

# CHILE 97

Flacso - Biblioteca

# ANÁLISIS Y OPINIONES

Nueva Serie Flacso

## Chile 97. Análisis y opiniones

Las opiniones que los trabajos presentan, así como los análisis e interpretaciones que en ellos se contienen, son de responsabilidad exclusiva de sus autores y no reflejan necesariamente los puntos de vista de FLACSO ni de las instituciones a las cuales se encuentran vinculados.

300  
FSA 26  
10 22

Ninguna parte de este libro/documento, incluido el diseño de la portada, puede ser reproducida, transmitida o almacenada de manera alguna ni por algún medio, ya sea electrónico, mecánico, químico, óptico, de grabación o de fotocopia, sin autorización de FLACSO.

La publicación de este libro, que recoge parte de las actividades de FLACSO ha sido posible gracias a la colaboración de la Fundación Ford, The William and Flora Hewlett Foundation y la Fundación John D. and Catherine T. MacArthur, a través del apoyo a los diversos programas de la Institución.

322(83) FLACSO-Chile  
F572 Chile 97. Análisis y opiniones. Santiago, Chile:  
FLACSO-Chile, 1998  
420p. Nueva Serie FLACSO  
ISBN: 956-205-117-X

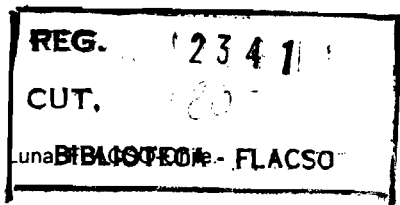
1. POLITICA SOCIAL 2. POLITICAS PUBLICAS  
3. POLITICA EXTERIOR 4. DESCENTRALIZACION  
5. INTEGRACION ECONOMICA 6. PARTICIPACION  
CIUDADANA 7. RELACIONES CIVICO MILITARES  
8. MUJERES 9. JUVENTUD 10. POLITICA CULTURAL  
11. CHILE

© 1998, FLACSO-Chile. Inscripción N°105.006. Prohibida su reproducción.  
Editado por FLACSO-Chile, Leopoldo Urrutia 1950, Ñuñoa  
Teléfonos: (562) 225 7357 - 225 9938 - 225 9655 Fax: (562) 225 4687

Casilla electrónica: [flacso@flacso.cl](mailto:flacso@flacso.cl)

FLACSO-Chile en Internet: <http://www.flacso.cl>

Producción editorial: Marisa Weinstein  
Diagramación interior: Claudia Gutiérrez y Antonieta  
Diseño portada: Osvaldo Aguiló  
Impresión: AGD Impresores



## INDICE

### **Presentación**

<i>Francisco Rojas Aravena</i> .....	5
--------------------------------------	---

### **AMERICA LATINA**

#### **Condiciones de gobernabilidad democrática en América Latina**

<i>Norbert Lechner</i> .....	9
------------------------------	---

#### **América Latina en 1997**

<i>Gabriel Gaspar</i> .....	25
-----------------------------	----

#### **Visiones latinoamericanas sobre economía y democracia**

<i>Marta Lagos</i> .....	41
--------------------------	----

### **POLITICA**

#### **Tendencias de participación electoral en Chile en 1997**

<i>Patricio Navia</i> .....	61
-----------------------------	----

#### **Aproximaciones a la participación ciudadana**

<i>Marcela Noé, Patricia Correa, Soledad Jaña, Luis Vial</i> .....	87
--	----

#### **Las mujeres en 1997: ciudadanía e invisibilidad**

<i>Teresa Valdés</i> .....	103
----------------------------	-----

#### **Relaciones civil-militares en 1997: otro hito en el complejo proceso de normalización**

<i>José Luis Díaz</i> .....	127
-----------------------------	-----

### **ECONOMIA**

#### **La economía chilena en 1997**

<i>Oscar Muñoz</i> .....	139
--------------------------	-----

### **RELACIONES EXTERIORES**

#### **La política exterior chilena en el 97: los desafíos en la reinsertión**

<i>Paz Milet</i> .....	161
------------------------	-----

#### **Reunión PECC en Chile**

<i>Andrés Angulo</i> .....	169
----------------------------	-----

## PROCESOS DE INTEGRACION

<b>Integración hemisférica, EE.UU. y MERCOSUR: el escenario actual visto desde Chile</b>	
<i>Alicia Frohmann</i> .....	179
<b>Chile y Argentina: hacia una política de complementación binacional y subregional</b>	
<i>Francisco Rojas Aravena</i> .....	189
<b>Construyendo confianza: las relaciones chileno- argentino durante 1997</b>	
<i>Carlos Martin y Beatriz Calderón</i> .....	213

## POLITICAS SOCIALES

<b>FOSIS: políticas sociales y sus perspectivas</b>	
<i>Sergio Gómez</i> .....	241
<b>El proceso de cambio curricular en la educación media</b>	
<i>Cristián Cox</i> .....	259

## JOVENES

<b>Los jóvenes de sectores populares: nuevas preguntas de investigación</b>	
<i>José Olavarría, Cristina Benavente y Patricio Mellado</i> .....	287
<b>Crisis, conflictos y soluciones parciales en las universidades chilenas</b>	
<i>Manuel Antonio Garretón</i> .....	325
<b>Jóvenes universitarios en los noventa: la visión de los dirigentes estudiantiles</b>	
<i>Marcela Pérez de Arce</i> .....	339

## CULTURA Y COMUNICACIONES

<b>La industria de las comunicaciones y el mercado de mensajes durante 1997</b>	
<i>José Joaquín Brunner</i> .....	361
<b>Los evangélicos en Chile hacia el año 2000</b>	
<i>José Miguel Sandoval, Juan Allende y Hugo Castillo</i> .....	391
<b>Información televisiva y opinión pública en 1997</b>	
<i>Giselle Munizaga</i> .....	413
<b>Autores</b> .....	420

# Chile y Argentina: hacia una política de complementación binacional y subregional<sup>1</sup>

*Francisco Rojas Aravena*

## I Introducción

Los cambios en las relaciones argentino-chilenas han sido tan significativos como aquellos generados por el fin de la guerra fría a nivel global. Lo que caracteriza el cambio planetario es la transición desde relaciones de seguridad hacia relaciones de mercado. Este proceso se ha reflejado de modo diverso en el mundo, mientras en algunas regiones se ha incrementado el uso de la fuerza, en otras se han reforzado los vínculos de cooperación. En el área latinoamericana también constatamos esta última característica. Los procesos de vinculación bilateral y subregional en el Cono Sur reafirman esta tendencia.

Pensar en el futuro significa releer el pasado y encontrar nuevas preguntas y nuevas formas de comprensión para los datos básicos sobre los cuales toman decisiones los líderes políticos. Una constatación del liderazgo del Cono Sur es la comunalidad valórica en torno a la democracia y la necesidad del

---

1 Este trabajo recoge y refunde reflexiones anteriores, en especial, el trabajo "Diálogo argentino-chileno en temas de seguridad y defensa". *Fuerzas Armadas y Sociedad*, Año 12, No. 2, abril-junio 1997.

desarrollo. La valoración de la estabilidad y la cooperación son las claves esenciales para alcanzar lo anterior.

Las preguntas significativas en este ámbito son ¿cómo construir y preservar un área de estabilidad democrática? y ¿cómo generar un desarrollo con capacidad de sustentabilidad en el actual marco internacional? Las respuestas tienden a afirmar la asociación y la cooperación. En el ámbito bilateral en el Cono Sur es necesario esquematizar el cambio que se ha producido en la última década para constatar su impacto y evaluar sus posibles proyecciones.

## II Una mirada global

Al evaluar la relación chileno-argentina una primera constatación está referida al positivo clima de cooperación que existe entre ambas naciones. Se evidencia este nuevo clima en los intercambios comerciales; éstos van más allá de lo estrictamente económico e involucran las más amplias áreas de relación. Es un proceso en marcha. Su desarrollo ha cambiado la dinámica propia de la relación bilateral; ésta tiene un ritmo significativo e involucra crecientemente a los más amplios sectores de las sociedades argentina y chilena.

Este cambio en la relación, incentivado por el proceso de integración económica, es parte y consecuencia del cambio mundial su dinámica posee características singulares, las que deben ser entendidas en el profundo proceso de transformaciones y apertura del mercado mundial. Lo importante es resaltar que este proceso posee un grado de avance, consistencia y profundidad creciente que le otorgan una significación particular y específica. A lo anterior se une el rol que el sistema democrático cumple como eje articulador de lo político en ambos países.

Desde el punto de vista conceptual el proceso puede ser caracterizado como un modelo de interdependencia compleja.

¿Cómo hacer sustentable la cooperación? Esta es una pregunta fundamental. Ella puede ser abordada desde distintas perspectivas, todas ellas coinciden en una mirada positiva de la relación futura, reafirmando las tendencias a la cooperación.

En este sentido, un primer aspecto a ser destacado es la racionalidad que ha primado, desde el momento mismo de la

independencia nacional de ambos Estados, en las relaciones bilaterales. Por más que se presentaran problemas y tensiones de la mayor envergadura, nunca las relaciones diplomáticas se han suspendido. Han habido momentos en los cuales no ha existido cordialidad en la relación, pero siempre primó en definitiva la racionalidad.

Esta lectura histórica genera y refuerza un sentido de oportunidad para la cooperación en la actual etapa. Ello se expresa no sólo en el ámbito de la convergencia comercial-económica, sino en la oportunidad de un relacionamiento más amplio entre ambas sociedades.

En un segundo nivel la sustentabilidad de la cooperación se ve reforzada por el reconocimiento de valores compartidos, de afinidades culturales, de niveles de desarrollo similares en áreas claves. Así también, por la aceptación de problemas similares en el área social, medio ambiental y otras. La suma de este conjunto de reconocimientos evidencia la necesidad de diálogo y ajuste de sintonía fina que posibilite una mejor complementariedad y capacidad negociadora en el sistema internacional.

Un tercer aspecto que reafirma las proyecciones positivas respecto al futuro es la creciente percepción de riesgos comunes en el marco global y una disminución de la autopercepción de riesgos bilaterales. La estabilidad regional es un objetivo positivo a ser desarrollado y para ello es fundamental reafirmar la previsibilidad jurídica. Esta es una tarea que debe ser analizada, dialogada y concordada de manera más amplia y, por lo tanto, cabe un espacio de acción concertada entre ambos países.

En este sentido, las responsabilidades comunes para generar un marco de estabilidad regional y subregional, se pueden expresar de manera positiva a partir de conceptualizaciones compartidas que permitan desarrollar acciones tendientes a superar la ausencia de un sistema de seguridad regional. La cooperación y el diálogo para la definición de los riesgos compartidos y la creación de oportunidades de colaboración es esencial.

Un cuarto aspecto que muestra una proyección futura positiva es el referido a las visiones desde los actores. Los trabajos realizados por FLACSO-Chile muestran que los actores

perciben de diversa manera el proceso.<sup>2</sup> Más aún hay actores, que siendo minoritarios, aún siguen percibiendo la relación bilateral como de suma cero. Sin embargo, los principales actores en el sistema político de ambos países visualizan el proceso de integración como una gran oportunidad para el desarrollo. En el marco institucional define los ámbitos de énfasis y temáticos: las instituciones diplomáticas y las encargadas de fomentar la cooperación deben promover el conjunto más amplio de oportunidades; mientras las encargadas de la seguridad nacional, deben velar por evidenciar y reducir los riesgos involucrados. La aceptación de esta pluralidad y el valor de esta diversidad contribuyen de manera significativa a reafirmar una evaluación positiva del proceso desde una perspectiva global.

Es fundamental reconocer una serie de dificultades que impiden consolidar de manera más efectiva el proceso de creciente interdependencia. Un diagnóstico adecuado de los déficits y carencias permitirá resolver cada situación específica en un contexto general, lo que le otorgará mayor coherencia.

Un primer déficit de carácter global es corroborar que existe una importante carencia de conocimiento mutuo en las más diversas áreas.<sup>3</sup> No existe una evaluación clara de los grados de coincidencias y diferencias en ámbitos particulares como el de la política exterior y las políticas de seguridad internacional. Esta falta de conocimientos contribuye a generar interpretaciones erróneas y a polarizar las percepciones.

Un segundo aspecto que dificulta el consensuar políticas, es la aparente debilidad de muchas determinaciones normativas referidas a la relación bilateral que se dilatan sin ejecutarse. En este sentido se debe propender al establecimiento de políticas de Estado más que al desarrollo de perspectivas de política gubernamental.

---

2 Algunas de las ideas que aquí se presentan han sido discutidas en los talleres y seminarios que FLACSO-Chile ha organizado en torno al proyecto Fondecyt N° 1970109, referido a la complementación económica chileno-argentina y su vínculo con la seguridad. Especial mención debo hacer de los aportes de Claudio Fuentes y Carlos Martín.

3 Un importante esfuerzo por avanzar conocimientos se encuentra en: Eduardo Rodríguez Guarachi (Ed.) **Chile y Argentina la cordillera que nos une**. Editorial Manrique Zago, Buenos Aires 1997. Torcuato Di Tella (Comp.) **Argentina y Chile ¿Desarrollos paralelos?** Editorial ISEN/GEL, Buenos Aires 1997.



mental. Lo anterior posibilita recoger las visiones múltiples que surgen desde la pluralidad de actores y encauzarlas en concordancia con los intereses nacionales.

Una tercera carencia está radicada en la ausencia de conocimientos específicos respecto a los esquemas con que cada país está operando en el ámbito de la seguridad internacional. En este sentido, se destaca la aparente diferencia de conceptualización, desde cómo se entienden los conflictos, hasta los roles que le caben a cada uno de los países en el sistema internacional.

En este ámbito es necesario generar una codificación conceptual que contribuya al entendimiento y comprensión de los posicionamientos nacionales y, a partir de ellos, concordar en el establecimiento de medidas de diplomacia preventiva y en la necesidad de establecer marcos regulatorios particulares para cada uno de los ámbitos de interés.

El reconocimiento de la necesidad de concordar tiempos comunes para el avance del proceso no es solamente una necesidad teórica, sino que de ella depende la operacionalización práctica de los acuerdos. En la gradualidad se encuentra un concepto fundamental. Este se expresa en una política de pasos sucesivos, los que reafirman las señales de voluntad política y de persistencia en el proceso de complementación e integración. Este proceso se alcanzará por medio de pasos consecutivos.

Tener ritmos de avance distintos entorpece la operacionalización impidiendo su coincidencia y simultaneidad en áreas que lo requieren. A la vez, el impulsar un *timing* distinto genera desconfianzas. Es preferible establecer y concordar de manera explícita los ritmos adecuados para dar pasos seguros y efectivos en cada una de las áreas, reafirmando los objetivos que buscan ser alcanzados.

La gradación temporal para el avance y la operacionalización de los acuerdos posee particularidades específicas en cada ámbito de acción (económico, político, social, cultural). El cumplimiento y las coincidencias en el ritmo concordado permiten generar nuevas oportunidades de cooperación. Sobre este punto debemos reconocer que las características y particularidades de los sistemas políticos nacionales y las claves culturales con las cuales se hace política, son las que definen el ritmo de relación. Estas características pueden generar confusión cuando se hace política internacional considerando única y exclusivamente el

timing doméstico propio. (Ver cuadro de síntesis tomado de Rosendo Fraga).

La gradualidad implica reconocer la densidad de la relación. Este reconocimiento evidencia también lo señalado anteriormente: el déficit de interlocución en áreas significativas como la de la seguridad internacional, no facilita su aceleración y ampliación temática. Mejorar la comunicación en estas materias se transforma en un incentivo para acelerar el timing de avance.

### Similitudes y diferencias del marco político global Chile y Argentina: 1946-1996

#### Similitudes

Variables	Argentina	Chile
Años de gobiernos democráticos	33	33
Años de gobiernos militares	17	17
Presidentes civiles	8	6
Elecciones presidenciales	9	7
Presidente militar electo	1 (Perón)	1 (Ibáñez)
Presidente de centro-derecha	1 (Menem-95)	1(Alessandri)
Presidente de centro-izquierda	1 (Cámpora)	1(Allende)

#### Diferencias

Variables	Argentina	Chile
Cantidad de presidentes	17	8
Cantidad de presidentes militares	9	1
Golpes militares	4	1
Años de democratización	13	7

**Fuente:** Rosendo Fraga, "Las fuerzas de centro-derecha en Chile y Argentina (1946-1996)". En: Torcuato Di Tella, **Argentina-Chile ¿Desarrollo paralelo?** Ob.cit.

### III Hacia una nueva etapa de relación en cuestiones estratégicas

La frontera chileno-argentina es una de las más largas entre los Estados nacionales en el mundo. Ambos países han desarrollado desde el momento mismo de la independencia, un conjunto de principios, tratados y políticas que han evitado que las diferencias por cuestiones de soberanía o espacio territorial, fuesen resueltas por medio del uso de la fuerza en una guerra.<sup>4</sup>

Chile y Argentina tienen un largo historial de un proyecto histórico común. La forja de la independencia fue concebida como procesos paralelos que se reforzaban mutuamente. La expresión de aquello se materializó en la acción mancomunada de los Generales O'Higgins y San Martín y los triunfos en Chacabuco y Maipú. Posteriormente, ambos países actuaron mancomunadamente para alcanzar la independencia de Perú y eliminar la amenaza de la reconquista española.

Conjuntamente con la consolidación de los Estados nacionales y el control territorial aparecieron disputas sobre la delimitación fronteriza. Ello llevó a la suscripción muy temprana en 1855 de un Tratado de Paz, Amistad y Navegación, en el cual se estableció el principio rector de las relaciones bilaterales: discutir pacífica y amigablemente las diferencias y "sin recurrir jamás a medidas violentas y en el caso de no arribar a un arreglo, someter la decisión al arbitraje de una nación amiga". A partir de esa fecha los arreglos bilaterales y, en última instancia, los arreglos judiciales, han sido la tónica que ha posibilitado una convivencia fraterna, aunque no exenta de dificultades, entre ambas naciones, por casi dos siglos.

Los Presidentes Carlos Menem y Patricio Aylwin suscribieron, en 1991, un paquete de acuerdos tendientes a resolver el conjunto de los temas de delimitación pendientes entre ambas naciones.<sup>5</sup> La negociación bilateral constituyó el elemento central. A ello se sumó el arbitraje de Laguna del Desierto. El último punto pendiente se encuentra en ambos Congresos esperando su

---

4 Santiago Benadava, **Historia de las fronteras de Chile**. Editorial Universitaria, Santiago 1993.

5 Francisco Rojas Aravena, "La construcción de la paz en el Cono Sur". En: **Mensaje**, N° 402, Santiago, septiembre 1991, pp. 317-320.

ratificación, dado el cambio de parlamentos que ocurrirá en ambos países, se espera que en 1998 quede concluido.

El fin de la guerra fría, el acercamiento argentino-brasileño, los cambios en la relación chileno-argentina, la suscripción del acuerdo del MERCOSUR (Argentina, Brasil, Paraguay, Uruguay) y la asociación de Chile y Bolivia a este acuerdo, están cambiando el conjunto de relaciones en el Cono Sur. No es un cambio que se haya decantado plenamente, estamos en un momento de transición.<sup>6</sup>

En lo que dice la relación chileno-argentina, en lo fundamental, esta transformación ha significado salir de una *política de fronteras* para avanzar hacia un nuevo diseño de interrelación en donde lo económico-comercial juega un rol fundamental. El salir de la política de fronteras sin haber establecido de manera clara un nuevo horizonte de certidumbre, hace que la mutua interpenetración muestre aspectos desconocidos, se aprecien oportunidades, se evidencien dificultades y más importante aún, se muestre un gran desconocimiento mutuo, que genera desconfianza. Avanzar en la conformación de un área de compatibilidad mayor en el ámbito económico-comercial obliga a desplegar iniciativas en el ámbito político institucional. Desde esta perspectiva hoy enfrentamos un proceso de *definición de políticas de complementación nacional-subregional*. Esto es: ¿cómo establecer áreas prioritarias de acción concertada?

Desde este nuevo punto de partida y por medio de una focalización incremental en áreas que vayan más allá de lo económico-comercial, será posible establecer una *política de interacción global* que establezca una interrelación más densa, que oriente en definitiva un proceso de mayor envergadura como es el proceso de integración.

Los acuerdos bilaterales argentino-brasileños, argentino-chilenos y la construcción del MERCOSUR como entidad económico-comercial, han consolidado un mayor grado de certi-

---

6 Paz Milet, Gabriel Gaspar, Francisco Rojas A. (Editores) Chile-MERCOSUR: una alianza estratégica. Editorial Los Andes. Santiago, septiembre de 1997.

dumbre estratégica.<sup>7</sup> En el Cono Sur fue eliminada la competencia estratégica expresada en la capacidad de control sobre armas de destrucción masiva. También se incrementó la certidumbre al reducir las áreas de conflicto sobre el eje de la soberanía territorial, cuya manifestación principal fue el desarrollo de la política de fronteras. Sin embargo, la institucionalidad política deberá dar pasos sustantivos en la definición de objetivos positivos, más allá de lo comercial-económico. La construcción de intereses compartidos a partir de las comunalidades valóricas y la proyección de futuro se encuentran ligadas a la cooperación y la interrelación como claves para alcanzar y satisfacer los intereses nacionales de cada uno de los actores estatales involucrados.<sup>8</sup>

Lo anterior significa analizar las posibles áreas de acción concertada, y la forma de construcción de lineamientos básicos para su operacionalización. En la actualidad el ámbito de la política exterior reconoce en el regionalismo abierto, un eje central de los compromisos económico-comerciales, cuya proyección institucional debería avanzar hacia otras áreas.

El reconocimiento del cambio cualitativo de la relación chileno-argentina y de la significación que esto ha tenido en un corto plazo, no debe llevar a conclusiones equívocas: aún no se consolida la transición desde el eje de la política fronteriza hacia aquel marcado por las claves económico-comerciales. Completar este proceso significa dar un salto cualitativo en el área de la integración física y la construcción de acuerdos en áreas macroeconómicas. También significa la construcción de un mayor nivel de confianza a partir del mejor conocimiento de las realidades nacionales.

El positivo cambio ocurrido en los últimos años, significa también dar cuenta del déficit en la interlocución y la coordinación de políticas en temas de seguridad internacional y resaltar la necesidad de efectuar evaluaciones compartidas sobre la situación mundial. El no avanzar de manera significativa en estos dos puntos produce una baja capacidad de operacionalización de

---

7 Francisco Rojas A. y William C. Smith (Editores) **El Cono Sur y las transformaciones globales**. FLACSO-Chile/North-South Center/CLADDE. Santiago, 1994.

8 Claudio Fuentes, "Chile y Argentina. El proceso de construir confianza". FLACSO-Chile, Nueva Serie FLACSO, Santiago, 1996

acuerdos que también se expresará en la carencia de conceptos comunes capaces de organizar los intereses de seguridad compartidos.

Si se quiere alcanzar y construir un cambio estratégico en la relación es necesario superar el déficit en la interlocución y coordinación sobre los temas de seguridad internacional, es preciso desagregar los intereses más generales y relevar el peso de los intereses básicos que nos unen en el contexto de América del Sur y en especial en el Cono Sur. A partir de ello será posible desarrollar intereses compartidos en el ámbito de la defensa y la seguridad.

Avanzar en este proceso requiere no sólo de voluntad política sino de mecanismos institucionales. El desarrollo de la institucionalidad bilateral es esencial. Ella a su vez reforzará la construcción de la institucionalidad subregional del MERCOSUR.

La proyección de intereses de seguridad compartidos ubica desafíos comunes y riesgos compartidos y a la vez establecen la posibilidad de conformar áreas de acción conjunta. Transformar esa posibilidad en acción política significa definir una estrategia específica que pueda ser operacionalizada por los distintos actores.

A partir del valor común de la democracia, y de su conceptualización y efectivización nacional a través de los mecanismos de la democracia representativa y de la construcción de un sistema político singular pero vinculado a este valor común, aparece un interés de seguridad compartido en prevenir en cada ámbito soberano la gobernabilidad y la estabilidad. Lo anterior significa generar capacidades para evaluar y dar seguimiento a los fenómenos económicos, políticos, sociales y culturales que el contexto de relacionamiento de una porosidad cada vez mayor produce. Este, en general no posee efectos inmediatos (salvo la fluctuaciones bruscas de la Bolsa o de las transacciones financieras) pero establece un efecto acumulativo incremental. El reconocimiento de la porosidad y de la creciente inevitabilidad de dicho proceso refuerza la necesidad de concordar regulaciones de carácter estatal que permitan potenciar los aspectos positivos y neutralizar los aspectos negativos.

Esto implica, además, reconocer la integración como un proceso de *vincularse* a partir de los intereses nacionales que son los que siguen y continuarán primando. La integración es un

proceso que obedece a un acto de decisión autónomo por medio del cual se adopta una decisión política trascendente: *tomar decisiones conjuntas por acuerdo de las partes, para armonizar políticas que reafirman los intereses nacionales de cada parte.*

El proceso integrador, por lo tanto, es simultáneamente un refuerzo de la soberanía pues amplía las capacidades nacionales y a su vez, se produce una reorientación de la soberanía al transferirse decisiones autónomas de un Estado a un área de decisión compartida. El proceso integrador por lo tanto no es "suma cero". La integración no cancela los temas nacionales de decisión soberana, más bien los refuerza. Tampoco, el proceso de complementación incrementada hace desaparecer los conflictos. Lo que sí ocurre es que los reorienta tanto en la perspectiva del proceso decisorio, como en su expresión simbólica. El proceso de integración contribuirá a una priorización de las soluciones cooperativas, con un énfasis en una regulación que redefine cada interés particular en el marco de la red de intereses globales. Lo anterior reafirma, a su vez, la necesidad de evaluar cada interés por su propio mérito, dado que los intereses nacionales siguen primando, pero ubicados en una perspectiva en la cual distintas áreas se interrelacionan de manera más densa produciendo una red interdependiente.

La construcción de un diseño común y de un espacio de debate para conformar áreas de acción conjunta, es el rol que pueden cumplir las distintas instancias institucionales y de interlocución, incluidas las académicas. El **Mecanismo de Interlocución Académico chileno-argentino**, organizado por FLACSO-Chile, busca contribuir a la generación de visiones compartidas sobre los principales temas de la relación chileno-argentina.<sup>9</sup> En la primera reunión del **Mecanismo de Interlocución Académico chileno-argentino**, efectuada en noviembre de 1994, se constataron una serie de elementos que siguen teniendo vigencia en el marco de la relación bilateral y un desconocimiento significativo sobre los estilos de hacer política y más en general sobre las claves de cada uno de los sistemas políticos. Lo anterior destacaba la necesidad de generar mecanismos para un mejor

---

9 FLACSO-Chile, Área de Relaciones Internacionales y Militares. **La agenda de seguridad chileno-argentina**. Santiago, marzo de 1995

conocimiento y una comunicación más adecuada, que evite interpretaciones equívocas. Un segundo elemento importante estaba referido al gradualismo versus inmediatez, en la forma de concebir los acuerdos y sus desarrollos. Esto tiene implicancias tanto en el ámbito temático como en el tiempo político de implementación de los acuerdos. El segundo encuentro que se efectuó en julio de 1997, puso énfasis en el proceso de integración y sus efectos en la defensa y la seguridad, para lo cual interesa reconocer y compartir tanto las visiones positivas como las visiones negativas que se derivan del análisis de los procesos en curso, con tres objetivos fundamentales: primero, aclarar las visiones "argentinas" y "chilenas" sobre los puntos más significativos de la agenda; segundo, avanzar en una reflexión conjunta que permita comprender los intereses que esas visiones expresan; y, tercero, construir un marco analítico que posibilite proponer recomendaciones de política útiles a las distintas instancias de decisión. El tercer encuentro fue realizado en el mes de diciembre de 1997 y analizó el impacto de las interacciones empresariales, las inversiones mutuas en las percepciones de seguridad entre Chile y Argentina. Para ello se incluyó como parte del análisis el rol que en este campo juegan los medios de comunicación. Una de las conclusiones principales fue destacar que la mayor interacción e integración disminuyen las posibilidades de polarización y de juego suma cero. Sin embargo, el espectro de conflictos aumenta. Con ello se produce también un cambio en los roles de los distintos actores.

Desde la primera reunión a la fecha se han producido avances significativos en el ámbito de la defensa, siendo el más importante paso la creación del *Comité Permanente de Seguridad Chileno-Argentino*. De igual forma los avances el diálogo entre las instituciones de la defensa se perciben con claridad. Todo lo anterior en el contexto de un diálogo político permanente de los presidentes y sus gabinetes.

Sin embargo, algunas expresiones simbólicas y la carencia de un acercamiento focalizado en los temas de la agenda de seguridad internacional, han reducido las oportunidades para la definición conjunta de los intereses compartidos en el área de la seguridad. Esto se manifiesta en un déficit en la coordinación temática de la agenda de la seguridad internacional y de la



agenda global y regional con implicancias para la defensa y la seguridad

#### **IV Las tendencias de la seguridad y defensa**

¿Qué ha sucedido con los temas de la seguridad y defensa entre Chile y Argentina?

En los últimos siete años desde 1990, ha existido una significativa voluntad política por resolver los conflictos limítrofes pendientes. El peso histórico de este tema y su influencia en las relaciones bilaterales se advirtió claramente una vez que se produjo el fallo sobre Laguna del Desierto, ya que tendieron a estancarse los vínculos eminentemente políticos de la relación por espacio de unos meses. No obstante, aquello no sucedió a nivel económico ni social. Es fundamental finiquitar el tema de Campos de Hielos. La voluntad de ambos gobiernos es que se resuelva por la vía de la ratificación parlamentaria aún pendiente. Uno de los problemas actuales es que se percibe desde Chile la existencia de discursos diferenciados en Argentina, sobre la conclusión de Campos de Hielo. Por un lado, se señala que se deben buscar nuevas alternativas (mediación papal, arbitraje, etc.) y por el otro, se ratifica la voluntad de insistir en la vía parlamentaria. Esto marcará la solución del último tema pendiente del paquete global suscrito por los presidentes Menem y Aylwin en 1991.

En el sector militar, además de las visitas protocolares de cada una de las ramas, destacan los encuentros regulares de las armadas de Argentina y Chile en el Canal Beagle con el fin de resolver las dificultades derivadas de interpretaciones al Tratado de 1984 y que han tenido logros con relación a la ejecución de balizamiento y toponimia en Magallanes y el Canal Beagle.

Un acuerdo suscrito en 1994 toca el tema de las medidas de confianza mutua fue el alcanzado entre el Estado Mayor de la Defensa Nacional de Chile y el Estado Mayor Conjunto Argentino que tiene por objetivo: explicitar el propósito de las reuniones de modo de hacerlas en forma permanente; establecer un calendario de reuniones anuales constituyendo grupos de trabajo para temas puntuales; mantener un fluido intercambio con la Junta Interamericana de Defensa (JID) y realizar visitas conjuntas de las fuerzas

armadas de ambos países a EE.UU. una vez finalizado el curso de alto mando.

Entre las actividades ya realizadas a partir de dicho acuerdo, puede señalarse la aprobación de un reglamento para las reuniones de trabajo de los Estados Mayores de las fuerzas armadas y la aprobación de un convenio marco para el sistema de cooperación entre las fuerzas armadas de Chile y Argentina ante la ocurrencia de catástrofes. Además se determinaron las bases para la constitución de equipos de trabajos sobre: juegos de simulación en base al convenio sobre catástrofes, intercambio de opiniones sobre el futuro de la JID, desarrollo de iniciativas técnico militares combinados, e intercambio de visitas de institutos de formación militar.

Otras medidas ya implementadas con Argentina son el establecimiento de un sistema de comunicación permanente entre ambas fuerzas aéreas, para la coordinación de redes de comunicaciones y el control del tránsito aéreo en la zona; la colaboración entre los ejércitos a partir de encuentros e intercambios de visitas de autoridades militares en zonas fronterizas, competencias deportivas en especial equitación y montaña, conferencias de inteligencia y reuniones militares, sujetas a invitación de alguna de las partes; y la reunión que sostuvieron en 1996, delegados de las fuerzas armadas de ambos países, para estudiar mecanismos el establecimiento de medidas de confianza mutua, estimándose que durante este año se protocolizarán.

El hito más significativo en la relación argentina-chilena fue el memorándum de entendimiento firmado entre los ministerios de Defensa de ambos países en noviembre de 1995 y que estableció la realización de reuniones periódicas entre representantes de ambos países (dos veces al año) y en las que se analizará el estado de la relación bilateral en temas de seguridad, se propondrán temas y se les dará seguimiento a los acuerdos alcanzados. Participan en estas reuniones representantes de los ministerios de Defensa (en rango de subsecretarios), de los ministerios de Relaciones Exteriores (subsecretarios), y representantes de los Estados Mayores de la Defensa de los respectivos países. Se trata de una iniciativa de nivel superior, político estratégico que coordina, promueve, planifica, organiza y proyecta actividades que se desarrollan entre los niveles militares y en actividades civiles-militares. Ello permite dar un marco claro y permanente a

la relación bilateral en el ámbito de la defensa y las relaciones exteriores vinculadas a la seguridad y la defensa.

Los balances político-estratégico-militares en el Cono Sur han sido temas recurrentes a lo largo de la historia. En diversos momentos han tenido una gran significación. Uno de ellos correspondió a la suscripción de los Pactos de Mayo de 1902, cuando además de un tratado general de arbitraje, se rubricó un acuerdo de limitación de armamentos navales. El primer acuerdo de este tipo en el mundo.<sup>10</sup>

La preocupación por el balance sigue estando presente a finales del siglo XX.<sup>11</sup> En Argentina se expresa preocupación por la política de reposición y reemplazo de armamentos de Chile, a lo que se une el significado que tendría para el país su vinculación con los Estados Unidos en el NAFTA. Desde la perspectiva chilena, siempre ha existido un balance desfavorable para el país dados los tamaños nacionales. A ello se agrega una preocupación por el alineamiento argentino a la política norteamericana que podría expresarse en la institucionalización de una relación especial, posibilitando la incorporación de sistemas de armas.

El desarrollo de medidas de confianza mutua entre Chile y Argentina aparece como el camino más adecuado para adentrarse en las preocupaciones y en el impacto que las percepciones nacionales tienen en esta área tan sensible de la defensa y la seguridad. El camino recorrido desde 1990 a 1997, ha sido muy significativo (ver recuadro). Un salto cualitativo se dio en el marco del diálogo político bilateral al organizarse una reunión de los ministros de Defensa y Relaciones Exteriores de ambos países.

---

10 Rosendo Fraga, "Argentina y Chile entre los siglos XIX y XX (1892-1904)" En: **Nueva mirada a la historia**. Editorial Ver. Santiago, 1996.

11 Francisco Rojas Aravena (Ed.) **Balance estratégico y medidas de confianza mutua**. FLACSO-Chile/Paz y Seguridad en las Américas. Santiago, 1996. En especial los capítulos de Marcela Donadio y Luis Tibiletti, "El concepto de balance estratégico y la seguridad regional en el Cono Sur" y Miguel Navarro, "Equilibrios estratégicos en el Cono Sur: una aproximación chilena".

## Chile-Argentina: medidas de confianza mutua 1990-1997

Año	Actores	Acciones
1990	Armadas	-Reunión bilateral Armadas (Punta Arenas 05/90).
1991	Ministerio de Defensa	-Visita ministro de Defensa argentino a Chile (04/91).
	Fuerzas Armadas	-Delegación FF.AA. argentinas visitan Chile actos tragedia Alpatocal (07/91).
	Fuerzas Aéreas	-Visita delegación FACH a Córdoba (08/91)
	Ejércitos	-Visita oficiales Ejército argentino a Punta Arenas (09/91).
	Gobierno	-Visita delegación argentina por actos de independencia chilena (09/91).
1992	Armadas	-Diálogo bilateral armadas (Ushuaia 05/92) -Encuentro anual de armadas (Valparaíso 11/92).
	Cdtes. en Jefe	-Encuentro de Cdtes. en Jefe de fuerzas aéreas (Mendoza 06/93).
	Gobierno	-Participación argentina en FIDAE'92 (03/92)
	Fuerzas Armadas	-Visita a Chile del Jefe de Estado Mayor de Defensa (09/92).
	Gobierno	-Visita delegación argentina a actos de independencia de Chile (09/92).
	Cdtes. en Jefe	-Visita del Cmdte. en Jefe del Ejército de Chile a Argentina (09/92).
1993	Armadas	-Ejercicio conjunto salvataje (Canal Beagle 7/93).
	Fuerzas Armadas	-Puesta en marcha de programa de intercambio de oficiales superiores de FF.AA. argentinas con ANEPE (10/93).
	Fuerzas Armadas	-Altos mandos de FF.AA. Argentina, Brasil y Chile unifican criterios ante conferencia ejércitos americanos (11/93).
	Fuerzas Armadas	-Visita delegación argentina por actos de Chacabuco (02/93). -Visita oficiales argentinos a zona austral de Chile (06/93).
	M. Defensa	-Visita delegación militar encabezada por M. Defensa chileno por actos de independencia argentina (07/93).

1994	Fuerzas Armadas	-Reunión de trabajo Estados mayores Santiago (10/94).
	Armadas	-Visita del Jefe de Estado Mayor General de la Armada a Chile (08/94).
	Fuerzas Aéreas	-Visita delegación argentina de la Fuerza Aérea a Punta Arenas (09/94).
	Fuerzas Armadas	-Visita alumnos de ANEPE a Argentina (10/94).
	Fuerzas Armadas	-Visita del Jefe de Estado Mayor de la Defensa de Chile a Argentina (10/94).
1995	Cdtes. en Jefe	-Cumplimiento de intercambio de visitas entre jefes navales.
	FF.AA.	-Notificarán la realización de maniobras militares. En el marco del memorándum de entendimiento.
	Fuerzas Aéreas	-Encuentro entre jefes de Estados de las Fuerzas Aéreas en el marco de la tercera ronda de conversaciones bilaterales destinadas a Incrementar las medidas de confianza mutua.
	Cdtes. en Jefe	-Anuncian conformación de una comisión bilateral entre los Ejércitos.
1996	Fuerzas Aéreas	-Pilotos militares inscritos en programa de entrenamiento junto a especialistas de la FACH.
	FACH	-Reunión de la trigésima sexta Conferencia de Comandantes en jefes de las Fuerzas Aéreas (Conjefamer).
	Ministros de Defensa	-Reunión de ministros de Defensa para análisis de los temas que se discutirán en la cumbre sudamericana de ministros.
	Ministros de Defensa	-II Conferencia de Ministros de Defensa realizada en Bariloche, Argentina.
	Ministros de Defensa	-Ministro de Defensa argentino de vista en Chile en el marco del proceso de acercamiento entre ambas naciones.
1997	Gendar./Carabineros	-Homenaje de Gendarmería Argentina a carabinero muerto en Laguna del Desierto
	Ministros de Defensa	-Comunicado de ministros resaltando el buen nivel de las relaciones bilaterales.
	Ministros de Defensa	-Ministro de Defensa argentino inaugura reunión de interconsulta entre las Fuerzas Armadas de ambos países.
	M. Dfsa. y Exterior	-Encuentro del Comité Permanente de Seguridad chileno-argentino. Diálogo bilateral ministerial político-estratégico.
	Fuerzas Armadas	-Reunión de Jefes de Estado Mayores. Avance en maniobras conjuntas.

**Fuente:** Banco de Datos de Defensa Nacional. Centro de Documentación, FLACSO-Chile.

En el balneario de Zapallar, el 17 de julio de 1997, se reunieron los ministros Edmundo Pérez Yoma y José Miguel Insulza, Ministro de Defensa y de Relaciones Exteriores de Chile, respectivamente, con sus contrapartes de Argentina, Jorge Domínguez y Guido Di Tella. De este diálogo sin agenda y de evaluación global de los vínculos bilaterales y la situación regional y mundial, surgieron consensos significativos que se expresan en un mayor impulso de las medidas de confianza mutua de carácter bilateral entre ambos países. Entre los acuerdos anunciados en conferencia de prensa por estas altas autoridades, se destacan:

a) Realizar maniobras militares conjuntas en 1998; b) avanzar hacia la suscripción de un acuerdo minero, un acuerdo sobre materias eléctricas; c) promover una iniciativa para que un organismo internacional diseñe una metodología que permita una comparación de los gastos de defensa; d) establecer un procedimiento para efectuar sobrevuelos en zonas limítrofes para trabajos cartográficos, mineros y/o científicos; e) Chile reafirmó su apoyo a la posición y los esfuerzos argentinos para resolver el tema de Islas Malvinas; y, f) las máximas autoridades reiteraron el apoyo al Tratado sobre Campos de Hielo Sur. Los gobiernos no reactivarán su discusión hasta después de los procesos electorales que en cada país se verificarán en 1997.

Un hecho que produjo uno de los desencuentros más significativos en la relación bilateral desde 1990, fue la designación de Argentina por parte de Estados Unidos, como "Aliado Principal Extra OTAN".

Fue durante la visita de Estado del Presidente Menem a Chile, realizada en el mes de agosto de 1997, que se conoció la noticia que Argentina recibiría este tratamiento especial por parte de los Estados Unidos. Si bien las autoridades argentinas y norteamericanas recalcaron el carácter "simbólico" de la medida y que denotaba un reconocimiento norteamericano por la contribución a las misiones de paz de las Naciones Unidas y no otra cosa, sus vecinos percibieron el tema de manera distinta. En el caso chileno se consideró que una actitud discriminatoria en Estados Unidos en el Cono Sur, afectaba al balance político,

estratégico y global.<sup>12</sup> Algo similar se señalaba por parte de las autoridades brasileñas.

Uno de los principales problemas asociados a esta denominación unilateral de Estados Unidos, efectivizada durante la visita del Presidente Clinton a Buenos Aires<sup>13</sup>, fue que ni Estados Unidos ni Argentina ocuparon de manera adecuada los mecanismos de diálogo político y/o de seguridad para informar sobre esta decisión que posee implicancias subregionales. El no uso de los mecanismos institucionales genera no sólo desconfianza, sino que dificulta la superación de los problemas.

Con el fin de aclarar las informaciones y los alcances, hubo visitas del Canciller chileno a Estados Unidos y Brasil y un fluido diálogo con las autoridades argentinas. El tema fue superado durante el encuentro presidencial del Mercosur y en el diálogo directo entre los Presidentes Frei y Menem.<sup>14</sup>

Si consideramos comparativamente las vinculaciones de Chile con sus vecinos, advertiremos que es con Argentina con quien se tiene un mayor número y un mayor grado de aplicación de medidas de confianza mutua. Dentro de ellas destacan aquellas de primera generación (protocolares, conocimiento mutuo) que se han mantenido e incrementado con el tiempo, y las de segunda generación que comenzaron a desarrollarse en años recientes (acuerdos entre Estados Mayores, coordinación de comunicaciones, coordinación en el ámbito aéreo, ejercicios conjuntos, etc.). Aún no se han desarrollado las denominadas medidas de tercera generación y que implicarían altos niveles de confianza y coordinación y que implicarían, entre otros factores,

---

12 En el Senado se realizó una sesión especial de análisis el 27 de agosto de 1997, donde se expresaron diversas preocupaciones por la decisión de Estados Unidos y sus efectos en la subregión.

13 Francisco Rojas Aravena, "Buenas relaciones en ausencia de políticas. La gira del Presidente Clinton a Sudamérica en 1997". En: **Anuario social y político de América Latina y el Caribe, 1997**. FLACSO/Nueva Sociedad, Caracas 1997.

14 El encuentro presidencial se efectuó en el marco de la Cumbre del Grupo de Río celebrada en Asunción, Paraguay en agosto de 1997. **La Tercera**, 24 de agosto, 1997.

la verificación como mecanismo de control del grado de cumplimiento de los acuerdos.<sup>15</sup>

No obstante lo anterior, es posible pensar que el ritmo al que se ha avanzado refleja un acelerado dinamismo en el ámbito económico y político frente a una mayor cautela en lo referente a la seguridad y la defensa.<sup>16</sup>

## V Conclusiones

Chile y Argentina avanzan en una relación bilateral y multilateral de interdependencia creciente, que día a día va complejizándose. Se trata del inicio de un cambio estructural. La mirada histórica evidencia un acercamiento amplio entre ambos países. El proceso ha estado fuertemente motivado por actores y agentes privados, y por una voluntad política que ha establecido marcos jurídicos para la continuidad de esta relación vecinal de creciente densidad.

Lo anterior no implica que el objetivo de la paz y la concordia entre los pueblos ya se haya cumplido plenamente. Nuestro diagnóstico señala como premisas principales que de no zanjarse las diferencias territoriales y de no mediar una institucionalización progresiva de las relaciones de seguridad y defensa en la subregión, no existirá una reducción efectiva de las percepciones de amenaza, y más aún, se podría producir una lógica compartimentada de relaciones cooperativas en lo político y económico con una visión de distanciamiento a rivalidad en el plano de la seguridad y la defensa.

La no resolución de los temas vinculados a la delimitación de los ámbitos de soberanía territorial y el mantenimiento de las diferencias deja instalada una situación potencial de conflicto en una de las áreas de mayor sensibilidad nacional y de la mayor significación en el discurso político.

---

15 Claudio Fuentes, "Medidas de confianza y proceso de verificación. El caso chileno en el contexto del Cono Sur". En: Francisco Rojas Aravena (Ed.) **Medidas de confianza mutua: verificación**. FLACSO-Chile/Paz y Seguridad en las Américas/FOCAL. Santiago, 1996.

16 Sobre el tema integración y defensa, véase el número especial de **Fuerzas Armadas y Sociedad**, Año 12, N° 1, 1997.



Concluir la etapa que denominamos de *política de frontera* es fundamental. Concluida esta etapa será posible avanzar en la coordinación de políticas macroeconómicas, en el desarrollo de la integración física, en una ampliación de los contactos nacionales y a nivel de las provincias y regiones. Concluir la etapa centrada en la política de fronteras significa, a la vez, generar las condiciones para superar el déficit de interlocución sobre la seguridad internacional. Para avanzar en esta perspectiva es fundamental la constitución de una red institucional, formal e informal que de cuenta de la trama creciente de intereses compartidos.

Entendemos por esta "**institucionalización progresiva**", en el ámbito de la defensa y la seguridad, la generación y/o fortalecimiento de aquellas instancias de carácter bilateral o multilateral que contribuyan a fomentar un diálogo cooperativo entre los Estados de la región y que tengan por función principal el prevenir o anticipar conflictos y eventuales riesgos para los Estados.

El cambio en el estado latinoamericano en general, y argentino y chileno en particular, conlleva la necesidad de modernizar diversas funciones. Establecer áreas de mayor regulación estatal posibilita contribuir de mejor manera en la construcción de las certezas jurídicas y técnicas en el proceso de integración binacional y regional. La actividad reguladora del Estado posibilitará generar un proceso de agregación más eficiente en las distintas áreas donde se construye la interdependencia. El avance y los progresos no puede dejar áreas completamente rezagadas y, por lo tanto, debe incorporar los temas de seguridad y defensa y las instituciones responsables de ellos.

La progresividad supone que en el tiempo se avanzará hacia formas más sofisticadas de relación en el campo de la defensa. En otros términos, implica un objetivo más general de avanzar hacia una densificación de las relaciones de seguridad. En este recorrido se avanzará hacia medidas de confianza que impliquen la reducción y eventualmente la eliminación de las percepciones de amenaza y el incremento de la cooperación.

La existencia de estos mecanismos de entendimiento entre Chile y Argentina es una base central para el desarrollo de las medidas de confianza mutua en el futuro. En las relaciones de seguridad y defensa, le corresponde a los Estados un rol central (en especial a las Cancillerías y los Ministerios de Defensa) en la

definición de los objetivos prioritarios que se alcanzarán y en qué tiempo. El diálogo y comunicación en el ámbito político-estratégico ocupa el primer lugar. La concreción de acciones entre fuerzas armadas será un segundo resultado de dicho proceso y luego el desarrollo de mecanismos propios del acercamiento profesional, ocupará un espacio significativo. La comunidad académica coadyudará al nutrir de ideas y evaluar los avances y estancamientos en este proceso, generando y sugiriendo opciones para resolver los temas de la agenda.

El proceso de evidenciar intereses compartidos en las distintas áreas, incluida la seguridad, posibilita generar alternativas de política en las cuales la regulación estatal juegue un papel fundamental. En este sentido el desarrollo de las *políticas de complementación nacional subregional* encontrarán bases sólidas en esta definición común de intereses. En el ámbito económico el concepto de regionalismo abierto provee el marco en torno al cual se estructura la institucionalidad del MERCOSUR. Su éxito político, comercial y económico desbordan este concepto y es necesario construir una nueva perspectiva de complementación más amplia que posibilite avanzar hacia el desarrollo de *políticas de integración*.

¿Cuáles podrían ser los obstáculos a este proceso? Algunos pueden formularse de la siguiente forma:

- Que los condicionamientos internos de cada país afecten la relación con el otro, generando un cuadro que tienda a estancar los avances hasta ahora logrados.
- Que eventualmente se produzca un déficit en la interlocución sobre los temas centrales de la agenda de seguridad internacional y la agenda global con implicancias en el ámbito de la defensa.
- Que se dé la eventualidad que las políticas exteriores de ambos Estados sean incompatibles por falta de comunicación y se generen visiones contrapuestas, excluyentes o competitivas entre sí.
- Que en la vinculación con el sistema internacional y específicamente con las principales potencias del mundo, se entre en una lógica de competencia y no se tome en cuenta que en las actuales circunstancias, es prioritario formular una estrategia de relacionamiento cooperativo, que coordine los esfuerzos en el ámbito multilateral.

¿Cuáles son las oportunidades o desafíos?

- Consolidar un ambiente de seguridad estable, cooperativo y en la que en ambos países se perciba que el beneficio de la paz es mucho más alto que el costo de un conflicto bélico.
- Establecer las condiciones para reducir y limitar las hipótesis de conflicto de tipo vecinal entre ambos países y fomentar las hipótesis de cooperación y acción conjunta. Ello requiere un esfuerzo que diga relación con el incentivo de medidas de confianza mutua de distinta naturaleza.
- Reconocer que cada Estado requiere contar con un dispositivo militar, pero que aquello no debiera implicar una percepción de amenaza alta, constante, persistente y global sobre el vecino. Ello atenta contra la disuasión.
- Establecer sistemas de cooperación de tipo preventivo a fin de anticipar riesgos entre ambas naciones y en el sistema internacional.

A partir de lo anterior, efectuamos las siguientes recomendaciones de política:

- Promover una institucionalización progresiva de las relaciones de defensa. Una buena iniciativa es la consolidación de reuniones periódicas de Altos Mandos de las Fuerzas Armadas entre Chile y Argentina;
- Resulta de suma importancia dimensionar las medidas de confianza mutua que actualmente se están desarrollando. Lo anterior requiere el perfeccionamiento del catastro de medidas de confianza mutua y la definición de metas en este campo.
- Un paso posterior sería el evaluar conjuntamente la utilidad y grado de aplicación de las medidas de confianza en curso, proponer nuevas medidas de ser necesario, o bien, mantenerlas en ejecución en caso que éstas sean beneficiosas a las relaciones bilaterales. El seguimiento y evaluación ex post facto resulta imprescindible para dar continuidad a estas actividades.
- Una iniciativa paralela que refuerza las acciones anteriores es el recoger en forma conjunta la experiencia de otras regiones (principalmente Europa) en lo que se refiere a medidas de confianza mutua y verificación. Ello posibilita descartar las que poseen especificidades propias de esa

región y la adaptación de las que se perciben útiles para el Cono Sur. Ambos gobiernos pueden contribuir con Naciones Unidas y la OEA en el desarrollo y perfeccionamiento de estas medidas. Los gobiernos debieran considerar el estudio de una periodización y las metas a ser alcanzadas con la aplicación de eventuales medidas de confianza mutua en el mediano y largo plazo.

- A través del Comité Permanente de Seguridad chileno-argentino podrían favorecerse iniciativas que apuntaran a la creación de mecanismos de prevención de conflictos en su área de acción.
- Evaluar áreas de acción concertada sobre temas de la agenda internacional de seguridad.

Desde una perspectiva global la función preventiva será posible en la medida en que se prioricen determinados temas (energía, comunicaciones o inversiones, por ejemplo) y se articulen **Foros Bilaterales de Diálogo**<sup>17</sup> en la que los actores interesados concurren para exponer sus problemas, y a partir de allí, proponer fórmulas de solución. Debe procurarse un avance paralelo en las áreas de mayor significación. El área de la seguridad y la defensa en si constituye un tema que requiere de un permanente seguimiento bilateral.

El esfuerzo académico en esta área, como el que realiza FLACSO-Chile, en especial por medio de sus programas Paz y Seguridad en las Américas, Mecanismo de Interlocución Académico chileno-argentino y el proyecto Integración y seguridad: Mercosur + Chile, son importantes y generan ideas, opciones y evaluaciones que contribuyen al proceso de paz y estabilidad vecinal, regional y hemisférico y permiten reconocer las claves de los procesos de creciente interdependencia latinoamericanos. Estos tienen en el caso chileno-argentino, un ejemplo de extraordinaria significación.

---

17 La experiencia de los comités de frontera ha sido importante y puede ser reforzada. Además puede servir en otras áreas.