

Establecimiento de **Medidas de Confianza Mutua (MCM)** entre **Argentina y Chile** en la **década del 90**. *Construcción progresiva de nuevas miradas y aporte parlamentario en la resolución de diferendos territoriales*

por **Miryam Colacrai*** y **Andrés Bárbaro****

• Resumen

Tras la vuelta a la democracia, Argentina y Chile desde 1990 se comprometieron a construir una relación que tiene como pilares fundamentales una serie de medidas de confianza mutua (MCM) en materia de defensa y seguridad, lo cual ha tenido su expansión hacia otras áreas. Se ha logrado el cumplimiento de pasos fundamentales y de crecimiento de la cooperación en temas de “alta política” - muchas veces impensables si se toma el punto inicial donde predominaba la desconfianza - arribando al trabajo coordinado en ejercicios militares, diálogo político-estratégico y conformación de la Fuerza de Paz Conjunta Combinada “Cruz del Sur”, trascurridos casi 25 años de esas primeras acciones.

Este trabajo aborda, a partir de una mirada constructivista, el paso de una situación de “percepciones de amenazas” entre los 70 y 80 a la progresiva gestación, en el transcurso de los años 90, de diferentes MCM y realizaciones en el campo de la diplomacia parlamentaria que contribuyeron a la resolución de cuestiones limítrofes, constituyendo todos ellos signos característicos de la “nueva relación”.

■ Palabras Clave

Seguridad Regional - Relaciones Argentina-Chile - Medidas de Confianza Mutua - Diplomacia Parlamentaria

Inglés | English

Establishment of Confidence Building Measures (MCM) between Argentina and Chile in the 90s. *Progressive construction of new looks and parliamentary input in resolving territorial disputes*

• Abstract

After the return to democracy, Argentina and Chile, from 1990, committed to build a relationship that takes a series of Confidence Building Measures as fundamental pillars for defense and security, which has been expanding into other areas. There has been achieved the fulfillment of fundamental steps and an increase of the cooperation in topics of “high politics” – often unthinkable if the initial point is taken where mistrust prevailed – arriving to a coordinated work in military exercises, political-strategic dialog and the conformation of the Joint Combined Force Peace “Southern Cross”, passed almost 25 years of these first actions.

This work approaches, from a constructivist view, the transition from a situation of “threat perceptions”, between 70 and 80, to the progressive gestation, during the 90, of different Confidence Building Measures and achievements in the field of parliamentary diplomacy, that contributed to the resolution of border issues, constituting all of them, characteristic signs of the “new relationship”.

■ Key words

Regional Security - Argentina-Chile relationship - Confidence Building Measures – Parliamentary Diplomacy

* Doctora en Ciencias Sociales; Profesora Titular de Teorías de las Relaciones Internacionales (Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de Rosario, Argentina); Investigadora del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET)

** Maestrando en Integración y Cooperación Internacional (CERIR-CEI, Universidad Nacional de Rosario, Argentina); Licenciado en Relaciones Internacionales (Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de Rosario, Argentina)



Introducción

El orden bipolar conocido como guerra fría se estructuró alrededor del enfrentamiento político-militar entre las dos potencias hegemónicas, basado en la contención mutua y en la estrategia militar de la disuasión que imperaría – con variantes- hasta la caída definitiva del régimen soviético.

Como reflejo de esta situación, en todo el mundo y en los países de nuestra región, fue alto el componente realista en el análisis y diseño de las relaciones internacionales y en ciertos momentos históricos, además, se acentuó el razonamiento del tipo geopolítico. Las políticas exteriores de los gobiernos militares eran altamente confrontativas; entendían que la política internacional consistía en una lucha por el poder, la defensa del territorio y la protección de las fronteras.

La situación de los países de América del Sur en la década del 70 y 80 en medio de una casi generalizada ola de gobiernos militares, y particularmente el modo en que se plantea la relación entre Argentina y Chile, pueden ser comprendidos a partir de los conceptos acuñados por Stephen Walt (1987) acerca del “equilibrio de amenazas”.

La “visión del otro” se planteaba en términos competitivos, de “juegos de suma cero”, situación que también se percibió como una espiral del dilema de la seguridad cuya característica saliente es que vale más la intención o amenaza percibida con relación al poder del otro que el uso real que se haga de él. Si empleamos la terminología acuñada por Richard Rosecrance (1986), se trataba de naciones territorialistas animadas por la concepción político-militar del Estado¹.

En un escenario regional de desconfianza generalizada, la relación bilateral de Argentina y Chile es un cabal ejemplo de este tipo de visiones y percepciones sobre el “otro” que comienza a minimizarse a partir del Tratado de Paz y Amistad de 1984. Éste se erige como la solución completa y definitiva al conflicto por el Canal Beagle y nos recuerda que dicho diferendo había llevado – hacia fines de 1978- prácticamente al borde de una guerra, momento en que ya había aprestos militares y se había procedido al minado en diversas áreas de ambos territorios.

Más allá de la resolución de las diferencias limítrofes, debe rescatarse el reforzamiento del principio de solución pacífica de las controversias establecido en el Tratado de referencia, al cual consideramos una piedra fundamental – en términos jurídicos y simbólicos- que sienta las bases para que las Partes provean de estabilidad y confianza a sus relaciones.

Revisando el texto del Tratado, ya en sus considerandos expresa la “obligación de solucionar siempre sus controversias por medios pacíficos y de no recurrir jamás a la amenaza o al uso de la fuerza en sus relaciones mutuas”. Asimismo, en sus artículos 2, 3 y 4, aparecen diversas menciones a la cuestión que nos ocupa, como se extracta a continuación:

Artículo 2°

...obligación de abstenerse de recurrir directa o indirectamente a toda forma de amenaza o uso de la fuerza y de adoptar toda otra medida que pueda alterar la armonía en cualquier sector de sus relaciones mutuas.

Artículo 3°

Si surgiere una controversia, las Partes adoptarán las medidas adecuadas para mantener las mejores condiciones generales de convivencia en todos los ámbitos de sus relaciones y para evitar que la controversia se agrave o se prolongue.

Artículo 4°

Las Partes se esforzarán por lograr la solución de toda controversia entre ellas mediante negociaciones directas, realizadas de buena fe y con espíritu de cooperación.

Podríamos ensayar diferentes calificaciones de este Tratado y enumerar sus aspectos positivos, pero nos circunscribiremos a algunas reflexiones que, entendemos, aciertan en darle una dimensión política significativa, por lo cual se subrayan algunos conceptos vertidos.

“Este Tratado marca un hito fundamental en la relación de ambos países y posibilita la aplicación de mecanismos institucionales para la resolución de los problemas que

1. Recuérdese que para este modelo (en tanto esquema ideal), los países son competitivos en forma generalizada, porque cada uno pretende asegurarse una posición hegemónica, o cuanto menos mejorar su autosuficiencia, especialmente en la provisión de recursos. Confían fundamentalmente en sus capacidades militares – y la posibilidad de ponerlas en acción- y sólo ocasionalmente utilizan el comercio, como paliativo económico entre dos guerras.



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 ambos actores**². 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.” (Riveras, 1988).

Allí encontramos un antecedente que permitiría que, algunos años después, pudiera darse inicio a una nueva relación entre Chile y Argentina, la cual comenzaría a afirmarse con la resolución de los temas limítrofes pendientes (Colacrai, 2004).

El modo progresivo en que se fueron dando los acercamientos entre la Argentina y Chile y la transformación producida en el diseño de esta relación³, constituyen un ejemplo de cooperación institucionalizada y de resolución de problemas sustantivos en ámbitos que podían involucrar a las instituciones armadas.

I. La relación bilateral argentino-chilena durante los 90 y la decisión de sostenerla superando el “dilema de la seguridad”

Un nuevo patrón de vinculación fue impulsado a partir de 1990. Fue en esta década que la relación entre ambos países pasó a estar caracterizada por la búsqueda de una cooperación de múltiples alcances y agendas así como también mayor complementación y creciente interdependencia. Se daban, de ese modo, pasos importantes en dirección a la superación del “dilema de la seguridad” (Rojas Aravena, 2002; Colacrai, 2010).

En el primer encuentro presidencial entre Patricio Aylwin y Carlos Menem en 1990, ambos mandatarios destacaron el valor fundacional del Tratado de Paz y Amistad del año 1984. Teniendo presente dicho tratado, -al que podría

considerarse el primer avance en la relación aunque previo a la coincidencia de gobiernos democráticos a ambos lados de la Cordillera - decidieron acelerar los trabajos de la Comisión mixta de límites y al año siguiente, como resultado de un nuevo encuentro presidencial emanaba la firma de la Declaración sobre Límites que estableció los mecanismos para resolver los 24 puntos pendientes, sobre los que existían diferencias entre ambos países. Este punto de inflexión, inaugura lo que suele denominarse la “nueva política” (Colacrai-Lorenzini, 2006).

Las relaciones bilaterales, en su dimensión político-estratégica comenzaron a cambiar a partir de entonces. En especial, la solución del conjunto de contenciosos vinculados al eje soberano territorial trajo como resultado que las percepciones de “amenazas” pre-existentes disminuyeran hasta hacerse prácticamente nulas. El discurso de ambos países fue mutando hacia una nueva configuración de ideas, percepciones y expresiones que fue desdibujando aquellas percepciones.

Paulatinamente el trabajo negociador expresado en reuniones entre Cancillerías y Ministerios de Defensa, junto a la Comisión Parlamentaria Conjunta y el diseño de algunas políticas consistentes con el avance de las MCM, fue pavimentando el camino hacia un alto grado de transparencia, como por ejemplo la producción y publicación de libros de defensa nacionales donde - ya con nuevas miradas- se definían los ámbitos de acción y las principales orientaciones de la política de defensa y del uso de la fuerza.

Por su parte, la formalización y la ejecución sistemática de MCM de carácter militar, fueron posibilitando un mayor nivel de conocimiento y generando un ámbito propicio para el desarrollo de la confianza.

Como ha sostenido Robledo (2004) el paso de sistemas egoístas hacia otros cooperativos demanda que los Estados sean capaces de superar el dilema de seguridad. En esa misma dirección, Rojas Aravena (2002:34) aporta un concepto de MCM donde se pone el acento en el compromiso entre dos o más Estados para establecer ciertas acciones tendientes a atenuar las percepciones de amenaza mutua y a evitar situaciones de sorpresa en sus relaciones. Son definidas como “un instrumento, una técnica, para el mantenimiento de la paz; no resuelven el conflicto o la

2. Las negritas son nuestras.

3. Como ha señalado Bodemer (1988:311), el tipo de vínculo que se planteaba entre ambos Estados, en la medida que subsistía en Chile un gobierno militar, era de una “coexistencia distanciada”.

Establecimiento de Medidas de Confianza Mutua (MCM) entre Argentina y Chile en la década del 90. Construcción progresiva de nuevas miradas y aporte parlamentario en la resolución de diferendos territoriales



diferencia de intereses; posibilitan la comunicación y con ello hacen más transparentes y predecibles los cursos de acción de los diversos actores involucrados. Cabe destacar que el proceso presupone buena fe y la voluntad de evitar el enfrentamiento”. Sin embargo, “la confianza se encuentra sustentada en un activo que posee alto grado de intangibilidad. [...] Es por esto que las MCM buscan establecer un patrón de relación que otorgue crédito a las declaraciones de intención y transparente las conductas” (Rojas Aravena 2002b:32). La construcción y progreso del establecimiento de MCM permiten la generación de garantías a los discursos, convirtiendo a la fe en un progresivo desarrollo de confianza, condición *sine qua non* para el avance de los procesos de cooperación e integración.

El Libro Blanco de la Defensa de Argentina de 1997 establece que las MCM:

“contribuyen a que, progresiva y aceleradamente, se vayan superando recelos y temores históricos, dando paso a un mayor predominio del diálogo y de la negociación en las relaciones bi y multilaterales” (1997, 24).

El Libro de la Defensa de Chile de 1997 precisa que las MCM suponen:

“Acuerdo o compromiso entre dos o más Estados para establecer ciertas acciones tendientes a atenuar las percepciones de amenaza mutua y a evitar situaciones de sorpresa en sus relaciones. Su propósito es prevenir los conflictos, evitando equívocos. Se pueden concretar en el ámbito de la Defensa y también en el económico y el político. Las Medidas de Confianza Mutua contribuyen al proceso de integración” (1997, 216).

En estas páginas acotaremos la noción acerca de las MCM al ámbito de la defensa y seguridad. Tanto a nivel global como regional existe un debate acerca de si las MCM deben estar limitadas al campo militar, o deben incluir también las áreas económicas, sociales y culturales (Caro, 1994). Para este autor, en el marco de las nuevas tendencias que caracteriza la política global y regional, las MCM deben aplicarse no sólo a la esfera militar sino también a otros campos de la vida social, política y económica, con el objetivo de combatir y/o prevenir problemas como el narcotráfico, la corrupción, la expansión de epidemias, el incremento de la delincuencia, la degradación del medio ambiente, la pobreza, el hambre, los efectos de las catástrofes, etc. Sin embargo, adoptamos para nuestra investigación, el concepto de MCM en la defensa y la seguridad entendidas como acuerdos o compromisos entre Estados para atenuar percepciones de amenaza, que no resuelven el conflicto ni la diferencia de intereses pero sí generan un clima de confianza y, que en su fin último, contribuyen al

proceso de integración y cooperación.

Hacia inicios de la década del 90 a ambos lados de la Cordillera se producen cambios políticos institucionales que comienzan a modificar el patrón de relacionamiento bilateral incluyendo este tipo de medidas de confianza en sus relaciones. Tras 17 años de dictadura militar, Chile reingresa al concierto de naciones democráticas poniéndose en sintonía con el recambio electoral en la Argentina con la asunción de Carlos Menem como Presidente, dando lugar esto a una nueva relación entre ambos países.

La “nueva relación” planteada entre la Argentina y Chile en la década del 90, a partir de la transición chilena y de un nuevo gobierno constitucional en la Argentina, guarda estrecha relación con la existencia de temas compartidos como el compromiso con la democracia, el respeto por los derechos humanos, el estado de derecho, el pluralismo político y la solución pacífica de controversias. Dentro de ese marco se realizaron importantes esfuerzos con el propósito de crear una agenda política positiva que se proyectara en el tiempo.

Durante la década del 90 el gobierno argentino otorgó una atención significativa a la relación con los países limítrofes, por su contigüidad y proximidad geográfica, y basándose en la existencia de problemáticas comunes y compartidas. En este contexto, la integración política y económica latinoamericana ha constituido un objetivo central, en el cual las relaciones con Chile ocupan un lugar muy destacado.

Es así que las relaciones con Chile se tornaron más cooperativas en esos años, una vez que coincidió en ambos países la presencia de gobiernos democráticos.

Los importantes avances producidos durante los dos primeros años de la relación “interdemocrática” entre la Argentina y Chile, de los cuales conviene recordar la Reunión entre sus Presidentes en Santiago, entre los días 27 y 29 de agosto de 1990 y la Declaración Conjunta Presidencial del 2 de agosto de 1991, constituyeron el marco fundacional de la nueva relación que expresaba la voluntad política de intensificar la cooperación y apuntar al mayor entendimiento entre los dos países (Colacrai, 2003:33).

Por invitación del Presidente de la República de Chile, Patricio Aylwin, el Presidente argentino Carlos Menem, realizó una visita a Chile entre los días 27 y 29 de agosto de 1990. Éste fue el primer encuentro presidencial realizado tras la vuelta a la democracia inaugurando las Cumbres Presidenciales como el primer y más importante mecanismo por el cual Argentina y Chile implementaron MCM.

Establecimiento de Medidas de Confianza Mutua (MCM) entre Argentina y Chile en la década del 90. Construcción progresiva de nuevas miradas y aporte parlamentario en la resolución de diferendos territoriales



Allí los mandatarios, animados por la firme voluntad política de intensificar al máximo la cooperación y entendimiento entre la Argentina y Chile, comprobaron con especial satisfacción el sobresaliente nivel alcanzado en la relación entre ambos países en los meses anteriores. En este sentido, destacaron la trascendencia del retorno de Chile al concierto de naciones democráticas latinoamericanas, lo que ha contribuido de manera significativa al mayor entendimiento entre ambos países. Fue en este encuentro que se propuso impulsar la coordinación y concertación de posiciones entre las Cancillerías de ambos países para fortalecer la acción conjunta en el escenario internacional. Asimismo se promovió a su vez la definición de una concepción compartida de seguridad regional y mundial, estimando que es importante estimular negociaciones multilaterales tendientes a obtener una reducción equilibrada de los gastos militares. En este primer encuentro se acordó también una estrecha vinculación y cooperación entre las Fuerzas Armadas de los países, propiciando acciones y estudios conjuntos en áreas de interés común. Es así que, por ejemplo, ese año las Armadas de ambos países realizan una reunión bilateral en Punta Arenas, algo impensado años atrás (Declaración Presidencial Conjunta, 1990).

El 3 de agosto de 1991 se produce un nuevo encuentro en el cual los Presidentes Menem y Aylwin firmaron diversos documentos que inician un período de cooperación. Ambos mandatarios se plantearon como objetivo prioritario de la relación la búsqueda de soluciones definitivas a las cuestiones pendientes en la demarcación de sus límites, por considerar que su subsistencia constituye un obstáculo para el progreso de las relaciones entre los dos países. En esa reunión se reconoció la necesidad de mantener un diálogo político fluido entre ambos países, y se acordó la creación de un mecanismo permanente de consulta y coordinación política de alto nivel entre ambas Cancillerías con el objetivo de concertar posiciones sobre temas de interés bilateral, regional y mundial, y fortalecer, en consecuencia, la acción de ambos países en el escenario internacional. En este marco, se señaló la importancia del mecanismo regular de consulta entre las Cancillerías, en funcionamiento desde diciembre de 1990, sobre temas de seguridad, desarme, asuntos nucleares y espaciales. Será en esta visita donde a su vez se menciona la posibilidad de establecer un sistema de reuniones regulares de consulta entre los respectivos Ministerios de Relaciones Exteriores y de Defensa y los Altos Mandos de las Fuerzas Armadas, con vista a promover una estrecha vinculación y cooperación en materia de defensa (Declaración Presidencial Conjunta, 1991).

También en el 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. Asimismo y en ese mismo año, ambos países, en conjunto con Brasil, suscribieron la Declaración de Mendoza sobre Armas de Destrucción Masiva y el Tratado de No-Proliferación Nuclear.

Es en este contexto que una serie de MCM se fue desarrollando lentamente pero a paso firme entre ambos países. Sus impulsores fueron principalmente los Ministerios de Relaciones Exteriores y Defensa, aunque siempre acompañados por los Ejecutivos. Los Parlamentos también participaron del acercamiento pero desde un papel complementario, cumpliendo un rol más bien moderado con la conformación de la Comisión Parlamentaria Conjunta en 1991.

En los años 1992 y 1993 se repitieron las visitas presidenciales siguiendo como asunto prioritario en la agenda la cuestión de solución de las diferencias limítrofes pero también se buscó profundizar los acuerdos en materia de integración física, cooperación económica, social, ambiental, turística y otras. Además es de vital importancia el incremento del diálogo respecto a la posición común sobre la Antártida, dado que en 1994 Chile decide apoyar el establecimiento de la Secretaría del Tratado Antártico en Buenos Aires (Declaración Presidencial Conjunta, 1994).

Como podemos ver estos primeros años de relación bilateral interdemocrática sirvieron para acercar a las partes en la toma de posiciones comunes. Se da una construcción de la confianza lo que implicó el establecimiento de un conjunto de acciones que permitieron estructurar un nuevo patrón de relación, que se fue configurando a paso lento pero firme aunque a través de mecanismos aun no acabadamente institucionalizados.

Hacia 1994 se produce un cambio importante en la relación bilateral que genera un salto cualitativo en el vínculo. El 26 de agosto de dicho año la Argentina, por medio de su Embajador en Santiago, envía una nota al Ministro de Relaciones Exteriores de Chile con el objeto de someter a su consideración la conveniencia de institucionalizar, a través de un mecanismo regular de información y consulta entre los gobiernos, los distintos ámbitos de diálogo y de contacto permanente que, en diferentes niveles, se habían ido creando y perfeccionando en los últimos años.

El mes de agosto de aquel año se concreta la visita oficial del Presidente Carlos Menem a Santiago, por invitación del Presidente chileno Eduardo Frei Ruiz-Tagle. En este encuentro ambos mandatarios coincidieron en que la re-



gión estaba en condiciones de avanzar hacia un sistema de seguridad basado en la cooperación y la construcción de la confianza. En este contexto, los Presidentes reafirmaron la conveniencia de perfeccionar los mecanismos regulares de consulta sobre temas de seguridad establecidos por anteriores declaraciones presidenciales desde 1990 y se comprometieron a institucionalizar un sistema permanente de consulta y coordinación sobre temas de seguridad entre ambos países, en el marco del proceso de creciente diálogo y acercamiento existente. Asimismo, otorgaron su respaldo a los esfuerzos que se realizan en el ámbito regional, dirigidos a fortalecer la seguridad hemisférica, y en particular, a la convocatoria, con el auspicio de la OEA, de la Conferencia Regional sobre Medidas para el Fomento de la Confianza, cuya sede ha sido ofrecida por el Gobierno de Chile (Declaración Presidencial Conjunta, 1994).

Arancibia explica que en la primera mitad de la década del 90 las MCM entre Argentina y Chile “eran de carácter más bien formal o simbólicas” (2006:4), circunscritas a ciertas visitas y reuniones, limitadas todas ellas muchas veces a lo protocolar. Sin embargo, con la voluntad presidencial a la cabeza, el cambio cualitativo se estaba dando y comenzaba de esta forma a institucionalizarse el proceso de seguridad.

II. El diálogo en materia de Defensa y Seguridad. MCM y los pasos dados en la búsqueda de consensos

Como veremos a continuación, fueron tres los principales instrumentos bilaterales de la defensa que se implementaron para institucionalizar el diálogo.

El primer espacio institucionalizado que floreció en este marco son las **Reuniones entre los Estados Mayores de la Defensa**. El mismo es un espacio de diálogo y coordinación entre las Fuerzas Armadas de Chile y Argentina. Su objetivo es acrecentar el desarrollo de una concepción de seguridad en el marco subregional, mediante el fomento de MCM, planteadas en un marco real, gradual, coherente y profundo. En 1991 los Ministros de Defensa de ambos países habían dado a conocer un acuerdo para realizar reuniones anuales de los Estados Mayores de la Defensa y Conjunto de Chile y Argentina, respectivamente, para tratar materias militares de interés común y fórmulas de cooperación y coordinación en el área de Defensa. Pero fue recién en 1994 cuando se establecieron de manera institucionalizada las Rondas de Conversaciones entre los Altos Mandos de las Fuerzas Armadas, celebradas alternativamente en Santiago y Buenos Aires. El 12 de junio de 1997, el Estado Mayor de la Defensa Nacional de Chile y el Estado Mayor Conjunto de Argentina firmaron el Reglamento

del Mecanismo de Interconsulta entre los Estados Mayores Conjuntos y de la Defensa Nacional y los Altos Mandos de las Fuerzas Armadas de Chile y Argentina, dando una estructura orgánica a las reuniones de interconsulta con periodicidad anual (Faundes Sánchez, 2009). Sin embargo, el reglamento establece que las actas de las reuniones son de carácter “reservado” haciendo que sólo podamos extraer información de los partes de prensa.

Seguido a esto se encuentra un hecho que operó como punto de inflexión entre una etapa de construcción de confianza a otra de profundización de la confianza. En 1995 se logra la firma del **Memorándum de Entendimiento entre Argentina y Chile para el Fortalecimiento de la Cooperación en Materia de Seguridad de Interés Mutuo** que da lugar dos instituciones novedosas. Por un lado se instituyen las **Reuniones de Consulta entre Ministros de Relaciones Exteriores y Defensa**, comúnmente conocidas como Reuniones “2+2”, y por otro se crea el **Comité Permanente de Seguridad** (COMPERSEG).

Este Memorándum se realizó en el marco de la Reunión de la OEA de Medidas para el Fomento de la Confianza. Según Diamint (1998) se hizo “como muestra de la voluntad de ambos países de desarrollar relaciones cooperativas dentro de los marcos occidentales de la seguridad internacional”. En los considerandos el documento reafirma el compromiso asumido en el Tratado de Paz y Amistad de 1984 en el sentido de solucionar las controversias por medios pacíficos y de no recurrir a la amenaza o al uso de la fuerza coincidiendo con la decisión de la OEA de 1991 en Santiago, de sostener un proceso de consultas sobre seguridad hemisférica, a la luz de las nuevas circunstancias regionales y mundiales. Entre su antecedente más cercano está la recomendación de la reunión de expertos sobre Medidas para el fortalecimiento de la Confianza Mutua, celebrada en Buenos Aires, en marzo de 1994.

La Reunión de Ministros de Defensa y Cancilleres (“2+2”), pergeñada en el Memorándum de 1995, constituye la instancia política binacional de mayor jerarquía y de diálogo de más alto nivel, debajo de las Cumbres Presidenciales. En el contexto del desarrollo de los mecanismos institucionales, esta instancia aparece como el organismo que dirige y orienta las labores del Comité Permanente de Seguridad (COMPERSEG), y a su vez, recibe los lineamientos y la visión de futuro desde las Cumbres Presidenciales Bilaterales. Éstas constituyen una oportunidad para que los Cancilleres y Ministros de Defensa acuerden líneas generales sobre distintos temas de interés bilateral vinculados a la defensa. Son reuniones con agenda abierta, quedando a discreción de los Ministros los temas a ser tratados (Runza, 2004).



Este mecanismo del “2+2”, tuvo su primer encuentro el 17 de julio de 1997, en el balneario de Zapallar, Chile. 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 MCM. 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. Dicha tarea fue encomendada a CEPAL como veremos luego. Como menciona Domínguez, “uno de los aspectos más destacados por la prensa fue el referido a los ejercicios militares combinados. El ex Canciller Di Tella, destacó que el diálogo franco y este tipo de medidas son lo que contribuye a la generación de confianza” (2003).

El más importante de los mecanismos de diálogo que se institucionalizó es el Comité Permanente de Seguridad. El COMPERSEG tiene como propósito establecer una agenda de trabajo que permita profundizar la cooperación entre Argentina y Chile en materia de defensa y seguridad. Dicho comité está integrado por un representante de los respectivos Ministerios de Relaciones Exteriores y de Defensa, con rango de Subsecretario o Embajador. Asimismo, pueden participar representantes del Estado Mayor de la Defensa Nacional de Chile y del Estado Mayor Conjunto de Argentina. El Comité tiene una secretaría que funciona mediante un sistema de rotación anual, entre los Ministerios de Relaciones Exteriores y Defensa de ambos países y se reúne regularmente, de manera alternada, en la Argentina o Chile, al menos dos veces al año. Como menciona el Memorandum (1995) su objetivo principal es avanzar en la aplicación de MCM para profundizar la cooperación en materias de seguridad de interés mutuo como:

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

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

- La promoción de una actividad académica que fortalezca la cooperación entre ambos países en materia de seguridad y defensa.

Para analizar el papel que viene cumpliendo el COMPERSEG en el avance de la generación de las MCM y cómo las mismas se fueron institucionalizando es necesario analizar los temas tratados en sus 22 reuniones hasta el año 2010, período que tomamos en la presente investigación⁴.

La primera reunión del COMPERSEG se llevó a cabo en Buenos Aires, el 7 de mayo de 1995. En esta reunión básicamente se coordinó el funcionamiento del Comité y los mecanismos de implementación de los propósitos establecidos en el MOU del año 1995.

La segunda reunión se efectuó en Santiago de Chile, el 2 de diciembre de 1996. También fue una reunión de acercamiento y mutua exploración. Pero aquí se empezó a delinear el desarrollo de actividades académicas combinadas y a analizar el intercambio de información a nivel bilateral que ambos países informan a los Registros de Armas Convencionales de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y la Organización de los Estados Americanos (OEA). No obstante, en esta reunión aparece el primer hecho concreto del Comité: el Acuerdo sobre Cooperación en Materia de Catástrofes.

La tercera reunión se realizó en Buenos Aires, los días 4 y 5 de agosto de 1997. Allí se acordó que todos los ejercicios militares combinados que se realicen entre ambos países deberán ser planificados y organizados por el Estado Mayor Conjunto de la Argentina y por el Estado Mayor de la Defensa Nacional de Chile. Ésta fue una decisión muy importante en ambos países para fomentar el cambio del eje del poder en la esfera de sus Fuerzas Armadas.

Otro aspecto para acentuar es que en esta reunión se dio el primer paso para la futura realización de un estudio técni-

4. Salvo indicación expresa, la información de lo tratado en dichas reuniones, ha sido extraída de Runza (2004) hasta el período 2003. Para los años posteriores analizamos documentos públicos y partes de prensa ya que no hemos podido obtener acceso de las actas subsiguientes. Tibiletti (2013) alertó a principio del 2013 sobre esta falencia en donde los Ministerios de Defensa no poseían siquiera archivadas las actas del COMPERSEG y no tenían ni una persona en ambos Ministerios dedicada exclusivamente al seguimiento de los acuerdos alcanzados en cada reunión. Como señalan Briones y Álvarez, no existe sobre el COMPERSEG ni una sola fuente pública consistente sobre sus acciones, decisiones, logros y miembros, y fuera de la cápsula limitada de información periodística, su propia existencia resulta casi un misterio para la ciudadanía en general e incluso para académicos en particular (2008:59).



co con el que se pudiera alcanzar una metodología estandarizada a los efectos de la presentación de la información de gastos de defensa. Es en esta reunión donde se acordó participar activamente en el “Proceso de Ottawa” y coordinar sus posiciones en la Conferencia Diplomática de Oslo, en relación a minas terrestres antipersonales (habida cuenta que en los preparativos para una eventual guerra a raíz del conflicto por el Canal Beagle en 1978, muchas áreas habían sido minadas). Fue en esta oportunidad donde la parte argentina reitera su invitación para que personal militar chileno realice cursos en el Centro Argentino de Entrenamiento Conjunto para Operaciones de Paz (CAECO-PAZ). En esta reunión también se convino que la Mesa de Navegación Aérea y Marítima adoptase mecanismos para agilizar autorizaciones de los vuelos en zona de frontera.

Es de destacar que dos meses antes de esta reunión del COMPERSEG, se había celebrado en Buenos Aires, el 11 y 12 de junio de 1997, la Primera Reunión del Mecanismo de Interconsulta de Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas, el Estado Mayor de la Defensa Nacional y los Altos Mandos de las Fuerzas Armadas de Argentina y Chile. A raíz de esta reunión, en la tercera del COMPERSEG, se aprobó el reglamento del Mecanismo de Interconsulta mencionado y se decidió comunicar consensuadamente a la OEA el inventario de MCM de ambos países.

La cuarta reunión del COMPERSEG se llevó a cabo en Santiago de Chile, el 17 de noviembre de 1997. En esta reunión se recomendó la participación de observadores de ambas Cancillerías en las Reuniones Plenarias del Mecanismo de Interconsulta antes mencionado. Se intercambiaron iniciativas y propuestas y se alcanzaron posiciones comunes en relación a MCM.

Como podemos ver, el COMPERSEG destrabó las usuales obstrucciones burocráticas que había en la confección de las agendas de trabajo en materia de defensa y logró el establecimiento de un clima de trabajo cercano y colaborativo entre ambas naciones. Sin duda, la periodicidad de reuniones de trabajo del COMPERSEG y de la instancia “2+2” ha ampliado y mejorado la mutua percepción, redundando en un esfuerzo que ha resultado sumamente funcional para con el tratamiento de temas y/o asuntos sensibles. En el contexto de menos de tres décadas atrás, todo esto habría sido inconcebible, transformándose esta relación en un ejemplo para toda la región (Durán, 2012).

III. Los aportes de la “diplomacia parlamentaria” en la generación de confianza y la resolución de cuestiones de índole territorial

Consideradas entre los primeros pilares de esta nueva relación, comenzamos por analizar la construcción y progreso del establecimiento de MCM en el ámbito de la defensa y de la seguridad. Esto significa, en la terminología de las Relaciones Internacionales, la priorización de cuestiones de “alta política”. No obstante ello, y dado que las relaciones se daban en un contexto democrático como escenario compartido por Argentina y Chile desde los años 90, amerita que también analicemos la contribución realizada por la “diplomacia parlamentaria” en ese período.

En términos generales, se reconoce que por su pluralidad y su menor formalismo ella se comporta como un complemento eficaz de diplomacia clásica. También se la considera un factor dinamizador de las relaciones internacionales, ya que se mantiene en estrecha coordinación con la diplomacia de los Jefes de Estado, al poner a disposición de los ciudadanos un instrumento adicional para la realización de sus intereses políticos, comerciales, culturales o de cualquier otra índole.

Sin dudas, la contribución más significativa para la consolidación de buena parte de la relación – pero, a la vez, un experimento de negociación fructífera y de ejercicio democrático- fue la que les cupo a los parlamentarios de ambos países en la resolución del Acuerdo de Hielos Continentales - como se lo denomina en Argentina- y Campos de Hielos Sur, acorde con la terminología chilena.

El año 1998 marca un punto de inflexión en la búsqueda de consensos sobre este diferendo ya que desde ambos lados se trabajó acercando posiciones y al interior de cada uno de los países se intentó “construir” una Política de Estado alrededor de este tema, a partir de un diálogo maduro entre los diversos sectores, el cual permitiría arribar a la aprobación definitiva del Tratado en 1999⁵.

De modo breve, puede recordarse que los Presidentes Menem y Aylwin habían firmado el “Acuerdo para precisar el límite en la zona comprendida entre el Monte Fitz Roy y el Cerro Daudet”, conocido como Acuerdo Menem-Aylwin, en el que se establecía una línea poligonal entre las trazas de máxima de ambos países, apartándose así de criterios técnico-jurídicos y pretendiendo resolver la cuestión al di-

5. Como sostuvo Marcelo Stubrin en una nota del Diario Página 12, “El éxito de este tratado demuestra que siete años de estancamiento de ambos gobiernos en defensa de la poligonal del ‘91 fueron un tiempo lastimosamente perdido. Después, la inauguración de la “diplomacia parlamentaria”, con legisladores del oficialismo y la oposición, fue una buena noticia, quizá la mejor que dio el Congreso durante años de mayorías automáticas. La capacidad negociadora no tiene límites cuando se abastece de sentido común, persigue objetivos racionales y se despoja de pequeñeces de política doméstica”. Ver “ Límite final para el conflicto de límites”, <http://www.pagina12.com.ar/1999/99-06/99-06-03/pag07.htm>



vidir arbitrariamente la zona en mitades, acuerdo que fue incorporado como Anexo I.

Dicho Acuerdo había sido remitido al Congreso de la Nación, para ser considerado según lo establecido en el art. 75 incisos 15 y 22 de la Constitución Nacional, siendo acompañado, en 1996, por un Protocolo Adicional.

En esa ocasión, la participación parlamentaria fue sumamente activa al oponerse firmemente a la demarcación de una poligonal que los Poderes Ejecutivos habían negociado y firmado. Ni el Parlamento chileno ni el argentino aprobaron este acuerdo, y trabajaron por casi dos años, negociando, acercando criterios y posiciones en lo referido a la delimitación⁶.

Para poder destrabar el estancamiento al que se había llegado, desde la Comisión de Relaciones Exteriores se llevaron a cabo varias reuniones secretas y públicas con sus pares chilenos. Los diputados Marcelo Stubrin (UCR-Capital), Guillermo Estévez Boero (Frepasso-Santa Fe) y Fernando Maurette (PJ-Capital) por el lado argentino - que como puede verse claramente conformaban un grupo de carácter multipartidario- aconsejaron una nueva solución al Canciller Guido Di Tella⁷.

Finalmente, los Poderes Ejecutivos firmaron un acuerdo que contaba con el visto bueno de sendas comisiones de parlamentarios argentinos y chilenos, verificando cada paso dado por diplomáticos de sus países. Éste fue un claro ejemplo de diplomacia parlamentaria referida a un asunto de alta sensibilidad para ambos países y que requerían un amplio consenso para su solución, convirtiéndose en un actor relevante que contribuyó a destrabar una cuestión de “alta política”⁸.

En el marco de la “nueva relación” iniciada con Chile en los años 90, la resolución de cuestiones limítrofes constituyó una pieza clave, sobre todo si se tiene en cuenta que pesaba sobre ambos países una larga tradición de sensibilidades, confrontaciones y hasta aprestos prebélicos. En el caso del acuerdo sobre la Cuestión de los Hielos Continentales también marcó un precedente muy importante - tanto fáctico como simbólico- respecto de los beneficios de trabajar en el ámbito parlamentario, como parte del mismo proceso negociador, adelantándose de ese modo al mero trámite de la ratificación que constituye una de las tareas tradiciona-

les de la función parlamentaria en el campo de la Política Exterior.

Reflexiones finales

En perspectiva constructivista, se considera que a partir de la paulatina generación entre los actores de posiciones empáticas, identificación positiva y produciendo un cambio en las prácticas, se dará consecuentemente un cambio en el conocimiento intersubjetivo. De esta forma, el proceso social es de construcción y reconstrucción de uno y de las relaciones sociales. Entonces, en los términos de Wendt (2000) es posible generar procesos de “esfuerzos auto-concientes” orientados a cambiar las estructuras de identidad e intereses.

Por ello, nos resulta tan importante a los efectos de esta investigación trabajar con los conceptos de MCM, sin agotarlos en el propio momento de erradicación de la desconfianza, sino como parte de un proceso y como pasos en una secuencia más compleja que involucra, también, la construcción de la confianza, la profundización de la confianza y de modo más avanzado, la planificación de la cooperación. Este último sería el momento donde es posible el establecimiento de políticas comunes entre los distintos actores, incluidas las políticas exteriores y de seguridad.

6. Maurette, presidente de la Comisión de Relaciones Exteriores de la Cámara baja recordaba: “En los primeros viajes a Chile teníamos miedo de que nos acusaran de traidores a la Patria”, <http://www.lanacion.com.ar/145651-el-auge-de-la-diplomacia-legislativa>.

7. Ver detalles de la negociación en Colacrai, Miryam (2004).

8. Los legisladores, que comenzaron a ponerlo en práctica - como vimos- con la resolución del conflicto por los Hielos Continentales, lo tomaron como práctica en 1999 negociando con sus pares de Gran Bretaña el restablecimiento de los vuelos a las islas Malvinas. Ver <http://www.lanacion.com.ar/145651-el-auge-de-la-diplomacia-legislativa>



Bibliografía

- ARANCIBIA CLAVEL, Felipe (2006), "Integración Militar con Argentina: Medidas de Fomento de Confianza Mutua a Medidas de Integración", *Military Review*, (Número 4), Julio-Agosto
- BODEMER, Klaus (1988), "La Argentina entre el primer y el tercer mundo. La Política Exterior del régimen democrático en busca de una mayor autonomía", en GARZON VALDES, E. (et al), *La nueva democracia argentina 1983-1986*, Editorial Sudamericana, Buenos Aires
- BRIONES R., Sebastián y ALVAREZ, Rodrigo (2008), "Construyendo confianzas? Fronteras, FFAA y política en América Latina", FLACSO, Chile.
- CARO, Isaac (1994), "Medidas de confianza mutua en América Latina", *Revista Nueva Sociedad*, N° 132, julio- agosto, pp. 44-51
- COLACRAI, Miryam (2010), "El tejido de relaciones bilaterales desde el ámbito subnacional. Desarrollo de una innovadora interdependencia entre la Argentina y Chile", en MAIRA, Luis (editor), *La Política Internacional Subnacional de América Latina*, Libros del Zorzal, Buenos Aires, pp.305-327
- COLACRAI, Miryam (2004), "La Política Exterior Argentina hacia los vecinos durante los '90", *Documento de Trabajo* N° 1, CEIEG-CEMA, julio
- COLACRAI, Miryam; LORENZINI, María Elena (2006), "La relación bilateral Argentina-Chile: el tránsito por un camino de grandes encuentros y desencuentros puntuales", CERIR, *La política exterior del gobierno de Kirchner*, UNR Editora, Rosario, pp.181-218
- Declaración Presidencial Conjunta (1990) Santiago de Chile, 29 de agosto
- Declaración Presidencial Conjunta (1991) Buenos Aires, Argentina, 2 de agosto
- Declaración Presidencial Conjunta (1994) Santiago de Chile, 26 de agosto
- DIAMINT, Rut (1998), "Esquemas de Seguridad en América Latina. Las medidas de fomento de la confianza", Working Paper N° 51, Universidad Torcuato Di Tella, Buenos Aires
- DOMÍNGUEZ, Jorge (comp.) (2003), *Conflictos Territoriales y Democracia en América Latina*, 1° Edición, Siglo XXI Editores Argentina, Universidad de Belgrano, FLACSO, Buenos Aires
- DURÁN, Roberto (2012), "Los nexos chileno-argentinos después de 1984", en *Generación de Diálogo Chile-Perú / Perú-Chile* (2012), *Documento 1: Experiencias de Paz y Buena Vecindad*, Konrad Adenauer Stiftung, Perú
- FAUNDES SÁNCHEZ, Cristián (2009), *La fuerza combinada Cruz del Sur, análisis desde las medidas de confianza mutua*, Biblioteca del Oficial, Santiago, Departamento Comunicacional, Ejército de Chile, Estudios Avanzados 12, pp. 53-74
- Libro Blanco de la Defensa de Argentina* (1998), Buenos Aires, Argentina, diciembre
- Libro de la Defensa Nacional de Chile* (1997), Santiago, Chile, 1 de agosto
- Memorandum de Entendimiento entre Argentina y Chile para el Fortalecimiento de la Cooperación en Materia de Seguridad de Interés Mutuo* (1995) Santiago de Chile, 8 de noviembre
- RIVERAS, Edgardo (1988), "Los medios de solución pacífica de controversias en el Tratado de Paz y Amistad", en Díaz Albónico, Rodrigo, *El Tratado de Paz y Amistad entre Chile y Argentina*, Editorial Universitaria, Santiago, pp. 73-79
- ROBLEDO HOECKER, Marcos (2004), *Multicausalidad and democratic consolidation. Institutions, interests and ideas in Chilean civil-military relations, 1990-2004* (mimeo)
- ROJAS ARAVENA, Francisco (2002), "Las Medidas de Confianza Mutua y de Seguridad: perspectivas desde Chile", *Revista Fasoc*, Año 17, N° 1 - N° 2
- ROJAS ARAVENA, Francisco (2002), "Las Medidas de Confianza Mutua y de seguridad: Perspectivas desde Chile", *Revista Fuerzas Armadas y Sociedad*, Año 17(1-2), pp. 32-43
- ROJAS ARAVENA, Francisco (2002), "El fin de la Guerra Fría y la solución de conflictos en el Cono Sur", en *D+C Desarrollo y Cooperación*, N°.5, Septiembre/octubre, pp. 21-25
- ROSECRANCE, Richard (1986), *El ascenso del estado comercialista: Comercio y conquista en el mundo moderno*, Ed. Alianza, Madrid
- RUNZA, Ricardo (2004), "Análisis y evaluación de las relaciones argentino- chilenas de defensa desde la perspectiva del Comisión Permanente de Seguridad (COMPERSEG)", en *Lateinamerika Analysen* N°8, IIK, Hamburgo
- TIBILETTI, Luis (2013) *Los enemigos más amigos*, publicado el 17/02/2013 en el portal mercosurabc.com.ar, disponible en: <http://www.mercosurabc.com.ar/nota.asp?IdNota=3710&IdSeccion=3>
- Tratado de Paz y Amistad entre Argentina y Chile* (1984), Ciudad de Vaticano, 29 de noviembre
- WALT, Stephen (1987), *Origins of Alliances*, Cornell University Press, Ithaca
- WENDT, Alexander (2000), *Social Theory of International Politics*, Cambridge University Press, Cambridge