Presentación _____	9
<i>Francisco Rojas Aravena</i>	
El relacionamiento estratégico: un concepto que requiere ser desarrollado _____	13
<i>Francisco Rojas Aravena</i>	
Posicionamiento de los actores chilenos frente a la integración _____	31
<i>Paz V. Milet</i>	
Integración y seguridad. La dialéctica de los actores argentinos _____	45
<i>Rut Diamint</i>	
Argentina y sus alianzas estratégicas _____	75
<i>Carlos Escudé</i>	
La política exterior brasileña: prioridades, alianzas estratégicas e implicaciones para el MERCOSUR _____	89
<i>Alcides Costa Vaz</i>	
Seguridad regional, defensa nacional y relaciones cívico-militares en Argentina _____	125
<i>Marcelo Fabián Sain</i>	
El caso brasileño: la política de defensa nacional y la seguridad regional _____	163
<i>Eliézer Rizzo de Oliveira</i>	
La Política de Defensa de Chile _____	181
<i>Gabriel Gaspar</i>	

Comunalidades del debate: proyecciones de las relaciones entre los países del ABC _____	197
<i>Crk. Carlos Castro</i>	

La Política de Defensa de Chile

Gabriel Gaspar

En los últimos años, Chile ha actualizado su política de defensa. Esto se puede explicar por la confluencia de tres procesos que se ponen en marcha durante la última década, los cuales son:

- el cambio estratégico que desencadena el fin de la guerra fría;
- el proceso de integración regional que se despliega en la presente década;
- la transición política que se inicia con el plebiscito de octubre de 1988 y el posterior retorno democrático.

La articulación de estos elementos configuró una nueva situación político estratégica ante la cual el país ha respondido con esta actualización de su política de defensa.

El fin de la guerra fría

El cambio estratégico global obviamente modificó el contexto en el cual Chile había definido su problemática de defensa. Esto dice especial relación con la concepción de “defensa continental” que consagra el Tratado Inter-Americano de Asistencia Recíproca-TIAR. La disolución de la Unión Soviética y del Pacto de Varsovia dejó obsoletas estas concepciones aunque, digámoslo con claridad, la obsolescencia del TIAR quedó mucho más clara con el desenlace de la guerra de las Malvinas en 1982 que con el fin de la guerra fría en 1989.

El alineamiento de Chile –al igual que la mayoría de los países de la región– con los intereses del mundo occidental dio lugar a la aceptación, en el clima creado con posterioridad al fin de la segunda guerra mundial, de las tesis del panamericanismo. Esta óptica hemisférica había sido resistida anteriormente por el país, compartiendo visiones al respecto con Brasil y Argentina. Pero el clima político, ideológico y estratégico que se creó con ocasión de la derrota de Alemania y Japón, el declive de las potencias europeas y el ascenso de EEUU al rango de superpotencia, hizo posible la implantación de una óptica de seguridad de rasgos continentales que consagró el citado TIAR. La rápida polarización que al poco andar se estructuró en el orden internacional favoreció este

proceso. Como se ha señalado en otras oportunidades, el fin del comunismo como eje centralizador de la acción de Estados y alianzas militares tiene como contrapartida el fin del anticomunismo. Al respecto, la hipótesis de una agresión proveniente de una potencia extra continental (hipótesis construida inequívocamente en atención a la antigua URSS) dejó de tener vigencia por la sencilla razón de que la URSS ya no existe.

La recomposición de hegemonías que está en curso a escala planetaria modifica el cuadro estratégico global. Es un proceso en desarrollo, pero si algo hay de claro en medio de estas grandes mutaciones es que en el nuevo cuadro en gestación, las hipótesis de conflicto propias de la guerra fría han quedado obsoletas porque esa guerra terminó hace más de una década.

En cambio, emergen nuevos desafíos a la paz mundial que en un mundo cada vez más interrelacionado explica la conformación de nuevas misiones para las fuerzas armadas: las misiones de paz es una de ellas. Su encuadre en un marco multilateral es uno de los desafíos del multilateralismo. Un dato interesante de resaltar es que la región latinoamericana, a diferencia de lo ocurrido en otras regiones luego del fin del enfrentamiento bipolar, ha disminuido sus conflictos y ha propiciado el reestablecimiento de la paz en aquellas zonas donde hasta hace poco se vivían fuertes enfrentamientos. Esto es particularmente fuerte en el Cono Sur, donde en el pasado año dos conflictos interestatales (de diferente intensidad) encontraron solución jurídico diplomática, es el caso del acuerdo ecuatoriano-peruano en torno a su litigio en la Cordillera del Cóndor, y el reciente tratado chileno-argentino que resuelve el tema de Campos de Hielo. Con la firma de los acuerdos de paz en Guatemala, el último día de 1996 se cerró el ciclo de crisis en Centroamérica, que anteriormente había sido adelantado por la paz en Nicaragua y El Salvador.

El proceso de transición

Así mismo, en la actualización de la problemática de defensa del país impactan los cambios operados en el ámbito político nacional. Al respecto, el proceso de transición democrática que se iniciara a finales de 1988 y la instalación posterior de los gobiernos de Patricio Aylwin y Eduardo Frei abrió paso a un complejo y prolongado proceso de transformaciones políticas en el país.

Parte integrante del mismo es la construcción de una nueva relación civil militar. La reconstrucción de las formas republicanas de gobierno implicó, entre otros muchos temas, que autoridades civiles asumieran la conducción del Ministerio de Defensa. Más allá de los avatares de la contingencia política, la construcción de un consenso democrático, es decir, la convicción que atraviesa a la mayoría de los actores políticos y sociales del país de construir una forma de convivencia pluralista, tolerante y ajustada al Estado de derecho, es uno de los datos fundamentales de la nueva cultura política que empieza a construirse en el país en los últimos años. Huelga decir que es un proceso, porque la crisis que se inaugurara con ocasión de la detención del general Pinochet en Londres ha hecho reaparecer actitudes confrontacionales que no se veían en el país desde hace años, que en definitiva muestran que la reconciliación es eso, un proceso en curso, sometido por tanto a avances y retrocesos.

Pero más allá de esta contingencia, en el país está asentada una convicción democrática en la mayoría, que a su vez valora positivamente lo logrado en los ya casi diez años de transición (1). En lo que respecta a la defensa, la conformación de este consenso democrático deja atrás las concepciones de “guerra interna” que caracterizaran los años previos.

En palabras del anterior ministro de Defensa, Raúl Troncoso, esto se reconoce con claridad al expresar: “No me cabe duda que si examinamos cuidadosamente esta relación [en alusión a la transición y al sector defensa] podríamos afirmar que las transformaciones globales que está experimentando nuestra sociedad abren para la Defensa y las fuerzas armadas grandes oportunidades de desarrollo y modernización” (2).

Sin embargo, justo es reconocer que la relación civil/militar en el caso chileno muestra la existencia de dos agendas. Una es la agenda “histórica” que tiene como epicentro las secuelas de las violaciones a los derechos humanos y la actuación política del gobierno militar; la otra es la agenda “profesional”, que tiene como epicentro la definición de la nueva política

(1) Así lo demuestran la mayoría de los sondeos de opinión pública efectuados en este período. Si bien el incidente es de una enorme significación interna –además de sus resonancias internacionales–, lo cierto es que ya cumplidos casi tres meses de iniciada la crisis, el funcionamiento institucional del país continúa sin alteraciones.

(2) Inauguración del año académico 1998 de las FFAA. Clase magistral del ministro de Defensa Raúl Troncoso, Santiago, marzo de 1998. Edición de la Secretaría General de Gobierno, p. 11. En el ajuste ministerial de mediados de año, el ministro Troncoso asumió la cartera de Interior.

de defensa en el marco de los grandes temas estratégicos globales y regionales que vivimos. La experiencia de esta década de transición es que mientras en la agenda histórica persisten grandes desacuerdos, en el campo de la política de defensa se han construido nuevos consensos. Como lo señalaremos más adelante, la detención del general Pinochet en Londres, en octubre de 1998, ha abierto una fase del proceso político donde los temas de la agenda histórica han cobrado inusitada actualidad y hegemonizan la coyuntura.

La integración regional

Un fenómeno que caracteriza la década de los noventa es el nuevo impulso que ha cobrado la integración latinoamericana. A diferencia de épocas pasadas, en las cuales la integración tenía más bien visos defensivos y eran proyección de los procesos de sustitución de importaciones, esta vez forma parte de un proceso de incorporación al mercado mundial.

En efecto, como reflejo del proceso de globalización e interdependencia, y retroalimentando la adopción de estrategias económicas basadas en la apertura externa, se ha operado un amplio estímulo a la asociación e integración regional. Uno de los escenarios más dinámicos es el subcontinente sudamericano y, dentro de él, MERCOSUR. Como es conocido, la emergencia de este nuevo fenómeno está provocando profundos y trascendentales cambios en el clásico equilibrio de poderes en la región y limando las desconfianzas del pasado. El eco más importante es la creciente distensión, acompañada de un clima de franco entendimiento y cooperación entre las dos principales potencias del Atlántico sur: Brasil y Argentina. Este proceso obviamente repercute en el escenario subregional que, de paso, es uno de los escenarios geográficos en el cual Chile despliega su preocupación por los temas de defensa (3).

Como lo han señalado diversos autores (4), en sus relaciones vecinales Chile experimenta en el último tiempo la coexistencia de dos tipos de vínculos que originan dos agendas muy diferentes. De un lado tenemos

(3) El conflicto Ecuador-Perú, que en el verano de 1995 viviera un nuevo capítulo, demuestra que a diferencia de lo que ocurre en la costa atlántica, en la costa del Pacífico sur los conflictos de naturaleza territorial se imponen por sobre la nueva agenda de cooperación e integración.

(4) Ver el capítulo "La agenda vecinal" en Insulza, 1998.

la agenda que proviene de la delimitación territorial, y la conformación de los Estados nacionales, que llamaremos agenda histórica (dado que se constituye en el siglo pasado), y aquella que surge con fuerza en los últimos años, cuyo eje está dado por la cooperación y la integración. La experiencia demuestra que ambas agendas conviven pero que la existencia de una (la histórica) no ha sido obstáculo para el desarrollo de la otra (la de integración).

La integración transforma la percepción de los actores. En la lógica de las disputas territoriales de antaño predominaban las desconfianzas y las amenazas. El proceso de interdependencia fomenta la creación de una nueva percepción: el bienestar y el progreso de mi vecino es beneficioso para mí. Por cierto, es difícil avanzar en plazos históricos sobre sensibilidades que han predominado por décadas (si no centurias) pero se abre paso a un proceso de entendimiento y creación de confianzas mutuas. Al respecto, el ejemplo europeo sirve de eficiente estímulo para avanzar en el proceso de integración.

De esta manera, podemos afirmar que los cambios estratégicos que origina el fin de la guerra fría, los nuevos escenarios que está provocando la integración regional, y los efectos del proceso de transición democrática, constituyen las principales innovaciones en la problemática de seguridad y defensa del país.

¿En qué modifican o en qué reiteran estas mutaciones las principales definiciones de Chile en esta materia?

El *Libro de la Defensa Nacional*. Continuidades y cambios

La publicación del *Libro de la Defensa Nacional* a finales de 1997, constituye el hecho principal en materia de definiciones estatales en esta área.

En el Mensaje a la Nación del Jefe de Estado del 21 de mayo de 1994, el presidente Eduardo Frei Ruiz Tagle expresó su compromiso de elaborar un informe “donde se explicaran los objetivos e instrumentos de la Defensa Nacional y que fuera accesible a todos los ciudadanos” (5). Los trabajos preparatorios estuvieron a cargo del Ministerio de Defensa, en esa oportunidad encabezado por el ministro Edmundo Pérez Yoma. El

(5) *Libro de la Defensa Nacional*, Prólogo, p. 17. Imprenta de la Armada. Santafé.

principal insumo para la elaboración de este documento, fue la realización de los llamados “Talleres de la Defensa Nacional” que reunieron durante varios meses a un selecto grupo de especialistas en la materia, tanto civiles como uniformados, parlamentarios, académicos, diplomáticos y autoridades.

El conjunto de los participantes constituía una muestra representativa de la pluralidad de la sociedad chilena, la cual trabajó conforme a una agenda previamente delineada por el Ministerio de Defensa. Los informes presentados así como los debates que les sucedieron, constituyeron uno de los principales nutrientes para la elaboración del texto final que fue promulgado como documento oficial del Estado a finales de 1997.

De esta manera es posible afirmar que el *Libro de la Defensa Nacional*, constituye uno de los documentos estatales más consensuados del país. Tanto su génesis como sus motivaciones y objetivos, así como su texto, hecho que llama la atención por cuanto no ocurre lo mismo con otros documentos estatales, partiendo de la propia Constitución de 1980, redactada en los tiempos y bajo condiciones del gobierno militar. Mirado en positivo, el *Libro de la Defensa Nacional* constituye una de las mejores expresiones de los niveles de consenso que es posible construir en el país partiendo del reconocimiento de la pluralidad y de la responsabilidad de todos los sectores ciudadanos en los temas de índole nacional.

En el mencionado documento, se define la política de defensa 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” (6). También, en su glosario final se precisa más esta definición al señalarse que la política de defensa está constituida por las “normas generales para los cuatro campos de acción en relación con la forma en que se coordinarán y armonizarán los esfuerzos para materializar la defensa nacional. Debe ser una política de Estado, elaborada a la luz de la Apreciación Global político-estratégica” (7).

En el *Libro de la Defensa Nacional* se establece que la política en este campo es una política de Estado, es decir, que está por encima de la contingencia política y trasciende el quehacer de los gobiernos y su permanencia en el tiempo es válida mientras no varíen las condiciones

(6) *Libro de la Defensa Nacional*, p. 87.

(7) *Libro de la Defensa Nacional*, p. 217.

que motivaron su formulación. Así mismo, se precisa que si bien en su formulación deben participar todos los entes orgánicos del Estado que tienen responsabilidad directa en la defensa, se subraya la estrecha colaboración y coordinación que debe existir entre la política de defensa y la política exterior, dado que ambas se complementan y potencian mutuamente.

En el prólogo del *Libro de la Defensa Nacional*, el entonces ministro Pérez Yoma precisa con claridad que Chile es “un país cuyos objetivos nacionales excluyen reivindicaciones territoriales en el ámbito vecinal y que coherentemente con ello respalda sus objetivos con una política de defensa que apunta a proteger nuestra población, preservar nuestro territorio, posibilitar el ejercicio de la soberanía nacional, amparar nuestra identidad cultural y resguardar nuestra capacidad productiva de toda amenaza externa” (8).

Chile asume que tiene todas sus fronteras delimitadas por tratados internacionales, debidamente reconocidos, y basa en esa realidad su definición como país sin apetencias expansionistas y con voluntad pacifista. El país asume que el último litigio territorial pendiente es el referido al Tratado de Campos de Hielo. Como es sabido, una primera versión aprobada por los gobiernos de ambos países en 1991, presentó problemas en su trámite de ratificación parlamentaria. Ello dio lugar a la negociación de un nuevo tratado, que en definitiva fue firmado por los cancilleres Insulza y Di Tella el 16 de diciembre de 1998, en el marco de una visita oficial chilena encabezada por el presidente Frei. Este nuevo documento será igualmente presentado a los respectivos congresos y cuenta con un respaldo parlamentario mayor que hace presumible su aprobación sin mayores problemas.

Chile entiende que tiene su territorio debidamente delimitado por documentos suscritos y validados por los países vecinos y por ello proclama su voluntad de conformidad territorial. El país descarta tesis expansionistas o de reivindicación de territorios pertenecientes a otros Estados. En concordancia con esta definición, la política exterior del país asume como uno de sus principios rectores, el respeto irrestricto a los tratados y la solución pacífica de las controversias.

Con estas orientaciones centrales, se establece que la política de defensa de Chile es “en el plano político estratégico de carácter disuasivo

(8) *Libro de la Defensa Nacional*, p.18.

y su orientación fundamental es defensiva” (9). Así mismo, se define la disuasión como “un 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 éste para emplear el poder nacional en resguardo de su Interés Nacional”. Se entiende que la disuasión más eficaz es aquella que insinúa la potencial capacidad de vencer.

Junto a estas definiciones de carácter clásico (en definitiva defensa de territorio y de soberanía), en el capítulo en cuestión se señalan dos misiones de nuevo tipo para las fuerzas armadas: las Operaciones de Mantenimiento de la Paz y las actividades anti narcotráfico, señalando en este último caso que se trata de una materia a ser enfrentada a través de los organismos policiales del Estado (Carabineros e Investigaciones) y que se descarta el empleo de las FFAA como agentes de combate al narcotráfico.

El libro permitió cumplir varios objetivos de la política del sector enunciada por el ministro de Defensa, en el sentido de hacer de la política de defensa una política de Estado, explícita y transparente, en cuya elaboración participasen los más diversos sectores que componen la nación y que, de esa manera, se refuerce el compromiso de la misma en su tarea de defensa.

Desde el punto de vista internacional, hacer explícita la política de Chile en esta materia, a juicio del ministro Pérez Yoma, permite hacer evidente el “compromiso activo de Chile con la paz en el mundo, en la solución pacífica de las controversias, en el respeto al Derecho Internacional en todas sus formas y en el avance de los procesos democráticos y de autodeterminación de los pueblos, la confianza internacional es una nota destacada en las relaciones externas. Una explicitación de la voluntad real del país en esta tarea sólo puede traducirse en una reducción de las fricciones y en el afianzamiento de la paz” (10).

De esta forma, la administración Frei buscó hacer de la política de Defensa una obra civil-militar que descansase en un amplio consenso ciudadano, en la cual participasen los diferentes partidos políticos, y que hiciese transparente y predecible la acción del Estado chileno, contribu-

(9) Esta y las siguientes citas están tomadas del capítulo “La política de defensa” del mencionado documento.

(10) Presentación del ministro de Defensa ante la Cámara de Diputados, 13 de abril de 1994. Versión fotocopiada proporcionada por la Cámara de Diputados, p. 12.

yendo de esa manera a la estabilidad regional y el desarrollo de relaciones vecinales y regionales estables y de cooperación.

Lo anterior, en las condiciones de la fase histórica por la cual atraviesa el país (la transición democrática), provocó un hecho histórico externo e interno. En el plano internacional, el *Libro de la Defensa Nacional* constituyó la primera experiencia de su género en la región, con todas las implicaciones que ello plantea.

El libro (y la política de defensa que de él emana) no modifica sustancialmente el planteamiento tradicional de Chile en materia de defensa de épocas republicanas pero lo explicita, lo actualiza y lo consensúa.

Junto con el efecto externo que la publicación del documento provoca, es indudable que lo más interesante han sido sus efectos dentro de Chile.

En efecto, lo que pudiera parecer algo perfectamente normal en otras situaciones, cobra mayor importancia en el caso chileno. El pasado reciente (los diecisiete años de gobierno autoritario) se caracterizó por un ejercicio centralizado del poder y, por ende, por una definición cupular de las principales políticas públicas, entre ellas la de defensa. Así mismo, como es conocido, esos años transcurrieron en medio de una profunda polarización de la sociedad chilena.

Por ello, el *Libro de la Defensa Nacional* constituye también un importante signo de los nuevos consensos que es posible construir en el marco del proceso democrático que el país iniciara en la década de los noventa.

El ministro de Defensa de la época, Edmundo Pérez Yoma, así lo reconoce al expresar que como “efecto inmediato de la elaboración y publicación del *Libro de la Defensa Nacional*, creo que hoy estamos ante una situación totalmente distinta a la de septiembre de 1995” (Pérez Yoma, 1997).

En el mismo texto, el citado ministro aclara cuáles fueron los principales impactos que provocó la elaboración del mencionado Libro: “—la elaboración del documento constituyó una experiencia única de debate civil-militar, con valor en sí misma;

- se produjo un cambio en la actitud civil para tratar la defensa y una mayor apertura militar hacia el intercambio con el mundo civil;
- hubo un aumento de los grados de confianza recíproca para abordar estas sensibles materias;
- existe un terreno común, un marco conceptual de la defensa al que todos, civiles y militares, pueden hacer referencia;

- existe una mayor disposición para la colaboración civil militar, lo cual es un avance importante en la perspectiva de consolidar una comunidad de defensa como espacio de trabajo conjunto y debate orgánico;
- en fin, hemos logrado una importante repercusión en el plano internacional” (Pérez Yoma, 1997, p. 33).

Es indudable que la relación civil militar ha sido una de las facetas más complejas del proceso de transición chileno. Los años transcurridos de 1988 en adelante han sido escenario de los altibajos de esta relación. En suma, como hemos señalado anteriormente, “en esta relación existen dos agendas, que coexisten y superponen. Se trata de la agenda histórica, con fuerte epicentro en el tema de derechos humanos y, en general, con la secuela de la actuación política del gobierno militar; y la agenda de política de defensa, concentrada en los nuevos temas estratégicos que el país debe asumir, en el contexto del cambio que provoca el fin de la guerra fría y su impacto en la realidad continental y vecinal” (Gaspar, 1997, p. 3).

En este contexto, la elaboración y publicación del *Libro de la Defensa Nacional* contribuyó decisivamente a poner el eje de las relaciones entre civiles y militares en los temas profesionales, en los temas de la agenda referida a la política de defensa del país. Este proceso se ha visto reforzado con el cambio de mando en las instituciones de la defensa nacional, lo cual ha reforzado la orientación profesional de las ramas. Los temas de derechos humanos y respecto de factores no compartidos de la institucionalidad del país no han desaparecido pero tienen un cauce preferente el campo judicial y parlamentario, dejando de ser progresivamente una interferencia en la relación civil-militar

Por todo ello, creemos que es posible afirmar que el impacto interno del *Libro de la Defensa Nacional* ha sido tanto o más importante que el externo. En la práctica también sirvió de escenario para la constitución de una inédita “comunidad de defensa” constituida por expertos civiles y militares en temas estratégicos, de un amplio espectro plural, que refleja a los principales sectores del país.

Pese a lo anterior, el clima de construcción de consensos y confianzas que experimentó un punto de inflexión a partir del *Libro de la Defensa Nacional* sufrió deterioros a partir del 16 de octubre de 1998. La fase de crisis que inauguró la detención del general Pinochet ha reactualizado la agenda histórica. El incidente supera los marcos de la relación civil-militar y tiene diversas facetas: es un tema de jurisprudencia internacional (que desborda con creces el caso chileno), se transforma también en un tema de la agenda diplomática de Chile, e incide en la campaña

presidencial que está en sus primeros pasos y que culminará en diciembre de 1999. Además, se coloca en el centro de la relación entre civiles y uniformados. Esta conjunción de elementos torna muy difícil predecir el curso probable de los acontecimientos en lo que se refiere al proceso judicial propiamente tal, pero es perceptible que el incidente ha creado un clima de retroceso en las percepciones recíprocas que tenían entre sí la mayoría de los actores políticos. Es una crisis de extrañas proporciones. Ningún actor político nacional tiene incidencia decisiva en su desenlace, pero todos sufren sus consecuencias.

Sin embargo, estos impactos –si bien son fuertes en la coyuntura política– no tienen la misma fuerza en el horizonte de las definiciones estatales que resume el *Libro de la Defensa Nacional*. Mas allá de las profundas divisiones que hoy refleja la sociedad chilena para interpretar su pasado reciente y sus secuelas, existen consensos amplios respecto de los lineamientos básicos que fluyen del citado documento.

Los nuevos temas que introducen la globalización y la integración

Decíamos que la actualización de la política de defensa recupera en gran parte las definiciones tradicionales de la era republicana del país, dejando de lado las concepciones que emergieron en los tiempos de la guerra fría, sobre lo cual volveremos más adelante.

Pero el *Libro de la Defensa Nacional* establece nuevas misiones a las FFAA del país, en particular consignadas en lo referente a la participación en Misiones de Paz y en el apoyo a la lucha contra el narcotráfico. En materia de Misiones de Paz, Chile ha contribuido y contribuye en varias experiencias bajo el manto de Naciones Unidas:

- Participación en la Misión de ONU en la frontera indo-pakistaní (a ella concurren oficiales de Ejército).
- Presencia de escuadrones de helicópteros de la Fuerza Aérea en la supervisión a Irak.
- La Armada, por su parte, desplegó efectivos en la misión de ONU en Cambodia.
- Efectivos del Ejército participan en las operaciones de desminado en Nicaragua.
- Formación de la nueva Policía Nacional Civil en El Salvador (Carabineros).

Así mismo, el proceso de globalización y en especial la estrategia asociativa que Chile ha desplegado para enfrentarlo ha motivado un

sugerente proceso de convergencia y construcción de confianza mutua con sus países vecinos. En esa perspectiva, el país ha adherido a la construcción de un complejo y emergente entramado de acuerdos bilaterales con sus países vecinos en materia de medidas de confianza mutua. Esto ha tenido un particular desarrollo con Argentina, avanzando en maniobras navales conjuntas y en diversas formas de cooperación.

La integración económica, y en especial el movimiento que al respecto se vive en los últimos años en el ámbito regional, es una de las fuerzas más dinámicas de la inserción internacional de Chile. Ello se expresa en la política exterior que ha delineado el gobierno del presidente Frei, que a grandes rasgos busca, más allá de los objetivos permanentes, una consolidación de la inserción económica internacional, un fuerte compromiso prioritario con la región latinoamericana, y una participación selectiva en los grandes desafíos multilaterales.

En el cumplimiento de estos objetivos, el país ha dado pasos sustanciales en materia de integración regional, y en especial en el área del MERCOSUR y vecinal. Una creciente y benéfica interdependencia se ha consolidado en estos últimos años. El comercio se ha intensificado, las inversiones también, y todo ello ha estimulado una confluencia mayor aún en materia de temas políticos y de cooperación. Chile percibe que los nuevos tiempos de la globalización debe enfrentarlos asociado a sus vecinos, fortaleciendo la presencia de la región en el escenario internacional. La relación en particular con sus países vecinos ha experimentado un notable incremento en los últimos años: apertura comercial, inversiones chilenas en Argentina y Perú, turismo, integración física a través de un ambicioso programa de redes viales internacionales (los denominados "corredores bioceánicos").

Si bien el proceso de integración privilegia los aspectos económicos y comerciales, no son los únicos tratándose de países que tienen continuidad geográfica. A diferencia de los aspectos de intercambio que predominan en las relaciones con otros megabloques, el relacionamiento de Chile con sus países vecinos y paravecinos involucra aspectos más amplios. Entre ellos podemos mencionar todos los referidos a concertación política, al diálogo con otras regiones y países, a los temas de seguridad regional y medidas de confianza mutua.

Estos hechos por sí mismos ponen de relieve un tema nuevo derivado del fin de la guerra fría: la superación de los esquemas de seguridad colectiva construidos en el ámbito hemisférico. Como señaláramos anteriormente, el fin de la guerra fría puso en cuestión la hipótesis de defensa continental que consagra el TIAR. De partida porque no se

vislumbra amenaza en los nuevos tiempos –amenaza extra continental– al menos en los términos de la guerra fría, entre otras cosas, porque el Pacto de Varsovia ya no existe y la Unión Soviética se ha disuelto.

Pero, igualmente, la construcción de un consenso en torno al régimen democrático deja fuera de lugar la hipótesis de guerra interna. Al respecto, así como se señala que el comunismo ha perdido centralidad para explicar la acción de Estados, o de conglomerados sociales significativos, algo similar ha ocurrido con el anticomunismo. Las doctrinas de contrainsurgencia y de la Seguridad Nacional construidas en los años de guerra fría y que alimentaron muchos de los regímenes militares latinoamericanos en la década de los setenta, han perdido plena vigencia, incluso para muchos de los sectores que las impulsaron.

Lo anterior, más allá de sus significaciones históricas, plantea un tema no sólo para Chile sino para la mayoría de los países de la región: el tema de cuál ha de ser la nueva política de seguridad regional y, por ende, los instrumentos y mecanismos llamados a cobijarla.

Este es un tema en pleno desarrollo. La experiencia de los años pos guerra fría muestra que la región latinoamericana se ha ido pacificando progresivamente. Los acuerdos de paz construidos en Centroamérica son su principal demostración. Así mismo, los principales conflictos armados vigentes (insurgencia colombiana y mexicana) se encuentran en diferentes etapas de búsquedas de soluciones políticas negociadas. Recientemente, y basados en una oportuna y decidida participación de los denominados Países Garantes, se logró poner fin a la disputa fronteriza entre Perú y Ecuador. En suma, si algo ha caracterizado a América Latina en la década de los noventa es que la pacificación es una tendencia constante hasta la fecha. Dentro de ella, es posible percibir que en los tiempos de la pos guerra fría, los conflictos intra estatales son los predominantes y que, en cambio, los inter estatales han disminuido sustancialmente. Resuelto el diferendo ecuatoriano-peruano, y firmado el nuevo Acuerdo de Campos de Hielo, subsisten pocos focos de conflicto inter estatales en la región, donde salvo la antigua disputa que enfrenta a los gobiernos de EEUU y Cuba (el último resabio de la guerra fría en la región), la mayoría de las relaciones bilaterales y vecinales han encontrado cauces pacíficos y jurídicos de resolución.

Por todo lo anterior cabe preguntarse de vuelta, y el *Libro de la Defensa Nacional* sólo puede ser parte de una respuesta colectiva, cuál es la nueva amenaza colectiva, si es que hay una en los tiempos de la pos guerra fría.

Los hechos demuestran que en estos tiempos han surgido problemáti-

cas de seguridad subregionales muy diferenciadas en la región. Así, en la cuenca del Caribe los temas centrales al respecto tienen que ver con el narcotráfico, las secuelas de los programas de pacificación y las migraciones. En los países andinos cobran prioridad los desafíos derivados del narcotráfico y las guerrillas. En el Cono Sur está planteada con más fuerza, dada la capacidad expansiva del MERCOSUR, la problemática de la relación entre integración y defensa. ¿Se pueden englobar estas diferentes problemáticas en una sola "amenaza continental"?

En nuestra opinión es difícil y prematuro responder este interrogante. Lo que sí parece realista es asumir que en este nuevo contexto, los acuerdos subregionales tendrán —por lo menos en el devenir próximo— el protagonismo principal. Al mismo tiempo, el proceso asociativo e integracionista que se vive a escala regional sirve de telón de fondo y dinamizador a la vez para el desarrollo y fomento de diversas medidas de confianza mutua entre los Estados miembros de la comunidad regional.

Este proceso de integración repercute con fuerza no sólo en la relación de Chile con sus vecinos, sino en la mayoría de los países de la región latinoamericana. Está repercutiendo con particular fuerza en la relación argentino-brasileña, que se proyecta estrechamente asociada en torno al MERCOSUR (11). Con énfasis y modalidades propias, también vemos este proceso desplegarse en la región andina, en el istmo centroamericano y en el Caribe, a lo cual debe sumársele una compleja y extensa red de acuerdos bilaterales.

¿Cómo repercutirá este proceso en la seguridad regional y la problemática de defensa de cada uno de los países involucrados? Es un tema en pleno desarrollo, pero lo que sí es evidente es que la creciente interdependencia y la necesaria asociación regional para enfrentar los desafíos de la globalización ponen en cuestión las concepciones más clásicas de percibir a los países vecinos como eventuales adversarios, para pasar progresivamente a visualizarlos como socios comprometidos en un común esfuerzo de desarrollo.

En definitiva, todo esto es expresión de los impactos que en materia de inserción internacional provocan los nuevos tiempos de la globalización. La mayoría de los países latinoamericanos perciben que a la Aldea

(11) Al respecto, el equilibrio de poderes tradicional del Cono Sur, que descansaba en los ejes Chile-Brasil y Argentina-Perú pierden fuerza ante la emergencia de un poderoso eje atlántico Brasil-Argentina.

Global es mejor ingresar asociados con aquellos países con los cuales se comparten identidades y preocupaciones comunes. Esto empuja a la integración la cual, para ser tal, presupone continuidad geográfica. La política exterior chilena ha estado claramente orientada en esta dirección, y ello se traduce en la voluntad integracionista y la prioridad latinoamericana que ha asumido. Ello se complementa con la voluntad pacifista que proclama el *Libro de la Defensa Nacional* y la adopción de la doctrina de la disuasión. Todo esto incluso se traduce en intentos de nuevas conceptualizaciones. El viejo concepto de “países limítrofes” (países que ponen límites) es reemplazado por el concepto de “países vecinales” (socios de un mismo barrio).

Sin embargo, los procesos de integración tienen diferentes ritmos. La experiencia europea enseña que la integración económica camina a pasos más avanzados que la integración política. La construcción de una política de defensa común y de una política exterior comunitaria es aún un tema pendiente en Europa.

Por tanto, el proceso de integración que vive aceleradamente América del Sur, y en especial la región MERCOSUR, no debe medirse con la vara de una integración estratégica porque, de serlo, ésta será estación de término y no de partida.

A modo de conclusión

La confluencia de variados procesos globales y regionales, más las nuevas dinámicas que emergen de la economía mundial contribuyen a un esfuerzo de actualización de las políticas de defensa en la mayoría de los países de la región.

En ese proceso, y coincidiendo con el proceso interno de transición, Chile ha avanzado en una creciente visión compartida por la mayoría de sus actores que reafirma su tradicional tesis pacifista y defensiva de los tiempos republicanos. El camino de superación del clima de polarización existente en años anteriores ha permitido dejar atrás las concepciones que emergían del clima ideológico de la guerra fría.

En esa ruta, Chile ha dado un paso sustantivo en hacer de su política de defensa una política de Estado y, al mismo tiempo, de explicitarla ante la nación y ante la comunidad internacional. La promulgación del *Libro de la Defensa Nacional* es el principal hecho al respecto. También significa un paso adelante en el proceso de hacer de las tareas de defensa un tema no exclusivo de las fuerzas armadas sino de la nación entera.

El *Libro de la Defensa Nacionales* la principal contribución, pero su impacto mayor por el momento ha sido más interno.

Bibliografía

Insulza, José Miguel "La agenda vecinal", en Ensayos sobre política exterior, Edit. Andes, Santiago 1998.

Libro de la Defensa Nacional, Imprenta de la Armada, Santafé.

Pérez Yoma, Edmundo "La defensa nacional en el umbral del siglo XXI", *Fuerzas Armadas y Sociedad*, año 12, nº 4, FLACSO-Chile, octubre-diciembre 1997.

Troncoso, Raúl (Ministro de Defensa) Clase Magistral. Edición de la Secretaría General de Gobierno, Santiago, marzo de 1998.