

# CONFLICTOS TERRITORIALES Y DEMOCRACIA EN AMÉRICA LATINA

*por*

Jorge I. Domínguez \* David R. Mares \*  
Francisco Rojas Aravena \* Manuel Orozco \*  
Andrés Serbin \* Socorro Ramírez

*Compilado por*

Jorge I. Domínguez



UNIVERSIDAD DE BELGRANO

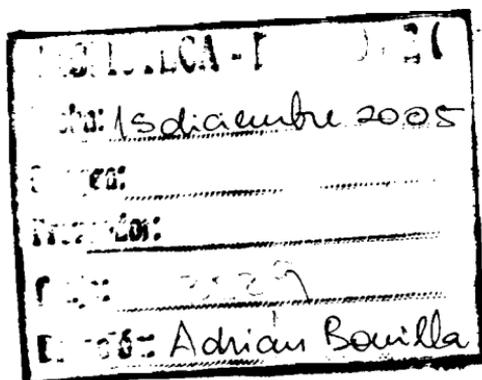


**Siglo veintiuno editores Argentina s. a.**

LAVALLE 1634 11 A (C1048AAN), BUENOS AIRES, REPÚBLICA ARGENTINA

**Siglo veintiuno editores, s.a. de c.v.**

CERRO DEL AGUA 248, DELEGACIÓN COYOACÁN, 04310, MÉXICO, D. F.



327 Conflictos territoriales y democracia en América Latina

COM Compilado por Jorge I. Domínguez. - 1ª. ed. - Buenos Aires: Siglo XXI Editores Argentina, Universidad de Belgrano, Flacso, 2003.

280 p.; 21x14 cm. (Estudios globales y regionales)

ISBN 987-1105-35-5

I. Domínguez, Jorge I., comp. - 1. Política Internacional

Diseño de tapa: Silvana Visconti

Diagramación interior: Laura Toso

1ª edición argentina: 1.500 ejemplares

© 2003, Siglo XXI Editores Argentina S.A.

ISBN 987-1105-35-5

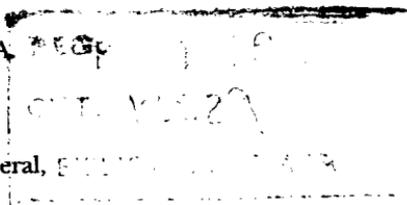
Impreso en Industria Gráfica Argentina

Gral. Fructuoso Rivera 1066, Capital Federal,

en el mes de junio de 2003

Hecho el depósito que marca la ley 11.723

Impreso en Argentina - Made in Argentina



# ÍNDICE

Presentación .....	9
Prólogo	
<i>JORGE I. DOMÍNGUEZ</i> .....	11
Conflictos territoriales y limítrofes en América Latina y el Caribe	
<i>JORGE I. DOMÍNGUEZ</i> .....	15
Conflictos limítrofes en el Hemisferio Occidental: Análisis de su relación con la estabilidad democrática, la integración económica y el bienestar social	
<i>DAVID R. MARES</i> .....	47
La construcción de una Alianza Estratégica. El caso de Chile y Argentina	
<i>FRANCISCO ROJAS ARAVENA</i> .....	85
Conflictos fronterizos en América Central: Tendencias pasadas y sucesos actuales	
<i>MANUEL OROZCO</i> .....	131
Las relaciones entre Venezuela y Guyana y la disputa del territorio Esequibo: ¿un paso adelante, dos atrás?	
<i>ANDRÉS SERBIN (CON LA COLABORACIÓN DE MANUEL BERROTERÁN)</i> .....	173
Colombia-Venezuela: entre episodios de cooperación y predominio del conflicto	
<i>SOCORRO RAMÍREZ</i> .....	203
Epílogo	
<i>JORGE I. DOMÍNGUEZ</i> .....	273
Autores .....	277

# LA CONSTRUCCIÓN DE UNA ALIANZA ESTRATÉGICA EL CASO DE CHILE Y ARGENTINA<sup>1</sup>

FRANCISCO ROJAS ARAVENA

## INTRODUCCIÓN

La mirada histórica a la relación chileno-argentina nos muestra un constante esfuerzo de resolución pacífica de las diferencias y de construcción de caminos para la cooperación. Esta es la tendencia principal, sin embargo, a lo largo de la historia, se han presentado situaciones de tensión y de crisis de gran magnitud. Sin duda la crisis del Beagle de 1978, ha sido la más grave y colocó a ambos países al borde de la guerra. Esta crisis fue superada por la acción de la Santa Sede y la Mediación Papal. Alcanzado el Acuerdo, ambos países retomaron el camino de la cooperación en todos los ámbitos, incluida la defensa. A fines del siglo XX, Argentina y Chile se encontraban involucrados en la construcción de lazos cooperativos en lo económico: ambos países han definido que sus relaciones están caracterizadas por una "alianza estratégica".

En la década de los noventa, Chile y Argentina se transformaron en un ejemplo de cooperación institucionalizada y de resolución de problemas sustantivos en la vinculación bilateral. Chile y Argentina lograron romper con un patrón de conductas fundado en la conflictividad derivada de reivindicaciones en el eje soberano territorial, para pasar al desarro-

llo de amplias políticas de cooperación y complementación en variados terrenos, incluida la defensa y la seguridad internacional.

En este documento analizamos la vinculación argentino-chilena como uno de los ejemplos más exitosos de cooperación internacional y de resolución pacífica de las controversias. La experiencia chileno-argentina posibilita reconocer la importancia que posee la resolución de los temas vinculados a la soberanía territorial, y el papel destacado que cumplen las medidas de confianza mutua y de seguridad en la creación de un ambiente propicio para avanzar en una complementación global. En este sentido, las vinculaciones y la creciente interdependencia económica también juegan una función fundamental. El énfasis en este trabajo está dado en los aspectos vinculados al desarrollo de mecanismos institucionales para la creación de confianza en el ámbito de la defensa y la seguridad internacional.

## BREVES ANTECEDENTES HISTÓRICOS

### UNA MIRADA DESDE LA INDEPENDENCIA: ENFATIZANDO LA COOPERACIÓN

Las primeras relaciones diplomáticas de Chile con Argentina fueron en 1810. Ambos países buscaron en forma inmediata concertar acciones tendientes al auxilio recíproco. Argentina y Chile concibieron su proceso de independencia como una acción que se reforzaba de manera recíproca. En 1819 ambos países decidieron contribuir a la emancipación del Perú. Esta expedición militar se efectuaba en nombre de la libertad, sin ningún propósito de anexión.

Desde la independencia y constitución de ambos Estados, Chile y Argentina emprenderían un camino de entendimiento que nunca se ha roto. Pese a las dificultades e incluso graves crisis entre ambos Estados, nunca se ha producido una guerra. Argentina y Chile comparten la tercera frontera más larga del mundo y han sabido siempre encontrar caminos para la solución pacífica de las diferencias.

Argentina y Chile impulsaron una política de control y ocupamiento del espacio territorial de sus respectivos Estados. En forma consecuente aparecieron distintas visiones e interpretaciones sobre la delimitación de los respectivos territorios. Por ello suscribieron un convenio tendiente a resolver las disputas. En 1855 congelaron sus respectivas pretensiones y suscribieron un Tratado de Paz, Amistad, Comercio y Navegación. Este Tratado estableció un principio rector en las relaciones bilaterales: discutir pacífica y amigablemente las diferencias, “sin recurrir jamás a medidas violentas y en caso de no arribar a un arreglo, someter la decisión al arbitraje de una nación amiga”. Este tratado a su vez se fundó en uno anterior, suscrito el 20 de noviembre de 1826, en el cual se afirmó la amistad perpetua y la buena inteligencia por la identidad de principios, así como por la comunidad de intereses que fue establecida. Esto es lo que posibilitó garantizar la independencia de los distintos Estados.

El Abrazo del Estrecho, de los presidentes Federico Errázuriz y Julio Roca en 1899, reafirmó la voluntad política y la creatividad en las soluciones de los diferendos. El acercamiento alcanzado al concluir el siglo XIX, permitió resolver el dilema de la seguridad entre ambos países. Su expresión fueron los Pactos de Mayo de 1902. Ambos países rubricaron un Tratado de Limitación de Armamentos Navales. Este fue el primer tratado en el mundo sobre limitación de armamentos de este tipo.

El Cristo Redentor quedó instalado en Los Andes el 13 de marzo de 1904. En 1910 el ferrocarril unió a ambos países al conmemorarse un siglo de independencia. La búsqueda de vínculos entre ambas naciones tuvo un momento particular con motivo de las políticas de los presidentes Carlos Ibáñez y Juan Domingo Perón. En 1943 se le encomendaba a una comisión mixta que examinara los procedimientos para concretar “los propósitos de sus gobiernos de llegar a una íntima fusión de las economías de los dos países mediante la concertación de una unión aduanera”. Los vínculos entre ambas naciones se reafirmaban en 1953 con la visita del General Perón.

En la década de los sesenta, el gobierno de Eduardo Frei Montalva y los de Arturo Illia y Juan Carlos Onganía, operacionalizaron las fórmulas de arbitraje establecidas en 1902, para solucionar las diferencias en la zona del Beagle. En plena Guerra Fría y en medio de las disputas ideológicas, los presidentes Salvador Allende y Alejandro Lanusse, hicieron efectiva una política de ausencia de fronteras ideológicas y de búsqueda de acuerdos prácticos para resolver las diferencias e incrementar el entendimiento bilateral. El diálogo político-militar establecido por los generales Pinochet y Videla, generó un espacio para la Mediación de Su Santidad el Papa Juan Pablo II y la solución de la crisis del Beagle. Los acuerdos Papales de 1984, alcanzados a través del paciente trabajo del Cardenal Antonio Samoré, marcaron un hito en la relación.

#### ARGENTINA-CHILE EN LA DÉCADA DE LOS NOVENTA: CAMBIANDO EL RUMBO

Un nuevo patrón de relacionamiento fue impulsado a partir de 1990. En el primer encuentro presidencial entre Patricio Aylwin y Carlos Ménem en 1990, ambos mandatarios destacaron el valor fundacional del Tratado de Paz y Amistad del año 1984. Teniendo presente dicho tratado, ambos mandatarios decidieron acelerar los trabajos de la Comisión mixta de límites. Instruyeron para que en sesenta días, los presidentes de estas comisiones elevaran un informe completo sobre las cuestiones pendientes vinculadas a la demarcación limítrofe. Al año siguiente, los mandatarios pudieron concordar una solución global a los problemas pendientes. A partir de esta fecha el objetivo fue consolidar una frontera de paz. En ese encuentro presidencial de 1991 se firmó la Declaración sobre Límites que estableció los mecanismos para resolver los 24 puntos pendientes, sobre los que existían diferencias entre ambos países.

Ese mismo año, 1991, ambos países suscribieron en la Conferencia de la Organización de Estados Americanos (OEA) en Santiago, el "Compromiso Democrático" que asumió el hemisferio. En este mismo compromiso se establece la obligación de contribuir en el ámbito hemisférico al análisis de los temas de

seguridad internacional.<sup>2</sup> Ambos países suscribieron la Declaración de Mendoza sobre Armas de Destrucción Masiva y el Tratado de No-Proliferación Nuclear. Concordaron posiciones para la reunión de especialistas sobre medidas de confianza mutua, celebrada en Buenos Aires en marzo de 1994. Sus posiciones fueron coincidentes en aspectos sustantivos en la Cumbre de las Américas de Miami. En el marco de la Conferencia Regional de la OEA sobre Medidas de Confianza Mutua y Seguridad, de noviembre de 1995, se creó el Comité Permanente de Seguridad Chileno-Argentino. En la reunión de Ministros de Defensa de Bariloche de 1996, las coincidencias en diversas áreas fueron importantes.

En la II Conferencia Regional de la OEA sobre Medidas de Confianza Mutua y Seguridad, celebrada en San Salvador en 1998, ambos países sostuvieron posiciones similares, las que se expresaron en sus recomendaciones y en acuerdos sustantivos. La Cumbre de Santiago de 1998, mostró el nivel de coincidencia entre ambos países. Este conjunto de acuerdos y posiciones concordantes se evidenció en la suscripción de la Declaración del Mercosur como Zona de Paz, en junio de 1998.

De manera especial se debe destacar que en la III Conferencia Ministerial de Defensa de Cartagena, las posiciones de Chile y Argentina en materia de Medidas de Confianza Mutua (MCM), se representaron en una sola ponencia o discurso. En el Estrecho de Magallanes, el 15 de febrero de 1999, el presidente de Chile, Eduardo Frei Ruiz-Tagle y el presidente de Argentina, Carlos Saúl Menem, se reunieron para conmemorar el encuentro que sostuvieron hace un siglo, en 1899, los presidentes Echagüe y Roca en ese mismo lugar. En la declaración suscrita reafirmaron la voluntad de cooperación de entendimiento entre ambas naciones. A lo largo de todo este período se fue incrementando el relacionamiento en materias de defensa y seguridad, lo que, se manifestó en las concordancias en la Conferencia Ministerial de Defensa de Manaus, en octubre del año 2000.

Al iniciarse el siglo XXI, y como producto de los encuentros entre las máximas autoridades de las naciones y, en especial, el

primer encuentro de los presidentes Fernando de la Rúa y Ricardo Lagos, establecieron un nuevo tipo de relación, definida como de *alianza estratégica*.

#### CHILE-ARGENTINA: LECCIONES DE UN PROCESO DE COOPERACIÓN EXITOSO

El elemento articulador esencial que ha permitido que ambos países ingresen al siglo XXI, señalando que lo hacen como aliados estratégicos, radica en el proceso de creación de mecanismos institucionales. Estos dan cuenta de la creación de regímenes internacionales bilaterales de carácter funcional que han permitido, no sólo facilitar el relacionamiento, sino orientarlo y conducirlo sobre la base de los principios y los intereses que buscan ser alcanzados por ambas naciones.<sup>3</sup>

#### RACIONALIDAD EN LAS DECISIONES AUN EN MOMENTOS DE CRISIS

A lo largo de casi dos siglos de relacionamiento como Estados independientes, pese a la existencia de problemas y tensiones de gran envergadura, nunca se han suspendido las relaciones diplomáticas. Aun en momentos de grave tensión que colocaron a ambos países al borde del enfrentamiento armado, terminó predominando la racionalidad. Se buscó una solución que evitara el enfrentamiento. En la tercera frontera interestatal más larga del planeta, no ha habido guerra.

El peso de la historia favorece la racionalidad.<sup>4</sup> Al ubicar la solución pacífica de las controversias como mecanismo que prima a la hora de las decisiones, se ha visto reforzado a lo largo de la historia, luego de superar tensiones y crisis. A partir del nuevo tipo de relación, el foco en la mirada histórica bilateral se ha puesto en los aspectos cooperativos.<sup>5</sup> Aún queda mucho por avanzar en este sentido, aprendiendo de los procesos de cooperación que establecieron las diversas generaciones de líderes. Recuperar el sentido de concertación estratégica de los padres de la independencia, densifica la mirada histórica y la proyecta al futuro. En este sentido, el presidente Lagos, señaló en su dis-

curso ante el Congreso argentino “sepultadas ahora las diferencias territoriales, es hora de volver a nuestras raíces, al camino común del siglo XIX, porque ahora también nos comenzamos a adentrar en un nuevo mundo, que así como el siglo XIX — difícil y complejo— en el pasado no conocíamos”.<sup>6</sup>

#### VALORES COMPARTIDOS

Ambos países comparten valores esenciales desde el momento mismo de la Independencia. Los líderes de ambas naciones formaron una coalición internacional para asegurar la independencia, lo que significó contribuir conjuntamente a la independencia del resto de América del Sur, en particular, la de Perú.

El sentido de proyecto común ha estado presente a lo largo de la historia. En forma paralela, una tendencia opuesta también se expresó con fuerza. Fue fundamentalmente a partir de la década de los ochenta del siglo XIX, cuando se afianzaron los Estados nacionales y se consolidaron en lo territorial. Esto generó percepciones de competencia que influyeron en los desarrollos y visiones geopolíticas competitivas posteriores. Sin embargo, a lo largo de estos dos siglos la cooperación ha sido una conducta constante entre los gobiernos y sociedades de ambos países.

Luego de superadas las diferencias territoriales, y en el nuevo marco internacional generado por la posguerra fría, ambos países reafirmaron valores compartidos en torno a la democracia, los derechos humanos, como una cuestión esencial. Es así como, en la Cumbre Presidencial del año 1997, “los Jefes de Estado enfatizaron su convicción de que las relaciones bilaterales en el campo de la seguridad internacional deben estar presididas por una concepción construida sobre el principio de la cooperación internacional, la consolidación de la democracia y el pleno respeto de los derechos humanos”.<sup>7</sup>

En un sentido similar, se destaca también la voluntad conjunta de ambas naciones de contribuir y reafirmar los principios y propósitos de la democracia representativa, el respeto de los derechos humanos, las libertades fundamentales, el progreso social y la protección del medio ambiente como elementos cons-

tituyentes fundamentales del afianzamiento de la paz y la seguridad en la región. Así lo manifestaron, junto con los otros mandatarios del Mercosur y los países asociados, al acordar la Declaración Política del Mercosur, Bolivia y Chile, como Zona de Paz.<sup>8</sup> La cláusula democrática del Mercosur ha sido fundamental en focalizar un valor compartido.<sup>9</sup>

El cambio generado por el fin de la Guerra Fría y el establecimiento en el Hemisferio Occidental de un régimen internacional de facto que ubica a la democracia como un valor esencial y al no uso de la fuerza en las relaciones internacionales como principios articuladores,<sup>10</sup> refuerza los espacios de acción y concordancia de valores entre Chile y Argentina. A los aspectos políticos se deben agregar crecientes coincidencias en el área económica, social, cultural, medioambiental y otras.

La coincidencia de valores facilita la coordinación de políticas en los distintos ámbitos multilaterales, tanto regionales como mundiales. También incrementa la confianza y los espacios y arenas de intercambio.

#### SUPERACIÓN DE LAS DIFERENCIAS TERRITORIALES

Chile y Argentina han reafirmado la búsqueda de soluciones pacíficas sobre la base de “buena inteligencia por la identidad de principios y por comunidad de intereses”, como lo señalaron en 1826. Con el fin de resolver de manera precisa la delimitación, ambos países suscribieron en 1881 un Tratado de Límites. En éste se estableció el límite entre ambos países, los principios que guían la delimitación y las fórmulas para resolver las diferencias, incluido el arbitraje.

Este Tratado estableció la neutralidad a perpetuidad del Estrecho de Magallanes, con el fin de asegurar la libre navegación. El proceso de demarcación comenzó de inmediato. Fue necesario un Protocolo aclaratorio (1893) sobre los principios de la demarcación para continuar avanzando. Se produjeron *impasses* por lo cual ambos gobiernos, en 1896, acuerdan elevar las diferencias al gobierno de Su Majestad Británica. Esto se hizo efec-

tivo dos años más tarde en 1898. El fallo fue dictado, en 1900, por Eduardo VII. Fue la voluntad política y el diálogo directo — por medio del telégrafo o en encuentros personales— de los presidentes Federico Errázuriz Echaurren de Chile y Julio Roca de Argentina, los que permitieron resolver de manera sustancial las interpretaciones sobre los acuerdos limítrofes y el rol de Chile en el Pacífico y de Argentina en el Atlántico. No obstante, las diferencias reaparecieron y las percepciones de intromisión mutuas encendían discursos belicosos. Ambos gobiernos parecían encaminarse a una colisión que logró ser resuelta a través de los Pactos de Mayo.

Fue a fines de la década de los setenta cuando el conflicto del Beagle adquirió una envergadura tal, que obligó a una mediación urgente de la Santa Sede.<sup>11</sup> Esta mediación Papal, realizada a través del Cardenal Samoré, evitó una guerra que parecía inminente.<sup>12</sup> La crisis en el Cono Sur no encontraba solución en el diálogo, ni siquiera Estados Unidos tenía capacidad de influencia en esta crisis.<sup>13</sup> Finalmente, primó la racionalidad.

El Tratado de Paz y Amistad suscrito el 29 de noviembre de 1984 consta de tres secciones y disposiciones finales, con un total de 19 artículos. El Tratado tiene, además, dos anexos y cuatro cartas geográficas. La primera sección está referida a la paz y amistad y cubre los artículos 1 al 6. La segunda sección está referida a la delimitación marítima y comprende los artículos 7 al 11. La tercera aborda los temas de cooperación económica e integración económica y corresponde a los artículos 12 y 13. Las cláusulas finales van desde el artículo 14 al 17. Los anexos del Tratado son fundamentales. En el primero de ellos se establece el conjunto de normas relativas a los procesos de conciliación y arbitraje para el caso en que no hubiese un acuerdo directo entre las partes. El segundo anexo está referido al Régimen de navegación, practicaje y pilotaje en el Canal de Beagle. El Tratado posee un afinado mecanismo de solución pacífica de las controversias.<sup>14</sup>

Este Tratado marca un hito fundamental en la relación de ambos países y posibilita la aplicación de mecanismos instituciona-

les para la resolución de los problemas que puedan presentarse. El marco institucional reafirma lo operado entre Chile y Argentina desde el siglo XIX, perfeccionándolo. No obstante, es fundamental reafirmar que será la voluntad política de los gobiernos y sus actores la que evitará el tensionar la relación más allá de los procedimientos establecidos. La crisis que dio origen a este Tratado no se produjo por falta de mecanismos institucionales, sino por una contraposición de intereses que se polarizó de tal forma que para resolverlos, el uso de la fuerza apareció como un mecanismo posible para distintos actores. Sólo la racionalidad final permitió evitar la guerra y mantener el cauce histórico de más de 180 años de relaciones pacíficas entre Chile y Argentina.

#### RESOLVIENDO TODOS LOS ASPECTOS PENDIENTES

Con la llegada de Patricio Aylwin a la presidencia de la República en Chile, en 1990, se puso en marcha un proceso de reinserción internacional de país. En el ámbito vecinal se propuso como meta resolver el conjunto de las diferencias que pudiesen afectar los temas de delimitación fronteriza. Esto tenía especial significación con Argentina dada la longitud de la frontera común. Con Perú la frontera fue definida en el Tratado de 1929, que eliminó los temas de delimitación, quedaba por perfeccionar la recepción por parte de Perú de algunas obras en el puerto de Arica, lo que ocurrió al término del gobierno del presidente Frei en 1999. Con Bolivia la frontera fue delimitada con el Tratado de 1904.<sup>15</sup>

Con relación a Argentina, en la primera Cumbre Presidencial de Aylwin/Ménem, del 29 de agosto de 1990, se instruyó a la Comisión Mixta binacional que definiera de manera explícita el conjunto de zonas y puntos en los que existían diferentes interpretaciones sobre el borde fronterizo. El trabajo de la Comisión determinó que existían diferencias en 24 puntos a lo largo de la frontera. La Comisión elaboró un conjunto de acuerdos que fueron perfeccionados hasta proponer una solución a las autoridades en 22 puntos. Los otros dos requerirían compromisos adicionales. Ellos eran los casos de "Laguna del Desierto" y el de "Campos de Hielo".

Las técnicas de declaración diplomáticas desarrolladas por las Cancillerías, a partir de su trabajo profesional, fueron fundamentales en el acuerdo alcanzado en los 22 puntos en los que se obtuvo un acuerdo directo. El tipo de compensación establecido evitó que un país obtuviera “ganancias territoriales” globales a partir de los ajustes puntuales. En cuanto a kilómetros cuadrados, prácticamente no hubo “pérdidas o ganancias para ningún país”. Lo anterior, fue posible porque a su vez el trabajo de las Cancillerías recogió una dimensión de política de Estado, es decir, el desarrollo de acciones y la ejecución de decisiones que buscan satisfacer intereses que van más allá de una administración específica o de un interés político coyuntural. Las capacidades profesionales son esenciales en este tipo de negociación. Es más, la institucionalidad de las mismas es esencial. Asimismo se debe destacar la capacidad para atraer a otras instituciones con sus aportes técnicos respectivos a la solución política-técnica global.

Pese a que tanto en Chile como en Argentina surgieron voces contrarias a los acuerdos que se suscribieron, ambos países lograron avances sustantivos con el arreglo directo, y la decisión judicial en el caso de Laguna del Desierto. En el caso chileno aparecieron importantes críticas respecto del tipo de jueces elegidos, el carácter latinoamericano del tribunal, y la falta de especialización en temas de fronteras.

La ratificación del acuerdo de Campos de Hielo, debió esperar más tiempo y fue necesario efectuar una serie de modificaciones. Sería el presidente Eduardo Frei y el presidente Carlos Ménem, quienes suscribirían este acuerdo y lograrían la ratificación parlamentaria. El senado chileno aprobó por 34 votos a favor y 12 en contra, el Tratado de Campos de Hielo Sur. Esta decisión ratificó el Tratado suscrito por ambos presidentes. Este Tratado se fundamenta en el tradicional principio de las más altas cumbres divisorias de las aguas de la Cordillera de los Andes, para fijar la frontera. Esto significó efectuar una modificación al tratado suscrito en 1991 que estableció una línea poligonal. Con este Tratado, se definieron dos tercios de esta zona. Para el tercio restante se instruyó a la Comisión Binacional de Fronteras y Límites, efectuar el trazado correspondiente.<sup>16</sup>

El papel de los parlamentarios en la ratificación de los tratados internacionales ha sido siempre importante. En el caso de Chile y Argentina, muestra que más allá de la importancia tradicional tuvieron un peso específico, primero cuando ratificaron los acuerdos globales. En esa decisión evidenciaron la voluntad política nacional y estatal de superar las divergencias fronterizas. Sin embargo, en lo referido a Campos de Hielo, en ambos países los parlamentarios de las zonas respectivas reflejaron los intereses locales. Estos intereses exacerbaban las dimensiones territoriales, en cuanto a ganancias o pérdidas netas, o bien ubicaban el tema del acceso de los recursos como proyección futura. Los beneficios del proceso integrador global en las regiones más aisladas no aparecían como una consecuencia inmediata. Ello generaba un mayor margen de negociación para estos parlamentarios en sus respectivos congresos con el gobierno en otras materias. En un sentido contrario, la Comisión Parlamentaria Binacional apuntaba a generar espacios de entendimiento y cooperación, que permitieran superar las dificultades en la ratificación del tratado y satisfacer los intereses locales junto con los intereses nacionales. Ese proceso fue dificultoso en el caso de Campos de Hielo/Hielos Patagónicos. Sin embargo, se alcanzó el acuerdo, el que fue ratificado por ambos parlamentos.

En el campo de la seguridad internacional, vale la pena señalar que los congresos de ambos países, y en especial en su diálogo y coordinación no han sido muy eficaces. Los temas de seguridad internacional poseen una baja prioridad en la agenda parlamentaria y a su vez, tienden a ser concentrados por el poder ejecutivo. Cabe recordar que en ambos países las capacidades legislativas en la actual etapa están disminuidas de lo que eran tradicionalmente. Ello es particularmente evidente en el caso chileno. El establecimiento de un mayor relacionamiento parlamentario del Mercosur, o de instancias bilaterales como la chileno-argentina siguen apareciendo como un área deficitaria en este campo.<sup>17</sup>

Chile y Argentina en la década de los noventa resolvieron sus diferencias de delimitación fronteriza. Lo anterior significa que

ambos países dejaron atrás los temas vinculados al eje soberano territorial como la preocupación principal y el aspecto clave en el relacionamiento. Salir de una política anclada en la delimitación del eje soberano territorial, permitió avanzar muy rápidamente a un nuevo diseño de políticas de fronteras y de ahí, a la definición de políticas de complementación nacional y subregional. En esta dimensión, los aspectos de complementación económica y de coordinación de políticas globales adquieren primacía. Los avances en esta materia permiten progresar hacia un nuevo estadio de interacción y cooperación global.

El cambio político en Chile fue esencial para alcanzar el acuerdo en el eje soberano territorial con Argentina. El restablecimiento de la democracia aparece como un incentivo esencial para alcanzar estos acuerdos. Sin embargo, no es en definitiva el cambio del régimen político lo que permitió el acuerdo,<sup>18</sup> sino un conjunto de condiciones que favorece de manera muy positiva el rápido avance en esta área.

En primer lugar, el fin de la Guerra Fría resituó las visiones geopolíticas y cambió los marcos de referencias globales. En segundo lugar, se estableció un régimen internacional de facto en el contexto occidental que generó reglas de juego específicas, entre las cuales cabe destacar la promoción y defensa de los sistemas democráticos (aunque muchas veces entendidos solamente como ejercicio electoral), la apertura económica y la defensa de los derechos humanos. A ello se agrega una regla esencial: el no uso de la fuerza para la resolución de las diferencias entre los países que conforman occidente. En este sentido, “occidente”, no corresponde a una categoría geográfica sino a un concepto que involucra países de distintos continentes.

En tercer lugar, se puede agregar el interés de los gobiernos civiles por erradicar los temas fronterizos como forma de desmilitarizar y reducir el papel de las fuerzas armadas en esta área y con ello la incidencia colateral en la política doméstica. En cuarto lugar, la coincidencia democrática en el marco de la globalización y de la apertura comercial, obliga a resolver contenciosos que afectan la infraestructura de la integración.

En quinto lugar, podemos destacar que tanto en actores estatales como agentes económicos y en organizaciones de la sociedad civil se destaca el costo de la *no-integración*. Este tema fue gravitante en el caso europeo. En la perspectiva binacional las autoridades visualizaron que el costo de la no-integración se manifestaba en pérdidas de oportunidades como espacio de inversión, en un mayor gasto económico por las dificultades de transacción, en un mayor espacio para presiones del exterior o al menos en pérdida de capacidad negociadora. Mas en definitiva, el costo de la no-integración significaba no transferir los efectos positivos de la integración en función de riesgo país y en cuanto a estabilidad subregional.

Finalmente, las afinidades políticas y personales en diversos niveles de decisión contribuyeron de manera decisiva a consolidar el proceso y a desarrollar una nueva etapa cimentada en la confianza mutua.

#### CRECIENTE INTERDEPENDENCIA

Argentina se ha afianzado como un socio fundamental para Chile. A su vez, la vinculación con Chile le ha permitido a Argentina, un cliente privilegiado en materias energéticas. Las vinculaciones entre ambos países generan nuevas oportunidades en el contexto del Mercosur, así como, en el relacionamiento con otras regiones del mundo.

#### EL COMERCIO RECÍPROCO

Argentina se ha consolidado como un socio comercial clave para Chile y viceversa. En los últimos años Argentina ocupa el tercer lugar de importancia en el comercio exterior de Chile. El comercio recíproco en el año 2000, alcanzó una cifra superior a los tres mil millones de dólares. De esta manera, Argentina representa prácticamente un 10 por ciento del intercambio efectuado por Chile en los primeros diez meses del año 2000. Cabe señalar que Brasil también ocupa un lugar destacado en el comercio exterior de Chile, por lo que la vinculación con los dos principales países del Mercosur posee una creciente importancia. De hecho, el comercio con Argentina y Brasil es inferior al

que Chile mantiene con Estados Unidos, que alcanzó, en los diez primeros meses del año 2000, un 18 por ciento.

INTERCAMBIO GLOBAL CON LOS DIEZ PRINCIPALES  
SOCIOS COMERCIALES DE CHILE

País	1998			1999		
	Export.	Import.	Interc.	Export.	Import.	Interc.
Estados Unidos	2.625,1	4.025,8	6.650,9	3.131,6	3.025,1	6.156,7
Japón	2.066,4	994,6	3.061,1	2.360,1	636,0	2.996,1
Argentina	734,0	1.900,5	2.634,5	726,8	2.023,6	2.750,4
Brasil	810,8	1.092,3	1.903,1	699,8	968,6	1.668,4
Reino Unido	1.173,7	256,3	1.430,0	1.096,0	182,2	1.278,2
China	586,3	760,7	1.347,0	567,2	709,7	1.276,9
México	504,8	849,9	1.354,7	634,1	578,8	1.212,9
Alemania	562,6	811,7	1.374,3	579,1	627,0	1.206,1
Italia	672,9	680,1	1.353,0	655,4	514,9	1.170,3
Corea del Sur	405,5	545,1	950,6	702,5	405,3	1.107,8
Total	15.076,5	18.779,0	33.855,5	16.256,1	15.143,6	31.399,7

Fuente: Banco Central de Chile (2000). *Indicadores de Comercio Exterior*, octubre, pp. 1.770 y 1.810.

A lo largo de los últimos años esta tendencia se ha mantenido. Si consideramos en forma separada los destinos de las exportaciones con relación al origen de las importaciones, encontramos que Argentina se ubica en el sexto lugar con relación a las exportaciones, y en segundo lugar como país origen de las importaciones. Estados Unidos es el país que ocupa el primer lugar en ambos rubros, seguido por Japón. En el caso de los países europeos, el Reino Unido y Alemania son los dos principales socios comerciales en esa región. En el caso asiático, Corea del Sur y China se ubican también entre los diez primeros socios comerciales de Chile.

**PRINCIPALES PAÍSES DE DESTINO DE LOS EMBARQUES DE  
EXPORTACIÓN DE CHILE (MILLONES DE DÓLARES FOB)**

País	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Estados Unidos	2,059.40	2,330.30	2,592.40	2,698.90	2,625.10	3,131.60
Japón	2,062.60	2,806.80	2,502.80	2,574.20	2,066.40	2,360.10
Reino Unido	532.00	1,029.40	925.50	1,041.50	1,173.70	1,096.00
Brasil	618.10	1,048.10	921.80	937.70	810.80	699.80
Corea del Sur	597.20	873.20	869.70	966.10	405.50	702.50
Argentina	636.80	585.00	701.80	779.80	734.00	726.80
Alemania	608.60	803.70	750.50	713.80	562.60	579.10

Fuente: Banco Central de Chile (2000). *Indicadores de Comercio Exterior*, octubre, pp. 1.770 y 1.810.

**PRINCIPALES PAÍSES DE ORIGEN DE LAS  
IMPORTACIONES DE CHILE (MILLONES DE DÓLARES CIF)**

País	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Estados Unidos	2,637.9	3,792.9	4,109.5	4,332.5	4,025.8	3,025.1
Argentina	954.7	1,384.5	1,634.2	1,837.2	1,900.5	2,023.6
Brasil	999.8	1,194.7	1,065.7	1,242.8	1,092.3	968.6
Japón	1,007.1	1,013.0	949.7	1,054.4	994.6	636.0
México	350.5	600.6	927.2	1,076.2	849.9	578.8
Alemania	263.7	789.7	730.0	843.6	811.7	627.0
China	363.0	498.5	635.9	721.2	760.7	709.7

Fuente: Banco Central de Chile (2000). *Indicadores de Comercio Exterior*, octubre, pp. 1.770 y 1.810.

Con relación a los productos que Chile exporta a Argentina, una cantidad importante se concentra en productos minerales y celulosa. Cabe destacar que a los países del Mercosur es donde se dirigen los productos con mayor grado de elaboración.

Con relación a las importaciones el petróleo y el gas natural se ubican en los principales rubros que Argentina exporta a Chile.

PRINCIPALES PRODUCTOS EXPORTADOS A ARGENTINA  
(MILES DE DÓLARES FOB)

Producto	1998	1999	Ene-junio 00
Cátodos y secciones de cátodo de cobre	57.332	41.000	26.779
Papel prensa en bobinas o en hojas	16.692	23.945	12.378
Cajas de cambio de vehículos automóviles	45.773	24.491	10.404
Los demás diarios y publicaciones periodo	16.917	13.668	7.065
Bolas y artículos similares para molinos	14.198	3.646	6.502
Exportaciones de servicios	21.612	19.501	6.297
Semillas de girasol incluso quebrantada	3.557	6.027	5.654
Los demás papeles y cartones multicapas	3.883	10.081	5.460
Pasta química de coníferas, semiblanquea	6.547	11.323	4.903
Metanol	9.142	5.518	4.901
Vehículos con capacidad de carga útil	22.845	35.837	86.000
Total país	734.048	726.776	328.914

Fuente: Banco Central de Chile (2000). *Indicadores de Comercio Exterior*, junio, p. 1.143.

PRINCIPALES PRODUCTOS IMPORTADOS DESDE ARGENTINA  
(MILES DE DÓLARES CIF)

Producto	1998	1999	Ene-junio 00
Aceites crudos de petróleo o de minerales	531.911	671.501	548.974
Gas natural	119.966	204.555	131.168
Gasolina para otros usos	24.554	33.285	52.928
Los demás maíces, excepto para siembra	74.112	83.159	35.721
Carne de bovino deshuesada	69.517	68.676	25.024
Tortas y demás residuos sólidos	24.386	27.192	23.648
Los demás trigos y morcajo y tranquillón	19.876	16.094	15.773
Paneles, toallas y tampones higiénicos	9.922	25.725	14.356
Aleaciones de aluminio en bruto	17.809	12.434	14.114
Propano, licuado	9.298	12.082	12.074
Total país	1.900.547	2.023.621	1.349.677

Fuente: Banco Central de Chile (2000). *Indicadores de Comercio Exterior*, junio, p. 1.143.

### INTERCONEXIÓN ENERGÉTICA<sup>19</sup>

La integración energética se ha desarrollado muy rápidamente y con un gran éxito a cargo del sector privado. Desde la perspectiva política-estratégica, así como desde la percepción empresarial es sorprendente que en un corto período de cuatro años se hayan construido más de 3,200 kilómetros de gasoductos con una inversión superior a los 1,100 millones de dólares anuales. El impulso de esta vinculación energética ha estado en manos del sector privado.

En el Acuerdo de Complementación Económica suscrito en 1991, y ratificado en 1995, se incluyeron protocolos que posibilitaron la interconexión de gas, el suministro de gas natural, lo que se ampliaría en 1997 a la posibilidad de interconexión y suministro eléctrico. Al amparo de las normas fijadas en el Acuerdo de Complementación Económica no. 16, se han construido y se

encuentran en operación cinco gasoductos, un oleoducto y un proyecto de interconexión eléctrica en marcha, desde 1999.

El desarrollo económico en el Cono Sur muestra una creciente demanda de energía. Este supera el cinco por ciento anual. Lo anterior se traduce en un incentivo específico y de gran envergadura para la inversión externa. Brasil y Chile son países con alta demanda energética. Argentina y Bolivia tienen capacidades para satisfacer dicha demanda, esto posibilita procesos de complementación de gran impacto.

La vinculación energética chileno-argentina, dejó de ser una relación considerada estratégica en lo militar, y pasó a conformar un elemento estratégico en el proceso de creciente integración, complementación e interdependencia. De esta forma, Argentina se transformó en el principal proveedor energético de Chile. A su vez, Chile compró inicialmente empresas eléctricas en Argentina y tuvo a su cargo las tareas de producción y distribución. Esta inversión originalmente chilena, efectuada por ENDESA y ENERSIS, se transformó en inversión internacional con un control mayoritario del capital español, a través de ENDESA España. Una situación similar ocurre respecto de Yacimientos Petrolíferos Fiscales (YPF Argentina), cuyos activos fueron comprados por REPSOL España. YPF es la responsable del funcionamiento de los gasoductos.

El volumen de exportación alcanza una cifra de 15 mil metros cúbicos diarios de petróleo, y una cifra superior a los 30 millones de metros cúbicos de gas. La vinculación energética muestra el nivel de complementación en áreas que aparecían como de alta sensibilidad cuando se priorizaban las perspectivas autárquicas o se desarrollaban visiones geopolíticas autorreferentes. El éxito de la integración energética se evidencia en el éxito en la construcción de confianza bilateral. Esta es la que posibilita la atracción de inversión internacional para estos mega-proyectos energéticos. Vinculados a estas obras de infraestructura se encuentran capitales canadienses, estadounidenses, belgas, españoles, franceses, además de capitales nacionales de los países del Cono Sur.

### EL TRATADO MINERO

El protocolo número 3 del Acuerdo de Complementación Económica no. 16, suscrito el 2 de agosto de 1991, buscó fomentar la cooperación e integración minera entre ambos países. Argentina y Chile suscribieron, por medio de una declaración presidencial en abril de 1996, en Buenos Aires, un acuerdo que estableció las bases de un tratado de integración y complementación minera entre Chile y Argentina. El tratado fue suscrito el día 29 de diciembre de 1998. Luego de un intenso debate parlamentario fue aprobado por el Parlamento chileno. En el mes de julio de 2001 se constituyó la comisión de administración del Tratado. Con ello se puso en marcha el Acuerdo. Es “una nueva modalidad de cooperación entre Argentina y Chile y un ejemplo para otros países” señaló en el acto de constitución de la Comisión el Subsecretario de Relaciones Exteriores.<sup>20</sup>

### CORREDORES BIOCEÁNICOS

El Plan Maestro de Pasos ha incrementado las vías de comunicación bilaterales entre las distintas regiones. Ello ha influido de manera determinante en que la interconexión vaya más allá de los dos países y tenga en la subregión un efecto amplificador del comercio. Estos canales de comunicación llevan la producción local al mundo. Los corredores de transporte y comercio internacional posibilitan la apertura de nuevos negocios. Son los llamados corredores bioceánicos.

Estos corredores vinculan a puertos de Brasil con puertos chilenos que miran hacia el Asia-Pacífico. La producción del interior de Brasil, de Paraguay y de Bolivia, encuentra un canal para su comercialización en los países del Asia-Pacífico a través de estos corredores internacionales. Hay varios de ellos funcionando, en particular, los que vinculan a puertos argentinos-chilenos. Y también, al corredor norte que liga a los puertos de Antofagasta, Iquique y Arica con Santos en Brasil. Son redes viales y en algunos casos también se proyectan redes ferroviarias. Estos canales de transporte internacional se incrementarán en el futuro aumentando la interdependencia.<sup>21</sup>

## PERCEPCIONES DE RIESGOS COMPARTIDOS

La estabilidad regional fundada en el desarrollo de sistemas políticos democráticos, constituye un área de preocupación e interés común de ambos países. Las percepciones y las claves de comprensión sobre el impacto que posee el fin de la Guerra Fría y el proceso de globalización, se expresan de manera bastante clara en ambos libros de defensa. Junto con la evaluación de los cambios en el sistema internacional, también en estos documentos se destacan las continuidades en el relacionamiento y en las definiciones que inciden en el grado de estabilidad percibido por ambos países.

Como producto del nuevo relacionamiento político-estratégico en la década de los noventa, y en especial, la solución del conjunto de contenciosos vinculados al eje soberano territorial, la percepción de la materialización y desarrollo de amenazas de carácter vecinal, disminuyó hasta prácticamente hacerse nula. El discurso de ambos países enfatiza esta perspectiva. Más aún, cuando se impulsan y desarrollan acciones cooperativas en el ámbito del relacionamiento castrense y de los Ministerios de Defensa.

El conjunto de políticas impulsadas en materias de defensa y seguridad internacional por ambos países, ha posibilitado un alto grado de transparencia. Ello se manifiesta en un menor nivel de riesgo sobre las percepciones de amenaza por cada país. El desarrollo de una política de transparencia consistente, se ha materializado en acciones específicas:

- a) La producción y publicación de libros de defensa nacionales.<sup>22</sup> Estos buscan transparentar y definir los ámbitos de acción y las principales orientaciones de la política de defensa y del uso de la fuerza.<sup>23</sup>
- b) La formalización y la ejecución sistemática de medidas de confianza mutua de carácter militar, han posibilitado un más alto nivel de conocimiento y generado un ámbito propicio para el desarrollo de la confianza.

- c) La solicitud efectuada a CEPAL para elaborar una metodología estandarizada que posibilite el análisis comparado del gasto militar, asegura un grado sustancial de transparencia en los temas más sensibles.
- d) Desarrollo de actividades de cooperación militar. Control de los estrechos, rescate y otras. A ellos se agrega la construcción de buques para las armadas.

Conjuntamente, con los elementos anteriores, ambos países han coordinado acciones en el ámbito de la estabilidad regional. Particular importancia posee la Declaración del Mercosur como Zona de Paz, y la acción en terreno de fuerzas militares argentinas y chilenas en el conflicto entre Ecuador y Perú como países garantes del Protocolo de Río de Janeiro, junto con Brasil y Estados Unidos. La Misión de Observadores Militares Ecuador-Perú (MOMEPE) constituyó un éxito de acción de prevención de escalonamiento de un conflicto regional.<sup>24</sup>

Argentina y Chile han contribuido de manera significativa a que América Latina y el Caribe se constituyan en una zona de paz. En este sentido, se debe destacar la voluntad política de desnuclearización, la que se hizo efectiva a través de la suscripción del Tratado de Tlatelolco y la suscripción y ratificación del TNP a mediados de los años noventa. De igual forma, ambos países impulsaron la suscripción de la Declaración de Mendoza que prohíbe las armas de destrucción masiva, tanto químicas como biológicas. Así también, ambos son signatarios del Tratado de Ottawa, que proscribire las minas antipersonales.

Con relación a la seguridad internacional global, ambos países contribuyen a la estabilidad y al rol que en este campo desarrolla Naciones Unidas. Ambos participan en operaciones internacionales de mantenimiento de la paz. En este tema, Argentina ha tenido un papel destacado a lo largo de los años noventa.

#### LAS MEDIDAS DE CONFIANZA MUTUA

Considerando las recurrentes tensiones fronterizas, lo predecible es que se repitan estableciendo un patrón de relación de

alta desconfianza, amenazas y celos. Romper con ese futuro predecible y generar un nuevo patrón de relación cimentado en la asociación, es lo que las medidas de confianza mutua posibilitan como instrumento. En el debate sobre amplitud o restricción del concepto de medidas de fomento de la confianza, privilegiamos la focalización. Estimamos que el uso de las medidas de confianza mutua debe estar radicado principalmente en el ámbito de la defensa. La construcción de confianza en otros ámbitos es responsabilidad de la política, la diplomacia, la economía y otras relaciones.

Las medidas de confianza mutua son un tema central de la diplomacia preventiva.<sup>25</sup> Su desarrollo posibilitará establecer un proceso acumulativo de transparencia que se traducirá en la generación de Acuerdos de Seguridad con énfasis en los aspectos cooperativos, en el Hemisferio. Su aplicación efectiva dará lugar al desarrollo de un código de conducta que materializará por medio de acciones específicas la búsqueda de estabilidad y paz en esta región.<sup>26</sup>

Las medidas de confianza mutua tratan de conferir estabilidad a las relaciones. Establecen un proceso por medio del cual se da satisfacción concreta a los compromisos que se deben materializar en el futuro. Las medidas de confianza mutua buscan cambiar una historia de desconfianza que implica un alto grado de riesgo, por una situación, en la cual, sobre la base de acciones que evaluamos generamos respuestas que llevan a la estabilidad y luego a la distensión. Las medidas de confianza mutua persiguen romper la historia de desconfianza que caracteriza los vínculos entre los países de la región. Si nos quedamos con una mirada en el pasado no tenemos opciones para el futuro. Si sólo confiamos en las declaraciones ponemos el futuro en una acción de fe. Si desarrollamos esas medidas, como parte de un proceso de creación de un clima de confianza, podremos interactuar de manera más transparente y predecible. Posibilitarán un mayor espacio para la diplomacia y la política. Las medidas de confianza mutua generan garantías. Ahí radica la diferencia entre fe y confianza. Con base en las garantías podremos establecer un patrón objetivo de evaluación, independientemente

de nuestra fe en el grado de cumplimiento con el que iniciamos el proceso.

Las medidas de confianza mutua son acciones bilaterales y multilaterales destinadas a prevenir situaciones de crisis y de conflicto. Contribuyen a la comunicación entre los actores. Crean una atmósfera propicia para establecer un marco de entendimiento que objetivice las percepciones de amenaza inmediata y eviten riesgos y elementos de sorpresa. Las medidas de confianza mutua presuponen la existencia de diferencias de intereses y baja confianza en las relaciones, pero a la vez, presuponen voluntad de evitar el enfrentamiento. Su aplicación es fundamental cuando las diferencias pudiesen expresarse por medio del uso de instrumentos de fuerza. En esa situación un error de interpretación desencadena un conflicto no deseado.

Las medidas de confianza mutua son acciones con una vinculación de reciprocidad necesaria, no necesariamente equivalente, pero sí paralela en el tiempo. Una rápida secuencia temporal producirá un efecto de progresividad y verificación, simultáneamente. Un paso es seguido por otro, siempre y cuando la contraparte esté cumpliendo con el compromiso recíproco.

Diez características contribuyen a perfilar de manera más clara a este instrumento de la seguridad internacional: 1) transparencia y apertura; 2) predictibilidad; 3) reciprocidad y equivalencia; 4) mejoramiento de la comunicación; 5) estabilizar y proyectar las relaciones; 6) factibilidad y realismo en la ejecución; 7) coherencia con otras políticas; 8) verificables; 9) contar con soporte social; y, 10) diferenciación bilateral, subregional o multilateral.<sup>27</sup>

Si hay compromisos sólidos en lo diplomático, un clima general de confianza y cooperación, se estructurará un sistema de medidas de confianza mutua verificable en el sector defensa; se generarán espacios para establecer medidas de control y limitación de armamentos, en áreas definidas concertadamente.

Las medidas de confianza mutua no son medidas de control de armamentos. Tampoco son medidas de limitación de armamentos, ni constituyen medidas de desarme. Aunque el desarrollo de las medidas de confianza mutua pueda formar parte de un proceso que incluya medidas de esas características. Es difícil pensar que puedan desarrollarse medidas de control y limitación de armamentos y más aún de desarme, en ausencia de un contexto de confianza, en donde se focalizan y usan las medidas de confianza mutua.<sup>28</sup> La confianza crea confianza. La confianza potencia la cooperación.

## CLIMA DE COOPERACIÓN GLOBAL Y MECANISMOS INSTITUCIONALES

A lo largo de la década de los años noventa, se establecieron las bases y se desarrollaron sólidos mecanismos de diálogo y cooperación bilateral. Estos abordan las más diversas áreas.<sup>29</sup> Avances sustantivos se manifiestan en economía, fronteras, diálogo político, acuerdos de seguridad.

### LAS CUMBRES PRESIDENCIALES

Se ha establecido un clima global de cooperación. A su vez, se ha establecido un marco institucional en el cual, los encuentros presidenciales anuales se ubican en la cúspide. Estas cumbres anuales revisan el conjunto de la agenda bilateral así como los principales temas de la agenda internacional que afectan a ambos países. De allí, surgen decisiones e instrucciones para los agentes estatales y recomendaciones para los actores privados.

Los presidentes han cumplido una función sustantiva en la conformación del nuevo clima de cooperación y en el establecimiento de marcos institucionales que hicieron rutina el diálogo, que ha posibilitado la transparencia, el reconocimiento de intereses compartidos y el desarrollo de mecanismos de cooperación.

El establecimiento de este marco jerárquico institucional provee una organicidad fundamental para el funcionamiento de los regímenes internacionales que se han ido estableciendo. A su vez, establece una red de vinculación que permite abordar las diferencias y encontrar caminos de solución de mutuo beneficio. Cada encuentro presidencial ha producido una declaración conjunta sustantiva, que aborda los temas cruciales de la relación bilateral y señala derroteros para actuar en el sistema regional e internacional.

A lo largo de la década de los noventa y como producto del proceso de creciente interacción se crearon nuevas instancias de interlocución y decisión política, que posibilitan el funcionamiento y coordinación de los regímenes internacionales bilaterales funcionales establecidos. Entre estos se destacan tres:

- a) El Mecanismo Permanente de Consultas y Coordinación Política de Alto Nivel entre los Ministerios de Relaciones Exteriores.
- b) La Reunión 2 + 2. Corresponde al encuentro regular de los Ministros de Relaciones Exteriores y Defensa de ambos países.
- c) El Comité Permanente de Seguridad argentino-chileno (COMPERSEG).

En cada una de estas instancias se genera un conjunto de normativas que ha hecho posible el salto cualitativo de la cooperación entre ambos países. El mecanismo permanente de consulta y coordinación política de alto nivel permite por la vía de las cancillerías concordar de manera cotidiana el posicionamiento de los países de los más diversos temas de la agenda internacional.

#### LAS REUNIONES DE MINISTROS DE DEFENSA Y CANCELLERES

La Reunión 2 + 2 ubica el diálogo al más alto nivel en lo referido a los temas de seguridad internacional y defensa. Esta reunión congrega a los Ministros de Defensa y a los Cancilleres de

ambos países. En el contexto del desarrollo de los mecanismos institucionales, esta instancia aparece como el organismo que dirige y orienta las labores del COMPERSEG, y a su vez, recibe los lineamientos y la visión de futuro desde las Cumbres Presidenciales Bilaterales.

Este mecanismo del 2 + 2, tuvo un primer encuentro el 17 de julio de 1997, en el balneario de Zapallar, Chile, donde se efectuó una reunión de gran trascendencia. En esa oportunidad, los ministros Edmundo Pérez Yoma y José Miguel Insulza, Ministro de Defensa y de Relaciones Exteriores de Chile con sus contrapartes de Argentina, Jorge Domínguez y Guido Di Tella, respectivamente, desarrollaron un diálogo sin agenda. Efectuaron una evaluación global de los vínculos bilaterales y la situación regional y mundial. Del encuentro surgieron consensos significativos que se expresaron en un mayor impulso de las medidas de confianza mutua de carácter bilateral entre ambos países.

El segundo encuentro se realizó el 11 de junio de 1998, en Campo de Mayo, Argentina. Los ministros además de destacar la importancia del COMPERSEG, encomendaron a esta instancia el seguimiento de la ejecución de las propuestas establecidas en el Plan de Acción de la II Cumbre de las Américas, en lo referido a materias de seguridad y defensa; así como a los aspectos referidos a las dos reuniones regionales sobre medidas de confianza mutua.

Destacaron la importancia de la Convención de Ottawa y apoyaron las labores de la Comisión de Seguridad Hemisférica de la OEA. Acordaron coordinar posiciones en la III Conferencia de Ministros de Defensa, y reiteraron el interés en establecer una metodología para calcular de manera estandarizada el gasto militar. Tarea encomendada a CEPAL. Uno de los aspectos más destacados por la prensa fue el referido a los ejercicios militares combinados. El canciller Di Tella, destacó que el diálogo franco y este tipo de medidas son lo que contribuye a la generación de confianza.<sup>30</sup>

El tercer encuentro entre los Ministros de Defensa y los Cancilleres, se desarrolló en Chile, nuevamente en el balneario de Zapallar, el 18 de mayo de 1999. Entre los aspectos destacados se resaltó la concordancia de ambos países respecto de no aceptar la intromisión de la justicia de terceros Estados en cuestiones judiciales domésticas, en referencia al caso Pinochet.

El canciller Di Tella, destacó que “nos encontramos en estos momentos en las mejores relaciones de toda la historia”.<sup>31</sup> La agenda abordó grandes temas de carácter estratégico:

- a) El examen de políticas de cooperación en materias militares y de seguridad.
- b) Profundización de la integración, en especial, la energética.

En lo relativo a la defensa, se destacaron la evaluación de los ejercicios militares combinados de las fuerzas armadas, la explicitación de las políticas de defensa y el avance de la integración en las regiones.

El cuarto encuentro está fijado para el segundo semestre de 2001.<sup>32</sup> El tema principal que se abordará en este encuentro de Ministros de Defensa y Cancilleres, será el análisis de la metodología propuesta por CEPAL para la comparación de los gastos militares. Lo anterior, permitirá una homologación que contribuirá a una mayor transparencia.

El documento preparado por CEPAL<sup>33</sup> establece tres renglones fundamentales, que posibilitan la comparación:

- 1) Se analizan los flujos monetarios anuales y no los pasivos existentes.
- 2) Se excluirán los montos destinados a seguridad interna, destinados a los policías, y

- 3) Se analizarán cuatro niveles de gastos:
- a) Fondos correspondientes a las leyes de presupuestos.
  - b) Recursos especiales.
  - c) Gastos por pago de pensiones del sector fuerzas armadas.
  - d) Fondos de la industria e investigación militar.

#### EL COMITÉ PERMANENTE DE SEGURIDAD ARGENTINO-CHILENO

La generación de un orden subregional que contribuya a su vez al orden global, es clave para el desarrollo y el crecimiento nacional. Alcanzar este orden significa reconocer que existen intereses diferenciados y que esta diferenciación genera percepciones de desconfianza que incluso pueden expresarse en percepciones de amenaza. Estas pueden configurar determinadas hipótesis de conflicto, cuya probabilidad de expresión poseen un alto grado de variación, según sean las diversas circunstancias presentes en cada coyuntura y como se exprese en ellas la voluntad política de los actores centrales. La superación de esta situación no consiste en diseñar un modelo ideal en el cual desaparezca el conflicto, sino por el contrario, a partir de la diferenciación de intereses, poder diseñar mecanismos que permitan equilibrarlo por la construcción de una trama de intereses cooperativos, por el diseño de mecanismos de diálogo y comunicación, por la creación de mecanismos de prevención. Todo ello en un marco en el cual la disuasión y el poder militar en última instancia, constituyen el telón de fondo de la estatalidad y la capacidad de decisión soberana de los actores estatales.

Construir mecanismos de regulación y articulación internacionales es, por lo tanto, una expresión del carácter soberano de los Estados. La eficiencia de los resultados de los regímenes internacionales y el grado de formalización institucional dependerá directamente de la voluntad política de los Estados que le dan vida.

Es en este marco que se debe entender la conformación del Comité Permanente de Seguridad entre Chile y Argentina, que institucionalizó las relaciones en este ámbito en 1995.

Con el fin de abordar los temas de seguridad y defensa que son de interés común entre Chile y Argentina y en el marco del ciclo de cooperación abierto en 1991, se suscribió un "*Memorándum de Entendimiento entre la República de Chile y la República de Argentina para el Fortalecimiento de la Cooperación en Materias de Seguridad de Interés Mutuo*". Este Memorándum fue firmado el 8 de noviembre de 1995 en el Salón Rojo del Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile. Su suscripción dio mayor realce al posicionamiento de Chile y Argentina en la Conferencia Regional sobre Medidas de Confianza Mutua y Seguridad de la Organización de Estados Americanos, que se efectuó en Santiago, los días 8 al 10 de noviembre de 1995.

El Memorándum de Entendimiento fue suscrito por los Subsecretarios de Relaciones Exteriores de Chile y Argentina, Sr. Mario Fernández y Fernando Petrella, respectivamente. También fue rubricado por el Subsecretario de Marina de Chile, Sr. Pablo Cabrera y por el Subsecretario de Política y Estrategia de Argentina, Sr. Ricardo Lagorio.

#### EL CONTENIDO DEL ACUERDO

El Memorándum consta de dos secciones. Una primera en la cual ambos gobiernos destacan los principios de orden general sobre los cuales estructuran sus relaciones y orientan sus acciones. La segunda corresponde a la parte resolutive y consta de cinco artículos.

Las autoridades de ambos países declararon estar convencidas de que la intensificación del entendimiento y la cooperación en materias de seguridad contribuirá significativamente a la cooperación entre ambos países. Así también ambos gobiernos se declararon resueltos a fortalecer aún más la solidaridad y confianza mutua, como factores fundamentales de los naturales anhelos de paz de los pueblos de Argentina y Chile. En este contexto, decidieron la creación de un mecanismo permanente de entendimiento.

En la parte resolutive se indica textualmente:

“1. Crear un Comité Permanente de Seguridad que tendrá por propósito establecer una agenda de trabajo que permita profundizar la cooperación entre la Argentina y Chile en materias de seguridad”. (...)

“5. Será objetivo del Comité avanzar en la aplicación de medidas para profundizar la cooperación entre la Argentina y Chile en materias de seguridad de interés mutuo, entre otras:

a. El fortalecimiento de los canales de comunicación en el campo de la defensa.

b. Una expedita y oportuna información de las maniobras militares que las partes acuerden sean notificadas previamente incentivando la participación de observadores.

c. La promoción de una actividad académica que fortalezca la cooperación entre ambos países en materia de seguridad”.

En la implementación y puesta en marcha de este mecanismo, es esencial tener presente los criterios que caracterizan las medidas de fomento de la confianza y la seguridad para focalizar efectivamente aquellos aspectos que permitan mejorar el conocimiento mutuo y reducir los puntos de tensión potencial posibilitando una más eficiente disuasión en el ámbito global, sin un encadenamiento directo a situaciones menores o tensiones puntuales. El desarrollo de la comunicación con este marco global permite generar alternativas en situaciones de eventuales crisis, limitándolas en su alcance y magnitud.

En resumen, el *Mecanismo* instituido constituye un espacio de diálogo político-estratégico, que orienta a las instancias regulares de relación, que son las que negocian acuerdos y los perfeccionan. Es esencialmente un instrumento para monitorear la

relación de seguridad, y como tal es una instancia formal dentro del catálogo de medidas de confianza mutua.

#### LA CONSTITUCIÓN DEL MECANISMO

La primera reunión del Comité se efectuó en el mes de mayo de 1996. El significado de esta reunión quedó realzado por la importancia que el presidente Eduardo Frei Ruiz-Tagle y el presidente Carlos Ménem le otorgaron durante la Cumbre Presidencial del mes de abril de 1996. En efecto, en esa oportunidad y en la declaración suscrita, se señala:

“Los dos Jefes de Estado renovaron su compromiso en favor de una concepción regional de la seguridad que, erigida sobre la confianza mutua, apuntó a la cooperación y la integración. Dentro de dicha dimensión, subrayaron la importancia tanto de la Conferencia Regional sobre Medidas para el Fomento de la Confianza Mutua, celebrada en Santiago, Chile, en noviembre de 1995 como de la Conferencia de Ministros de Defensa del continente, que tendrá lugar en San Carlos de Bariloche durante octubre venidero.

Los presidentes comprometieron a sus gobiernos a desplegar esfuerzos para la pronta y eficaz implementación de la Declaración de Santiago sobre medidas de Fomento de la Confianza y de la Seguridad. En tal contexto, destacaron la importancia del Memorándum de Entendimiento para el Fortalecimiento de la Seguridad Mutua suscrito en Santiago el 8 de noviembre de 1995, el que ha institucionalizado un mecanismo regular de consulta y coordinación sobre temas de seguridad internacional y defensa civil bilateral. Consecuentemente, se congratularon ante la celebración en Buenos Aires de la primera reunión del Comité Permanente de Seguridad Argentino-Chileno, el próximo 7 de mayo”.<sup>34</sup>

Esta Cumbre presidencial posibilitó un nuevo clima de relación bilateral, constató un incremento en la cooperación y se buscó construir nuevas oportunidades para la complementación mu-

tua. Los presidentes reiteraron la necesidad de resolver el conjunto de las cuestiones limítrofes para lo cual insistieron en la necesidad de ratificar el tratado de límites suscrito para definir el área de Campos de Hielo.

En la ciudad de Buenos Aires se desarrolló la reunión constitutiva del Comité Permanente Chileno-Argentino. Dada la trascendencia de la reunión, estuvieron presentes en el acto de apertura los ministros de Defensa de Argentina y Chile, Oscar Camilión y Edmundo Pérez Yoma, respectivamente. Ambos destacaron en sus intervenciones que la constitución de este Comité y que la reunión que presidían “se enmarca en un proceso de creciente acercamiento entre ambos países, basado en las coincidencias existentes en materia de seguridad internacional, siendo su propósito la consulta, coordinación y seguimiento de acciones en esta materia”.<sup>35</sup>

En esta reunión se establecieron las normas de procedimiento referidas a la organización y seguimiento, conformación de la agenda y las actas. Desde el punto de vista sustantivo se destacó la necesidad de contar con un relevamiento y diagnóstico actualizado de los mecanismos existentes entre ambos países en materias de seguridad y defensa. También se señaló la necesidad de contar con una perspectiva global de las vastas actividades académicas que tanto en el ámbito oficial y privado se desarrollan sobre esta temática.

#### EL DESARROLLO DE LAS ACTIVIDADES DEL COMPERSEG

Entre 1995 y el 2001, se han desarrollado diez reuniones ordinarias del Comité Permanente de Seguridad Argentino-Chileno. Estos encuentros rutinarios han posibilitado pasar revista a los principales temas de la seguridad internacional y han permitido generar iniciativas en diversos ámbitos, en particular, en lo referido a las Medidas de Confianza Mutua y a la coordinación de políticas referidas a cuestiones de seguridad internacional.

El siguiente cuadro muestra el ciclo de reuniones desarrollado en el período 1995 a 2001.

## REUNIONES COMPERSEG- 1995 A 2001

Reunión	Fecha	Lugar	Temas principales
I	May-96	Buenos Aires	Constitución del mecanismo.
II	Dic-96	Santiago	Listado de Medidas de Confianza Mutua.
III	Ago-97	Buenos Aires	Ejercicios militares combinados.
IV	Nov-97	Santiago	Coordinación de posiciones internacionales en morteros de MCMYS y en la MOMEPE y sobre la Convención de Ottawa.
V	Jul-98	Buenos Aires	Consolidación de Acuerdos. Solicitud explicatoria a CEPAL sobre metodología del gasto militar.
VI	Dic-98	Santiago	Destacaron coordinación en Reunión de Defensa de Cartagena. Se conoció aceptación de CEPAL sobre metodología del gasto militar.
VII	Jul-99	Buenos Aires	Avances en coordinación e intercambio científico y técnico.
VIII		Buenos Aires	Revisan la agenda. Coordinación en consultas sobre Reunión de la Defensa de Manaos.
IX	Dic-00	Santiago	Evaluación seguridad regional. Se aprobó acuerdo en cooperación técnica y científica de defensa.
X	Jul-01	Buenos Aires	Revisión metodología gasto militar elaborada por CEPAL.

Las diez reuniones efectuadas por el Comité Permanente de Seguridad Chileno-Argentino (COMPERSEG), han permitido en sus cinco años de existencia avanzar en el conocimiento mutuo, en el establecimiento de medidas de transparencia y en la ejecución de un conjunto de medidas prácticas tendientes a incrementar la confianza mutua en el terreno de la seguridad y la defensa. En este sentido, un importante papel le ha correspondido a los ejercicios militares combinados. A ello se suman, los encuentros regulares entre los Estados Mayores. De igual forma, un sinnúmero de actividades académicas, muchas de ellas impulsadas por FLACSO-Chile han contribuido al abordaje de temáticas específicas que posibilitan un diálogo más amplio y la conformación de percepciones comunes en diversas áreas como base de los procesos de interlocución posterior entre las autoridades políticas.<sup>36</sup> Sin lugar a duda, el diálogo político regular en el ámbito de la defensa ha generado un clima propicio para avanzar hacia medidas más amplias de coordinación entre ambos países en el terreno de la seguridad internacional, la defensa y la cooperación militar.

CHILE-ARGENTINA: MEDIDAS MILITARES  
DE CONFIANZA MUTUA 1990-2001

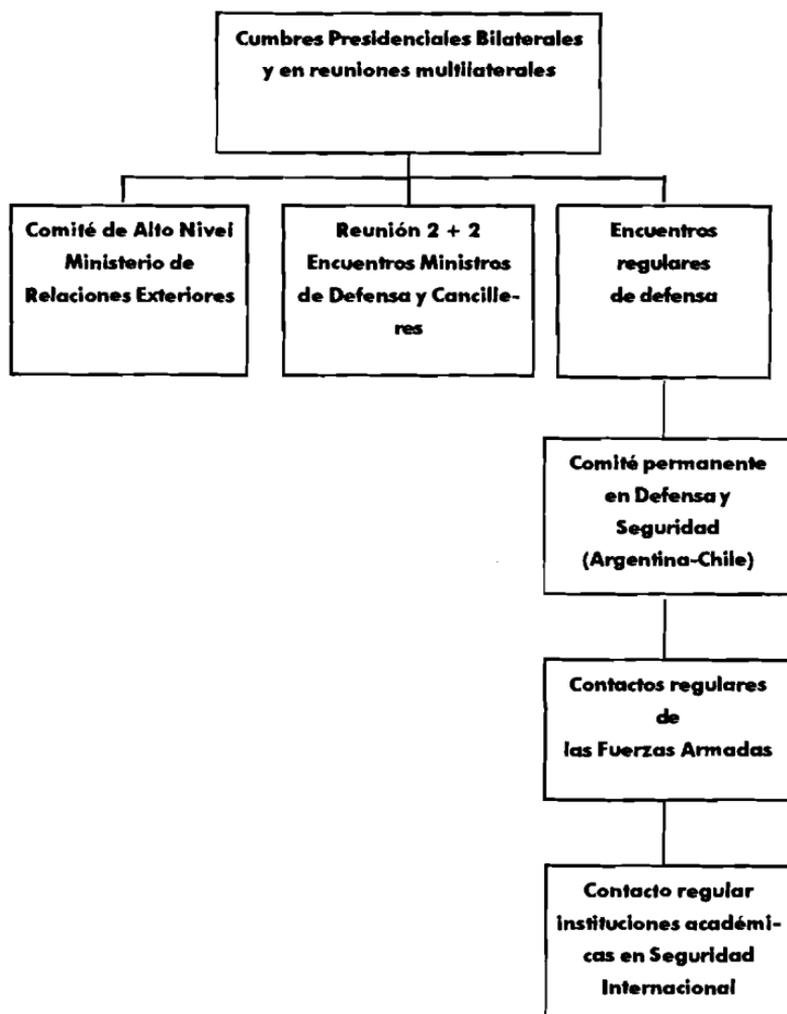
AÑO	ACTORES	ACCIONES
1990	Armadas	- Reunión bilateral Armadas (Punta Arenas 05/90).
1991	Minist. de Defensa	- Visita ministro de Defensa argentino a Chile (04/91).
	Fuerzas Armadas	- Delegación FF.AA. argentinas visitan Chile actos tragedia Alpatagal (07/91).
	Fuerzas Aéreas	- Visita delegación FACH a Córdoba (8/91).
	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 Cdtes. en Jefe fuerzas aéreas (Mendoza 06/93).
	Gobierno	- Participación argentina en FIDAE'92 (3/92).
	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 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).
1993	Fuerzas Armadas	- Visita delegación argentina por actos de Chacabuco (02/93) Visita oficiales argentinos a zona austral de Chile (06/93).
	Minist. de Defensa	- Visita delegación militar encabezada por M. Defensa chileno por actos de independencia argentina (07/93).

AÑO	ACTORES	ACCIONES
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.
	Fuerzas Armadas	- 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).
	Minist. de Defensa	- Reunión de ministros de Defensa para análisis de los temas que se discutirán en la Cumbre sudamericana de ministros.
	Minist. de Defensa	- II Conferencia de Ministros de Defensa realizada en Bariloche, Argentina.
1996	Ministros de Defensa	- Ministro de Defensa argentino de visita en Chile en el marco del proceso de acercamiento entre ambas naciones.
1997	Gendarmes/ Carabineros	- Homenaje de Gendarmería Argentina a carabinero muerto en Laguna del Desierto.
	Minist. de Defensa	- Comunicado de ministros resaltando el buen nivel de las relaciones bilaterales.

AÑO	ACTORES	ACCIONES
1998	Minist. 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.
	Minist. de Defensa	- Encuentro en Santiago en ocasión de FIDAE 1998.
1998	Fuerzas Armadas	- Segunda reunión de interconsulta entre las fuerzas armadas de Argentina y Chile (E. Mayores).
	M. Dfsa. y Exterior	- II Encuentro conjunto de Cancilleres y Ministros de Defensa. Campo de mayo. Buenos Aires.
	Fuerzas Armadas	- Reunión Academias de Estudios Políticos y Estratégicos y Escuela Nacional de la Defensa.
	M. Dfsa. y Exterior	- V Reunión del Comité Permanente de Seguridad Chileno-Argentino.
1999	M. Dfsa. y Exterior	- VI Reunión del Comité Permanente de Seguridad Chileno-Argentino.
	Presidentes	- Abrazo del Estrecho (15 de febrero).
	Fuerzas Armadas	- Actividades de cooperación para realización de ejercicios. - Intercambio personal. - Construcciones navales.
	Minist. de Defensa M. Dfsa. y Exterior Fuerzas Armadas	- Presentación Libro Defensa-argentino. - Tercer Encuentro Reunión 2+2. - Actividades de Construcción conjunto de buques de guerra.
1999	Fuerzas Armadas	- Destructor argentino Hércules en reparación en Chile.
2000	Ejércitos	- Ejercicio Cabañas 2000.
	Fuerzas Armadas	- Ejercicios combinados en Atlántico.
	Fuerzas Armadas	- Ejercicio en Canal Beagle.
	Fuerzas Aéreas	- Ejercicio Andes 2000.
2001	Encuentros presidenciales	- Definición de Alianza Estratégica.

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

CHILE-ARGENTINA: INSTITUCIONALIDAD BILATERAL  
EN SEGURIDAD INTERNACIONAL



PROYECCIÓN FUTURA

Al evaluar la relación argentino-chilena, en la década de los noventa, surge una conclusión evidente: Chile y Argentina se han constituido en un ejemplo y en una experiencia exitosa de cooperación en materias de seguridad y defensa.

Esta experiencia se ha fundado en el desarrollo de regímenes internacionales de carácter funcional que han establecido una jerarquía de instancias institucionales, que orientan las acciones y decisiones en las materias que regula cada uno de los regímenes.

En este marco institucional jerárquico se destaca la importancia de la instancia presidencial y de las cumbres periódicas anuales de los mandatarios. Además, estos se encuentran anualmente en el marco de otras reuniones multilaterales. Le sigue en la escala jerárquica el Comité de Alto Nivel que vincula a los Ministerios de Relaciones Exteriores, y tiene como función el visualizar, dar cumplimiento a las instrucciones presidenciales y generar iniciativas en los más diversos campos. En el ámbito de la defensa, la reunión 2 + 2, es decir, de los Ministros de Defensa y Cancilleres, es la que orienta las decisiones en cuestiones de seguridad internacional y defensa. En un plano político operativo se encuentra el COMPERSEG. Este a su vez, instruye y genera guías para el desarrollo de las actividades que ejecutan los Estados Mayores de la Defensa, las distintas ramas y otras instancias de carácter militar. También coordina y genera iniciativas tendientes a un mejor conocimiento de la realidad de la seguridad internacional regional y global, por medio de actividades académicas y de otra índole.

En una visualización de orden más general, es necesario también destacar el papel que cumplen en el nivel local, los comités de fronteras. Estos focalizan su accionar en demandas específicas en las distintas regiones y provincias de ambos países.<sup>37</sup>

En la década de los noventa se produjeron algunas desinteligencias. La principal estuvo radicada en la decisión de Estados Unidos de otorgar a la Argentina la calidad de "aliado extra OTAN".<sup>38</sup> Esta dificultad se produjo por una parte, por el tipo de incentivos generados por la superpotencia, como por la no-utilización efectiva de los mecanismos institucionales bilaterales para aclarar el alcance y las percepciones generadas por esta decisión estadounidense. Una situación similar es la que corresponde a la modernización de las fuerzas armadas y al re-

cambio de sistemas de armas de los países del Cono Sur. Si bien, el tema ha aparecido y se ha analizado en los contextos institucionales bilaterales, el involucramiento de terceros actores y la definición de políticas de estos, no del todo claras ni transparentes, afectan la coordinación más amplia de políticas. En el sentido de concordar formas de modernización que mantengan el equilibrio y la operatividad de las fuerzas armadas. El grado de operatividad ha de ser alcanzado, está en directa relación con los cambios en el sistema internacional y sus efectos en las misiones de los institutos armados, en la arena global.

Existen una serie de áreas en las cuales es posible diseñar políticas específicas tendientes a mejorar los niveles de confianza, cooperación y acción concertada. Entre estos, detectamos los siguientes:

- 1) Es necesario densificar el contenido de la alianza estratégica bilateral. Esto significa generar contenidos operacionales al mandato presidencial.
- 2) El espacio de avance en la conceptualización compartida sobre la seguridad internacional es muy grande. Esto puede expresarse en el debate en el marco de la OEA sobre el concepto de seguridad, y ambos países pueden trabajar de manera conjunta en los contenidos de la definición subregional y hemisférica.
- 3) La sistematización de las medidas de confianza mutua constituye una tarea pendiente. La forma en que ambos países han informado a la Junta Interamericana de Defensa (JID), muestra actividades que son informadas por un país y actividades que no son informadas por el otro. Tampoco existe claridad respecto a las denominaciones de las actividades ejecutadas.  
De igual forma, es conveniente sistematizar las experiencias y lecciones aprendidas en relación con la participación en operaciones de mantenimiento de la paz o lo que fue la experiencia de la MOMEF.

- 4) Luego de haberse alcanzado un éxito significativo en las medidas de confianza mutua de primera generación y sobre la base de los acuerdos alcanzados, como por ejemplo, el Convenio de Cooperación para la Construcción de Navíos, se pueden diseñar y gestionar medidas de confianza más duras. Es decir, que incrementen la transparencia y la confianza y desarrollen oportunidades de acción conjunta en el sistema internacional.
- 5) Regionalizar conjuntamente algunas medidas de confianza mutua. Es decir, la acción concertada de ambos países fortalece las decisiones en el campo de la seguridad y la defensa en el Mercosur y se puede proyectar al conjunto de la región.
- 6) Diseñar y ejecutar acciones conjuntas en el sistema internacional, sigue siendo una tarea pendiente. En este sentido, se pueden explorar iniciativas como operaciones de mantenimiento de la paz de carácter bilateral, el establecimiento de representaciones únicas en instancias multilaterales de seguridad. Y el establecer posiciones comunes en distintos foros. Esta acción deberá ser coordinada con los países del Mercosur. Ello reforzará la capacidad de incidencia en el sistema regional y global.

#### A MANERA DE SÍNTESIS

El establecimiento de este orden bilateral, surgido de acuerdos cada vez más formalizados e institucionalizados, ha posibilitado la reiteración y permanencia de la cooperación y el establecimiento de un vínculo de reciprocidad cada vez más importante. Los marcos formales de estos regímenes internacionales de carácter bilateral y funcionales en las distintas áreas, han posibilitado una mayor interdependencia.<sup>39</sup> Hoy, se puede afirmar que ambos países poseen una relación de interdependencia compleja.<sup>40</sup> Además, ésta desborda la situación bilateral hacia los países del Mercosur y más en general, al conjunto de la región.

El establecimiento de estos regímenes internacionales, en el sentido que S. Krasner<sup>41</sup> le otorga, reafirma el establecimiento de principios, normas, reglas y procedimientos, para la toma de decisiones, las que facilitan la reciprocidad en diversas esferas de interés. Es decir, el sentido de reciprocidad establecido implica que se sacrifican intereses de corto plazo, en la perspectiva de satisfacer los intereses propios en el futuro. La formalización institucional optimiza los resultados y posibilita perspectivas de beneficio mutuo.

Lo anterior significa un incremento del flujo de información recíproca y un aumento de la transparencia. Con ello se reducen los costos de las transacciones y se crean nuevas oportunidades de cooperación.

Como ya señalamos, en el proceso de la construcción de este nuevo patrón de relación, caracterizado como de alianza estratégica han influido de manera significativa diversos actores. De ellos es necesario remarcar tres: 1) El peso del régimen internacional de facto que regula los grandes lineamientos en las vinculaciones de los países occidentales, entre los que se cuentan, Argentina y Chile. 2) El importante y decisivo papel que tuvo la diplomacia de Segundo Carril (Track II) en especial, las actividades desarrolladas por el mundo académico, a través de instituciones como FLACSO. 3) La voluntad política en ambos países expresada como políticas de Estado. El conjunto de elementos ha producido un resultado positivo, que se expresó en el fin de las diferencias basadas en la delimitación fronteriza, el avance en la integración física y en definitiva, la creciente interdependencia binacional y subregional.

En síntesis, el objetivo básico que es establecer un orden y un mayor grado de estabilidad en las relaciones recíprocas, se ha desarrollado de manera sustantiva. El reconocimiento de áreas deficitarias y de espacios que es necesario mejorar la interacción, reafirma las oportunidades de asociación y el incremento de la cooperación. Argentina y Chile, constituyen un ejemplo exitoso de cooperación en materias de defensa y seguridad internacional en las Américas y en el mundo.

## NOTAS

- 1 Documento preparado para el Seminario Internacional "Conflictos Fronterizos en América Latina", 26 de febrero de 2001, Inter-American Dialogue, Washington, D.C.
- 2 Heraldo Muñoz (1996). *Política internacional de los nuevos tiempos*. Santiago: Editorial Los Andes.
- 3 Stephen D. Krasner (1991). *International Regimes*, Cornell Papers books, 6° Ed.
- 4 Joaquín Fernandois, Álvaro Gongora, et al. (1996). *Nueva mirada a la distancia*. Editorial VER.
- 5 Manrique Zago (Director Editorial) (1977). *Chile y Argentina, la Cordillera que nos une*. Buenos Aires: Manrique Zago Ediciones, SRL.
- 6 Ricardo Lagos (2000). *Discurso ante el Congreso argentino*. Buenos Aires, 19 de mayo de 2000.
- 7 Gobierno de Chile. *Declaración conjunta de los presidentes de la República de Chile y de la República de Argentina*. Santiago, 8 de agosto 1997, Numeral 49. Fotoduplicación documento original, 14 páginas.
- 8 Declaración Política del Mercosur, Bolivia y Chile como Zona de Paz, suscrita Ushuaia, República Argentina, 24 de julio de 1998.
- 9 Heraldo Muñoz (1996). *Política Internacional de los nuevos tiempos*. Santiago: Editorial Los Andes.
- 10 Robert O. Keohane y Joseph S. Nye Jr. (2000). "Globalization: What's Now? What's Not? (And So What?)" en *Foreign Policy*, Spring .
- 11 Bruno Passerelli (1998). *El delirio arnado*. Buenos Aires: Editorial Sudamericana.
- 12 Santiago Banadares (1999). *Recuerdos de la Mediación Pontificia*. Santiago: Ed. Universitaria.
- 13 Juan Archibaldo Lanús (1984). *De Chapultepec al Beagle. La política exterior Argentina: 1945-1980*. Buenos Aires: EMECE. Cita una reunión con Bob Pastor, asesor del presidente Carter, quien señalaba el poco margen de Estados Unidos en este contencioso.
- 14 Edgardo Riveros (1988). "Los medios de solución pacífica de controversias en el Tratado de Paz y Amistad" en Rodrigo Díaz Albónico. *El Tratado de Paz y Amistad entre Chile y Argentina*. Santiago: Editorial Universitaria, pp. 73-79.
- 15 Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile (1994). *La política nacional del presidente Aylwin (1990-1994)*. Santiago, Chile.

- 16 *Diario La Tercera* (1999). Santiago de Chile, 11 de marzo de 1999, p. 4.
- 17 FLACSO-Chile. Informe Mesa Redonda "El rol del Congreso en materias de defensa, seguridad y relaciones internacionales en el Mercosur y Chile". Buenos Aires, s/f.
- 18 Jorge I. Domínguez (1998). *International Security and Democracy. Latin America and the Caribbean in the Post-Cold War Era*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.
- 19 Ver *Revista Convergencia Trasandina* (1999). Revista de la Embajada de Chile en Argentina. Buenos Aires, noviembre, no. 11. Este número estuvo dedicado a la integración energética.
- 20 [www.minrel.cl/prensa/comunicados](http://www.minrel.cl/prensa/comunicados) 2001/1807-01
- 21 MIDEPLAN y CEEA (1997). *Corredores bioceánicos en el contexto de un país puerto*. Santiago: editado por MIDEPLAN.
- 22 Ministerio de Defensa (1998). *Libro de la Defensa Nacional*, Santiago de Chile. *Libro Blanco de la Defensa Argentino*. Ministerio de Defensa (1999) Buenos Aires.
- 23 Kristina Mani Clark (2000). "Concepciones de la defensa nacional en Argentina y Chile: Una comparación de los libros de la defensa". Santiago: en *Revista Fuerzas Armadas y Sociedad*, Año 15, no. 2, abril-junio, 2000.
- 24 Claudio Barbosa de Figueredo (1999). "MOMEP: ¡Una misión cumplida!" en *Military Review*, september-october, 1999. Washington D.C., pp. 76-80.
- 25 Francisco Rojas Aravena (1996). *Balance estratégico y medidas de confianza mutua*. Santiago: FLACSO/Wilson Center/P&SA. Francisco Rojas Aravena (1996). *Medidas de confianza mutua: verificación*. Santiago: FLACSO, Wilson Center, P&SA, FOCAL.
- 26 Michael Krepon, ed. (1995). *A Handbook of Confidence-Building Measures for Regional Security*. Washington, D.C.: The Henry Stimson Center.
- 27 Una clasificación similar fue realizada por M. Krepon (1995). *The CBM Tool Box*, Conference "CBMs are Ideal Tools for the 1990s". Santiago.
- 28 Una sistematización de las acciones acordadas en las Américas/OEA. Véase, U.S. ACDA (1996). *Confidence and Security Building Measures in the Americas: A Reference Book of Hemispheric Documents*. Washington, D.C.
- 29 Claudio Fuentes (1996). *Chile y Argentina. El proceso de construir confianza*. Nueva Serie. Santiago: FLACSO-Chile.
- 30 *Diario La Nación*, 11 de junio de 1998, Buenos Aires, p. 10.

- 31 *Diario El Mercurio*, 18 de mayo de 1999. Santiago, Chile, p. C-3.
- 32 *Diario El Mercurio*, 19 de febrero de 2001. Santiago, Chile, pp. A-1 y A-10.
- 33 *Diario El Mercurio*, viernes 16 de febrero de 2001. Santiago, Chile, pp. A-1 y A-12.
- 34 Gobierno de Chile. *Declaración Presidencial Chile-Argentina*. Santiago 27 de abril de 1996. Fotocopia de original publicado por mandatarios.
- 35 Comunicado de Prensa de la primera reunión del Comité Permanente Chileno-Argentino en temas de seguridad. Buenos Aires, 7 de mayo de 1996.
- 36 Seminario Internacional, "La agenda de la IV Reunión Ministerial de Defensa de Manaos: convergencias y posicionamientos de los países del Mercosur, Bolivia y Chile", Santiago, 28-29 de agosto de 2000. Seminario organizado por FLACSO-Chile.
- 37 CELARE (1995). *Relaciones entre las sociedades civiles de Chile y Argentina*. Santiago: CELARE y Fundación Konrad Adenauer.
- 38 Federico Luis Larrinaga (2000). "Argentina, a New U.S. Non-Nato Ally" en *Naval War College Review*, Spring 2000, Vol. LIII, no. 2. Jorge Vera (1999). "Argentina: ¿Aliado Principal No Miembro de la OTAN de los Estados Unidos?" en *Política y Estrategia*, no. 79, septiembrediciembre 1999, pp. 45-73.
- 39 R. Keohane (1988). *Después de la hegemonía, cooperación y discordia en la política económica mundial*. Buenos Aires: GEL.
- 40 R. Keohane y Joseph S. Nye Jr. (1988). *Poder e interdependencia. La Política Mundial en Transición*. Buenos Aires: GEL.
- 41 Stephen D. Krasner (1991). *International Regimen*. Ithaca: Cornell University Press, 6ª. (Primera edición, 1983).

