

El Consejo de Defensa Suramericano y la autonomía estratégica regional: Una mirada desde Chile

*South American Defense Council and Regional Strategic
Autonomy: A Glance from Chile*

Jorge Riquelme Rivera*
Universidad Arturo Prat, Chile

Resumen: El artículo analiza el Consejo de Defensa Suramericano (CDS) bajo el prisma de la autonomía estratégica regional. En tal sentido, sostiene que el CDS, junto con impulsar la cooperación entre los miembros, se ha constituido en un instrumento relevante para apuntalar la inserción internacional de América del Sur y su capacidad de incidencia en la toma de decisiones globales. Asimismo, se señala que Chile ha sido un notable impulsor del CDS desde sus orígenes, aunque su participación se ha caracterizado por la moderación y pragmatismo.

Palabras claves: Consejo de Defensa Suramericano – Autonomía Estratégica – Política Exterior de Chile

Abstract: The article analyses the South American Defense Council from the regional strategic autonomy perspective. In this connection, it suggests that the South American Defense Council, while promoting cooperation among its members, has become a key instrument to support the international insertion of South America and its capacity of influence in global decision-making. Moreover, the paper sustains that Chile has been a firm advocate of the South American Defense Council since its creation, even though its participation has been characterized by moderation and pragmatism.

Key words: South American Defense Council – Strategic Autonomy – Chilean Foreign Policy

Fecha de recepción: 21 de diciembre de 2015

Fecha de aceptación y versión final: 16 de marzo de 2016

* Jorge Riquelme Rivera es Magíster en Estudios Internacionales (Universidad de Chile) y en Ciencias Militares (Academia de Guerra del Ejército). Doctor (c) en Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de La Plata. Graduado del Centro de Estudios Hemisféricos de Defensa (Washington D.C.). Investigador Asociado del Instituto de Estudios Internacionales (INTE) de la Universidad Arturo Prat. Email: jrlriel@uc.cl

1. Introducción

El escenario internacional contemporáneo está marcado por la incertidumbre. Con todos sus avatares y sobresaltos, la Guerra Fría se había transformado en un modo de vida en el mundo, otorgando ciertos grados de estabilidad a la convivencia entre los Estados, que se constituían como los actores fundamentales de las relaciones internacionales, desde la paz de Westfalia de 1648. Sin embargo, el fin del conflicto bipolar y la aceleración del proceso de globalización, con su secuela de interdependencia, cambiaron de manera radical el contexto mundial, así como los modos de interacción entre las sociedades.

En esta línea, el profesor Celestino del Arenal plantea que la relativa *simplicidad* que presentaba el mundo estatocéntrico de los siglos anteriores y, más en concreto, el mundo posterior a la Segunda Guerra Mundial, caracterizado por una clara bipolaridad en el plano estratégico-militar y por la hegemonía económica de Estados Unidos, ha dado paso a un “mundo de complejidad, movilidad e incertidumbres crecientes”.¹ De este modo, se estaría en presencia de un contexto marcado por la volatilidad y la complejidad, un *tiempo líquido*, en los términos sugeridos por Zygmunt Bauman.²

62 En consecuencia, a partir del derrumbe del Muro de Berlín en 1989 y el fin del Pacto de Varsovia en 1991, los optimistas presagios sobre el *Fin de la Historia* y el advenimiento de un escenario internacional cada vez más pacífico, signado por la difusión de la democracia en el campo político y el libre mercado en el terreno económico, se enfrentaron con la cruda realidad de los hechos. El nuevo contexto de la post-Guerra Fría estaba caracterizado por la agudización y mayor visibilidad política de numerosos conflictos, muchos de ellos, motivados por problemas étnicos y religiosos de carácter intraestatal.

Si la tradicional guerra interestatal estaba en retirada, ello no era óbice para la propagación de nuevos conflictos no convencionales, muchos de estos involucran campañas de contrainsurgencia, antiterrorismo, ciberseguridad o intervenciones de carácter humanitario. Asimismo, a los clásicos desafíos militares se habían unido nuevas y renovadas amenazas relacionadas con el subdesarrollo y la marginalidad, los ilícitos transnacionales, la degradación del medio ambiente y los desastres natu-

¹ C. del Arenal, “Las Naciones Unidas ante el nuevo escenario mundial”, en Seara, M., *Las Naciones Unidas a los cincuenta años*, México: Fondo de Cultura Económica, 1995, p. 317.

² Z. Bauman, *Tiempos líquidos. Vivir en una época de incertidumbre*, Barcelona: Tusquets Editores, 2007.

rales, así como las violaciones sistemáticas de los derechos humanos, por nombrar algunos.

Todo lo anterior ha estado contextualizado en un mundo que paulatinamente avanza hacia el multipolarismo, mediante el desarrollo de nuevos centros de poder político y económico en el plano internacional. Otros autores llevan más allá este argumento, sosteniendo que se estaría en presencia de un mundo sin polaridades. Es el caso de Zbigniew Brzezinski, quien denomina a esta nueva etapa de la política mundial como una “era posthegemónica”, donde “ninguna nación tiene la capacidad de imponer su voluntad a las demás de forma permanente ni sustancial”.³ De esta manera, es posible apreciar la paulatina pero creciente decadencia de la hegemonía estadounidense, en favor de algunos países emergentes que desafían a las antiguas potencias, las que progresivamente pierden estatus en el ámbito mundial.

En este complejo contexto geopolítico es indiscutible que las opciones autárquicas resultan poco apropiadas y eficaces. Los países ya no pueden asumir los riesgos y amenazas unilateralmente, ni hacer descansar su defensa de manera exclusiva en la acumulación de armamentos y en los medios relacionados con la disuasión y a expensas de los vecinos. Para satisfacer sus cada vez más variadas necesidades estratégicas, los Estados requieren de ámbitos de acción más amplios, donde se supone una acción regional cooperativa entre países con homogeneidades políticas, económicas y culturales. Es decir, como parte de la interdependencia, la seguridad ya no es un juego de suma cero y, en consecuencia, la defensa debe asumirse bajo una perspectiva cooperativa y regional, y como un elemento fundamental de inserción exterior.

Ello supone un cambio trascendental en los tradicionales supuestos de la geopolítica, pasando desde una noción que concibe a los países del entorno como competidores y obstáculos para alcanzar los objetivos e intereses nacionales, para pasar a apreciarlos como parte de la solución, es decir, como compañeros con los cuales es necesario trabajar conjuntamente en el enfrentamiento de desafíos comunes. En el mismo tenor, Vacas y Rodríguez señalan que “... la integración no es ya una opción ideológica, sino una auténtica necesidad objetiva si se pretende mantener cierto grado de autonomía, de presencia y de influencia en la gobernanza global...”.⁴

En el contexto de interdependencia global que se observa actualmente, Tokatlíán y Russell definen la autonomía como una “autonomía relacional”. Según tales autores, ella requiere de una participación activa y comprometida en la elaboración de las normas de la gobernanza global. Por lo tanto, ella no supone la autosuficiencia o el

³ Citado en M. Naím, *El fin del poder*, Buenos Aires: Debate, 2013, p. 197.

⁴ F. Vacas y J. Rodríguez, *La dimensión exterior de UNASUR: instrumento de la acción concertada de los Estados sudamericanos*, Madrid: CEIB, 2013, p. 151.

aislamiento de los procesos globales, sino, más bien, se relaciona con el “poder para participar e influir eficazmente en los asuntos mundiales, sobre todo en organizaciones y regímenes internacionales de todo tipo”.⁵

Desde esta perspectiva, en el presente trabajo se postula que el Consejo de Defensa Suramericano (CDS), establecido en el seno de la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) el 2008, se constituye como un instrumento de inserción global de los países miembros que busca, en último término, incrementar la autonomía estratégica de la región. En otras palabras, como se expresará más adelante, dicho órgano representa un valioso mecanismo para, junto con apoyar la consolidación de América del Sur como una Zona de Paz, incrementar la capacidad de incidencia de los países miembros en la toma de decisiones globales, en este caso particular, en el campo de la paz y seguridad internacionales.

2. El CDS bajo el prisma de la autonomía estratégica

En febrero de 2008 el presidente Luiz Inácio Lula da Silva y el entonces Ministro de Defensa de Brasil, Nelson Jobim, propusieron la idea de crear un Consejo de Defensa Suramericano como parte de la UNASUR, durante una visita de Estado a Argentina. En dicha ocasión, el ministro Jobim sostuvo que el objetivo del nuevo organismo sería “el entendimiento con todos los países sudamericanos para que pudiesen tener la misma palabra sobre defensa en los organismos internacionales y resolver por medio de este Consejo las eventuales cuestiones sobre defensa que surjan”.⁶ Es decir, en un contexto internacional donde los temas tocantes a la seguridad y defensa eran cada vez más relevantes, se lanzaba la idea de establecer en la UNASUR un consejo sectorial encargado de estas materias, cuestión que hasta ese momento era un asunto irresuelto en América del Sur.

La idea brasileña cobró luego mayor fuerza, a raíz de la crisis diplomática protagonizada por Colombia y Ecuador en marzo de 2008, cuando tropas del primer país sobrepasaron las fronteras del territorio ecuatoriano, al momento de realizar la denominada Operación Fénix contra la guerrilla de las FARC. Durante ese mismo año el ministro Jobim iniciaría en Venezuela una gira por los países sudamericanos

⁵ J. Tokatlián y R. Russell, “De la autonomía antagónica a la autonomía relacional: una mirada teórica desde el Cono Sur”, *Perfiles Latinoamericanos*, n° 21, 2003, p. 179.

⁶ A Moreira, *Consejo Sudamericano de Defensa: Hacia una integración regional en defensa*, Buenos Aires: RESDAL, 2008, p. 7.

con el objeto de exponer las características de la propuesta brasileña y concitar apoyo entre los países de la región.

La decisión para establecer el CDS se adoptó en diciembre de 2008, durante la reunión extraordinaria de Jefes y Jefes de Estado y de Gobierno de la UNASUR, celebrada en Salvador de Bahía. El organismo se constituye como una instancia de consulta, cooperación y coordinación en materias de defensa. Además de consolidar a la región como una Zona de Paz, el Consejo tiene el objetivo de contribuir al fortalecimiento de la unidad regional, generando consensos para fortalecer la cooperación en defensa.

En sus orígenes el CDS fue impulsado por Brasil, como una instancia flexible de consulta y cooperación, antes que como un denso mecanismo institucional de seguridad colectiva, representando una manera de repensar el sistema interamericano de seguridad y defensa, tan intensamente impugnado por varios países de la región. A este respecto, en una entrevista realizada a Pablo Celi, este señalaba que: “La misión del Consejo de Defensa no es la predeterminación de enemigos, la predeterminación de conflictos, las hipótesis de guerra, las hipótesis de agresión; no es partir de esta hipótesis negativa sino partir de un acompañamiento positivo a los procesos de integración regional... Esto es lo que ha permitido que el Consejo de Defensa sea un espacio de diálogo, de intercomunicación de políticas de defensa nacionales. No existe hoy una política de defensa regional: existen políticas de defensa nacionales y un espacio de cooperación entre ellas”.⁷

El CDS ha servido como un valioso mecanismo de diálogo y cooperación en defensa, que ha generado confianza entre los miembros y previsibilidad en las conductas, disminuyendo de esta manera la incertidumbre y reforzando la estabilidad en la región. En suma, ha contribuido al desarrollo de una comunidad de seguridad a nivel sudamericano, representando un claro ejemplo de la relación positiva que existe entre integración regional y seguridad.

De esta manera, el CDS se ha constituido como un instrumento de inserción global de los países miembros que busca, en último término, incrementar la autonomía estratégica de la región y su contribución a la gobernanza global. Pero no es una autonomía de carácter cerrado y defensivo ante los sucesos internacionales, en la línea del regionalismo de mediados del siglo XX con sus postulados acerca del desarrollo endógeno –impulsados en su momento por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)–, sino una autonomía que se asume proactivamente y de manera responsable respecto de los procesos globales, en la línea de lo

⁷ Citado en M. Calle, “El fin del TIAR y el inicio de la reconfiguración geopolítica de Suramérica”, *Patria. Análisis Político de la Defensa*, nº 2, 2014, p. 230.

sostenido por Tokatlián y Russell. Bajo este enfoque, es posible sostener que el CDS forma parte de un proceso multidimensional de integración, que busca consolidar a la región como una Zona de Paz, sin hegemonías, y bajo la idea central de alcanzar la autonomía estratégica de América del Sur y su inserción en el contexto multipolar global.

Haciendo una breve cronología del establecimiento del CDS, es importante señalar que el presidente Lula formalizó, con ocasión de la Cumbre Extraordinaria de Jefes y Jefes de Estado y de Gobierno de la UNASUR, realizada en mayo de 2008 en Brasilia, su propuesta de creación del Consejo. No obstante, el CDS no fue creado inmediatamente, por cuanto a sugerencia de la entonces Presidenta de Chile, Michelle Bachelet –en ese momento este país ejercía la presidencia *pro tempore* de la UNASUR–, se concordó la creación de un Grupo de Trabajo, con el objeto de analizar y profundizar la idea, elaborando un proyecto de Estatuto.

Según señala un documento del Ministerio de Defensa Nacional de Chile, durante el 2008 el mencionado grupo se reunió en cuatro ocasiones en Santiago. En el último encuentro, celebrado en diciembre de ese año, se presentó un texto que contenía los principios, los objetivos generales y específicos y la estructura de funcionamiento del futuro Consejo. En líneas generales, el texto ratificado se refiere a tres grandes directrices, que buscan fundamentar la actuación de los componentes del CDS:⁸

- Consolidar América del Sur como una zona de paz, base para la estabilidad democrática y el desarrollo integral de nuestros pueblos, y como aporte a la paz mundial;
- Construir una identidad suramericana en materia de defensa, que tome en cuenta las características subregionales y nacionales y que contribuya al fortalecimiento de la unidad de América Latina y del Caribe, y;
- Generar consensos para fortalecer la cooperación en materia de defensa.

El establecimiento del CDS se enmarca en una de las regiones más pacíficas del mundo, desde la perspectiva de los conflictos interestatales, libre de armas de destrucción masiva y con el menor gasto en defensa, en contraposición con otras regiones donde perviven importantes y numerosos conflictos.⁹ Es factible subrayar que, según se expresa en el Anuario del SIPRI, de 69 conflictos armados activos en

⁸ Ministerio de Defensa Nacional de Chile, *Consejo de Defensa Suramericano. Crónica de su gestión*, Santiago de Chile: Gobierno de Chile, 2009, pp. 21-22.

⁹ R. Ortega, *Escenario y Estrategia*, Santiago de Chile: ACAGUE, 2010, p. 120.

el período 2001-2010, 27 (que corresponde al 39%) se desarrollaban en África; 25 (36%) en Asia; 8 (12%) en el Medio Oriente; 5 (7%) en Europa; y solo 4 (6%) en las Américas. Sin embargo, es justo señalar que el mismo texto plantea que la región se encuentra entre las regiones con más alta proporción de conflictos no estatales, con un elevado número de muertos, destacando las complejas realidades que se enfrentan en Colombia, México y Brasil.¹⁰

Estaríamos, de este modo, en presencia de una Zona de Paz, desde el punto de vista del conflicto interestatal, pero altamente convulsa desde el punto de vista de la criminalidad y los conflictos intraestatales. De tal manera, podría calificarse a la región como una “Zona de Paz Violenta”.

Sin perjuicio de todo lo anterior, se subraya que la idea de establecer un mecanismo permanente de reuniones entre los Ministros de Defensa de América del Sur había tenido episodios anteriores al establecimiento del CDS. El antecedente inmediato fue la Conferencia de Ministros de Defensa de la Comunidad Sudamericana de Naciones, celebrada en Bogotá en junio del 2006, además de los ya mencionados aportes de otros mecanismos subregionales, como son las iniciativas en materia de seguridad y defensa impulsadas en el marco del Mercado Común del Sur (MERCOSUR) y la Comunidad Andina (CAN). Aunque es justo reconocer que ha sido el mencionado bloque del Cono Sur el que otorgó un más marcado apoyo, en su papel de núcleo duro de la integración sudamericana, a la relación entre integración y seguridad en la región. Es decir, los primeros aportes para la constitución de una comunidad de seguridad a nivel sudamericano se dieron en el plano subregional, desde el Cono Sur, área donde los avances tendieron a derramarse al ámbito regional.

A ello cabría agregar la fluida cooperación en defensa que de *facto* se ha dado en la región, a nivel bilateral y multilateral, donde destaca el intercambio existente entre las respectivas fuerzas armadas; la realización de ejercicios militares conjuntos; la participación en operaciones de paz bajo mandato de Naciones Unidas, particularmente en la MINUSTAH; así como las medidas de fomento de la confianza, que forman parte fundamental de la agenda hemisférica, desde la celebración en Santiago en 1995 de la primera Conferencia de Fomento de las Medidas de Confianza Mutua y Seguridad.

Entre los principios que guían al CDS destacan el respeto por la soberanía y la autodeterminación, la integridad territorial de los Estados y la no intervención en asuntos internos. Resaltan, al mismo tiempo, el respeto por las instituciones de-

¹⁰ L. Themnér y P. Wallensteen, “Patterns of organized violence, 2001-10”, en *SIPRI Yearbook 2012*, Oxford: Oxford University Press, 2012.

mocráticas, el respeto irrestricto por los derechos humanos y el ejercicio de la no discriminación en el ámbito de defensa, con el fin de reforzar y garantizar el Estado de Derecho.¹¹

Respecto de su funcionamiento, el Consejo está integrado por los Ministros de Defensa, o sus equivalentes, de los países miembros de la UNASUR, cuyas iniciativas y decisiones son sometidas a los Jefes de Estado y de Gobierno. La presidencia del CDS, que tiene la responsabilidad de coordinar las actividades en desarrollo, se le asigna al Ministro de Defensa del país que ocupe la presidencia *pro tempore* de la UNASUR. Existe igualmente una instancia ejecutiva, conformada por los Viceministros de Defensa o sus equivalentes, que se reúne cada semestre para supervisar el cumplimiento de las decisiones ministeriales.

Asimismo, los trabajos del CDS se organizan en torno a los Planes de Acción anuales, los que a su vez se estructuran alrededor de ejes temáticos. Durante la Primera Reunión de Ministras y Ministros de Defensa del Consejo de Defensa Suramericano, celebrada en Santiago de Chile en marzo de 2009, se aprobó el primer Plan de Acción, donde se establecieron los siguientes ejes, que se mantienen hasta hoy: Política de Defensa; Cooperación Militar, Acciones Humanitarias y Operaciones de Paz; Industria y Tecnología de la Defensa; y Formación y Capacitación.

68

Hasta ahora la agenda del CDS se ha concentrado en temas como la utilización de las fuerzas armadas en misiones exteriores y frente a situaciones de desastres; el aumento de la transparencia y la confianza entre los países miembros –a este respecto, destaca la definición de una metodología para la medición de los gastos en defensa, aprobada por los Ministros de Defensa en noviembre de 2012, y la creación de un registro de inventarios militares, aprobado en febrero de 2014–; el intercambio de experiencias en la participación en operaciones de paz, en temas de modernización de los Ministerios de Defensa y en lo referente a la promoción de enfoque de género; así como el fortalecimiento de la industria de la defensa.

Bajo el prisma de la autonomía estratégica de la región, las labores del CDS en el ámbito de la industria de la defensa resultan particularmente importantes, por cuanto, como señalan Saint-Pierre y Zague, dicha industria “permite reducir la dependencia externa en la adquisición y gozar de cierta autonomía en el diseño estratégico de la defensa”.¹² En este ámbito, los principales proyectos que se llevan a cabo en el CDS se refieren a la construcción de aviones de entrenamiento (el deno-

¹¹ Ministerio de Defensa Nacional de Chile, 2009, op. cit., p. 85.

¹² H. Saint-Pierre y J. Zague, “La industria de la defensa y la autonomía estratégica: el caso de Brasil”, *Patria. Análisis Político de la Defensa*, nº 2, 2014, p. 182.

minado UNASUR I) y no tripulados, en los que destaca el activo papel que cumplen Brasil y Argentina.

Siendo Brasil el país que más desarrollada tiene su industria de la defensa –pese a ello sigue siendo un comprador en este mercado internacional–, sería esperable que el trabajo colectivo en el marco del CDS contribuya al desarrollo de esta industria en la región. Es decir, que la industria brasileña arrastre consigo a otros países de la región, como Argentina y Chile, contribuyendo de este modo a la autonomía regional sudamericana.

El gigante regional ha sido el miembro más activo en la materia en el seno del CDS, lo que tiene su base en la Estrategia Nacional de Defensa, publicada el 2008, según esta la seguridad de la región es fundamental para la defensa de Brasil y para la integración de las bases industriales de defensa. Bajo este enfoque, el establecimiento del CDS favorecería la conformación de un mercado regional para la industria defensiva de este país, como parte de su estrategia de desarrollo, y en estrecha vinculación con la política exterior, articulada de manera magistral desde Itamaraty. Lo antes señalado ha llevado a Rita Giacalone a señalar que los países de la UNASUR tendrían para la industria de defensa de Brasil un rol dual: como socios en el desarrollo de proyectos conjuntos y como potenciales clientes para sus productos y tecnologías.¹³ Lo relevante es que este impulso de Brasil, respondiendo firmemente a sus intereses nacionales, sirva al mismo tiempo a los intereses de la región en su conjunto. Ello eventualmente demostrará la capacidad de este país de configurarse como un líder regional, cambiando ciertas interpretaciones que aún lo aprecian más como un potencial *hegemon*, antes que como un *partner*.¹⁴

También, la conformación de un pensamiento estratégico propiamente regional resulta fundamental para la autonomía de América del Sur. En esta línea, los avances parecen valiosos. En marzo de 2009 los Ministros de Defensa de UNASUR aprobaron la creación del Centro de Estudios Estratégicos de Defensa (CEED), con el objeto de “generar un pensamiento estratégico a nivel regional, que coadyuve a la coordinación y la armonización en materia de políticas de Defensa en Suramérica”. Dicho centro, que tiene su sede en Buenos Aires, ha cumplido una labor relevante en la promoción de un pensamiento estratégico y de una comunidad epistémica

¹³ R. Giacalone, “UNASUR y la industria de la defensa en Sudamérica”, *Patria. Análisis Político de la Defensa*, n° 2, 2014, p. 166.

¹⁴ Un buen análisis de esta temática puede verse en A. Malamud, “A leader without followers? The growing divergence between the regional and global performance of brazilian foreign policy”, *Latin American Politics and Society*, vol. 53, n° 3, 2011.

a nivel regional, mediante la producción de documentos y estudios en materias estratégico-militares.

Igualmente, resulta interesante destacar la reciente creación de la Escuela Suramericana de Defensa (ESUDE), que se aprobó en la reunión del Consejo de Defensa Suramericano, celebrada en febrero de 2014 en Paramaribo, Surinam. El objeto de la ESUDE es configurarse como un centro regional de altos estudios, destinado a la capacitación de civiles y militares en asuntos de seguridad y defensa regional que, en última instancia, favorezca la generación de una identidad propia y un pensamiento estratégico propiamente suramericanos, respetando las particularidades de cada país miembro.¹⁵

Todos estos avances dan cuenta de una región que crecientemente avanza en su autonomía y capacidad de influencia a nivel global, donde Brasil ha jugado un rol de importancia, atendido su posicionamiento como parte del mundo emergente. El CDS y sus aportes para la cooperación de los países en las materias relacionadas con la industria de la defensa, así como en la generación paulatina de una identidad y un pensamiento estratégico sudamericanos resultan avances palpables en tal sentido. Aún falta camino por recorrer, pero lo anterior permite sustentar una mirada optimista respecto del rol que eventualmente pueda jugar América del Sur en el mundo actual.

70

3. La participación de Chile en el CDS: prioridad regional y autonomía estratégica

En un documento de la Cancillería chilena se señala que entre los intereses prioritarios de la política exterior está el “contribuir al fortalecimiento de la integración regional”.¹⁶ Desde el punto de vista comercial, el apoyo chileno hacia la integración ha ido de la mano de la idea de plantear a Chile como un puente entre las economías asiáticas situadas en la cuenca del Pacífico y las economías sudamericanas. En una columna aparecida en el diario *La Tercera*, titulada “América Latina: una prioridad”, el canciller Heraldo Muñoz señaló lo siguiente: “Chile ejerce un liderazgo medido que trasciende su peso demográfico o económico. Somos considerados un país serio, que propone ideas constructivas y ajustadas a lo que se requiere. Un ex-Presidente

¹⁵ Acerca de este tema, véase Ministerio de Defensa Nacional de Ecuador, “Escuela Suramericana de Defensa: aportando a la identidad y al pensamiento estratégico”, *Patria. Análisis Político de la Defensa*, n° 3, 2014.

¹⁶ Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile, *Perspectivas, proyecciones y desafíos de la política exterior de Chile*, Santiago: Gobierno de Chile, 2010, p. 21.

brasileño solía decir que Chile es ‘una potencia conceptual’... La presencia regional de nuestro país se ha incrementado desde que la presidenta Bachelet decidió reforzar el acompañamiento chileno de las conversaciones de paz entre las FARC y el gobierno de Colombia. Nos enorgullece participar en la búsqueda de una región más pacífica y segura para todos...”.¹⁷

Si bien existen variados y a veces contradictorios procesos de integración en la región, en los que Chile participa con diversos grados de intensidad, siendo más activo en aquellas instancias de naturaleza política –como es el caso de la UNASUR– en virtud de la autonomía comercial que el país busca mantener, las tendencias que ha seguido su política exterior en la materia han llevado a Carlos Portales a sostener que “la política latinoamericana de Chile ha contribuido a limar asperezas entre los países de los mecanismos en que participa y a buscar consenso para avanzar, hasta donde sea posible alcanzarlos”.¹⁸

Esta posición moderada de Chile ante la integración regional responde a su interés por incrementar su estatura estratégica, autonomía e influencia en el multilateralismo internacional. Es decir, como un país con pocos recursos de poder en su sentido más tradicional y con un pequeño tamaño relativo, su participación en instancias de integración regional se concibe como una manera pragmática de incrementar su peso y capacidad de incidencia en las decisiones mundiales. Como señala el excanciller Mariano Fernández, “Solo integrados entre nosotros, y con una visión común, podremos tener una voz fuerte como región en los problemas globales”.¹⁹

Asimismo, el acercamiento a la región, en el marco de la plural inserción internacional del país, responde a que las exportaciones de mayor valor agregado del país se dirigen justamente a países latinoamericanos. De hecho, como apunta el canciller Muñoz en la columna antes citada, “los bienes industriales exportados por Chile a la región llegaron a casi US\$ 29 millones el año pasado, un 7% más que en 2013. El Mercosur es el cuarto socio comercial del país, concentra el 49% de las inversiones en el exterior y el 7,6% de las exportaciones, que se elevaron a alrededor de US\$ 5.700 millones en 2014”.²⁰

¹⁷ La columna se encuentra disponible en <http://www.latercera.com/noticia/opinion/ideas-y-debates/2015/08/895-643517-9-america-latina-una-prioridad.shtml> Recuperado en agosto de 2015.

¹⁸ C. Portales, “Desafíos para la política exterior en las próximas décadas: Chile y la región en un mundo global”. *Estudios Internacionales*, n° 169, 2011, p. 178.

¹⁹ M. Fernández, “América Latina: su integración, prioridad en la política exterior de Chile”, en Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile. *El mundo desde el Sur. Voces de Chile en política exterior*, Santiago: Gobierno de Chile, 2010, p. 52.

²⁰ En <http://www.latercera.com/noticia/opinion/ideas-y-debates/2015/08/895-643517-9-america-latina-una-prioridad.shtml> Recuperado en agosto de 2015.

En el plano de la prioridad regional declarada por la política exterior chilena, la participación en la UNASUR se encuentra en un lugar primordial, como un mecanismo de carácter eminentemente político, que favorece la gobernanza regional y la inserción internacional de América del Sur en su conjunto. Según plantea el ex-Subsecretario de Relaciones Exteriores de Chile, Ángel Flisfisch, los principios que rigen esta organización son coincidentes con los que inspiran la política exterior chilena: “irrestricto respeto de la soberanía, integridad e inviolabilidad territorial de los Estados, cooperación, búsqueda y consolidación de la paz, multilateralismo, gradualidad, lucha contra la pobreza y la exclusión, participación ciudadana”.²¹

Chile ejerció la presidencia *pro tempore* de la UNASUR entre mayo de 2008 y agosto de 2009. Durante su gestión el país procuró que la organización avanzara en su consolidación, promoviendo la aprobación de su Tratado Constitutivo e impulsando el establecimiento de diversos consejos sectoriales y grupos de trabajo. Entre tales Consejos, sin lugar a dudas, el CDS es el que posee un mayor perfil político y el que más logros ha demostrado.

Es admisible señalar que, en el ámbito doméstico, la participación nacional en dicho Consejo se ha constituido en una instancia relevante para apuntalar la coordinación entre los Ministerios de Relaciones Exteriores y de Defensa, con el objeto de proyectar regional e internacionalmente al país. A este respecto, se resalta lo señalado en el *Libro de la Defensa Nacional* del 2010, en el sentido que para el Estado chileno es de particular interés y conveniencia la estrecha vinculación y coordinación entre su política de defensa y política exterior, las que deben complementarse y potenciarse mutuamente, actuando la primera en respaldo de la última.²²

La participación nacional en el CDS se constituye como una sección de relevancia de la declarada prioridad regional de la política exterior chilena. En la práctica, de la mano de Brasil, Chile fue uno de los principales impulsores del establecimiento de este organismo regional. Para el país andino, el CDS se ha transformado en una instancia apropiada para favorecer la estabilidad de la región, apoyando la generación de confianza entre los miembros y previsibilidad en las conductas, lo que consecuentemente ha disminuido la incertidumbre y reforzado la estabilidad de las relaciones entre los miembros.

²¹ A. Flisfisch, “Las razones del compromiso de Chile con UNASUR”, en Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile, *El mundo desde el Sur. Voces de Chile en política exterior*, Santiago: Gobierno de Chile, 2010, p. 60.

²² Ministerio de Defensa Nacional de Chile, *Libro de la Defensa Nacional de Chile*, Santiago: Gobierno de Chile, 2010.

En el fondo, el CDS ha favorecido el desarrollo de una comunidad de seguridad a nivel sudamericano, donde los países han abandonado la guerra como medio de solución de sus diferencias, lo que es particularmente coherente con el modelo de desarrollo chileno, cuyo comercio internacional requiere como condición de un ambiente regional e internacional seguro y estable. Esta situación ha estado en el centro de la participación chilena en el CDS, como es posible apreciar de la siguiente aseveración del ex-Ministro de Defensa Nacional, Jorge Burgos, según el cual "...desde un principio, nosotros nos hemos comprometido firmemente con la consolidación de Suramérica como una Zona de Paz, realizando un gran esfuerzo en ese sentido".²³

En el mismo orden de ideas, al igual que ante los diversos procesos de integración en marcha en la región, Chile ha asumido con moderación y pragmatismo su participación en el CDS, por cuanto esta no ha supuesto romper con los mecanismos de seguridad hemisféricos, como son las Conferencias de Ministros de Defensa de las Américas, la Junta Interamericana de Defensa (JID), el Colegio Interamericano de Defensa y la Comisión de Seguridad Hemisférica de la Organización de Estados Americanos (OEA). Esta postura de pragmatismo responde a que, pese a todas sus limitaciones, el sistema hemisférico continúa aportando a la estabilidad continental y a la agenda nacional de cooperación en seguridad y defensa. Tampoco debe olvidarse que la participación chilena en tales mecanismos supone el apoyo también a los países más prominentes del continente, como son Estados Unidos y Canadá, socios relevantes para Chile. Lo anterior, sin perjuicio de la necesidad de impulsar cambios trascendentales a dicho esquema hemisférico, que expresa evidentes signos de obsolescencia.

Asimismo, el CDS se configura para Chile como un foro de alta importancia para el diálogo político en la región acerca de materias de defensa, donde se reúnen los vecinos y paravecinos del país, entre ellos están presentes Estados emergentes y socios de relevancia, como son Brasil y Argentina.

En la misma línea de moderación, Chile ha sido un sostenido defensor de la idea de que el CDS siga avanzando en la senda de los temas propiamente defensivos, sin abarcar temas de seguridad en su sentido amplio. Ello, en consideración a las heterogeneidades que se aprecian en la región respecto del modo en que los países miembros del CDS conciben o conceptualizan los aspectos relacionados con la seguridad y la defensa, lo que impacta en las tareas que asumen las respectivas fuerzas armadas.

²³ J. Burgos, "La mejor forma de construir una cultura de paz es con más democracia", *Patria. Análisis Político de la Defensa*, n° 3, 2014, p. 174.

En el mismo tenor, Chile ha defendido constantemente el argumento de que el CDS se constituyó desde sus inicios como un foro de encuentro político y no como una alianza militar dirigida contra algún país en particular, especialmente en el sentido de que no nace como una manera de oponerse a las políticas de Estados Unidos hacia América del Sur.

Por último, para el país andino el CDS no es atribuible a una concepción geopolítica solamente sudamericana de la integración, como lo es desde la perspectiva de Brasil, que de manera sostenida a rivalizado con México en la competencia por el liderazgo regional. Más bien, para Chile el CDS representa una manera de sumar esfuerzos por avanzar en la integración de América Latina en su conjunto, por lo que las puertas deben estar siempre abiertas para la eventual adhesión de nuevos miembros.

La participación chilena en el mencionado consejo demuestra la opción del país por favorecer un entorno estable y coherente con su modelo de desarrollo abierto al mundo, pero con una perspectiva latinoamericana. Ello se concatena con una política de defensa que crecientemente acrecienta sus rasgos cooperativos, que deja de lado la idea de asumir a los vecinos como parte de las amenazas y, al revés, pasa a valorarlos como socios en una tarea común de desarrollo y bienestar, o sea, como parte fundamental del quehacer de favorecer, de manera cooperativa, un entorno regional seguro y estable. En tal sentido, el CDS ha favorecido, concatenadamente, la presencia y proyección internacional de los países miembros, incrementando sus capacidades de influencia y autonomía estratégica en la toma de decisiones internacionales en el plano de la paz y seguridad internacionales. En suma, para Chile, como parte de un proceso de integración en marcha, el CDS, más que restar poder y soberanía a los Estados, ha incrementado sus atributos en el marco de la interdependencia global actual.

74

4. Conclusiones

Como se explicaba al inicio de este trabajo, el fin de la Guerra Fría trajo aparejado una reconfiguración del poder mundial, dándose término al sistema internacional bipolar que dominó el mundo durante gran parte del siglo XX, en cuyo lugar se constituyó un contexto transitoriamente unipolar, dominado por Estados Unidos, pero que con presteza comenzó a demostrar relevantes características de multipolaridad. Así, de manera paulatina comenzó a apreciarse una transformación de la política y la economía globales, donde países de la denominada periferia, comenzaron a adquirir un relevante papel como partes del mundo emergente.

Este nuevo contexto global se caracteriza también por la progresiva relevancia de los bloques regionales y de las instituciones multilaterales. En consecuencia, se asiste a un nuevo escenario descentralizado, fundamentalmente distinto al escenario interestatal delineado a partir de la Paz de Westfalia, donde los Estados, para acomodarse a estas nuevas circunstancias y mantener atributos de influencia en el marco internacional, han debido –sino por opción, al menos por necesidad– aumentar la cooperación, muchas veces de la mano de procesos de integración regional.

O sea, en un contexto global donde los Estados no pueden por sí mismos garantizar y satisfacer las necesidades de bienestar de sus poblaciones, como ha sido visible en los temas de seguridad, aquellos se han embarcado en mecanismos de acción más amplios. En el fondo, a lo que se apunta es que, en tal contexto, los Estados –particularmente los más pequeños– han apreciado que sus posibilidades de incidir de manera autónoma en la toma de decisiones en los grandes sucesos de la política mundial y de satisfacer de mejor manera sus necesidades domésticas, se incrementan en la medida que pueden actuar de manera concertada y colectiva, en el marco de instancias de cooperación e integración.

Bajo estos supuestos es que el 2008 los países sudamericanos, con el sólido impulso de Brasil, constituyeron el CDS, con el objeto de consolidar a América del Sur como una Zona de Paz, capaz de contribuir constructivamente a la gobernanza global, favoreciendo, al mismo tiempo, la eventual formación de una identidad regional en materia de defensa y producir consensos para fortalecer la cooperación regional en estas temáticas. El CDS buscaría colaborar en el tratamiento de los desafíos de defensa de la región bajo una perspectiva propiamente sudamericana, poniendo énfasis en la relación positiva que se expresa en la relación entre integración y seguridad regional.

En último término, el CDS forma parte de un proceso multidimensional de integración, que busca contribuir a la estabilidad y paz de la región, sin hegemonías, orientado por la idea central de alcanzar la autonomía estratégica de América del Sur y su inserción en el contexto multipolar global. En el ámbito institucional, se destaca en el CDS la creación del Centro de Estudios Estratégicos de Defensa (CEED) y la Escuela Suramericana de Defensa (ESUDE), bajo la premisa de contribuir a la conformación de un pensamiento estratégico propiamente regional.

Por su parte, la participación chilena en el CDS ha representado una sección importante de la declarada prioridad latinoamericana de la política exterior. La participación en este foro ha supuesto un trabajo mancomunado entre la Cancillería y el Ministerio de Defensa Nacional, en torno a un tema de alta trascendencia para la actuación exterior de Chile, como es la prioridad regional, con el objeto final de incrementar la estatura estratégica, la autonomía y la proyección internacional del país.

Para el país andino, la constitución del CDS forma parte de un esfuerzo regional, que busca contribuir a la inserción internacional de América del Sur en el contexto cada vez más multipolar que se aprecia en el mundo, en el que Chile ha demostrado su plena disposición para formar parte activa. Como se señaló en este trabajo, al igual que ante los procesos de integración regional, Chile ha asumido con moderación y pragmatismo su participación en el CDS, por cuanto ello no ha supuesto romper con los mecanismos de seguridad y defensa hemisféricos, tras los cuales se encuentran socios relevantes para el país, particularmente Estados Unidos y Canadá.

La participación de Chile en el CDS demuestra la opción del país por colaborar en el desarrollo y eventual maduración de una comunidad de seguridad regional, que resulta coherente con su modelo de desarrollo abierto al mundo. Ello se encadena con la idea de asumir a los países del entorno como parte esencial de su seguridad, pero ya no como meras amenazas, sino como socios con objetivos e intereses comunes, pese a las diversidades existentes. En el fondo, la participación del país en el CDS ha favorecido la confianza mutua con el entorno vecinal y regional, apuntalando un entramado de intereses conexos de desarrollo y paz. Ello resulta particularmente coherente con el modelo de desarrollo chileno, cuyo comercio con el mundo necesita de un ambiente regional e internacional seguro, de manera de poder disfrutar los “dividendos de la paz”.

Bibliografía

- Bauman, Z., *Tiempos líquidos. Vivir en una época de incertidumbre*, Barcelona: Tusquets Editores, 2007.
- Burgos, J., “La mejor forma de construir una cultura de paz es con más democracia”, *Patria. Análisis Político de la Defensa*, n° 3, 2014.
- Calle, M., “El fin del TIAR y el inicio de la reconfiguración geopolítica de Suramérica”, *Patria. Análisis Político de la Defensa*, n° 2, 2014.
- Del Arenal, C., “Las Naciones Unidas ante el nuevo escenario mundial”, en Seara, M., *Las Naciones Unidas a los cincuenta años*, México: Fondo de Cultura Económica, 1995.
- Fernández, M., “América Latina: su integración, prioridad en la Política Exterior de Chile”, en Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile, *El mundo desde el sur. Voces de Chile en Política Exterior*, Santiago de Chile: Gobierno de Chile, 2010.
- Flisfisch, A., “Las razones del compromiso de Chile con UNASUR”, en Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile, *El mundo desde el Sur. Voces de Chile en política exterior*, Santiago de Chile: Gobierno de Chile, 2010.

- Giacalone, R., “UNASUR y la industria de la defensa en Sudamérica”, *Patria. Análisis Político de la Defensa*, nº 2, 2014.
- Malamud, A., “A leader without followers? The growing divergence between the regional and global performance of brazilian foreign policy”, *Latin American Politics and Society*, vol. 53, vº 3, 2011.
- Ministerio de Defensa Nacional de Chile, *Consejo de Defensa Suramericano. Crónica de su gestación*, Santiago de Chile: Gobierno de Chile, 2009.
- Ministerio de Defensa Nacional de Chile, *Libro de la Defensa Nacional de Chile*, Santiago de Chile: Gobierno de Chile, 2010.
- Ministerio de Defensa Nacional de Ecuador, “Escuela Suramericana de Defensa: aportando a la identidad y al pensamiento estratégico”, *Patria. Análisis Político de la Defensa*, nº 3, 2014.
- Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile, *Perspectivas, proyecciones y desafíos de la política exterior de Chile*, Santiago: Gobierno de Chile, 2010.
- Moreira, A., *Consejo Sudamericano de Defensa: Hacia una integración regional en defensa*, Buenos Aires: RESDAL, 2008.
- Naím, M., *El fin del poder*, Buenos Aires: Debate, 2013.
- Ortega, R., *Escenario y Estrategia*, Santiago de Chile: ACAGUE, 2010.
- Portales, C., “Desafíos para la política exterior en las próximas décadas: Chile y la región en un mundo global”, *Estudios Internacionales*, nº 169, 2011.
- Saint-Pierre, H. y Zague, J., “La industria de la defensa y la autonomía estratégica: el caso de Brasil”, *Patria. Análisis Político de la Defensa*, nº 2. 2014.
- Themnér, L. y Wallensteen, P., “Patterns of organized violence, 2001-10”, en *SIPRI Yearbook 2012*, Oxford: Oxford University Press, 2012.
- Tokatlian, J. y Rusell, R., “De la autonomía periférica a la autonomía relacional: una mirada teórica desde el Cono Sur”, *Perfiles Latinoamericanos*, nº 21, 2003.
- Vacas, F. y Rodríguez, J., *La dimensión exterior de UNASUR: instrumento de la acción concertada de los Estados sudamericanos*, Madrid: CEIB, 2013.