

Alineamientos y posiciones de Argentina y Chile frente al esquema de seguridad hemisférico.

Mariano Del Pópolo y Felipe García Scrimizzi.

Cita:

Mariano Del Pópolo y Felipe García Scrimizzi (2017). *Alineamientos y posiciones de Argentina y Chile frente al esquema de seguridad hemisférico. XII Jornadas de Sociología. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.*

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-022/555>

Alineamientos y posiciones de Argentina y Chile frente al Esquema de Seguridad Hemisférico

Mariano Del Pópolo¹

Felipe García Scrimizzi²

XII Jornadas de Sociología (UBA)

Eje Sociología del Poder, el conflicto y el cambio social

Mesa 111: Defensa, Geo-economía, Medioambiente y Derechos Humanos, áreas en disputa y en construcción

Resumen

El trabajo tiene por objetivo realizar un análisis comparativo de los alineamientos y posiciones de Argentina y Chile frente al Esquema de Seguridad Hemisférico en el siglo XXI, haciendo especial énfasis en el período 2008-2015. Utilizando como marco conceptual las nociones desarrolladas por Alejandro Frenkel, es posible determinar que ambos países han tomado iniciativas diametralmente opuestas en relación a las instancias continentales. En este sentido, la Argentina adoptó una postura de resistencia crítica frente al esquema hemisférico, mientras que Chile asumió un comportamiento de apoyo explícito como forma de vinculación con el entramado interamericano. Los resultados evidenciados a partir de dichas comparaciones pueden ser realmente esclarecedores si se pretende vislumbrar el porvenir de las relaciones bilaterales estratégicas de los dos países en materia de Defensa y las chances de fortalecer la cooperación entre dos actores claves de la sub-región suramericana.

Palabras clave: Argentina - Chile - Defensa - Esquema hemisférico.

Introducción

El presente análisis pretende inmiscuirse en las posiciones adoptadas por Argentina y Chile frente a la esencia, vigencia y/o utilidad del Esquema de Seguridad Cooperativo Hemisférico (ESCH) y su agenda durante el período 2008-2015. Este esquema tuvo su origen con el fin de la Guerra Fría y las posteriores aspiraciones norteamericanas catalogadas como “neomonroístas” o “de retorno al panamericanismo”. El despliegue de esta estrategia consistió en la revitalización de la OEA y la puesta en práctica de la denominada “diplomacia de cumbres presidenciales” con el fin de marcar la agenda comercial a través del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) y la agenda de

¹ Lic. en Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires. E-mail: mariano.delpopolo@gmail.com

² Lic. en Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires. E-mail: felipe.garcia.scrimizzi@gmail.com

Defensa por intermedio de las sucesivas Conferencias de Ministros de Defensa de las Américas (CMDA) y de la creación de la Comisión de Seguridad Hemisférica (CSH)³.

En palabras de Winer, “la revitalización de la OEA (es decir, el aprovechamiento norteamericano para la sociabilización de su doctrina entre las Fuerzas Armadas de la región) se consideraba indispensable para promover una concepción compartida de los riesgos de post Guerra Fría”⁴. Uno de los lineamientos del ESCH tuvo su institucionalización concreta a través de herramientas como las Medidas de Fomento de la Confianza y la Seguridad (MFCS) y de los acuerdos de tipo ministerial, mientras que el otro eje se basó en el intercambio periódico entre civiles y militares abocados a temáticas vinculadas a la Seguridad, así como también en ejercicios combinados y en la presencia norteamericana en el extranjero⁵.

Para poder esbozar un diagnóstico sobre las diferencias y similitudes observadas en el accionar de ambos Argentina y Chile frente al ESCH se parte de la clasificación desarrollada por Frenkel, el cual establece tres posicionamientos posibles ante el esquema hemisférico: de “apoyo explícito”, de “resistencia crítica” y de “acomodamiento”⁶.

En el caso del “apoyo explícito” no existen controversias entre los Estados y los preceptos establecidos por la potencia extra-regional (la posición de Estados Unidos). Esta postura aboga por el sostenimiento del *status quo* e incluso por la ampliación de las funciones de las herramientas de la Seguridad hemisférica como la Comisión de Seguridad Hemisférica (CSH) de la OEA, la Junta Interamericana de Defensa (JID) o el Colegio Interamericano de Defensa (CID). En este sentido, Colombia, Paraguay, Chile y Perú son identificados como referentes de este posicionamiento⁷.

En segundo término, en cuanto a la posición de “resistencia crítica”, ésta consiste en la manifestación de intereses, prioridades y valores distintos a la posición hegemónica. Este alineamiento propone una revisión integral del Sistema Interamericano de Defensa poniendo en tela de juicio su esencia (íntimamente vinculada a la potencia hegemónica) y su vigencia. Argentina junto a los países suramericanos del ALBA-TCP (Venezuela, Bolivia y Ecuador) pueden ser considerados como integrantes de este conjunto⁸.

Por último, la posición de “acomodamiento” se materializa cuando, luego de realizar un análisis

³ Winer, Sonia. “La estrategia de Estados Unidos y su proyección sobre América del Sur”. Serie Documentos de Trabajo N°14, EDENA, 2013. Pp. 1-17.

⁴ Winer, Sonia. *Doctrina de Inseguridad Mundial*. Buenos Aires: Prometeo, 2015. p. 131.

⁵ Ídem.

⁶ Frenkel, Alejandro. “Fuimos hermanos. Acuerdos y divergencias de los países de la Unasur frente a la seguridad hemisférica”. *Cartografías del Sur*, N° 3, Abril, 2016. Pp. 92-113.

⁷ Ídem.

⁸ Ídem.

de costo-beneficio, enfrentar a Estados Unidos no resulta conveniente. De esta forma, la postura oscila en un sentido pragmático entre las posiciones de resistencia y apoyo. En definitiva, esta actitud responde en priorizar los intereses propios sin confrontar directamente con la potencia extra-regional. El mayor exponente de esta posición en la sub-región suramericana es, sin lugar a dudas, Brasil⁹.

Al interior del entramado analítico mencionado anteriormente, Argentina y Chile son ubicados en posiciones diametralmente opuestas. En este sentido, un estudio de los pormenores de las posturas adoptadas por ambos países resulta significativo para comprender las dinámicas en el marco de la Seguridad hemisférica y para establecer una serie de criterios que permitan visibilizar las posibilidades de éxito con las que cuenta la agenda bilateral de cooperación en Defensa y otras experiencias como el Consejo de defensa Suramericano (CDS) de la UNASUR.

Posición de la República Argentina: un caso de resistencia crítica

La política de Defensa en la República Argentina estuvo caracterizada, desde la apertura demoliberal en 1983, por un amplio consenso interpartidario en pos de terminar con la añeja tradición intervencionista de las Fuerzas Armadas en el sistema político del país. Asimismo, se intentó dar por finiquitada la influencia de la Doctrina de Seguridad Nacional y concretar un fuerte control civil de la institución castrense. Estos comunes denominadores presentes entre sectores políticos y sociales dieron como resultado el denominado “consenso básico en materia de Defensa” que aun habiendo enfrentado un sinnúmero de obstáculos, sigue vigente en la República Argentina.

De esta manera se erigen tres ejes, denominados por Eissa como “principios liminares”, los cuales describen los aspectos que se han mantenido prácticamente inmutables en la política de Defensa de todos los gobiernos argentinos desde el retorno de la democracia hasta la actualidad. A saber: “a) La supresión de las hipótesis de conflicto que requieren la utilización de las Fuerzas Armadas con los países vecinos; b) La separación entre Defensa Nacional y Seguridad Interior; y c) El gobierno civil de la política de Defensa”¹⁰. Estos elementos han permitido la implementación de un “control civil por supervisión” inédito en la región. Asimismo, los mecanismos de supervisión sufrieron una notable expansión durante los gobiernos kirchneristas a través del fortalecimiento y la jerarquización de la estructura orgánico-funcional del Ministerio de Defensa¹¹.

Con la llegada del kirchnerismo al poder en el año 2003 se dio comienzo a un proceso de fuertes

⁹ Ídem.

¹⁰ Eissa, Sergio. “La política de Defensa como política pública: el caso argentino (2005-2010). *RBED*, vol. 1 N° 1, JUL/DEZ, 2014. p. 169.

¹¹ Battaglino, Jorge. “Políticos y militares en los gobiernos de la nueva izquierda suramericana”. *Política y Gobierno*, vol. XXII, núm. 1, enero-junio, 2015. p. 34.

críticas al régimen interamericano de Seguridad entendiendo al mismo como una construcción hegemónica ofrecida e instalada por los Estados Unidos. Esta nueva fase fue inaugurada por un alineamiento con el grupo ALADI en pos de promover una Junta Interamericana de Defensa (JID) no operativa y por la suspensión del envío de cursantes al Colegio Interamericano de Defensa (CID). Al mismo tiempo, se evidenció una clara visión con respecto al Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR) cuando Jorge Argüello (embajador ante las Naciones Unidas durante el período 2007-2011) planteó que este tratado “ha quedado sepultado en el Atlántico Sur” (en clara referencia a la Guerra de Malvinas)¹².

Durante la IX CMDA desarrollada en 2010, la ex Ministra Garré fue tajante al considerar que la labor de la JID en los últimos cinco años no había satisfecho las expectativas y dejó a entrever que no bastaba sólo con trabajar en el fortalecimiento del organismo sino que también era necesaria una reforma¹³. Es necesario subrayar que en el año 2006 la JID se había transformado oficialmente en una entidad de la OEA a raíz de la aprobación de su Estatuto durante el trigésimo segundo período extraordinario de sesiones, el 15 de marzo de 2006 en Washington D.C. Al mismo tiempo, Garré manifestó que “cualquier reforma de esta u otra instancia de cooperación hemisférica que se genere debe reconocer la existencia de los mecanismos subregionales existentes y en desarrollo, como lo es en nuestro caso el Consejo de Defensa de la UNASUR”¹⁴. Finalmente, la ministra culminó su presentación ofreciendo a la Argentina como sede de una conferencia especial para debatir el tema, con representantes de las carteras de Defensa y Cancillerías de todos los países miembros. Esta propuesta fue aprobada y quedó plasmada en el punto 6 de la Declaración de la IX CMDA¹⁵.

En mayo de 2011, el Estado argentino propuso una moción ante el CDS de la UNASUR con el objetivo de que el bloque le solicitase a la OEA la convocatoria de una conferencia especial para la revisión del Sistema Interamericano de Defensa (SID). Esta moción fue argumentada por el entonces Ministro de Defensa argentino, Arturo Puricelli, al declarar que es necesario “superar un sistema interamericano concebido en función de los intereses de países no suramericanos, como Estados Unidos y Canadá, mediante una reformulación global que contemple la visión de la UNASUR”¹⁶. Borda sostiene que ante estas declaraciones, el entonces Secretario General de la OEA, José Miguel Insulza Salinas (2005-2015), minimizó la situación argumentando que la

¹² Merke, Federico. “Política exterior argentina y elección institucional: La OEA en el espejo de la UNASUR y el Mercosur”. *Pensamiento Propio*, N° 39, Enero-Junio, Año 19, 2014. p. 363.

¹³ Frenkel, Alejandro., op. cit.

¹⁴ *Ibíd.*, p. 104.

¹⁵ *Ídem.*

¹⁶ Borda, Sandra. “Multilateralismo en transición: La UNASUR”. *Anuario de la Integración Regional de América Latina CRIES*, N° 10, 2014. p. 236.

intención de la OEA no era competir con la UNASUR¹⁷.

Al año siguiente, se produciría la presentación de un detallado análisis acerca del futuro y la misión del SID por parte de la Misión Permanente de la República Argentina ante la OEA. Dicho documento se focaliza en la visión del Estado argentino sobre la vigencia de los instrumentos del Sistema Interamericano y, especialmente, en el rol de la JID en el siglo XXI. El análisis de la representación argentina remarca la existencia de un “anacronismo político institucional” en el seno de la JID que fracasa en reflejar, a nivel hemisférico, un esquema constituido sobre la base de la representación y la conducción civil de la Defensa. Al mismo tiempo, se afirma que el contexto histórico del surgimiento de la Junta había cambiado profundamente y ya no podría sustentarse en las lógicas de la Guerra Fría. En el siglo XXI las instituciones debían avanzar hacia un esquema de “Seguridad cooperativa” y suprimir la idea de “Defensa colectiva” ajustada a las necesidades del conflicto Este-Oeste¹⁸. En paralelo, la misión argentina plantea la necesidad de construir una instancia a nivel continental distinta al JID, que esté conformada por representantes civiles/políticos y no por militares.

Entre las críticas, se destaca la denuncia por parte de la Misión Permanente de Argentina de una posible intervención de la JID en la elaboración de los Libros Blancos en los países de la región. El Estado argentino sostiene que la elaboración de estos documentos “excede el alcance técnico-militar que es el que se le asignó a la JID en la reforma del Estatuto”. También se subraya que el entonces presidente del Consejo de Delegados de la JID, Tte. General Guy Thibault, abordó temas relacionados a la “Seguridad” durante una gira por los países de la región durante el año 2011, excediendo, según la representación argentina ante la OEA, los límites establecidos por los artículos 2 y 3 del Estatuto de la JID: “[...] prestar a la OEA y a sus Estados Miembros servicios de asesoramiento técnico, consultivo y educativo sobre temas relacionados con asuntos militares y de Defensa [...]” (Estatuto de la JID, 2006 citado en Misión Permanente de la República Argentina ante la OEA, 2012:4). El Estado argentino remarca en reiteradas ocasiones a lo largo del documento el abordaje de cuestiones de “Seguridad” por parte del Presidente del organismo (como el crimen organizado y su adhesión al enfoque de seguridad multidimensional) que, según la visión argentina, exceden a cuestiones de “Defensa”¹⁹.

Finalmente, se esgrimen las conclusiones y recomendaciones, entre las cuales la Misión

¹⁷ Ídem.

¹⁸ Misión Permanente de la República Argentina ante la Organización de Estados Americanos. “Posición argentina con respecto a la resolución AG/RES.2632 (XLI-O/11), Futuro de la misión y funciones de los instrumentos y componentes del Sistema Interamericano de Defensa”. Washington D.C. 16 de Marzo, 2012.

¹⁹ Ídem.

Argentina sostiene que la labor de la JID desde la reforma de su Estatuto en 2006 no logra satisfacer las expectativas y no refleja “política ni institucionalmente las orientaciones en materia de conducción y subordinación de instancias militares a la conducción civil” y “tampoco ha contribuido a la consolidación del tratamiento diferenciado de las cuestiones militares y de Defensa de aquellas relativas a la seguridad pública o interna de los Estados”²⁰.

Para la resolución de estas falencias se insta a los miembros de la JID al debate y al reconocimiento “de los mecanismos e instancias subregionales y regionales existentes y en desarrollo en materia de Defensa (por caso, el Consejo de Defensa Suramericano de la UNASUR)” ya que una nueva instancia de alcance hemisférico sólo hallaría razón de ser “como espacio de coordinación interregional complementario y subsidiario de los referidos mecanismos regionales y subregionales existentes”²¹. Es necesario remarcar también que durante los mandatos de Cristina Fernández de Kirchner se retiró al representante del Ministerio de Defensa ante la JID y éste fue reemplazado por un agregado militar de la Embajada argentina en Washington²².

El hecho de que la Argentina haya cuestionado en reiteradas ocasiones la “ampliación” del concepto de Seguridad en las instancias hemisféricas abocadas a la Defensa no significa la negativa a reconocer a estos temas como parte de una realidad compleja y multifacética. En este sentido, el Estado argentino tuvo una activa participación en instancias como la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas (CICAD), en el Comité Interamericano contra el Terrorismo (CICTE) y en el Departamento de Seguridad Pública (DPS) en el seno de la OEA. El dato relevante en estos casos es que la óptica preponderante en Argentina sostiene que deben ser abordados desde la órbita de la Seguridad Interior y no desde la Defensa Nacional. En consonancia con esta idea, López argumenta que “el mantenimiento consecuente de la separación entre ambas funciones se sostiene en el entendido de que por más necesidad de cooperación o de multidimensionalidad que se invoque, no se encuentra ningún provecho en confundirlas y/o en militarizar misiones o funciones cuya naturaleza es tendencialmente refractaria a ese tratamiento, salvo en casos excepcionales”²³.

Otro hito esclarecedor que evidencia la posición de la República Argentina ante los lineamientos de la Seguridad hemisférica fue la creación de la Escuela Suramericana de Defensa (ESUDE) en el seno del Consejo de Defensa Suramericano (CDS) de la UNASUR. Con respecto a esta iniciativa, Araujo afirma que se origina a través de “una petición formal del Estado argentino que el CDS

²⁰ *Ibíd.*, p.7.

²¹ *Ibíd.*, p.8.

²² Merke, Federico., *op. cit.*

²³ López, Ernesto. “El caso de Argentina”. *El concepto y las relaciones multilaterales de Seguridad y defensa en el contexto de la UNASUR*. Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado, UNED, Ministerio de Defensa Nacional de Ecuador, 2012. p.80.

incorpora a su agenda de trabajo [...]”, y en pos de concretar la iniciativa “[...] Argentina, Brasil y Ecuador fueron designados como miembros responsables para presentar a las autoridades del organismo las bases (estatuarias e institucionales) de la ESUDE”²⁴.

En palabras de Hekimian, “Argentina impulsa este proyecto como parte de su objetivo de promover una menor dependencia de los países de la región del Sistema Interamericano de Defensa, que incluye al Colegio Interamericano (CID)”²⁵. Muestra de ello es el argumento esgrimido por la ex Ministra Garré en un seminario desarrollado en noviembre de 2008 en la Ciudad de Buenos Aires y que tuvo también como expositor al ex Ministro brasileño Nelson Jobim. En aquella ocasión la titular de la cartera de Defensa afirmó que la Argentina “considera necesario promover el establecimiento de un Colegio Sudamericano de Defensa [...]” y que “éste podría servir como una importante medida de confianza mutua regional, por ejemplo, capacitando a militares y civiles en Defensa a partir de una concepción regional común y evitando que muchos cuadros de la región deban recurrir a centros de formación externos a ella [...]”²⁶.

En el plano bilateral con Estados Unidos se redujeron los ejercicios militares con sus Fuerzas Armadas y se denegó paulatinamente el ingreso de sus tropas a territorio nacional. Al mismo tiempo, el intercambio con oficiales y suboficiales del país del norte comenzó a mermar y se empezaron a cuestionar los programas educativos para civiles argentinos que llegaban a cursar sus estudios a instituciones de Defensa norteamericanas. En definitiva, la Argentina mantuvo una retórica confrontativa alta, congeló completamente su condición de Aliado Extra-OTAN (negociada y pactada durante el gobierno de Carlos Menem), rivalizó con Estados Unidos en varias cuestiones ligadas a la Seguridad internacional y adoptó también, junto a Brasil y Venezuela, el discurso de la “guerra por los recursos” como una amenaza latente para la región suramericana²⁷. Este diagnóstico vinculado a la defensa de los recursos naturales se transformaría en un tópico fundamental de consenso al interior de la UNASUR y de su CDS para la construcción de una doctrina sub-regional en materia de Defensa. El Estado argentino se transformó rápidamente en el protagonista de muchas de las iniciativas lanzadas en el seno del organismo y aportó nociones doctrinarias claves para el establecimiento de la agenda del Consejo.

Los esfuerzos aunados en el CDS por un actor como Argentina pueden ser entendidos como una

²⁴ Araujo, Javier. Entrevista personal realizada el 11 de junio, 2016.

²⁵ Hekimian, Leonardo. “La política de Defensa, variable estratégica del proceso de integración regional suramericano”. Ponencia preparada para el XI Congreso Nacional de Ciencia Política. UNER. 17 al 20 de julio, 2013. p. 14.

²⁶ Garré, Nilda. “Seminario: Hacia un Consejo Sudamericano de Defensa”. *NuestroMar*, UNTREF, 17 de noviembre, 2008. p.8.

²⁷ Battaleme, Juan. “Realismo periférico y dobles periferias: La política de Seguridad internacional de Chile y Argentina frente al ascenso de Brasil y la preponderancia norteamericana”. *Revista Postdata*, vol.21, N°1, abril-septiembre, 2016. Pp. 11-42.

estrategia de *soft balancing* con el objetivo de sumar consensos y limitar la influencia norteamericana. Este Consejo fue concebido, de acuerdo a la óptica de la elite política argentina, como una herramienta inédita para la generación de espacios autonómicos en un tópico (Defensa Nacional) que durante el decenio de 1990 fue casi monopolizado por la potencia del norte²⁸.

La posición de Chile: apoyo explícito en pos del fortalecimiento del SID

En el plano de la Defensa, Chile atravesó una serie de cambios a partir del año 1990 que incidieron en sus políticas y lineamientos estratégicos en esta área. Con el fin del gobierno militar, las Fuerzas Armadas entraron en una situación de reacomodo en el marco del nuevo gobierno democrático, donde los militares buscaron nuevas funciones para garantizar su supervivencia como institución. Al igual que en otros países de la región, con el fin de la dictadura militar en Chile comenzó un proceso de conducción civil de las Fuerzas Armadas, aunque en comparación con otros países de la región las Fuerzas Armadas del país siguieron contando con una importante autonomía relativa²⁹.

Este proceso fue caracterizado por algunos autores como *“lento, parcial e incompleto”*³⁰ entendiendo que sólo se avanzó en el control civil sobre áreas de la Defensa en las que existía consenso con las Fuerzas Armadas para poder cambiar.

A partir de 1997, Chile comenzó a publicar los Libros de la Defensa Nacional como documento que expresara con claridad y de manera pública la doctrina de Defensa de Chile, que buscó establecer en acuerdo con los sectores militares una delimitación clara entre las tareas y funciones de Defensa nacional y las de Seguridad interior. Sin embargo, en sus distintas ediciones los Libros de la Defensa Nacional adhirieron a la agenda de las denominadas “nuevas amenazas” y la securitización del abordaje de las mismas fundamentalmente a través de las fuerzas encargadas de garantizar la Seguridad interior.

En la última edición publicada en el año 2010 el Libro de la Defensa se estableció que aquellas amenazas definidas como “emergentes”, o “no convencionales” constituían, a priori, problemas a la Seguridad de los Estados y no amenazas en el ámbito de la Defensa, aunque pudiendo convertirse eventualmente en amenazas a la Defensa.

²⁸ Anzelini, Luciano y Castro, Soledad. “Los Estados medianos y la arquitectura de seguridad internacional: Apuntes estratégicos para el caso argentino”. *Revista Postdata*, vol. 17, N° 2, octubre, 2012. Pp. 37-87.

²⁹ Álvarez Veloso, David. “Fuerzas Armadas en Chile: entre la configuración de nuevos roles y la normalización de las relaciones cívico-militares”. Informe final del concurso: El papel de las fuerzas armadas en América Latina y el Caribe. CLACSO, Buenos Aires, 2004.

³⁰ Flisfisch, Ángel y Robledo, Marcos. *Gobernabilidad democrática de la defensa en Chile. Un índice para el período 1990-2010*. 1a edición. Santiago de Chile: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), 2012, p. 47.

Sí definió como amenazas a la Defensa aquellas conocidas como “amenazas tradicionales”, es decir, amenazas de otros actores internacionales “con voluntad manifiesta de causar daño a intereses nacionales”³¹. También se reafirmó que la Seguridad exterior de Chile se garantizaba mediante la diplomacia y la Defensa, la Seguridad interna mediante el orden público y la administración de la justicia y la seguridad ante catástrofes se lograría a través de la protección civil y ambiental.

En el año 2012, durante el gobierno de Sebastián Piñera, se hizo público el documento “Estrategia Nacional de Seguridad y Defensa”, elaborado fundamentalmente por el Ministerio de Defensa Nacional de Chile. El documento que buscó representar las concepciones e ideas estratégicas sobre la Defensa y la Seguridad de la administración que ejerció el gobierno entre 2010 y 2014 no generó los consensos necesarios para llegar a aplicarse. Esto se debió, fundamentalmente, a que la llamada Estrategia implicaba una ruptura con los consensos arribados en materia de Defensa a partir de la llegada al gobierno de la Concertación y que fueron explicitados en los Libros de la Defensa Nacional.

La nueva Estrategia reconocía una explícita vinculación entre las denominadas “nuevas amenazas” y las tareas de la Defensa, entendiendo que algunas de estas amenazas a la Seguridad podían o debían ser abordadas desde el ámbito de la Defensa chilena. Esto implicaba un cambio con la perspectiva sostenida en el Libro de la Defensa de 2010 que si bien adhirió a la noción de las llamadas “nuevas amenazas”, planteó abordarla desde la Seguridad interior. Entonces, la Estrategia Nacional de Seguridad y Defensa reforzaba su alineamiento con la perspectiva de las “nuevas amenazas” pero apelando a la militarización de las mismas, en una mayor sintonía con lo planteado por Estados Unidos.

La Estrategia de Seguridad y Defensa planteó un contexto global en el cual primaba una incertidumbre estratégica producto del incremento del número de potenciales agresores y amenazas “como el narcotráfico, el crimen organizado, el terrorismo, los ciberataques, las migraciones ilegales, la vulnerabilidad energética y la escasez de recursos naturales”³², del aumento de los conflictos intraestatales, el carácter transnacional de las principales amenazas y el condicionamiento del uso de la fuerza por las normas del derecho internacional. Además, el documento definió como interés fundamental la convergencia en Defensa y Seguridad con Estados Unidos: “Chile comparte con Estados Unidos las preocupaciones por los riesgos y amenazas a la seguridad que representan fenómenos como el crimen organizado en todas sus expresiones, los

³¹ Ministerio de Defensa Nacional de Chile. Libro de la Defensa Nacional de Chile 2010, p. 130.

³² Congreso Nacional de Chile. “La Estrategia Nacional de Seguridad y Defensa”. Biblioteca del Congreso Nacional, 2012, p. 4.

ciberataques, el terrorismo y la proliferación de armas. A este respecto, explorará nuevas formas de cooperación, especialmente en el combate al narcotráfico y en el manejo de desastres naturales y antrópicos en Latinoamérica”³³.

Además, en el documento se resaltó la importancia de las Conferencias de Ministros de Defensa de las Américas y de la Junta Interamericana de Defensa. También se destacó la participación de Chile en la CELAC y la UNASUR, fundamentalmente en el Consejo de Defensa Sudamericano. En este sentido, la Estrategia de Seguridad y Defensa reafirmó su alineamiento con los lineamientos de la Declaración de Williamsburg de 1995 que dio lugar al Esquema de Seguridad Cooperativo Hemisférico, pero sin aislarse del proceso de integración sudamericana en materia de Defensa que en ese momento se encontraba avanzando con fuerza.

En el marco del denominado Sistema Interamericano de Defensa, Chile sostuvo su alineamiento con los postulados norteamericanos sin alejarse de las nociones propias que constituyen la doctrina de Defensa de Chile. Como señalamos, los países sudamericanos adoptaron tres posturas frente a los organismos interamericanos de Seguridad: de resistencia crítica, de acomodamiento y de apoyo. Entre los países que sostuvieron una posición de apoyo con los postulados de Estados Unidos, se mencionan a Chile, Colombia, Perú y Paraguay³⁴. En términos generales, estos países apostaron al fortalecimiento del Sistema Interamericano de Defensa y sus organismos y particularmente de la JID, que junto al Colegio Interamericano de Defensa, fueron las instancias más criticadas por países sudamericanos como Argentina, Ecuador, Bolivia o Venezuela.

Respecto a la discusión sobre la reforma del Sistema Interamericano de Defensa y específicamente la Junta Interamericana de Defensa, Chile participó activamente de la misma apoyando las propuestas de reforma con el objetivo de fortalecer dicha institución.

Por un lado, y en sintonía con los lineamientos de su doctrina de Defensa, Chile buscó que en el marco de la reforma se fortalezca la conducción civil de la Junta Interamericana de Defensa a través de la participación de los Ministerios de Defensa y ya no a través de la participación directa de las Fuerzas Armadas.

Por otra parte, Chile apuntó a que con la reforma de la Junta Interamericana de Defensa, este organismo se enfoque con mayor énfasis al tratamiento de las denominadas “nuevas amenazas”, en sintonía con la agenda de securitización de las mismas propuesta por Estados Unidos.

³³ ENSYD. “Consulta de S.E. el Presidente de la República, Sebastián Piñera Echenique, al Honorable Senado de la República sobre la ‘Estrategia Nacional de Seguridad y Defensa 2012-2024’”. Santiago, 28 de Junio de 2012, p. 24.

³⁴ Frenkel, Alejandro., op. cit., p. 99.

Asimismo, es necesario tener en cuenta que la participación de Chile en este debate coincidió con la llegada al gobierno de Sebastián Piñera, quien a diferencia de las administraciones predecesoras propuso una mayor intervención de las Fuerzas Armadas en la lucha contra las llamadas “nuevas amenazas”, perspectiva que fue explicitada en el documento “Estrategia Nacional de Seguridad y Defensa”.

En el año 2009, la delegación chilena en la JID realizó una presentación denominada “La Junta Interamericana de Defensa en la actualidad y la necesidad de romper su paradigma”³⁵. Allí, se manifestó que la organización representaba un anacronismo institucional en tanto que su estructura evocaba a un período de la historia de la región en la que las Fuerzas Armadas contaban con una importante autonomía respecto al poder político, existiendo en ese momento una importante tensión en las relaciones entre civiles y militares. Así, por tradición, las autoridades militares participantes rara vez consultaban o coordinaban con las autoridades diplomáticas los posicionamientos expresados en la JID. De acuerdo a la presentación, en la actualidad las políticas de Defensa se rigen por nuevos paradigmas en los cuales las autoridades militares se encuentran subordinadas al poder civil; esto se evidencia en que la mayoría de los Ministerios de Defensa de los países de la región se encuentran a cargo de funcionarios civiles.

En este sentido, la propuesta oficial de la delegación fue la de encaminar el organismo hacia una reforma en la que los miembros de la JID representen a los Ministerios de Defensa, con el fin de consolidar el control de los civiles sobre las Fuerzas Armadas. Asimismo, la propuesta contemplaba fortalecer el vínculo entre los jefes militares de delegaciones y los representantes permanentes ante la OEA mediante una mayor articulación de los Ministerios de Defensa y de Relaciones Exteriores para que ambos equipos representaran una sola posición. Esta reforma debía verse acompañada por una mayor articulación entre la Junta Interamericana de Defensa y el Secretario de Seguridad Multidimensional de la OEA, lo que pondría fin a la tradicional autonomía de la JID y encuadraría al organismo en la perspectiva de la Seguridad multidimensional y del combate a las llamadas “nuevas amenazas”, bajo la premisa de que estas problemáticas no pueden ser resueltas ni por las Fuerzas de Seguridad ni por las Fuerzas Armadas únicamente, sino que se debe apostar a la acción conjunta de las mismas.

Al año siguiente, y como señalamos anteriormente, se desarrolló la IX Conferencia de Ministros de Defensa de las Américas. En esta instancia se presentó la propuesta acordada por Argentina, Brasil y el Secretario General de la OEA Miguel Insulza para reestructurar la JID. Frente a esta propuesta y reafirmando la posición sostenida anteriormente, el Ministro de Defensa

³⁵ Cope, John A. “Reforma a la Junta Interamericana de Defensa”. Strategic Forum, No. 258/S, Agosto de 2010, Institute for National Strategic Studies, National Defense University, Washington D.C.

Nacional de Chile Jaime Ravinet sugirió que la representación de los Estados en la JID sea asumida por los Ministerios de Defensa³⁶.

Al año siguiente se realizó la Tercera Conferencia Anual Sudamericana de Defensa (South Dec III) en Santiago de Chile, donde participaron el Presidente de la JID Teniente General Guy Thibault, el Comandante del Comando Sur norteamericano y autoridades de Defensa de Chile, Argentina, Brasil, Bolivia, Colombia, Ecuador, Panamá, Paraguay, Uruguay, Perú y México. En esta instancia, el Presidente de la JID realizó una exposición donde abordó los debates previos sobre la reestructuración de ese organismo, en relación con el tema que convocaba a la reunión que era el de Asistencia Humanitaria y Respuesta a Desastres³⁷.

La exposición del Presidente de la JID se orientó hacia la posibilidad de que como parte de su reestructuración, la JID aborde nuevas problemáticas consideradas dentro de la agenda de las llamadas “nuevas amenazas” destacando la importancia de la coordinación en materia de ayuda en casos de desastres naturales. En esta misma línea, el Comandante del Comando Sur propuso una “mayor coordinación” en el ámbito militar y de Defensa en lo referido a desastres naturales. Por otra parte, el Ministro de Defensa de Chile Andrés Allamand expuso la Estrategia Nacional de Seguridad y Defensa de Chile, que como señalamos proponía un mayor abordaje militar de las llamadas “nuevas amenazas” y, dentro de estas, de la asistencia en caso de desastres naturales.

Por otra parte, en el marco de las Conferencias de Ministros de Defensa, Chile ocupó un importante rol y mostró su alianza con Estados Unidos apoyando las distintas medidas que la potencia promovió; asimismo, distintas iniciativas encabezadas por la delegación chilena fueron también apoyadas por Estados Unidos.

En la VIII Conferencia, realizada en Canadá en Septiembre de 2008 se aprobó en la declaración final a propuesta de Estados Unidos la creación de un grupo de trabajo regional para mejorar la comunicación, coordinación, preparación y respuesta a los desastres naturales o no naturales³⁸. En la IX Conferencia realizada en Bolivia, en el año 2010, Chile, Estados Unidos, Colombia, Perú y República Dominicana presentaron una propuesta titulada "Fortaleciendo las asociaciones en apoyo de la asistencia humanitaria y ayuda en caso de desastres naturales" para la implementación de un mecanismo de colaboración entre los Ministerios de Defensa con el objeto de fortalecer las

³⁶ “Avances y retrocesos en la cumbre sobre seguridad y defensa” <http://seguridadydefensa.com/informes/avances-y-retrocesos-en-la-cumbre-sobre-seguridad-y-defensa-22552.html>

³⁷ “INFORME DEL PRESIDENTE DE LA JID SOBRE SU PARTICIPACIÓN EN LA TERCERA CONFERENCIA ANUAL SUDAMERICANA DE DEFENSA (SOUTH DEC III), CELEBRADA EN SANTIAGO DE CHILE” <http://scm.oas.org/IDMS/Redirectpage.aspx?class=CP/CSH/INF&classNum=289&lang=s>.

³⁸ “Reunión sobre seguridad regional de países del Hemisferio Occidental” <http://archives.uruguay.usembassy.gov/usaweb/2008/08-412ES.shtml>.

capacidades militares de asistencia humanitaria en apoyo a autoridades civiles en respuesta a la solicitud de un Estado afectado por un desastre natural³⁹.

En la X Conferencia de 2012 se aprobó la propuesta de “Mecanismo de Intercambio de Información sobre Capacidades de Apoyo a Desastres Naturales” presentada por el grupo de trabajo sobre respuesta a desastres naturales encabezado por Chile y apoyada por Estados Unidos⁴⁰. Entre los países que votaron a favor de esta iniciativa se encontraban Canadá, Chile, Colombia, Costa Rica, República Dominicana, Estados Unidos, México, Perú, Paraguay, entre otros; en contra votaron Argentina, Bolivia, Brasil, Ecuador, Nicaragua, Surinam y Venezuela.

En la XI Conferencia, Chile volvió a officiar de relator en el tema de cooperación en capacidades de búsqueda y rescate en desastres naturales; previo a dicha reunión el entonces Ministro de Defensa Nacional de Chile Jorge Burgos se reunió con su par norteamericano Chuck Hagel quien manifestó su apoyo y agradecimiento por el importante rol que cumplía Chile en materia de Defensa y Seguridad regional y por el apoyo brindado a Estados Unidos en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas⁴¹.

En este sentido, podemos señalar que Chile ocupó un rol fundamental en estas instituciones encabezando las iniciativas que buscaron consolidar un sistema hemisférico de asistencia en caso de desastres naturales que fortaleciera las capacidades militares en esta materia, con el apoyo explícito y en sintonía con Estados Unidos y otros Estados de América del Sur como Perú, Colombia o Paraguay.

Consideraciones finales

Durante los gobiernos de Cristina Fernández de Kirchner se criticó en reiteradas ocasiones el carácter anacrónico y la visión de instituciones como la JID, el TIAR y el CID, y al mismo tiempo, se reivindicó el surgimiento del CDS en América del Sur. Si bien en la IX Conferencia de Ministros de Defensa de las Américas del 2010, algunos países manifestaron la necesidad de debatir las misiones y funciones de los distintos organismos del SID, esta iniciativa no llegó a concretarse. La OEA, a través de la Resoluciones 2632 y 2745 intentó tomar cartas en el asunto pero al día de hoy los debates tampoco se han materializado. Más allá de estos intentos fallidos, la Argentina logró exponer con claridad su posición tanto en el CDS como en la OEA e instaló el debate en la agenda

³⁹ ACTA DE CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES, IX CMDA. Santa Cruz de la Sierra, Bolivia, 22 al 25 de Noviembre 2010, <http://www.resdal.org/experiencias/conf-ministros-am-2010.html>.

⁴⁰ Allamand: "En América se ha logrado despejar la probabilidad de conflictos interestatales" <http://www.emol.com/noticias/nacional/2012/10/08/563731/allamand-se-ha-logrado-despejar-la-probabilidad-de-conflictos-interestatales.html>.

⁴¹ “Escuchando a Mr. Hagel” <http://www.laizquierdadiario.com/Escuchando-a-Mr-Hagel>.

interamericana.

Es importante señalar también que la posición crítica hacia la esencia, utilidad y vigencia de los instrumentos hemisféricos que forman parte del SID cuenta con algunos antecedentes históricos que pueden rastrearse, incluso, en un período anterior al ascenso del kirchnerismo al poder. A comienzos del decenio de 1990, una gran parte de los integrantes de la comunidad académica especializada en temas de Defensa en la República Argentina (cuyos exponentes luego ocuparían cargos durante la gestión kirchnerista) asumió una posición discordante con la visión estratégica que Estados Unidos intentaba propiciar en el hemisferio.

Una clara muestra del descontento con la postura norteamericana durante la década de 1990 se puede observar en el accionar de Patiño Mayer (ex embajador ante la OEA). El diplomático argentino se opuso en reiteradas ocasiones a definir al crimen organizado y al narcotráfico como amenazas a la Seguridad interna e incluso instó a los Estados Unidos a utilizar sus propias Fuerzas Armadas en territorio norteamericano de acuerdo con el mensaje que ellos mismos intentaban promover en América Latina⁴². Esta posición crítica se mantuvo en pie gracias al consenso construido en el decenio de 1980 entre los sectores sociales y el poder legislativo, lo que permitió a la Argentina conservar (no exenta de recurrentes obstáculos) la vigencia de las Leyes de Defensa Nacional y Seguridad Interior.

El desencadenamiento de los sucesos históricos acaecidos luego de la derrota en Malvinas y el acentuado debilitamiento de los militares permitieron que el Estado argentino, gracias a un amplio pacto interpartidario y social, se dote rápidamente de instrumentos jurídicos tendientes a fortalecer la conducción civil de las FFAA. Con el correr de los años el país transformó su modelo de gobierno político de la Defensa en un ejemplo para la región y tuvo un rol protagónico en las distintas iniciativas de cooperación en Defensa a nivel hemisférico y sub-regional al momento de confeccionar sus agendas e instalar nuevos debates.

Chile, por su parte, participó activamente de las distintas discusiones que se dieron en el Sistema Interamericano de Defensa y particularmente en la Junta Interamericana de Defensa. En estas instancias, Chile sostuvo una posición de apoyo respecto a Estados Unidos, la principal potencia participante en el esquema.

Respecto a la discusión de la reestructuración de la JID, Chile apoyó la reforma de este organismo en vistas a fortalecer la conducción civil y la participación de los Ministerios de Defensa, en consonancia con su doctrina de Defensa nacional. Sin embargo, los cuestionamientos

⁴² Ministerio de Defensa. “Jornadas FES-CEEPADE 2010: Consejo de Defensa Suramericano y Conducción Política de la Defensa”. Jornadas internacionales de reflexión y análisis. 8 y 9 de junio. Ministerio de Defensa. Buenos Aires, República Argentina, 2010.

de Chile siempre tuvieron en mira reformar el organismo para fortalecer el Sistema Interamericano de Defensa, entendiendo que este esquema institucional representa una determinada distribución relativa de poder en la que Estados Unidos es la potencia dominante.

Asimismo, Chile participó de las distintas instancias del SID promoviendo una agenda que planteaba, en alineamiento con Estados Unidos, un mayor abordaje de las llamadas “nuevas amenazas”. En este sentido, Chile se destacó en lo referido a la asistencia en casos de desastres naturales, proponiendo una mayor militarización de este asunto tanto en las Conferencias de Ministros de Defensa de las Américas como en la Conferencia Anual Sudamericana de Defensa.

De esta manera, podemos afirmar que la activa participación de Chile tendió a legitimar y fortalecer el Sistema Interamericano de Defensa, aun cuando participó de las discusiones apoyando la reestructuración de la JID. En el marco de esta participación, Chile también participó apoyando los lineamientos y el liderazgo norteamericano en el SID, particularmente en un contexto de fuerte crítica a este liderazgo por parte de los denominados gobiernos posneoliberales.

El diagnóstico que es posible confeccionar luego de este breve análisis comparativo confirma la importancia de analizar las prioridades de ambas agendas en materia de Defensa. Si bien Argentina y Chile han desarrollado fuertes lazos de cooperación luego de sus respectivas aperturas demoliberales nada indica con certeza que estos puedan profundizarse o detenerse. Para poder discriminar potenciales ámbitos para la integración es menester conocer los intereses estratégicos de cada Estado y cómo estos se han evidenciado al momento de llevar la discusión en las instancias hemisféricas. Tampoco puede omitirse el tipo de relacionamiento con la potencia extra-regional, ya que éste representa un factor clave al momento de pronosticar el éxito o el fracaso de cualquier iniciativa de cooperación bilateral o multilateral. Como resultado suelen obtenerse más interrogantes que certezas por lo que se torna absolutamente necesario profundizar estos ejercicios comparativos que puedan, con mayor o menor exactitud, vislumbrar la suerte de la vinculación de dos actores claves del Cono Sur como Argentina y Chile.

Bibliografía

- Anzelini, Luciano y Castro, Soledad.** “Los Estados medianos y la arquitectura de seguridad internacional: Apuntes estratégicos para el caso argentino”. *Revista Postdata*, vol. 17, N° 2, octubre, 2012. Pp. 37-87.
- Álvarez Veloso, David.** “Fuerzas Armadas en Chile: entre la configuración de nuevos roles y la normalización de las relaciones cívico-militares”. Informe final del concurso: El papel de las fuerzas armadas en América Latina y el Caribe. CLACSO, Buenos Aires, 2004.
- Battaglini, Jorge.** “Políticos y militares en los gobiernos de la nueva izquierda suramericana”. *Política y Gobierno*, vol. XXII, núm. 1, enero-junio, 2015. Pp. 3-43.
- Battaleme, Juan.** “Realismo periférico y dobles periferias: La política de Seguridad internacional de Chile y Argentina frente al ascenso de Brasil y la preponderancia norteamericana”. *Revista Postdata*, vol.21, N°1, abril-septiembre, 2016. Pp. 11-42.
- Borda, Sandra.** “Multilateralismo en transición: La UNASUR”. *Anuario de la Integración Regional de América Latina CRIES*, N° 10, 2014. Pp. 223-247.
- Congreso Nacional de Chile.** “La Estrategia Nacional de Seguridad y Defensa”. Biblioteca del Congreso Nacional, 2012.
- Cope, John A.** “Reforma a la Junta Interamericana de Defensa”. Strategic Forum, No. 258/S, Agosto de 2010, Institute for National Strategic Studies, National Defense University, Washington D.C.
- Eissa, Sergio.** “La política de Defensa como política pública: el caso argentino (2005-2010)”. *RBED*, vol. 1 N° 1, JUL/DEZ, 2014. Pp. 162-184.
- ENSYD.** “Consulta de S.E. el Presidente de la República, Sebastián Piñera Echenique, al Honorable Senado de la República sobre la ‘Estrategia Nacional de Seguridad y Defensa 2012-2024’”. Santiago, 28 de Junio de 2012.
- Flisfisch, Ángel y Robledo, Marcos.** Gobernabilidad democrática de la defensa en Chile. Un índice para el período 1990-2010. 1a edición. Santiago de Chile: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), 2012.
- Frenkel, Alejandro.** “Fuimos hermanos. Acuerdos y divergencias de los países de la Unasur frente a la seguridad hemisférica”. *Cartografías del Sur*, N° 3, Abril, 2016. Pp. 92-113.
- Garré, Nilda.** “Seminario: Hacia un Consejo Sudamericano de Defensa”. *NuestroMar*, UNTREF, 17 de noviembre, 2008.
- Hekimian, Leonardo.** “La política de Defensa, variable estratégica del proceso de integración regional suramericano”. Ponencia preparada para el XI Congreso Nacional de Ciencia Política. UNER. 17 al 20 de julio, 2013. Pp. 1-20.
- Merke, Federico.** “Política exterior argentina y elección institucional: La OEA en el espejo de la UNASUR y el Mercosur”. *Pensamiento Propio*, N° 39, Enero-Junio, Año 19, 2014. Pp. 353-381.
- Ministerio de Defensa de la República Argentina.** “Jornadas FES-CEEPADE 2010: Consejo de Defensa Suramericano y Conducción Política de la Defensa”. Jornadas internacionales de reflexión y análisis. 8 y 9 de junio. Buenos Aires, República Argentina, 2010.
- Ministerio de Defensa Nacional de Chile.** Libro de la Defensa Nacional de Chile, 2010.
- Misión Permanente de la República Argentina ante la Organización de Estados Americanos.** “Posición argentina con respecto a la resolución AG/RES.2632 (XLI-O/11), Futuro de la misión y funciones de los instrumentos y componentes del Sistema Interamericano de Defensa”. Washington D.C. 16 de Marzo, 2012.
- López, Ernesto.** “El caso de Argentina”. *El concepto y las relaciones multilaterales de Seguridad y defensa en el contexto de la UNASUR*. Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado, UNED, Ministerio de Defensa Nacional de Ecuador, 2012. Pp. 71-80.
- Winer, Sonia.** *Doctrina de Inseguridad Mundial*. Buenos Aires: Prometeo, 2015.
- Winer, Sonia.** “La estrategia de Estados Unidos y su proyección sobre América del Sur”. Serie Documentos de Trabajo N°14, EDENA, 2013. Pp. 1-17.