



## INCIDENCIA PARA CHILE DE LA CONSTITUCIÓN DE UNA POLÍTICA DE SEGURIDAD EN LA UNIÓN DE NACIONES SURAMERICANAS, UNASUR

Fernando Borcoski Pinto\*

*Considerando que dentro del marco de la UNASUR se ha efectuado el primer paso en materia de seguridad al constituirse por primera vez su Consejo de Seguridad Regional y que durante el desarrollo de éste se ha planteado la idea de establecer una Política de Seguridad Regional, el autor, a través del desarrollo del presente artículo, busca identificar las implicancias tanto positivas como negativas que tendría para Chile la conformación de un acuerdo como éste, analizando las consecuencias desde distintas perspectivas, tales como efectos en la seguridad e implicancias políticas y económicas, visualizando además algunas ideas para obtener el máximo de beneficios para el país.*

### - Introducción.

El tratado constitutivo de la Unión de Naciones Suramericana, UNASUR, firmado en mayo del 2008, establece como objetivo principal de la organización el construir, de manera participativa y consensuada, un espacio de integración y unión en lo cultural, social, económico y político entre los pueblos del continente Sudamericano.

Dentro del marco de la UNASUR, la seguridad regional no queda ajena a sus propósitos y, muy por el contrario, toma relevancia toda vez que en la región existen amenazas serias a la paz, tales como problemas limítrofes, narcotráfico, grupos paramilitares y organizaciones subversivas al interior de los países sudamericanos. Estas amenazas, que en muchos casos han llegado a perturbar gravemente la paz, requieren de ser enfrentadas con la máxima rigurosidad y decisión utilizando todas las herramientas con que se cuenten. En este sentido, la coordinación y cooperación entre las naciones sudamericanas, actuando de manera unificada,

podrían tener un efecto multiplicador en la efectividad de las medidas tomadas en contra de las amenazas, lo que resulta imposible de conseguir por cada uno de sus miembros de manera aislada.

La necesidad de incrementar los niveles de seguridad en la región y la conveniencia de complementar los esfuerzos entre los países han motivado a sus presidentes a conformar un Consejo de Seguridad, dentro del marco de la UNASUR, el cual pretende ser una instancia de acercamiento, intercambio de información y ayuda mutua en el ámbito de la defensa y seguridad para enfrentar las amenazas a la paz en Sudamérica.

El logro de esta cooperación mutua mediante la coordinación de los esfuerzos que cada país hace para alcanzar mejores niveles de seguridad, tendría incidencias positivas en este ámbito a nivel regional; sin embargo, también se visualizan otros aspectos que podrían ser menos positivos o incluso llegar a ser inconvenientes para las naciones miembros de la UNASUR. El presente trabajo busca identificar las distintas incidencias que tendría, particular-

\* Capitán de Corbeta Oficial de Estado Mayor ING. NV. ELN.

mente para Chile, la conformación de una Política de Seguridad Regional, ya sean éstas en beneficio del país o vistas como factor de inconveniencia para los intereses nacionales, como también analizar la factibilidad de su implementación.

**- La Unión de Naciones Sudamericanas, UNASUR.**

*"...la integración sudamericana es un paso decisivo hacia el fortalecimiento del multilateralismo y la vigencia del derecho en las relaciones internacionales para lograr un mundo multipolar, equilibrado y justo en el que prime la igualdad soberana de los Estados y una cultura de paz en un mundo libre de armas nucleares y de destrucción masiva"<sup>1</sup>.*

**• Generalidades acerca de UNASUR.**

La Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) es la evolución de la propuesta generada por los presidentes de los países sudamericanos, conocida inicialmente como "Comunidad Sudamericana de Naciones". Esta alianza nace bajo el anhelo de crear una organización internacional que permita la acción en conjunto en busca de favorecer un desarrollo más equitativo, armónico e integral de América del Sur.

La UNASUR busca crear un espacio común de trabajo, integrado en lo político, social, cultural, económico, financiero y ambiental. La idea de este nuevo modelo de integración toma como base todos los logros y avances ya alcanzados por los procesos existentes en Sudamérica, como los son el Mercosur y la Comunidad Andina, así como también la experiencia de Chile, Guyana y Surinam, de manera de proyectarse como una continuación al camino ya recorrido, principalmente en el área económica, e incorporando

nuevos aspectos de interés para el desarrollo comunitario de la región y particular de las naciones.

El documento constitutivo de la UNASUR establece los objetivos generales y puntuales que pretende la organización. Estos no son pocos ni tampoco carecen de profundidad y ambición, en especial si se considera los complejos escenarios en las relaciones internacionales existentes al interior de la región. No obstante las dificultades y desafíos que se presentan en la búsqueda de integración, el esfuerzo podría ser ampliamente recompensado. Al pensar en Sudamérica como un bloque, es fácil advertir las potencialidades que existen en una amplia diversidad de aspectos.

La población sudamericana supera los 376 millones de habitantes, la superficie ronda los 17 millones de kilómetros cuadrados y el PIB conjunto superó los 3.500.000 millones de dólares, por debajo solo del NAFTA<sup>2</sup>, la Unión Europea, Japón y China, pero por encima de bloques como la ASEAN<sup>3</sup> y de la mayoría de los miembros del G-8 (excepto EEUU y Japón). Con lo anterior, se visualiza que el potencial que representa Sudamérica es grande, pero para ello los países deben asociarse y conformar un bloque efectivo. Las cifras demuestran la posibilidad de insertarse en el mundo como un actor principal, al menos en lo económico.

Para su operación, la organización cuenta con una estructura de gobierno que contempla un Consejo de Jefes de Estado y Gobierno, una Presidencia pro-tempore, un Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores, un Consejo de Delegados y una Secretaría General. (Fig 2).

1.- Unión de Naciones Suramericanas. "Tratado Constitutivo de la Unión de Naciones Suramericanas", Preámbulo, párrafo 5°.

2.- NAFTA: Tratado Libre Comercio de América del Norte. (PIB 2008 MU\$ 3.-16.041.000).

3.- ASEAN: Asociación de Naciones del Sureste Asiático (PIB 2008 MU\$ 737.480).

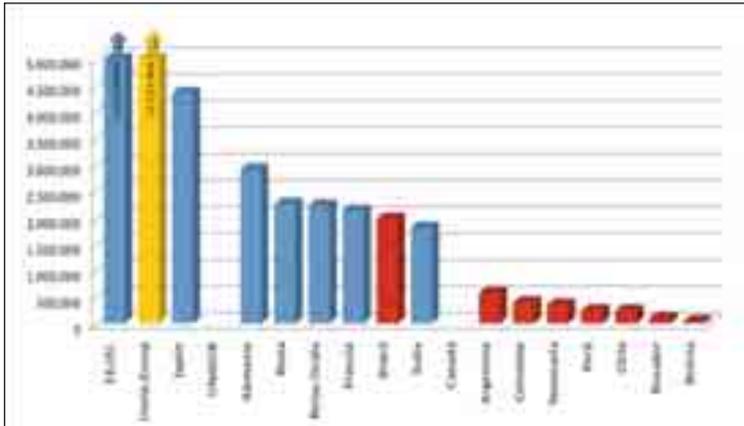


Figura 1. PIB a valores de paridad de poder adquisitivo (PPA)<sup>4</sup>.

➤ Como objetivos específicos, se destacan los siguientes:

- ✓ Fortalecimiento del diálogo político.
- ✓ Erradicar la pobreza y desigualdad de los pueblos.
- ✓ Erradicar el analfabetismo.
- ✓ Integración energética en la región.
- ✓ Integración financiera.
- ✓ Protección de la biodiversidad, recursos hídricos y ecosistemas.

• **Propósitos de UNASUR.**

Dentro del tratado constitutivo de UNASUR, se establece claramente un gran objetivo general para la organización, como también aquellos objetivos específicos que se pretenden alcanzar mediante esta sociedad de naciones. Como se mencionó en los párrafos precedentes, las metas propuestas no son pocas ni fáciles de lograr, más aún si consideramos la permanente ideologización de la política exterior que por años ha existido, y que probablemente seguirá existiendo, al interior de la región.

En términos generales podemos resaltar los siguientes aspectos que se establecen como objetivos dentro del documento del Tratado Constitutivo de UNASUR:

➤ UNASUR, como propósito general, busca constituir, de manera participativa y consensuada un espacio de integración entre los países miembros. Esta integración será en los ámbitos cultural, social, económica y política. Buscará, entre otros objetivos, alcanzar la igualdad socioeconómica, la inclusión social y el fortalecimiento de la democracia.

- ✓ Superación de las asimetrías entre los pueblos.
- ✓ Consolidación de una identidad sudamericana.
- ✓ Acceso universal a la seguridad social.
- ✓ Acceso universal a los servicios de salud.
- ✓ Cooperación económica y comercial entre los estados.
- ✓ Integración industrial y productiva.
- ✓ Incremento del desarrollo científico y tecnológico a través de políticas comunes.

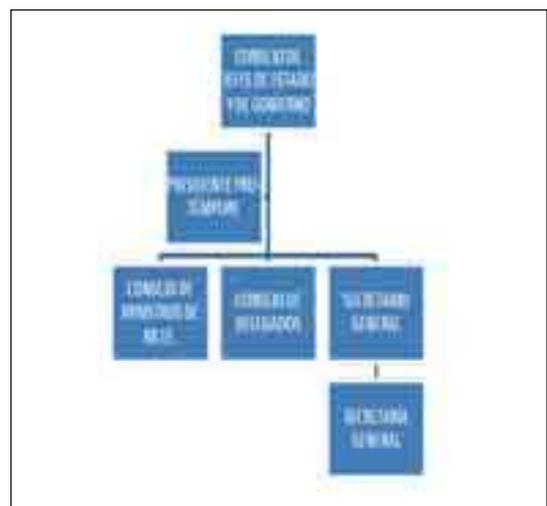


Figura 2. Estructura de gobierno UNASUR.

4.- Fuente: Fondo Monetario Internacional 2008.

- ✓ Coordinación para la lucha contra amenazas, tales como el terrorismo, corrupción, la droga, trata de personas, tráfico de armas y proliferación de armas nucleares.
- ✓ Intercambio de información y experiencia en materia de defensa.
- ✓ Cooperación para el fortalecimiento de la seguridad ciudadana.

Si bien, el proceso integrador de UNASUR toma como base los logros ya alcanzados por el MERCOSUR y CAN, estos procesos anteriores abarcan básicamente materias económicas; sin embargo, al analizar los amplios objetivos de UNASUR, hay un gran porcentaje de ellos que difieren de estas materias, lo que implica que no ha habido un avance previo en integración regional en muchas de estas áreas. El trabajo de unificación regional, para estos casos, ha debido comenzar desde cero, lo cual naturalmente hace aún más compleja la tarea a emprender por UNASUR. Tal es el caso de aquellos objetivos relacionados con materias de seguridad y defensa, aspectos que son considerados explícitamente dentro de los objetivos específicos a lograr, como se aprecia en los tres últimos puntos del listado indicado.

• **Aspectos de Seguridad Regional al interior de UNASUR.**

Haciendo un análisis de los objetivos planteados para UNASUR en su carta constitutiva, vemos que los aspectos de seguridad son planteados como parte de sus objetivos específicos, pero abarcando aspectos generales. Concretamente, en materia de

defensa se establece solamente el propósito de generar mecanismos de intercambio de información y experiencias, limitándose así a un nivel bastante básico en cuanto a la interacción de los mecanismos de defensa con que cuentan los distintos estados.

En aspectos de seguridad, la carta constitutiva es algo más clara y amplia que en materias de defensa; sin embargo, se mantiene en el ámbito de producir sólo una coordinación entre los organismos ya existentes en los estados, sin indicar tareas para la creación de organismos internacionales dedicados al tema ni entregar tareas concretas para efectuar el combate frente a las diversas amenazas. Muestra de ello, es que en el documento sólo se establece como objetivo para enfrentar las amenazas a la seguridad, el facilitar "la coordinación entre los organismos especializados de los Estados Miembros, teniendo en cuenta las normas internacionales, para fortalecer la lucha contra el terrorismo, la corrupción, el problema mundial de las drogas, la trata de personas, el tráfico de armas pequeñas y ligeras, el crimen organizado transnacional y otras amenazas, así como para el desarme, la no proliferación de armas nucleares y de destrucción masiva, y el desminado"<sup>5</sup>.

- El Consejo de Defensa de UNASUR. La UNASUR cumplió su primer año de funcionamiento en agosto de 2009. Desde su creación a la fecha, en materia de defensa y seguridad, el mayor avance alcanzado ha sido la aprobación y posterior reunión del Consejo de Defensa Sudamericano (CDS), como respuesta a la iniciativa planteada por Brasil. "El Consejo apunta a

5.- Unión de Naciones Suramericanas, "Tratado Constitutivo de la Unión de Naciones Suramericanas", Artículo 3, párrafo q).

tener una visión común de la región sobre el problema de defensa, ayuda en la confianza mutua y el énfasis es puesto en el aspecto de cooperación, entrenamiento y equipamiento. Una base industrial común en el área de Defensa”<sup>6</sup>.

Como resultado final del primer encuentro del Consejo, que reunió a la totalidad de los Ministros de Defensa de los 12 países miembros, se estableció una declaración final en la que entre los aspectos más importantes, se reafirmó la unidad de objetivos que persiguen alcanzar los países integrantes del CDS, en la perspectiva de construir una zona de paz y cooperación. De igual forma, se ratificó el respeto a la soberanía, integridad e inviolabilidad territorial de los Estados, la no intervención en sus asuntos internos y la autodeterminación de los pueblos.

Los objetivos generales planteados para este incipiente Consejo de Defensa se basan en tres aspectos concretos:

- ✓ Consolidar Suramérica como una zona de paz, base para la estabilidad democrática y el desarrollo integral de nuestros pueblos, y como contribución 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 el Caribe.
- ✓ Generar consensos para fortalecer la cooperación regional en materia de defensa.

Como una primera medida para el logro de los objetivos recién indicados, el CDS se ha planteado una agenda de acción a corto plazo a

concretarse durante los años 2009 y 2010. Este Plan de Acción se desarrolla en cuatro ejes o lineamientos; estos son:

- ✓ Políticas de defensa.
- ✓ Cooperación militar, acciones humanitarias y operaciones de paz.
- ✓ Industria y tecnología de defensa.
- ✓ Formación y capacitación.

Para cada una de estas áreas de trabajo, a su vez, se han establecido una serie de iniciativas específicas. El detalle de los alcances de cada una de ellas se encuentra en la “*Declaración de Santiago de Chile*”.

De acuerdo a los objetivos planteados para el Consejo, el organismo que se genera no pretende asumir funciones militares por sí mismo, si no que sólo busca generar espacios de diálogo y coordinación para avanzar en conjunto en materias de defensa y transparentar adquisiciones militares efectuadas por los países miembros.

#### - **Seguridad en Sudamérica.** • **Situación actual.**

El fin de la guerra fría produjo un quiebre en el orden mundial existente desde el término de la Segunda Guerra Mundial. El mundo bipolar se transformó en unipolar creándose un desequilibrio en el sistema internacional, donde la hegemonía la ejerce Estados Unidos, sin que ningún país, ni organización internacional pueda oponérsele con verdadera efectividad. En particular, para Sudamérica, se dio un cambio en los intereses geopolíticos de los países. La gran amenaza común, representada por las ideologías comunistas que luchaban por internarse y controlar los pueblos de

6.- Canciller de Brasil Celso Amorim. Conferencia de prensa 11 de diciembre de 2008.

la región, pierde fuerza y se desmorona de un momento a otro. Los regímenes militares que se establecieron en varios de los países de Sudamérica como única forma eficaz para enfrentar esta amenaza dan paso a sistemas democráticos durante la última década del siglo XX.

Las preocupaciones de los países durante el período de la guerra fría provocaron desviar la atención hacia la lucha contra las ideologías foráneas. El alineamiento de los países frente a un enemigo común, representado por el comunismo, mantuvo marginado a un segundo plano los problemas internos en la región. Con el fin de este período, nuevamente las relaciones internacionales comienzan a centrarse en los problemas al interior del continente.

Aun cuando es posible afirmar que Sudamérica, en comparación con otras regiones, goza de un grado aceptablemente bueno de estabilidad y paz en el ámbito de las relaciones interestatales, existen muchas materias sin resolver y que impiden alcanzar un nivel de integración mayor, indispensable para lograr el incremento de los niveles de seguridad continental. A este concepto de conflictos "clásicos" entre los países se debe agregar además las llamadas nuevas amenazas, representadas por el terrorismo internacional, el narcotráfico, la inmigración ilegal, el tráfico de armas, entre otras.

El proceso de la globalización, que cada vez se torna más amplio y representa una apertura a las oportunidades de desarrollo especialmente en materias económicas, significa también una apertura hacia las amenazas externas. Hoy se puede decir que nadie está ajeno a nada; lo que afecta a una región en particular, inevitablemente tendrá repercusiones en otra. La rapidez de las comunicaciones y lo

amplio de ellas, sumado a la interdependencia que genera la globalización, en todo orden, hacen prácticamente imposible que los efectos de un problema o amenaza queden circunscritos a un territorio en particular. Este fenómeno no puede dejar de considerarse al estudiar la situación actual de seguridad en Sudamérica.

A los problemas antes mencionados debemos agregarle otro factor, que para el caso de Sudamérica es relevante. Este tiene relación con las dificultades internas existentes y que en muchos casos representan el problema de fondo y principal obstáculo de los estados para alcanzar los niveles de desarrollo anhelados.

Con todo, podemos visualizar la existencia de seis grandes debilidades generalizadas en los países de Sudamérica y que crean condiciones de vulnerabilidad para la seguridad, ante las diversas amenazas existentes en la región. Estas son:

- Diferencias bilaterales por problemas históricos de soberanía, ya sean territoriales o marítimos.
- Diferencias de visiones políticas en las relaciones internacionales.
- Problemas de corrupción al interior de los Estados.
- Altos niveles de pobreza y gran desigualdad social.
- Proceso de Globalización desmesurado que facilita la expansión de las amenazas sin estar adecuadamente preparados para enfrentarlas.
- Bajo nivel de integración y coordinación interestatal.

Las condiciones existentes en Sudamérica y que acá se han indicado como factores de debilidad son las que hacen preciso un sistema de integración que permita un trabajo coordinado y eficaz para hacer frente a las amenazas a la seguridad de la paz regional.

Habiendo reconocido la importancia de la existencia de una unión verdadera entre las naciones como único camino para una integración eficaz y con ello el logro del anhelado desarrollo, debo mencionar que la situación en Sudamérica hace que estemos lejos de alcanzar un nivel óptimo de unificación, ni siquiera medianamente óptimo. A modo de ejemplo tenemos que, por un lado, los problemas históricos bilaterales no resueltos entre naciones están siempre latentes, y por otro lado puede apreciarse que generalmente la visión política de Venezuela, Bolivia y Ecuador difieren en forma importante de la del resto de los actores de la región, a lo que se agrega el intento de aprovechar las instancias multilaterales de integración, como UNASUR, para tratar temas bilaterales o temas de interés desde una perspectiva particular de algunos países, como por ejemplo el caso de las bases estadounidenses en Colombia. Todos ellos son factores que ponen freno a las intenciones de alcanzar un mayor nivel de integración.

- **Amenazas actuales y futuras.**

Se ha mencionado que la guerra fría marcó un quiebre en la forma en que se producen las relaciones internacionales a nivel global y por cierto también a nivel de Sudamérica. Este quiebre hace una diferencia también en la forma en que se analizan las amenazas a la seguridad; de esta manera, se distinguen las amenazas tradicionales, consideradas y heredadas del período de la guerra fría, y las nuevas amenazas, en las que se agrupan las que han emergido con posterioridad a ese período. Dentro de la clasificación de amenazas tradicionales, y que afectan

actualmente a la seguridad regional, encontramos las diferencias históricas que han existido en la delimitación fronteriza entre los estados vecinos en Sudamérica. La mayoría de estos problemas de soberanía son ya de larga data y se mantienen sin existir un mayor avance, renaciendo cada vez que algún estado busca obtener un dividendo político de estas diferencias. Sin duda que aunque en la región no se ha visto afectada por guerras internas en las últimas décadas, las diferencias en la delimitación de fronteras representa una amenaza permanente a la paz en Sudamérica.

El otro factor que afecta a la seguridad mundial es el generado por las consideradas como las "nuevas amenazas". Éstas, a nivel hemisférico, son mencionadas y clasificadas en la "Declaración sobre Seguridad en las Américas" de la O.E.A. de octubre del 2003, siendo plenamente aplicable y coincidente con la situación particular de Sudamérica.

En base a estas identificaciones de las amenazas, el investigador y cientista político Raúl Benítez propone el siguiente ordenamiento para ellas<sup>7</sup>:

- Amenazas "duras" a la seguridad: terrorismo, delincuencia organizada transnacional, narcotráfico, corrupción, lavado de dinero, tráfico ilícito de armas.
- Amenazas de origen social con impacto en la seguridad: la pobreza.
- Amenazas provenientes de la naturaleza y la salud: desastres naturales, deterioro del medio ambiente y HIV – SIDA.
- Amenazas contra la integridad de las personas, originadas por causas sociales, pero realizadas por grupos

7.- Benítez Manaus, Raúl. "La nueva seguridad hemisférica. Después de México ¿hacia dónde?" en el Boletín de la Red de Seguridad y Defensa de América Latina, Año II, Número 13, Noviembre/Diciembre de 2003, Pág. 4.

de crimen organizado, como la trata de personas.

- Amenazas "On Line": delitos cibernéticos.
- Amenazas provenientes del transporte de productos peligrosos, desechos tóxicos, petróleo y material radioactivo.
- La amenaza por la posible posesión de armas de destrucción masiva por personas o grupos terroristas que puedan actuar en el hemisferio.

Como se puede observar, el conjunto de amenazas actuales es amplio, diverso y creciente. Son estas particularidades las que nos obligan a extender lo que entendemos hoy por concepto de seguridad.

Si bien antes sólo se consideraba la amenaza tradicional, es decir la posibilidad de que un país transgrediera las fronteras de otro y se produjera una disputa territorial, ahora, con el conjunto diverso de amenazas, pareciera ser que el tema de la seguridad dejó de ser un asunto exclusivamente militar, para pasar a ocupar espacios en lo policial, lo político, lo económico y en lo social. Si se observa el conjunto de amenazas citadas en la "Declaración de Seguridad de las Américas", son pocas las que podrían ser enfrentadas a través del empleo exclusivo de las Fuerzas Militares.

• **Avances e intentos por mejorar la seguridad en la Región.**

Si bien hasta la fecha no existe una política de seguridad regional, ha habido esfuerzos por encontrar puntos de acuerdo y coordinación para alcanzar la paz e incrementar los niveles de seguridad en la región. En la última etapa del siglo XX vemos como fue posible superar las diferencias interestatales en materias de soberanía entre los países de

Sudamérica. Se puede mencionar los problemas entre Brasil y Argentina, superados finalmente en el acuerdo de 1991; o la crisis entre Chile y Argentina, superada pacíficamente tras el tratado de Paz y Amistad de 1984; o las diferencias entre Perú y Ecuador resueltas en 1998.

Sin duda que el éxito en lograr acuerdos pacíficos entre los estados ha sido fundamental para mantener las condiciones de paz que han caracterizado a la región sudamericana en las últimas décadas. No obstante, y como ya se ha mencionado, para enfrentar las múltiples amenazas actuales se hace preciso la unión de los poderes y la acción transversal entre los países. Los esfuerzos en conjunto que han existido a nivel sudamericano son más bien reducidos. Las asociaciones internacionales en esta materia son pocas y en su mayoría limitadas en cuanto a los países que la componen o en cuanto a los objetivos a lograr.

Si bien la mayoría, o al menos las más relevantes, de las organizaciones o acuerdos internacionales en Sudamérica son de orden comercial, tales como el MERCOSUR o la Comunidad Andina de Naciones (CAN), existen otras instancias que sí han hecho un esfuerzo por abordar los temas de seguridad regional, aunque no siempre con buenos resultados. De ellos los más relevantes, que aunque no necesariamente se enmarcan en UNASUR, de alguna manera han contribuido a coordinar los esfuerzos para el logro de la paz en Sudamérica, es el caso de los siguientes acuerdos:

- Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR).
- Mecanismo Permanente de Consulta y Concertación Política (Grupo de Río).

- Organización de Estados Americanos (O.E.A.).
- Consejo de defensa UNASUR.

**- Política de Seguridad al Interior de UNASUR.**

**• Potencial de UNASUR para una Política de Seguridad Regional.**

Se ha indicado ya que dentro de los propósitos planteados para UNASUR se encuentra el de construir, de manera participativa y consensuada, un espacio de unión y encuentro para abordar temas de defensa y seguridad a nivel regional. La creación del Consejo de Defensa Sudamericano es el primer esfuerzo por lograr objetivos en este ámbito; sin embargo, es sólo un comienzo de un camino que se vislumbra lleno de dificultades.

Para que una iniciativa avance hacia el logro de objetivos que aporten a todo un continente, en especial para un área tan compleja como lo es la defensa y seguridad, debe, necesariamente, basarse en instituciones u organizaciones sólidas, creíbles y consolidadas que respalden sus decisiones y apoyen sus acciones desde su concepción hasta su materialización. Lamentablemente, este no es el caso de UNASUR y el Consejo de Defensa Suramericano.

UNASUR tuvo su origen como una nueva estructura de integración, ideada por Venezuela y apoyada por Brasil quién además asumió su liderazgo. Mostrándose, inicialmente, como una alternativa que permitiría aunar los esfuerzos en pos del logro de intereses comunes, en poco tiempo fue seguida por el resto de los países de la región. No obstante, luego del entusiasta inicio, lo que parecía una buena alternativa comenzó a mostrar sus debilidades producto de varios factores:

- En primer lugar, la particular diferencia de visión política que se

presentan en la región ha hecho que permanentemente surjan caminos divergentes, tanto en los propósitos como en la forma para alcanzar la tan preciada integración. En general, se podría decir que se presentan dos tendencias marcadas al interior de la región. Por un lado, están quienes ven al proceso de integración como un medio para alcanzar el desarrollo; por otro lado, aquellos países que se identifican con la llamada corriente bolivariana, liderados por Venezuela y que pretenden hacer de la integración un mecanismo para involucrar al resto de los países de la región en temas de sus intereses particulares, en especial contrarios a EE.UU.

- Un segundo aspecto que entorpece el desarrollo de UNASUR es la falta de un liderazgo real y efectivo. Brasil ha sido quien ha llevado la batuta mientras ha podido, pero cada vez que aparecen conflictos de intereses, su capacidad de liderazgo se hace insuficiente para lograr la convergencia de ideas entre los países de Sudamérica.
- Otro factor que ha sido preponderante dentro de las dificultades de UNASUR se refiere a la permanente utilización del escenario internacional que brinda la organización para exponer temas internos o aspectos de intereses particulares para sólo una parte de los países miembro, en busca de respaldo fuera de las respectivas fronteras. Lo anterior puede generar diferencias y climas de conflictos al interior de la organización, tal como se evidenció, por ejemplo, cuando el presidente Chávez trató de colocar en la agenda de UNASUR el tema de las bases norteamericanas en Colombia.

Otro cuestionamiento que se le hace a UNASUR y en particular a sus pretensiones con el CDS es que muchos no ven mayores diferencias con lo que ya aportan otras organizaciones internacionales ya existentes, en especial la OEA, en materias de coordinación para la defensa y seguridad interestatal. Más bien da la impresión que hay un sector que busca en la organización un mecanismo para minimizar la participación de EE.UU. en cualquier materia que involucre a los países sudamericanos, aun cuando la creación de nuevas organizaciones no signifique ningún aporte a lo que ya se estaba logrando a través de otros organismos.

Con los inconvenientes que se vislumbran para el trabajo de UNASUR, sería pretencioso decir que esta organización tiene una potencialidad para constituir una política de seguridad regional efectiva. De igual forma, el pensar en un sistema regional de defensa parece aún más improbable en el contexto político internacional actual de Sudamérica.

- **Consecuencias desde la perspectiva nacional.**

Una integración sub-continental podría implicar para Chile, al igual que para el resto de los países, grandes oportunidades; pero al mismo tiempo desafíos que superar e inconvenientes que aceptar. En particular para el caso de UNASUR, y tal como se esbozó en el punto anterior, se advierte que el escenario actual no es favorable para alcanzar un proceso de integración que contribuya efectivamente a las pretensiones chilenas, y difícilmente lo será en el futuro. No obstante, a continuación se mencionan algunas ideas de los beneficios que el país podría obtener, en el caso de llegar a materializarse una política de seguridad regional efectiva.

En primer término, para lograr un desarrollo interno, en todos los ámbitos, es mandatorio contar con una región estable y con una condición de paz garantizada. Esto permitiría, por ejemplo, atraer inversionistas extranjeros sin temor al fracaso por situaciones ajenas al mercado comercial o facilitar la incorporación a tratados internacionales, cada vez más necesarios en el mundo globalizado. El contar con una Política regional de seguridad seria y eficaz se traduce en una garantía de estabilidad a ojos extranjeros.

Como segundo aspecto debemos considerar el combate al narcotráfico. Chile en los últimos años ha sufrido los efectos de esta amenaza de manera creciente. Inevitablemente se ve involucrado en un continente en que el tráfico de drogas alcanza los más altos niveles y dado lo lucrativo que representa el negocio, la lucha por minimizarlo se torna altamente compleja produciéndose el llamado "efecto globo": al presionar por un lado se expande por otro. En este contexto Chile ha pasado a ser una ruta alternativa a las tradicionales utilizadas para exportar la droga fuera del continente. Para hacerle frente se destinan grandes cantidades de recursos monetarios y humanos y aún así los resultados están lejos de los niveles esperados. Si una Política de Seguridad de UNASUR permite efectivamente coordinar los esfuerzos para disminuir esta amenaza atacándola desde sus bases, sin duda que Chile se vería beneficiado ahorrando esfuerzos y disminuyendo este flagelo que cada vez afecta más a la sociedad chilena.

Otro aspecto en que Chile podría conseguir dividendos a través de una Política de Seguridad es en el combate al terrorismo. Esta amenaza en Chile, últimamente se ha presentado mimetizada dentro de movimientos

sociales tales como las organizaciones indígenas. Es claro que estos movimientos han sido apoyados por agentes externos y extranjeros, tornándose cada vez más violentos. En este aspecto, una organización internacional para el combate y desarticulación de estos movimientos infiltrados en la sociedad, pero de alcance internacional, permitiría a Chile contar con una herramienta bastante más poderosa que el enfrentamiento de manera individual.

Una cuarta área en que Chile podría buscar beneficios, dice relación con el reconocimiento de tratados y acuerdos de fronteras. Históricamente Chile ha respetado este tipo de acuerdos y las diferencias que ha debido enfrentar en materias limítrofes han sido originadas por el cuestionamiento de ellos por parte de otros estados. Si una Política de Seguridad pudiese, de alguna manera, validar este tipo de tratados y acuerdos, sería una forma más de respaldar los límites fronterizos con el consiguiente beneficio para quien los reconoce y respeta, en este caso Chile.

Se han visualizado algunas de las ventajas más importantes o inmediatas que una Política de Seguridad dentro del marco de la UNASUR, traería para Chile; sin embargo, también podrían existir inconvenientes o situaciones desfavorables para el país.

Necesariamente, el incorporarse a organizaciones multinacionales exige involucrarse en situaciones complejas de las que de otra manera se mantendría cierta distancia o una participación más bien pasiva ya que no afectan de manera directa al país. Las actuales diferencias entre Venezuela y Colombia o entre Venezuela y EE.UU., por ejemplo, podrían dejar de ser un asunto ajeno a Chile y verse en la necesidad de involucrarse en busca de una solución con las probables

desventajas que de ellos se desprendan en materia de relaciones internacionales.

Por otro lado, existe también el riesgo de que problemas bilaterales o internos se conviertan en asuntos regionales, en desmedro de los intereses de Chile.

- ***Posibles medidas para optimizar los alcances de la Política de Seguridad para Chile.***

Los alcances que pudiera tener una Política de Seguridad Sudamericana afecta a todos los países que componen la región y aunque no necesariamente beneficia a todos por igual, el saldo sería positivo para todos desde el punto de vista del mejoramiento de las condiciones de seguridad y defensa colectiva. Sin embargo, asumiendo un punto de vista desde la perspectiva particular de Chile y considerando ciertos aspectos propios de la realidad política, social, económica y militar del país, se hace recomendable identificar aquellos aspectos que debiesen tomarse en cuenta a la hora de redactar y aceptar los alcances de esta Política de manera de, por un lado, optimizar los beneficios que de ella pudiera obtener Chile, y por otro, minimizar los efectos negativos que ella pudiera generar.

Chile ha renovado últimamente gran parte de su material de defensa contando con un buen equipamiento en relación a la mayoría de los países de la región; sin embargo, estas capacidades obedecen a un criterio de desarrollo de fuerzas en base a ciertas hipótesis de conflicto determinadas, entre las cuales no se considera la defensa o participación en acciones militares fuera del país, a excepción de sólo ciertas operaciones de paz bajo el mandato de la ONU. Bajo este esquema, no sería conveniente que dentro de una Política de Seguridad

regional, se contemple la eventual participación de medios militares en escenarios fuera de los ya contemplados en la Política de Defensa Nacional.

Un segundo punto a tener en cuenta, es respecto a las relaciones intranacionales. Cada país tiene una realidad distinta en cuanto a las relaciones entre civiles y militares, por lo que pareciera utópico aplicar criterios comunes que marquen la pauta de cómo éstas deben ser. Para el caso particular de Chile, el tema puede ser especialmente sensible y se encuentra en un muy buen proceso de entendimiento en base al respeto a la institucionalidad y el derecho. Dado lo complejo del tema y a las repercusiones que pudiera generar, pareciera ser altamente conveniente que no se considerara la posibilidad que una política externa asumiera un rol mediador en este tipo de materias propias de cada país.

Chile ha incrementado su interrelación con países fuera de la región, en materia comercial y militar, especialmente. Esta condición exige mantener una estrecha relación y acercamiento a dichos países, en especial con Estados Unidos y la Comunidad Europea. Particularmente en temas de seguridad y defensa, sería altamente beneficioso para Chile que la Política de Seguridad de UNASUR contemplara puentes de acercamiento y cooperación con dichos actores. Si, por ejemplo, se abriese una nueva alternativa de colaboración con la OTAN, a través de UNASUR, podría significar nuevas posibilidades de recibir apoyo de esa organización en cuanto a experiencias, suministro de repuestos y equipamiento para nuestro país.

#### - Conclusiones.

Uno de los efectos del fenómeno de la globalización en que hoy se ve

envuelto el mundo entero, es el de producir que las fronteras entre los países se presenten altamente permeables frente a las amenazas actuales a la seguridad. Lo anterior provoca, a su vez, que ningún país pueda sentirse exento de las consecuencias de tales amenazas. Ante tal situación, el trabajo mancomunado y coordinado de los países sudamericanos a través de procesos de integración regional se hace indispensable para hacer frente a estas amenazas de manera efectiva.

En Sudamérica no existe un instrumento vigente, eficaz e íntegro que aúne los esfuerzos de los países de la región en los ámbitos de la defensa y seguridad. Algunos organismos como la OEA y el Grupo de Río son de carácter general y para todos los países de América. Otros como el TIAR han perdido validez internacional.

El Consejo de Defensa Sudamericano, recientemente creado al interior de UNASUR, es una instancia que aspira a la coordinación de las políticas de defensa y seguridad regional y eventualmente podría convertirse en un camino hacia la creación de una Política de Seguridad sub-continental; sin embargo, de las reuniones efectuadas hasta la fecha sólo se han obtenido lineamientos generales, sin verse aún resultados concretos para enfrentar amenazas a la seguridad regional tales como narcotráfico, terrorismo, falta de confianza mutua, problemas humanitarios, entre otros.

Las diferencias de visión de integración que existe entre los países sudamericanos, la falta de liderazgo real y la inconsecuencia entre lo que se dice y lo que se hace de ciertos gobernantes, son algunos de los factores que han hecho que UNASUR hoy parezca más un peso sobre las espaldas que una real ayuda para generar desarrollo en la región. Como consecuencia de lo anterior, el Consejo de Seguridad de UNASUR y sus incipientes esfuerzos por encontrar

métodos para combatir las amenazas a la seguridad, aunque pudiendo ser un buen inicio, hoy está lejos de constituir una Política de Seguridad efectiva para Sudamérica.

No obstante lo indicado en el párrafo anterior, de constituirse una Política de Seguridad dentro de UNASUR, ésta podría tener implicancias positivas para nuestro país, tales como: 1) Estabilidad regional en Sudamérica, 2) Esfuerzo mancomunado en el combate al narcotráfico, 3) Mayor apoyo internacional para el combate al terrorismo, 4) Mayor respaldo internacional de acuerdos y tratados fronterizos. Por otra parte, existirían también aspectos desfavorables, éstos podrían ser: 1) Verse innecesariamente involucrado en problemas internacionales que hasta ahora son ajenos a nuestro país, 2) Riesgo de llevar asuntos netamente bilaterales o internos, al concierto internacional de Sudamérica

En materia de defensa, hablar de una conformación de fuerzas combinadas de defensa regional no tiene mayor sentido en la actualidad. El enemigo común que otrora estuviera representado por la amenaza comunista, hoy ya no existe. Una Política de Seguridad debiese procurar la creación de espacios para la

conformación de mecanismos que permitan fortalecer la cooperación regional y que, principalmente, se complemente con los avances ya logrados por organismos internacionales preexistentes, tales como la OTAN, TIAR, USSOUTHCOM, en vez de desperdiciar esfuerzos redundando en lo que ya existe y funciona.

Si Chile pretende que UNASUR y su Consejo Sudamericano de Defensa se consoliden como herramientas útiles y eficaces para lograr una integración real, debe tomar una posición más activa y buscar acercamientos con otros países, en especial con Brasil, para que se establezca un liderazgo efectivo dentro de la organización. Se requiere que se planteen objetivos claros y bien delimitados de manera de evitar que las ideas de los países del llamado eje bolivariano asuman el control de UNASUR y la lleven a convertirse en un instrumento político, a cambio de un proyecto para la unión de esfuerzos para combatir las amenazas y lograr el desarrollo. De lo contrario, UNASUR, y su Consejo de Defensa, se transformarán en un organismo que, lejos de contribuir al desarrollo, se convertirá en un imán de problemas internacionales y estados adversarios, que hoy Chile no tiene y no quiere tener.

\* \* \*



Consejo de UNASUR.

## BIBLIOGRAFÍA

1. Ávila Roldán, Moisés. "Oposición crítica cumbre de UNASUR". 18 de septiembre 2008. <http://www.elcomercio.pe/>
2. Berzosa, Carlos y Bustelo, Pablo. "Estructura Económica Mundial". Madrid, editorial Síntesis, 2ª edición, 2001.
3. Cope, John A. y Mora, Frank O. "Hemispheric Security: A New Approach". Washington, Universidad de Defensa Nacional de los EEUU (NDU). Febrero 2009.
4. Ebensperger, Karin. "América Latina y las tensiones de nunca acabar" 20 de junio 2009. <http://www.emol.com/>
5. Democracia en América Latina, "Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos". Buenos Aires, Alfargua, 2004.
6. Dieterich, Heinz. "La integración Militar del Bloque Regional de Poder Latinoamericano". Caracas, Alcaldía de Caracas, 2004.
7. Ibarra Galvis, Sandra. "Integración de las naciones sudamericanas. Viabilidad del proyecto de unificación y efectos en la economía colombiana". Barcelona, Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales, Universidad de Barcelona, noviembre 2008.
8. Krauze, Enrique. "El poder y el delirio". Caracas, Editorial Alfa-Venezuela, 2008.
9. Le Dantec, Francisco. "El Consejo de Defensa Sudamericano y los desafíos para formular un pensamiento estratégico común". Santiago, Revista Defensa Global, Editorial Aurora de Chile, Año 2, N° 3, 2009.
10. Mires, Fernando. "Al Borde del Abismo. El Chavismo y la contrarrevolución antidemocrática en nuestro tiempo". Caracas, Editorial Debate, 2007.
11. Monserrat Herrera, Carol. "El Consejo Suramericano de Defensa: Retos en el contexto Político Regional". Cartagena, Centro de Estudios Hemisférico de Defensa, julio 2009.
12. Ortega P, Rodolfo. "La seguridad internacional y la prevención de conflictos en América del Sur". Santiago, Revista Defensa Global, Editorial Aurora de Chile, Año 2, N° 3, 2009.
13. Ottone, Ernesto. "La integración bloqueada de América Latina". 28 de agosto 2009, <http://www.emol.com/>
14. Rodríguez Larreta, Aureliano. "Sudamérica, ante el populismo y la dispersión". Madrid, revista Política Exterior N°123, Estudios de Política Exterior S.A., mayo 2008.
15. Rojas Aravena, Francisco. "Argentina, Brasil y Chile: integración y seguridad". Santiago, editorial Nueva Sociedad, 1999.
16. Rojas Aravena, Francisco. "Cooperación y Seguridad Internacional en las Américas". Santiago, editorial Nueva Sociedad, 1999.
17. Salinas Burgos, Hernán. "Pacto de no agresión militar". 5 de octubre 2009, <http://www.emol.com/>
18. Shifter, Michael y Joyce, Daniel. "Bolivia, Ecuador y Venezuela, refundación andina". Madrid, revista Política Exterior N°123, Estudios de Política Exterior S.A., mayo 2008.
19. Singh, Anoop. "Stabilization and reform in Latin America: A macroeconomic perspective on the experience since the early 1990s". FMI, 2005.
20. Thauby García, Fernando. "Requiem para UNASUR". 20 de septiembre 2009. <http://www.latercera.cl/>
21. Thauby García, Fernando. "Aquelarre en Bariloche". 31 de agosto 2009. <http://www.latercera.cl/>

**Páginas WEB consultadas durante la investigación:**

22. ALCA – Área de Libre Comercio de las Américas. [http://www.ftaa-alca.org/alca\\_s.asp](http://www.ftaa-alca.org/alca_s.asp)
23. CAN - Comunidad Andina. <http://www.comunidadandina.org/>
24. Centro Latino Americano de Ecología Social – CLAES. <http://www.integracionsur.com/>
25. MERCOSUR. <http://www.mercosur.int/msweb/>
26. OEA – Organización de Estados Americanos. <http://www.oas.org/>
27. UNASUR – Unión de Naciones Suramericanas. <http://www.uniondenacionessuramericanas.com/>