



1. INTRODUCCIÓN

Tradicionalmente pragmático en su política exterior, Chile se dispone a afrontar una etapa decisiva entre las potencias regionales, que se inicia con la llegada del centro derecha al palacio de la Moneda.

Entre las aspiraciones hegemónicas de Brasil, y la expansión del populismo vinculado al eje bolivariano, la diplomacia chilena tendrá que esforzarse para encontrar un nuevo equilibrio, que no se podrá alcanzar sin una combinación de firmeza, diálogo y sentido práctico. Es probable que Santiago mantenga una participación intensa en los proyectos de integración, salvaguardando sus objetivos geopolíticos y económicos. La tarea no resultará sencilla, en un espacio multilateral que se torna cada vez más complejo.

Por encima de todo, Chile tratará de hacer prevalecer sus logros, en cuanto al desarrollo económico alcanzado y a la solidez de unas instituciones democráticas que contrastan por su estabilidad con el resto del continente. De esta forma, será más eficaz su contribución a generar espacios comunes, especialmente en aspectos de tanta importancia como la seguridad y la defensa.

La redefinición geopolítica vendrá determinada por cómo evolucione el mar de siglas en el que está inmersa la integración regional. UNASUR es el proyecto que concentra las esperanzas de construir la definitiva unidad, reivindicando al mismo tiempo la presencia del subcontinente en un nuevo mundo que se presume multipolar.

Y, en este contexto, es donde puede resultar decisiva la participación chilena.

Una acreditada eficacia en la gestión, política y económica, es la mejor carta de presentación del país transandino. Y una de las mayores aportaciones que puede realizar al fortalecimiento de la cohesión entre las sociedades suramericanas.

Sobre todo, teniendo en cuenta las diferencias entre sus miembros, que arrojan dudas sobre el éxito de UNASUR en el medio plazo.

2. POLÍTICA EXTERIOR EN EL FINIS TERRAE: UNA BREVE MIRADA DESDE EL BICENTENARIO

Acaban de concluir en Chile las celebraciones de los primeros doscientos años como república independiente.

En un análisis retrospectivo, hay dos acontecimientos fundamentales, que han determinado el carácter de sus relaciones exteriores. El primero es la Guerra del Pacífico, a finales del siglo XIX. Cien años más tarde, se produjo el segundo, la dictadura militar del General Pinochet.

Entre 1879 y 1884, tres países se disputaron con encono un rincón de tierra, a la sombra de los Andes y junto al gran Pacífico. Aún hoy lamentan en Bolivia la pérdida del mar, arrebatado por los “rotos” en el desenlace de la controversia por el pago de aranceles a la exportación de salitre. Los contados buques que le restan a la armada boliviana apenas perturban la tranquilidad de algunos cientos de aymaras que viven, en pequeños poblados, junto al lago Titicaca; donde pescan unos sabrosos pejerreys, crecidos en las aguas más altas del planeta.

Perú, el otro perdedor, se vio forzado a abandonar las tierras de Arica y Tarapacá, renunciando a la soberanía de estas dos provincias a favor del vecino del Sur. A pesar de los tratados suscritos para fijar los límites terrestres y marítimos, la Guerra del Salitre ha condicionado las relaciones de vecindad en la zona, introduciendo la cuestión territorial como un asunto particular y diferenciado en la política continental de Chile.

En esta contienda empezó a fraguarse la personalidad transandina, en cuanto a sus relaciones con un entorno complejo. Emergía un país fuerte, consciente de su empuje, que se reflejaba en una significativa ganancia territorial, puesto que el mapa chileno se ensanchó en una franja de tierra equivalente a la tercera parte de la superficie original.

3. SUIZA EN EL PACÍFICO

El carácter chileno se ha ido forjando en un entorno geográfico dominado por el océano a un flanco, la imponente cordillera al otro, el desierto y el helado Sur. Polinesio, antártico y americano es el país del *finis terrae*, donde en un tiempo todo acababa. Los habitantes de esta angosta y prolongada lengua de tierra han desarrollado una idiosincrasia similar a la isleña, sintiéndose alejados y desconectados de los países que lo rodean.

En la década de los sesenta, se autodefinían como los suizos americanos. Una incipiente decadencia económica era entonces el contrapunto a una situación de estabilidad política e institucional, con tres décadas sin intentonas golpistas¹. Los mandatarios chilenos recibieron la influencia legalista de Andrés Bello², que impuso un escrupuloso respeto a la letra de los

¹ Desde la que protagonizó el General Blanche en 1932, para derrocar un gobierno socialista que solamente llevaba tres meses en el poder.

² Principios de derecho internacional, volumen IV. Versión digital de la edición realizada por Atalaya, Buenos Aires, 1946. Disponible en

acuerdos firmados con otros países. Al desaparecer la dictadura pinochetista, esa tradición legalista se ha puesto de manifiesto a través de las cláusulas democráticas, imprescindibles para Chile en cualquier tratado, mediante las cuales se expresa una inequívoca voluntad de respetar las instituciones democráticas en las relaciones internacionales.

Así pues, la pretendida réplica Suiza en el pacífico iba construyendo su identidad mirando al Oeste. El océano era la esperanza, la oportunidad de establecer vínculos sólidos con el resto del planeta. Era también una escapatoria a al influjo de las montañas, que aumentaban la sensación de aislamiento respecto al continente, a los núcleos comerciales y de influencia política a nivel mundial. La proyección hacia el mar significaba una evasión de las tensas relaciones fronterizas. Y, al mismo tiempo, una oportunidad para reanudar el mercadeo con la otra orilla, reviviendo el envío de minerales a China y la India del siglo XIX.

Ya en los tiempos de Diego Portales³, el dominio del Pacífico Sur fue una aspiración muy presente en la política chilena, debido a la posición estratégica y a la gran cantidad de recursos pesqueros y naturales que contiene⁴.

El país austral ha desarrollado la percepción de una realidad propia, diferente, a veces enfrentada e incompatible con la de sus vecinos. La apuesta por la apertura al exterior, con el libre comercio como principio irrenunciable, ha encontrado rechazo de gobiernos y corrientes de opinión en Suramérica. Es comprensible pues que la política exterior se haya imbuido del pragmatismo que ha caracterizado a sus habitantes desde que Chile irrumpió como estado independiente, hace ya dos siglos⁵.

4. DEL AISLAMIENTO A LA CONCERTACIÓN

Durante casi dos décadas, las que permaneció bajo el férreo mando de Pinochet, la comunidad internacional dio la espalda al país andino⁶.

Pero la transición democrática le sirvió para recuperar credibilidad y prestigio ante los ojos de los principales actores internacionales. Una estabilización institucional sin titubeos en la transición política, el satisfactorio desempeño del modelo económico, y la coincidencia de intereses con las principales potencias y organismos multilaterales, hicieron de Chile un aliado fiable y un interlocutor solvente. Conscientes de la nueva posición que iba ocupando

<http://bib.cervantesvirtual.com/servlet/SirveObras/12482845330137170754846/index.htm>. Con acceso el 23 de diciembre de 2010.

³ Véase Bernardino Bravo Lira (ed), Diego Portales, el hombre y su obra. La consolidación del gobierno civil, Editorial Andrés Bello, Santiago, 1989.

⁴ Véase Raúl Sanhueza y Ángel Soto, "Chile en el contexto del Pacífico: marcos conceptuales para la política exterior de Chile hacia el Asia Pacífico", UNISCI Discussion Papers, nº 21, octubre 2009.

⁵ Véase Miryam Colacrai i Maria Elena Lorenzini, "La política exterior de Chile, ¿excepcionalidad o continuidad? Una lectura combinada de 'fuerzas profundas' y tendencias", ConFinés de Relaciones Internacionales y Ciencia Política, vol. 1, nº 2, 2005. Páginas 45-63.

Disponible en la dirección <http://confines.mty.itesm.mx/articulos2/ColacraiLorenzini.pdf>, con acceso el 30 de noviembre de 2010

⁶ En 1978, la mediación pontificia evitó una guerra con Argentina, a causa del denominado conflicto del Beagle.

en la escena internacional, los gobiernos de la concertación impulsaron una orientación multilateral muy definida, situándose sin ambages en el ámbito occidental⁷.

Este posicionamiento acarreó ciertos costes en cuanto a la imagen del país en el subcontinente, puesto que las aspiraciones desarrollistas despiertan recelos en amplios sectores de opinión, donde se interpreta la proyección transoceánica como una actitud algo desdeñosa hacia los vecinos.

Hay quien ve a Chile “como el alumno más aventajado de la clase, pero como el peor compañero”⁸. La ambigüedad que se atribuye a la diplomacia chilena es uno de los reproches que se repiten con más insistencia. Los críticos también culpan a Santiago de abrir puertas a la intromisión de Washington en los procesos de integración regional.

Si bien la posición oficial de la Moneda ha sido formalmente “americanista”, la realidad impuso que los proyectos continentales fueran desplazados por el afán globalizador en las prioridades asignadas a la cancillería.

Michelle Bachelet declaró en varias ocasiones que no podían involucrarse de lleno en organizaciones regionales, si ello suponía renunciar a unas reformas económicas que han traído tan buenos resultados, aproximando a Chile a los países de mayor desarrollo. Desde el primer momento, los dirigentes de la Concertación comprendieron que la situación del país no permitía renunciar a la defensa de la apertura económica ni al libre comercio.

El país ha resistido con entereza las consecuencias de la crisis financiera global, hecho que ha contribuido a afianzar la línea aperturista de la política económica también en el cambio de gobierno.

5. MÁS ESTADO Y MEJOR MERCADO

Por tanto, el gabinete del primer presidente concertacionista, Patricio Aylwin, aceptó la mayor parte del modelo económico que diseñó José Piñera. No se promovió entonces una ruptura con los principios que llevaron a Chile los tecnócratas educados en Harvard y Chicago. Por el contrario, Aylwin planteó una reorientación del modelo económico que había impulsado el crecimiento del país. Los buenos resultados de esa decisión no tardaron en llegar. El más importante fue, sin duda, la significativa reducción de la pobreza.

La actuación del primer ejecutivo democrático en casi veinte años fue propia de una izquierda pragmática y moderna, influida por la socialdemocracia europea. Supo adaptarse a las necesidades del país, dejando aparte prejuicios y atavismos ideológicos⁹.

⁷ Véase Santiago Escobar (et al) Chile en la Concertación (1990-2010): una mirada crítica, balance y perspectivas, Santiago de Chile, Friedrich-Ebert-Stiftung, 2009.

⁸ Véase Walter Sánchez, “La política vecinal de Chile: Navegando en la bruma”, Anuario de Chile 2004-2005, Santiago de Chile, 2004.

⁹ Véase Patricia Kreibohm, el Cono sur latinoamericano: un nudo de contradicciones, pasiones y tensiones, en VV AA, Escenarios y desafíos para la democracia en 2009: temas para la reflexión y el debate, Fundación Iberoamérica-Europa, Madrid, 2010. Páginas 177-205

En 2009, coincidiendo con uno de los momentos más graves de la crisis económica internacional, la entonces presidenta Michelle Bachelet reiteró en sucesivas intervenciones públicas que se requerían más y mejor mercado y más y mejor Estado. No sólo para salir de



la crisis, sino también para promover el crecimiento de sociedades que se encuentran en disposición de alcanzar importantes cotas de desarrollo¹⁰.

La democracia de mercado se plantea también como un medio de escape a un aislamiento endémico en Suramérica, puesto que reafirma el sistema de alianzas globales de Chile.

En cuanto a la integración regional, la prioridad era fijar un marco de cooperación sin confrontaciones, que eliminara cualquier obstáculo a la inserción de las empresas chilenas en los principales mercados internacionales. En este contexto, Santiago ha mostrado una eficacia poco usual en la región.

Al mismo tiempo, la cancillería ha centrado sus esfuerzos en minimizar las amenazas a la seguridad nacional, derivadas de los contenciosos territoriales que arrastra desde la Guerra del Pacífico.

Al considerar insuficientes los marcos de integración regional, la concertación recurrió a acuerdos bilaterales que mejoraran las relaciones con sus vecinos. El firmado en Maipú, en noviembre de 2009, establece un marco de cooperación entre los dos flancos de la cordillera.

<https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/ci.html>

¹⁰ Véase la intervención inaugural de Bachelet en el Seminario América Latina en la perspectiva estratégica, Santiago de Chile 3 de agosto de 2009. Disponible en <http://www.iiss.org/conferences/strategic-perspectives-on-latin-america/speeches/keynote-address-michelle-bachelet-president-of-chile/>. Con acceso el 23 de noviembre de 2010.

El acuerdo también incluye la construcción de infraestructuras que abran nuevas vías de conexión a través de las montañas, como el túnel ferroviario transandino Central¹¹.

Siguiendo la misma estrategia, Chile firmó una serie de acuerdos de libre comercio, destacando los suscritos con Perú y Colombia. Los tres países forman el “eje del Pacífico”, donde rivalizan los intereses comunes y el ansia de liderar la apertura suramericana hacia el Oeste.

A grandes rasgos, los gobiernos de centroizquierda cumplieron los principales objetivos en política exterior. Se ha consolidado la inserción de Chile en la comunidad internacional, con una participación creciente en organismos multilaterales. En ese periodo, Santiago firmó acuerdos de libre comercio que le sirvieron para garantizar el acceso de los productos chilenos a los principales mercados mundiales, creando un marco de cooperación entre gobiernos y empresas. Algunos autores han denominado este proceso la “apertura unilateral” de Chile¹².

Chile también ha afianzado su seguridad. El Éxito económico le ha proporcionado recursos para continuar la modernización emprendida en las fuerzas armadas. Es un mercado atractivo para sus vecinos, y ha encontrado una posición sólida en el bloque occidental.

Si recurrimos al lugar común, la cabeza de los gobernantes chilenos ha estado siempre en fortalecer las relaciones multilaterales e interoceánicas, y el corazón inclinado hacia un continente que se resiste a asimilar la política exterior transandina.

6. EL ATERRIZAJE FORZOSO DE PIÑERA

Sebastián Piñera es el primer político conservador que accede al palacio de la Moneda en cinco décadas.

Está ya muy próximo el primer aniversario de su triunfo electoral. Recién cumplidos los sesenta y un años, es un demócrata cristiano algo atípico, que ha desalojado a la izquierda chilena de la Moneda, a pesar de la aprobación popular a la gestión de Michelle Bachelet.

La convulsión política, el vuelco electoral del país, fueron seguidos por devastadores movimientos del subsuelo y del mar, que se lanzaba en avalanchas sobre las ciudades costeras. Fue una catástrofe natural que devastó amplias regiones del país, y que obligó a la recientemente estrenada administración aliancista a dedicarse por entero a la reconstrucción de viviendas e infraestructuras. Las intensas réplicas del terremoto se produjeron en el preciso momento en que Michelle Bachelet, la primera mujer que ha dirigido la política chilena, entregaba sus poderes al entusiasta líder de la Alianza en la sede del Senado, junto al puerto de Valparaíso.

¹¹ Los dos gobiernos quisieron zanjar así sus diferencias y evitar posibles conflictos, como el que tuvo lugar en 2004, motivado por la interrupción del suministro de gas a Chile desde territorio argentino. El texto del Tratado de Maipú se puede consultar en www.amersur.org.ar/Integ/TratadoDeMAIPU.pdf. Con acceso el 9 de diciembre de 2010.

¹² Véase Cristian Fuentes, “Balance crítico de la política exterior chilena (1990-2009)”, en Carlos Bascuñán (et al) Más acá de los sueños, más allá de lo posible, LOM, Santiago de Chile, 2009. Páginas 217-256).

Desde la Moneda se dio una respuesta rápida y enérgica a los terremotos y a la crisis de los mineros, hecho que ha aumentado su prestigio. El efecto mediático que tuvo la operación de rescate contribuyó a que Piñera haya adquirido carisma, una de las lagunas que los críticos achacaban a su figura política. Al mismo tiempo, ha logrado proyectar una imagen de gestor solvente y eficaz, apoyado en su constante presencia en la vida política y social del país, y en el énfasis en reforzar los aspectos simbólicos que convocan a sus votantes potenciales. Hasta el momento, se le debe reconocer un éxito arrollador al primer presidente conservador que ha tenido la democracia chilena en el siglo XXI. Sin embargo, el excesivo celo que muestra en su gestión acarrea el riesgo de una deriva hacia un personalismo contraproducente para la coalición de centroderecha.

Piñera se ha propuesto trasladar a la esfera internacional su imagen de hombre comprometido, cercano y dialogante, con polémicos acercamientos a presidentes que encabezan opciones políticas antagónicas. El compromiso personal adquirido con UNASUR indica que la figura del líder conservador será determinante en la política exterior transandina¹³.

Una vez resueltas las dos crisis internas que protagonizaron la actualidad política durante el primer semestre de su mandato, transmitió órdenes para aplicar la practicidad chilena al mantenimiento del sistema regional de equilibrios.

La cancillería aliancista se ha inaugurado con Alfredo Moreno, brillante ingeniero y diplomado en la universidad de Chicago, alumno brillante desde sus estudios de primaria.

De perfil político y profesional muy similar al del presidente, el primer ministro conservador de Exteriores es un empresario exitoso, un eficiente tecnócrata.

Piñera buscaba una extensión de su figura política en la sede santiaguina de la cancillería.

La designación de Alfredo Moreno no ha traído virajes bruscos a las relaciones internacionales de Chile. Los objetivos estratégicos que marca en rojo la agenda del ministro son los mismos que han movido a la diplomacia chilena desde que el país recuperó la democracia: desarrollo económico, multilateralidad e integración regional, en un marco de solución pacífica de conflictos y respeto a las instituciones democráticas. Con especial atención a la superación de los contenciosos limítrofes, y a la conjugación de la seguridad nacional con los requerimientos de los organismos regionales.

7. EL DIFÍCIL EQUILIBRIO DE UNASUR

Chile no participó tan activamente como otros países en impulsar la iniciativa que culminó con la fundación de la Unión Suramericana de Naciones. Sin embargo, se ha sumado con entusiasmo al proyecto, que no parece haber decaído tras el triunfo electoral de Sebastián Piñera. El presidente aliancista ha impuesto su criterio sobre las voces críticas hacia UNASUR en su propia fuerza política, asumiendo el propósito de participar plenamente en el proceso.

¹³ Véase Jorge Bolaños Martínez, "Piñera contra Piñera: la democracia cristiana de Sebastián frente a la tradición liberal de José", en VV.AA., Escenarios y Desafíos para la Democracia en 2009, Fundación Iberoamérica-Europa, Madrid, 2010. Páginas 139-173

De hecho, ha rebajado el nivel de las condiciones que podía plantear en el bloque suramericano.

En la nueva organización se entremezclan los objetivos estratégicos de Brasil, Venezuela y Argentina, que a veces parecen irreconciliables.

Itamarati concibe UNASUR como un vehículo para proyectar su papel de potencia regional. Mientras, en Caracas se contempla UNASUR desde la pretensión de conducir el proceso integrador hacia la órbita bolivariana. El deseo de excluir a Estados Unidos de la toma de decisiones concernientes a la seguridad en el subcontinente atraído a Hugo Chávez hacia la búsqueda del liderazgo en la organización.



Creative Commons Atribución 3.0, no adaptada

El futuro inmediato plantea un escenario condicionado por la necesidad de consolidar el sistema institucional, mientras los tres países que impulsaron el proceso (Venezuela, Brasil y Argentina) mantienen un pulso para que sus respectivos acentos sean los más escuchados en la organización.

Inevitables diferencias políticas e ideológicas están en el origen de la ralentización institucional, que amenaza con impedir una verdadera cohesión¹⁴.

Chávez es consciente de que la mezcla de intereses en UNASUR puede jugar a su favor. En este sentido, hay varias posibilidades para el futuro a medio plazo. Una de ellas es un bloqueo deliberado que impida el despliegue institucional de UNASUR, con el fin de presentar el proyecto bolivariano como el único viable.

8. LA BÚSQUEDA DE LA COHESIÓN DESDE EL PACÍFICO

Por tanto, se requerirá un importante esfuerzo de la diplomacia santiaguina para culminar con éxito el engarce de Chile en el proyecto sur americanista. En cierta forma, la organización es el contrapunto de la estrategia exterior que ha desarrollado la moneda en las últimas dos décadas. Prevalencia de la política sobre las relaciones económicas, restricciones al libre comercio, actitudes y decisiones controvertidas, antiamericanismo exacerbado.

¹⁴ Un claro ejemplo es el difícil acuerdo para designar al nuevo secretario general que sustituya al fallecido Néstor Kirchner.

Las ideas revolucionarias de los bolivarianos y la estrategia de liderazgo regional emprendida por Brasil obligan a Chile a desplegar al máximo sus capacidades negociadoras. Aunque la fragilidad institucional no es una característica exclusiva de estos países, los gobiernos que conforman el núcleo bolivariano de la ALBA (Alianza Bolivariana para los Pueblos de nuestra América) pueden acarrear inestabilidad política al proceso de consolidación de UNASUR.

En primer lugar, porque la integración regional que promueve forma parte de un proyecto ideológico muy definido, ajeno a la moderación imperante en Chile. La trayectoria reciente de la democracia transandina hace que este país sea reacio a participar en veleidades o ensoñaciones revolucionarias. Del mismo modo, no se siente atraído por la configuración de bloques excluyentes, contrarios a una concepción realista y abierta de las relaciones internacionales. Las dos grandes fuerzas políticas del país coinciden en rechazar cualquier iniciativa que suponga aislar a Suramérica de los principales ámbitos de decisión a nivel mundial.

Finalmente, Santiago huye de cualquier síntoma de inestabilidad, si supone una amenaza para la seguridad nacional. En este sentido, la multipolaridad bolivariana produce más recelos que la vinculación con Occidente. Santiago interpreta que la integración continental, la denominada cooperación Sur-Sur, no significan necesariamente la ruptura con el bloque euro atlántico. Sino que, por el contrario, es una consecuencia lógica de la apuesta multilateral e integradora que debe presidir las iniciativas regionales.

Al tiempo que constituyen un bloque en la toma de decisiones en UNASUR, los países adscritos al eje bolivariano son también fuente de inestabilidad política. Sus presidentes acaparan toda la acción de gobierno, y ese carácter personal de los regímenes que lideran los vuelve impredecibles, sobre todo en momentos de mayor incertidumbre social o institucional. Se trata, además, de sociedades divididas en opciones políticas antagónicas, donde no termina de disiparse el peligro de nuevos golpes de estado ni la práctica de la violencia política. La actuación de los dirigentes dificulta en muchas ocasiones la convivencia pacífica en sus países, y constriñe la posibilidad de alcanzar pactos de estado que contribuyan a superar definitivamente los conflictos.

Las crisis que los últimos años han afectado a Bolivia y Ecuador son un claro ejemplo de la situación que describimos.

Si bien UNASUR propicia nuevos cauces de diálogo y mecanismos para la resolución de conflictos, sus instituciones se encuentran aún en una fase inicial de desarrollo. Además, los países miembros se muestran reticentes a ceder soberanía para crear instancias supranacionales, imprescindibles si se pretende construir un verdadero espacio común en América del Sur. El deseo de contar con un foro eficaz para evitar crisis políticas o conflictos civiles ha generado unas expectativas desorbitadas, demasiado optimistas respecto a las capacidades reales de UNASUR.

9. DEMOCRACIAS DISPARES

Por otra parte, varios gobiernos han aprobado leyes polémicas, a veces de dudosa cabida en un sistema democrático. Amplios sectores de la población han expresado su descontento,

difícil de trasladar a los foros multilaterales latinoamericanos por el temor de los países miembros a reavivar disputas internas.

En Venezuela se ha aprobado recientemente la Ley Habilitante, una medida que ha generado una gran polémica en el país. La norma, que entró en vigor a finales del pasado año, permite la legislación presidencial por decreto¹⁵. En Ecuador, se celebrará un referéndum para reformar la Constitución y darle más poderes al ejecutivo, con el pretexto de combatir la inseguridad ciudadana¹⁶.

Resulta evidente que en UNASUR coexisten diferentes concepciones de la democracia. Si bien hasta el momento, estas diferencias no han impuesto grandes obstáculos en el funcionamiento de la organización, podrían condicionar la adopción de resoluciones y políticas coordinadas. Pero, sobre todo, puede obstaculizar el despliegue institucional, limitando la puesta en marcha de los acuerdos que dan sentido práctico a la integración.

La Cláusula Democrática de UNASUR, que concreta el compromiso de los estados miembros con los gobiernos legítimos, elegidos por los ciudadanos, se firmó el pasado mes de noviembre. Cuando ya habían transcurrido más de dos años desde que la organización tomara el relevo a la Comunidad Suramericana de Naciones¹⁷. Al determinar qué se entiende por democracia en el bloque suramericano, Chávez y sus aliados han adquirido cierta ventaja posicional, facilitada por la cesión de Chile o Colombia, países más comprometidos con el concepto tradicional, ligado a una economía de mercado.

Piñera ha asumido personalmente el compromiso de integrar plenamente a Chile, acallando las voces críticas de la Alianza, que trataron de exigir condiciones para la ratificación debido a sus dudas sobre el verdadero carácter democrático de algunos gobiernos.

El líder aliancista rebajó el nivel de exigencia de su formación política, y autorizó una implicación de su país casi sin condiciones, buscando los puntos en común para que se pueda poner en práctica la voluntad integradora predominante en la región.

Sin embargo, su actitud ha sido contestada por representantes de la oposición venezolana, alegando que las concesiones que recibe Chávez en UNASUR aíslan sus reivindicaciones, y dejan sin amparo a los movimientos que se oponen a las pretensiones revolucionarias del presidente. Para evitarlo, han decidido remitir la Ley Habilitante a UNASUR¹⁸.

Brasil, por su parte, prefiere dirigir sus reproches hacia Washington, por el creciente desinterés en los asuntos de América Latina tras los atentados del 11-S. Mientras mira de soslayo a Caracas, intentará diluir en UNASUR los discursos más incendiarios de Chávez. Ese

¹⁵ En el momento de escribir estas páginas, el mandatario venezolano ha anunciado su intención de derogar la norma el próximo mes de mayo.

¹⁶ Véase Carlos Malamud, "Ecuador: cuatro años de Rafael Correa y nuevo referéndum", publicado por el periódico digital Infolatam, en <http://www.infolatam.com/2011/01/16/ecuador-cuatro-anos-de-rafael-correa-y-nuevo-referendum/>. Con acceso el 16 de enero de 2011.

¹⁷ El texto prevé sanciones diplomáticas, políticas y comerciales en caso de golpe de estado o de seria amenaza a las instituciones democráticas.

¹⁸ Es probable que la reclamación de la oposición venezolana cause una nueva polémica entre los países miembros.

era el propósito de Lula, y probablemente será también el de Dilma Rosseff. Al igual que el mandatario chileno, esperan que los compromisos adquiridos al firmar la adhesión, junto al estancamiento que vive el bloque bolivariano, neutralicen el proyecto político ligado a la izquierda más radical del subcontinente. En el eje la Paz Quito Caracas son plenamente conscientes de esa situación. Por tanto, la pregunta es si estarán dispuestos a poner a sus socios de UNASUR en un compromiso, si la agenda política bolivariana demanda una radicalización del discurso en los foros internacionales.

Precisamente, las reticencias que plantea la Unión Democrática Independiente, uno de los principales partidos en la coalición que encabeza Sebastián Piñera, se refieren a la capacidad de UNASUR para defender la democracia, no la interpretación impuesta desde Venezuela. Hernán Larrain, asesor del nuevo presidente durante la campaña electoral, fue uno de los “udistas” más críticos con UNASUR. Cuestionó el carácter democrático de algunas decisiones tomadas por Hugo Chávez, y pidió que la organización no se convierta en un mero instrumento político y de propaganda al servicio de la ALBA¹⁹, o en una burocracia internacional sin contenido ni posibilidades reales de maniobra. El mensaje que salió de los escaños conservadores era bien claro. La implicación de Chile en la consolidación del bloque suramericano debe mantener una proporcionalidad inversa a la prevalencia de la agenda política bolivariana.

Finalmente, el ministro de Exteriores, Alfredo Moreno, trasladó a sus senadores la voluntad de Piñera, favorable a ratificar el tratado. El líder aliancista, elogiando el cambio de actitud de Juan Manuel Santos hacia Venezuela y Ecuador, ha dicho que “no podemos estar tirándonos piedras todos los días” por discrepancias acerca de cómo debe funcionar una democracia representativa²⁰.

El mandatario conservador ha irrumpido con vigor en la actividad internacional. Ha comprendido cuál es la única vía para que Chile tenga una integración satisfactoria en UNASUR, que estará condicionada por el nivel de compromiso de todos los estados miembros. Se trata, en definitiva, de aprovechar las ventajas que ofrecen al país transandino los mecanismos de cooperación establecidos por UNASUR, al tiempo que contribuye a su construcción.

10. SEGURIDAD NACIONAL Y APORTACIONES DE CHILE A UNASUR

En cuanto a la seguridad nacional, es importante que las instituciones del bloque suramericano asuman los contenciosos fronterizos que Chile aún no ha conseguido zanjar con sus vecinos²¹.

¹⁹ La posición de la UDI sobre la ratificación del tratado se puede consultar en la página personal del senador Larrain, http://www.hernanlarrain.cl/prontus_hlarrain/site/artic/20100810/pags/20100810153331.html. Con acceso el 11 de diciembre de 2010.

²⁰ Véase “Piñera alaba la inteligencia de Santos en el manejo de las relaciones con sus vecinos”, Infolatam, 27 de noviembre de 2010. Disponible en <http://www.infolatam.com/2010/11/28/colombiachile-pinera-alaba-la-inteligencia-de-santos-en-el-manejo-de-las-relaciones-con-los-vecinos/>. Con acceso el 8 de diciembre de 2010.

²¹ El gobierno de Piñera presentará en julio una dúplica ante la Corte Internacional de la Haya, para responder a la demanda peruana. El tribunal resolverá entonces el contencioso que mantienen ambos países por la delimitación de las aguas territoriales.

Hasta el momento, hay avances hacia un posible acuerdo con Perú, con su presidente distanciado de la política continental de Hugo Chávez²². Se están produciendo avances para superar la controversia, a pesar de lo difícil que resulta eliminar la desconfianza que ha enturbiado las relaciones bilaterales desde el siglo XIX²³.

Las relaciones con Bolivia han sido particularmente tensas, y se han producido algunos momentos de riesgo, como el corte de suministro de gas decretado por las autoridades de la Paz.

Fiel a su personalidad política, Piñera ha decidido ponerse al frente de los esfuerzos por disipar las diferencias con sus vecinos. Asegura que se está generando un ambiente de franqueza en torno a las controvertidas fronteras de Chile. El mandatario aliancista quiere huir de un pasado de enfrentamiento, y protagonizar un diálogo hacia la resolución definitiva de la cuestión del Pacífico.

El traslado de las diferencias a un espacio de diálogo como UNASUR es un avance significativo²⁴. A esperas de que se confirme tras los comicios que se celebrarán en Perú a mediados de este año, el acercamiento es una buena noticia para la seguridad de Chile. Y, al mismo tiempo, una credencial de su voluntad integradora en UNASUR. Más aún cuando se acaba de inaugurar la presidencia peruana del Consejo de Defensa Suramericano.

11. LAS NECESIDADES ENERGÉTICAS COMO IMPULSO A LA INTEGRACIÓN

Pocos ámbitos de la cooperación regional sintetizan la necesidad de sustituir la retórica unitaria por la coordinación real y práctica entre los gobiernos. Y en pocos lugares es tan necesario avanzar hacia un espacio energético regional como en Chile. El Consejo de Energía Suramericano, perteneciente al entramado orgánico de UNASUR, es de vital importancia para la seguridad transandina en los próximos años.

Si la integración energética se consolida, los estados miembros estarán en condiciones de avanzar en la construcción de infraestructuras conjuntas, imprescindibles para los países exportadores y para aquellos que, como Chile, dependen de los hidrocarburos que reciben desde el exterior. Al incluir todos los aspectos derivados de los hidrocarburos en los ámbitos regionales de decisión, Chile espera que se reduzcan las amenazas a su seguridad²⁵.

En este contexto, existirán más garantías para avanzar en la aplicación de los acuerdos energéticos suscritos con sus vecinos. Destacan las negociaciones con Bolivia, Ecuador y

²² Aunque la cancillería peruana ha expresado el apoyo de su gobierno a Alí Rodríguez, candidato venezolano para ocupar la Secretaría General de UNASUR.

²³ A pocos meses de que finalice su mandato, el presidente peruano se ha mostrado partidario de que ambos países normalicen definitivamente sus relaciones; véase "Positivo balance de la visita de Estado a Chile", Editorial, diario El Comercio. Disponible en <http://elcomercio.pe/opinion/702274/noticia-editorial-positivo-balance-visita-estado-chile>. Con acceso el 22 de enero de 2011

²⁴ Véase José Antonio Sanahúja, op. Cit.

²⁵ El suministro de gas ya ha sido utilizado por algún vecino en momentos de especial tensión. En 2004, fue el gobierno del recientemente fallecido Néstor Kirchner el que decidió impedir la llegada de combustible al otro lado de la cordillera, en una demostración de apoyo a las reivindicaciones costeras de la Paz.

Perú, centradas en la construcción y mejora de gasoductos y otras infraestructuras²⁶. Al no concretarse el proyecto del gran oleoducto del Sur, que iba a bombear combustible a través de Brasil, se abren nuevas posibilidades en el diseño del mercado energético.

Este sector es vulnerable a la intervención de actores ajenos al continente. Es preocupante la expansión de Irán en Suramérica, fomentada por Venezuela y otros miembros de UNASUR²⁷. Y tratar de contener cualquier iniciativa bilateral al margen del uso civil de la energía o de la estricta cooperación técnica o económica.

En los próximos años, el pacto energético en torno a UNASUR estará condicionado por la incursión de potencias extra continentales en el sector de los hidrocarburos. Rusia, aliado estratégico de Hugo Chávez, muestra un creciente interés en la región. La posibilidad de ganar protagonismo en una zona natural de influencia norteamericana resulta muy tentadora para el Kremlin que centra todos sus esfuerzos en afianzarse en una posición privilegiada en la producción y distribución de hidrocarburos a nivel mundial.

Por otra parte, la apuesta energética de Caracas incluye un plan para potenciar la energía nuclear. El gobierno chavista no seguirá los pasos de Rouseff respecto al aliado persa. Por el contrario, proseguirá el desarrollo de proyectos conjuntos para enriquecer uranio y poner en marcha de varias centrales nucleares.

El líder bolivariano ha viajado nueve veces a Irán en los últimos tres años. En los vuelos regulares que ya conectan con frecuencia semanal las dos capitales, ingenieros y militares se desplazan a Teherán para recibir cursos de entrenamiento en el manejo de los misiles que el régimen de Ahmadineyad ha vendido a Venezuela²⁸.

No es una buena noticia para la diplomacia chilena que Rusia e Irán aumenten su presencia en América del Sur. Santiago es uno de los aliados más firmes de Washington en la región. En consecuencia, no renunciará a las ventajas que proporcionan los acuerdos de libre comercio con el socio norteamericano, junto al que siente menos amenazada su seguridad y más reforzada su intención de participar en los principales foros multilaterales.

No obstante, el proyecto político de Chávez precisa de infraestructuras que le permitan dominar el mercado del petróleo en Suramérica. Por tanto, el eje bolivariano se ve obligado a llegar a acuerdos con países opuestos a su propuesta política. Como ejemplo, Venezuela necesita el gas que recibe a través de la frontera colombiana, esencial para suplir las carencias de este combustible. Y conductos para distribuir su petróleo al continente, ahora que asegura poseer unas reservas de crudo inalcanzables para el resto de países productores.

²⁶ Los gobiernos de García y Piñera han constituido una comisión energética bilateral, para negociar el abastecimiento energético y la conexión eléctrica.

²⁷ El gobierno de la presidenta Dilma Rouseff parece querer distanciarse del régimen iraní, que impulsó el último gabinete dirigido por Lula. La causa es la "intransigencia" de Rouseff con las violaciones de los derechos humanos. Véase Rogelio Núñez, "¿Se aleja Dilma de Irán?", Infolatam, 16 de enero de 2011. Disponible en <http://www.infolatam.com/2011/01/18/brasil-%C2%BFse-aleja-dilma-de-iran/>. Con acceso el 16 de enero de 2011.

²⁸ En América del Sur se da por segura con la próxima construcción de bases iraníes en territorio venezolano.

La intención de poner en marcha el espacio energético suramericano es incompatible con el acercamiento al régimen iraní. Por consiguiente, La actitud de Caracas obstaculiza la cooperación con los países del Pacífico, y en particular con Chile.

Si el bloque bolivariano decide utilizar el suministro de hidrocarburos con efecto coactivo o disuasorio sobre sus vecinos, crecerá la sensación de inseguridad en Suramérica, poniendo en riesgo el proceso de integración que representa UNASUR.

Es necesario, por tanto, que Chile refuerce la cooperación energética con Bolivia, mediante proyectos comunes en la construcción de infraestructuras e intercambios de tecnología²⁹. De esta forma, habría menos dificultades para crear vínculos sólidos con un vecino tan alejado de Chile durante el último siglo³⁰.

Finalmente, no se llevó a término la construcción de un gasoducto que, desde Bolivia, iba a transportar gas andino a California a través del océano. De haberse culminado esa iniciativa, la Moneda hubiera contado con un importante refuerzo en su posición frente a Bolivia. La cooperación energética traerá mayores beneficios para ambas partes con la participación conjunta en proyectos de esa naturaleza, rebajando el nivel de tensión en las reivindicaciones territoriales. Además, Chile es un mercado atractivo para el gas boliviano, y le permite diversificar su exportación.

Del mismo modo, podría atraer al gobierno de la Paz hacia una integración basada en iniciativas concretas, aplicadas a la solución de problemas reales, a Bolivia de la agenda política urdida en Venezuela³¹.

Por otra parte, recientes hallazgos de gas en Perú abren una nueva alternativa para el abastecimiento de la industria chilena. Hay aquí, por tanto, otra razón para el entendimiento de los dos países.³²

Podríamos encontrarnos ante el embrión de un sistema energético eficaz, que sustituya a procesos estancados como IIRSA (Iniciativa para las Infraestructuras Regionales Suramericanas). Para que, en el marco de UNASUR, participe posteriormente el resto de

²⁹ Teniendo en cuenta que Brasil es el socio energético preferente para la Paz, por el volumen de combustible que cruza la frontera hacia las fábricas y ciudades brasileñas.

³⁰ En este sentido, se han producido avances recientemente, como iniciativas conjuntas para la explotación de energía geotérmica en Potosí.

³¹ En cualquier caso, parece acertada la estrategia de buscar fuentes alternativas de energía, para blindar la producción de electricidad de posibles tensiones en el subcontinente. Destaca el desarrollo de las energías hidroeléctrica y termoeléctrica. En cuanto al combustible, la apuesta se centra en plantas gasificadoras de gas licuado, que puede ser transportado desde cualquier parte del mundo (noticia publicada por el diario peruano La Primera, en su edición del 26 de noviembre de 2010; disponible en la dirección http://www.diariolaprimera.com/online/politica/confusa-posicion-de-pinera-sobre-tema-de-venta-de-gas_74988.html. Con acceso el 26 de noviembre de 2010).

³² 2011 trajo a Perú una intensa discusión en torno a la posible venta de gas natural a Chile, presuntamente acordada por los dos mandatarios. Medios de comunicación y líderes de la oposición acusaron al gobierno García de traicionar al país. Al respecto, se puede consultar "Gracia oculta ahora entrega de gas a Chile", pieza publicada por el diario La Primera, en http://www.diariolaprimera.com/online/politica/garcia-ahora-oculta-entrega-de-gas-a-chile_78568.html. Con acceso el 23 de enero de 2011.

países miembros. De esta forma, Chile se convertiría en una de las fuerzas integradoras en la organización.

Y, más importante aún, sería una pieza clave para configurar un entorno geopolítico diferente al concebido por los ideólogos del eje bolivariano, asociado a inestabilidad política y a una creciente inseguridad regional.

Igualmente, las aportaciones de Chile a la cooperación en materia de defensa contribuirán a evitar un agotamiento prematuro de la cohesión de Suramérica. Cuenta a su favor con una experiencia democrática y una solidez institucional como principal ventaja comparativa respecto a sus socios regionales. No obstante, surgen dudas acerca de la posibilidad de que existan canales suficientes para eficacia para trasladar todo el conocimiento práctico acumulado al engranaje de UNASUR.

Igualmente, el nivel de estabilidad política de participar de forma eficaz en los mecanismos de cooperación de UNASUR, en particular en la resolución pacífica de conflictos. En este sentido, el tradicional pragmatismo de sus gobiernos, que le permiten mantenerse al margen de rivalidades por la hegemonía política en el subcontinente, puede beneficiar el papel de Chile como mediador y garante del equilibrio en la organización.

Así ocurrió en el conflicto civil que estuvo a punto de desencadenarse en Bolivia, en otoño de 2008, cuando el país transandino ocupaba la presidencia chilena de UNASUR.

12. HACIA UNA COOPERACIÓN EFICAZ EN DEFENSA

En cuanto a la capacitación militar, el ministerio de Defensa ha configurado uno de los ejércitos mejor preparados y más profesionales de América del Sur.

Recientemente, ha llevado a cabo una renovación de armamento y material bélico que sitúan a las fuerzas armadas en un nivel cercano al que muestran algunos países miembros de la OTAN.

Hasta el momento, América Latina no ha logrado establecer un sistema de seguridad y defensa eficaz.

Para solucionar esta carencia histórica, dentro de UNASUR se ha constituido el CSD (Consejo de Defensa Suramericano), que alberga a todos los países miembros de la organización regional³³.

Sin conflictos de envergadura en el último siglo, la calma de Suramérica se ve alterada por conatos de enfrentamiento en las fronteras, por tensiones y rivalidades políticas y por crisis internas, que a veces desembocan en conflictos civiles abiertos.

A pesar de todo, el CSD es una institución imprescindible para acordar estrategias conjuntas frente a lo que se conoce como nuevas amenazas a la seguridad. El crimen organizado y las

³³ Véase José Antonio Valdivieso dumont, "Las fuerzas armadas de UNASUR, Documentos de Seguridad y Defensa, nº 29, 2010. Páginas

actividades delictivas vinculadas al tráfico de drogas y armas son especialmente preocupantes en esta parte del mundo³⁴.

Para que el organismo tenga un nivel de eficacia adecuado a los riesgos que enfrenta la región, debe producirse un desarrollo institucional ágil y firme.

Nuevamente, la colaboración chilena puede resultar esencial en esta faceta.

En segundo plan de actuación, se han definido unos objetivos para el desarrollo de iniciativas conjuntas de los países miembros³⁵.

A grandes rasgos, el Consejo enfatiza la cooperación en la creación de una red regional para intercambiar información de defensa, sobre posibles amenazas, armamento o gastos militares. En este sentido, el propósito es la modernización de todos los ejércitos suramericanos, y compartir información concerniente a la gestión económica en el ámbito de la defensa, y diseñar una metodología común en la medición de los gastos militares³⁶. Una actitud transparente de los gobiernos evitará dudas y desconfianzas respecto a la información que se intercambia en el marco del CDS.

Precisamente el temor a un comportamiento desleal, y el peso de los nacionalismos, son algunos de los condicionantes que determinarán el grado de cohesión interna en UNASUR y en el CDS. La evolución que ha tenido hasta el momento indica que el proceso no será inmediato.

Pocos países del continente tienen la experiencia que ha acumulado Chile en la administración pública y en la gestión de sus empresas. Si el Consejo evoluciona en los términos previstos, Santiago está en condiciones de situarse en primera línea de la transformación militar en Suramérica, tanto en la gestión económica como en aspectos orgánicos y operativos.

El marco de cooperación elegido por el Consejo es el más idóneo para ir generando un clima de colaboración franca entre los países miembros, siempre que se contenga el efecto negativo de las barreras políticas e institucionales que hemos señalado.

La participación en actividades rutinarias genera hábitos positivos y un clima institucional propicio para avanzar en la integración suramericana. Por el contrario, los proyectos basados en discursos grandilocuentes o en la imposición de criterios ideológicos no hará posible la unión real en esa región.

³⁴ Véase Sonia Alda, "La inseguridad y la violencia como motor de cooperación e integración en la región andina", Atenea Digital, nº 22, enero de 2011. Disponible en la dirección: http://www.ateneadigital.es/RevistaAtenea/REVISTA/articulos/GestionNoticias_3769_ESP.asp, con acceso el 22 de enero de 2011.

³⁵ Carlos Crisóstomo del Pedregal, "UNASUR y la proyección del Consejo de Defensa Suramericano", UNISCI discusión Papers, nº 21, octubre 2009. Disponible en: <http://revistas.ucm.es/cps/16962206/articulos/UNIS0909330062A.PDF>. Con acceso el 8 de diciembre de 2009.

³⁶ El Plan de Acción se puede consultar en <http://www.cdsUNASUR.org/es/plan-de-accion/politicas-de-defensa>. Con acceso el 18 de diciembre de 2010.

Conviene pues no plantear objetivos que estén fuera del alcance de las posibilidades reales de UNASUR.

2011 ha traído la validez definitiva del tratado constitutivo de UNASUR, después de que Uruguay se uniera a los ocho países que le habían precedido en la ratificación (Argentina, Bolivia, Ecuador, Chile, Guyana, Venezuela, Perú y Surinam). UNASUR es ya una organización internacional de pleno derecho. No ha necesitado siquiera la ratificación del parlamento de Brasil, país que, junto a Venezuela, impulsó la transformación de la Comunidad suramericana de Naciones en el actual proyecto, que responde a una serie de impulsos en la evolución geopolítica de Suramérica.

UNASUR es una iniciativa de naturaleza política, en la que se advierte una clara intención de ruptura con la cooperación comercial y económica de décadas anteriores, representada por la Comunidad Andina o la ALCA que patrocinaba los Estados Unidos.

El tratado constitutivo establece mecanismos de cooperación en el ámbito económico, dirigidos principalmente a superar las diferencias de renta entre los países miembros. Con esta presentación más social de la economía, se pretende marcar distancias respecto a anteriores tratados aperturistas³⁷. Aquí radica un contraste muy sensible respecto a los principios que inspiran la política exterior de Chile en las dos últimas décadas.

Consolidar una acción exterior basada en un sentido pragmático y realista parece la única alternativa para el éxito de la diplomacia chilena. El objetivo fundamental es evitar una excesiva confrontación con el bloque bolivariano en la construcción de UNASUR y en otros mecanismos de cooperación.

13. CONCLUSIONES

Si nos abstraemos de la compleja realidad política que se vive en algunos de sus países, UNASUR presenta numerosas ventajas para Suramérica. Cuenta con la participación de Brasil, que se encuentra situado entre las economías emergentes con mejores perspectivas; además de Chile, un país con aspiraciones reales de alcanzar un nivel de desarrollo equiparable al del llamado primer mundo. Con importantes posibilidades de crecimiento, como Perú.

Con UNASUR fortalecida, América del Sur estaría en condiciones de reivindicar un mayor protagonismo en la escena internacional, en un momento de reajuste geopolítico en el escenario internacional.

Un esfuerzo conjunto en defensa y seguridad será el punto de partida para establecer mecanismos eficaces en aspectos fundamentales para el futuro de la seguridad regional: nuevas amenazas, resolución de conflictos y crisis internas, modernización de los ejércitos.

³⁷ Algunos autores llaman a este proceso el “regionalismo postliberal suramericano”. Véase Jose Antonio Sanahúja, “Regionalismos e integración en clave suramericana: los orígenes y evolución de UNASUR”, en Documentos de seguridad y Defensa, nº 29, 2010 (ejemplar dedicado a: la creación de UNASUR en el marco de la seguridad y la defensa). Páginas 48-57.

Sin embargo, la viabilidad del proyecto requiere un gran compromiso de los países miembros. Sólo será posible el desarrollo institucional de UNASUR si no se producen interferencias que obstaculicen la construcción de su estructura orgánica, a través de la cual se articulen políticas comunes.

En este sentido, Chile parece dispuesto a participar desde su enfoque práctico de las relaciones internacionales. La posición de Santiago es impulsar mecanismos de integración que refuercen la conexión institucional, y que desarrollen aspectos concretos como las infraestructuras, la coordinación de políticas sociales o la integración energética, entre otros. En definitiva, plantea una integración regional que destaca la coincidencia en objetivos comunes. Lo contrario, convertir los organismos regionales en un instrumento para imponer al resto del continente la agenda política propia, esparce efectos contraproducentes que frenan cualquier avance hacia un posible espacio supranacional en Suramérica. La integración no traerá beneficios a la región si se transforma en una reacción contra enemigos externos, reales o supuestos.

El objetivo es evitar que UNASUR se quede estancada en la permanente búsqueda del consenso.

Y que logre implementar medidas que supongan beneficios reales para la población.

En palabras del analista Andrés Oppenheimer, que, además de hacer poesía, se pueda vender un par de zapatos.

*Jorge Bolaños*³⁸
Doctor en Ciencias Sociales y Jurídicas

³⁸ Las ideas contenidas en los Documentos de Opinión son de responsabilidad de sus autores, sin que reflejen, necesariamente, el pensamiento del IEEE o del Ministerio de Defensa.