



**ALEX RATTO  
AIMÉ AMINAHUEL  
MARÍA CELESTE ALCALDE  
ANÍBAL PÉREZ LIÑÁN  
ANDREA CASTAGNOLA  
GERMÁN SOPRANO  
PABLO DANIEL ALANIZ  
CECILIA LESGART  
SANDRA L. PINZÓN DAZA  
VIRGINIA ZAMBONI  
JAIR ESPAÑA GALÁN  
DIEGO A. PAVEZ CONTRERAS**

**JUAN IGNACIO PERCOCO  
IGNACIO ODRIUZOLA  
MARINA VERDINI AGUILAR  
MARÍA BELÉN SERRA  
JOAQUIN BERNARDIS  
MARÍA VICTORIA DE LA TORRE  
BRUNO FARABOLLINI  
JUAN PABLO JULLIER  
LUIS CASTILLO ARGANARÁS  
MARCELA TERNAVASIO  
JULIO CÉSAR FRUTOS  
CLARISA GIACCAGLIA**

Incluye dossier: "Historia, transformaciones y perspectivas de la educación superior en América Latina" en conmemoración del centenario de la Reforma Universitaria Argentina

# Evolución de la relación bilateral argentino-chilena: un breve análisis desde las Medidas de Confianza Mutuas y los estudios de la paz

Evolution of the Argentine-Chilean bilateral relation: a brief analysis from the Confidence-building measures and Peace Studies

JUAN IGNACIO PERCOCO

Licenciado en Relaciones Internacionales (UNR). Correo electrónico: juanignacio.percoco@gmail.com

## Resumen

En este artículo desarrollamos la evolución del vínculo bilateral entre Argentina y Chile desde su nacimiento como naciones independientes hasta el 2012. Una vez realizada esta semblanza, nos centramos en el proceso de acercamiento en el área de cuestiones de la Defensa. En primera instancia, exponemos el trabajo teórico de Andrea Oelsner y Francisco Rojas Aravena que nos permite percibir los diferentes matices de este proceso, a través de las Medidas de Confianza Mutuas (MMCM). En segunda instancia, detallamos cuales son las diferentes MMCM en la relación bilateral.

## Palabras clave

Argentina – Chile – Medidas de Confianza Mutua

## Abstract

In this paper we look into the evolution of the bilateral relation between Argentina and Chile from its birth as independent nations up until 2012. Once this semblance is done, we focus on the process of approach in the Defense issue area. At first, we dive into the theoretical work of Andrea Oelsner and Francisco Rojas Aravena which allows us to perceive the different nuances of this process, through Confidence-building measures (CBMs). Finally, we detail the different CBMs established throughout the years in the bilateral relationship.

## Keywords

Argentina – Chile – Confidence – building measures

## Introducción

Desde su nacimiento como naciones independientes las relaciones bilaterales entre Argentina y Chile se han caracterizado por ser tensas. Insertas en la competencia geopolítica que se desarrolló en el Cono Sur durante el siglo XIX y buena parte del siglo XX, ambos estados tendieron a mirarse mutuamente con suspicacia. Sin embargo, en la actualidad, ambas naciones han establecido un vínculo maduro y cooperativo, en donde sus economías se encuentran significativamente integradas y un conflicto armado parece impensable. Esta nueva realidad, esta transformación, no fue un desarrollo casual o incluso esperable.

En este artículo desarrollamos cómo fue posible la misma y brindar un breve análisis teórico al proceso, centrándonos en la “issue area” de la defensa, reconociendo en esta un aspecto particularmente sensible de la relación. En un primer momento realizamos una semblanza histórica de los vínculos bilaterales para luego centrarnos en el proceso de acercamiento en el área de cuestiones de la Defensa. En primera instancia, exponemos el trabajo teórico de Andrea Oelsner y Francisco Rojas Aravena que nos permite percibir los diferentes matices de este proceso, a través de las Medidas de Confianza Mutuas (MMCM). En segunda instancia, detallamos las diferentes MMCM en la relación bilateral. Finalizamos con unas breves reflexiones en torno a lo expuesto.

## Antecedentes

Tanto los territorios que en la actualidad conforman los estados de Argentina y Chile pertenecieron a la Corona Española, sin embargo, fueron administrados durante el período colonial por diferentes dependencias, respectivamente el Virreinato del Río de la Plata y la Capitanía General de Chile. Al transcurrir el tiempo las jurisdicciones de esas dependencias cambiaron y lo mismo ocurrió con sus límites, produciendo lo que luego constituyó la principal fuente de conflicto entre las dos nuevas naciones. Ambas reclamaron derechos sobre los mismos territorios, basándose sobre el principio del *uti possidetis juris*, y la falta de una demarcación precisa produjo continuas fricciones entre las mismas. Una situación que ha sido la norma en los diferentes procesos de descolonización a lo largo de la historia.

Como demuestra Carlos Escudé (2008), en América Latina el intenso nacionalismo territorial ha sido un factor cultural importante que se ha opuesto a la cooperación e integración regional. Escudé sugiere que tanto la Argentina como Chile poseen esta característica cultural y que la misma ha operado como una fuente de conflictos entre los dos países. Siguiendo el planteo del autor, ambas naciones han considerado que durante el Siglo XIX sufrieron pérdidas territoriales importantes, en áreas que fueron adquiridas por el otro país. Esas percepciones, en las palabras de Escudé, “el mito de las pérdidas territoriales”, están firmemente instaladas en la opinión pública y son transmitidas a través del sistema educativo. Este “mito” fue un importante factor perturbador en el proceso de construcción de confianza.

Uno de los principales focos de tensión en el vínculo bilateral ha sido la Patagonia. Originalmente reclamada por España, la corona ibérica nunca

efectivizó su posesión mediante la ocupación, sino que permaneció bajo el control de tribus indígenas durante la mayor parte del Siglo XIX. Chile se desplazó hacia el Sur, y en 1843 estableció una guarnición militar en el Estrecho de Magallanes que, posteriormente, se convertiría en Puerto Arenas. El lado oriental de los Andes fue ocupado por diferentes tribus con las cuales Chile desarrolló alianzas que le proporcionaron una influencia constante. En 1879 Argentina lanzó la llamada “Conquista del Desierto” y consigue extender el área de control de Buenos Aires mientras que simultáneamente reducía la de Santiago en la región. En esa época la República de Chile se encontraba enfrascada en la Guerra del Pacífico contra Perú y Bolivia, por lo que no podía permitirse abrir un nuevo frente de batalla. La República Argentina aprovechó esta posición de fuerza en la mesa de negociaciones y obtuvo la firma del Tratado de Límites de 1881. En dicho acuerdo, Chile resignó sus reclamos sobre la Patagonia mientras que Argentina renunciaba a sus derechos sobre el Estrecho de Magallanes, el cual fue declarado neutral a perpetuidad, garantizando la libertad de navegación para buques de cualquier bandera. La isla de Tierra del Fuego fue dividida entre los dos países.

El Tratado, sin embargo, no finalizó las disputas, y fue necesario negociar un Protocolo Adicional explicativo, firmado en 1893, que estableció el “principio bioceánico”. El protocolo establece que bajo las previsiones del tratado la soberanía de cada Estado sobre la línea de costa correspondiente es absoluta, por lo tanto Chile no puede reclamar ningún punto en el Atlántico, ni Argentina puede reclamar ningún punto en el Pacífico. Aún con el protocolo, las disputas acerca de la demarcación continuaron y la situación se deterioró a tal punto que los países estuvieron próximos a la guerra. Ni siquiera una reunión de los presidentes, en el Estrecho de Magallanes, fue suficiente para desescalar la situación. Continuando intensos esfuerzos diplomáticos, los dos ministros de relaciones exteriores se reunieron en Santiago, en mayo de 1902, para firmar los “Pactos de Mayo”. Los acuerdos estaban compuestos por tres documentos: un instrumento estableciendo una solución amigable para los problemas pendientes, un Tratado General de Arbitraje, y una Convención sobre la Limitación de Armamentos Navales (Escudé y Cisneros, 2000).

En las décadas siguientes continuaron las diferencias<sup>1</sup>. A principios de 1955 surgieron dificultades en el área del Río Encuentro que fueron resueltas mediante arbitraje en 1966. Otro incidente ocurrido ese mismo año, en Laguna del Desierto, provocó la muerte de un oficial chileno durante un intercambio entre patrullas (de la Fuente, 1997: 85).

Sin embargo, los principales problemas aparecieron en el área del Canal del Beagle y las islas al Sur de Tierra del Fuego. Argentina defendía su posición a sabiendas que un resultado negativo en la controversia acerca de los derechos en el canal podría haber puesto el mismo bajo control chileno, aislando la ciudad y base naval argentinas ubicadas en Ushuaia. Por otra parte, las islas en la boca oriental del Canal del Beagle miran al Atlántico y, su ocupación por Chile,

---

<sup>1</sup> No obstante, en 1953, durante un corto período de mejoramiento de las relaciones, un Tratado de Unión Económica fue firmado en Buenos Aires. Poco después, sin embargo, los problemas limítrofes comenzaron nuevamente

amenazaría el principio bioceánico. En los años 70' se había convertido en una práctica común para las lanchas rápidas argentinas y chilenas aproximarse unas a otras con rumbos de colisión o desafiar los reclamos del otro país ingresando en las aguas bajo disputa. Cada incidente era seguido por el interminable trámite de las protestas diplomáticas (de la Fuente, 1997: 85).

Con la intención de alcanzar una solución definitiva al asunto, Argentina y Chile firman el 22 de julio de 1971 el Acuerdo de Arbitraje que, de acuerdo con el Tratado General de Arbitraje de 1902, refería a los diferendos del Canal del Beagle a la corona británica quien a su vez designó una corte de arbitraje, compuesta por cinco jueces de la Corte Internacional de Justicia.

La corte estudió el caso y anunció su veredicto el 2 de mayo de 1977, siendo el mismo contrario a los intereses argentinos. El gobierno de Buenos Aires cuestionó no sólo la validez de los argumentos, sino también lo que consideró una mala interpretación de la posición argentina. Sobre todo, cuestionó que la corte hubiera arbitrado en asuntos que Argentina consideraba fuera del espectro del arbitraje. El gobierno argentino decidió finalmente rechazar el laudo arbitral el 25 de enero de 1978, lo que aceleró las tensiones llevando a ambos países a horas de una guerra abierta en diciembre del 78'<sup>2</sup>. Dos días antes de Navidad, y justo antes de un desembarco argentino en las islas en disputa, el Papa Juan Pablo II se ofreció como mediador en el conflicto. Su propuesta fue aceptada por las partes y los preparativos militares depuestos, lo que dio comienzo a un nuevo ciclo de negociaciones que arribaría al Tratado de Paz y Amistad de 1984, el que identificamos como el punto de partida de un nuevo patrón de vinculación bilateral.

En la década de los 90', a partir de la transición hacia la democracia de Chile y la inauguración del gobierno de Carlos Menem, se plantea el comienzo de una "nueva relación" entre ambas naciones. Este cambio en el patrón de vinculación se edificó sobre la resolución definitiva de los diferendos limítrofes pendientes.

El paso fundamental (Colacrai, 2004: 23) en dirección a la solución de los temas fronterizos entre Argentina y Chile fue la visita realizada a Santiago por el Presidente Menem entre los días 27 y 29 de agosto de 1990. En ese marco ambos mandatarios firman una "Declaración Conjunta", por la cual se instruyó a los Presidentes de la Comisión Mixta de Límites (COMIX) para que prepararan un informe conjunto sobre las cuestiones pendientes con relación a la demarcación del límite internacional (Colacrai, 2004: 24). Dicho informe, donde se identificaban los 24 puntos en disputa, fue presentado y aprobado en la sesión extraordinaria de la Comisión Mixta de Límites celebrada el 10 de septiembre de 1990 (Colacrai, 2004: 24).

En agosto de 1991 el presidente chileno Patricio Aylwin visita la Argentina por invitación del presidente Carlos Menem. En dicho viaje se firman un importante número de acuerdos y declaraciones conjuntas, entre las que se destacan la "Declaración Conjunta Presidencial Argentino-Chilena" y la "Declaración Conjunta sobre Límites", ambas firmadas el 2 de agosto.

---

<sup>2</sup> Los niveles de tensión habían alcanzado su máxima intensidad con tropas desplegadas, reservas convocadas y ambas flotas prestas a iniciar operaciones de combate.

En la primera, ambos mandatarios afirmaron el propósito de consolidar una “frontera de paz”, el compromiso de recorrer en común un camino democrático, pacífico y de justicia social, además de la profundización de la cooperación y el comercio (Colacrai, 2004: 24).

Por su parte, en la segunda declaración, se establecía el acuerdo sobre 23 de los 24 puntos en litigio. Veintidós de los mismos fueron definidos retomando los trabajos realizados por la COMIX y para el sector comprendido entre el Monte Fitz Roy y el Cerro Daudet (denominado Hielos Continentales en la Argentina y Campos de Hielo en Chile) se estableció una línea poligonal cuyo trazado fue sometido a la aprobación de los respectivos parlamentos. Para el litigio restante, el Lago del Desierto, ambas partes acordaron someterlo a arbitraje internacional. El tribunal, compuesto por reconocidos juristas latinoamericanos, comenzó a deliberar el 16 de diciembre de 1991 y arribó a una decisión el 21 de octubre de 1994, según la cual la traza entre el hito 62 y el Monte Fitz Roy se ajustaba a la presentación argentina (Colacrai, 2004: 26).

Por su parte la resolución del diferendo sobre los Hielos Continentales se prolongó a lo largo de la década. Como mencionamos anteriormente, para arribar a una solución sobre esta área había sido diseñada una “línea poligonal”<sup>3</sup> que debía ser aprobada mediante un tratado internacional por ambos parlamentos. Sin embargo, esta metodología cosechó fuertes rechazos a ambos lados de la Cordillera de los Andes y luego de intensas negociaciones políticas y diplomáticas la “poligonal” fue dejada de lado (Jáuregui, 2005). Finalmente, en 1998 el Canciller argentino Guido Di Tella y su homólogo chileno José Miguel Insulza firman el “Acuerdo para precisar el recorrido del límite desde el Monte Fitz Roy hasta el Cerro Daudet” (1998). El mismo mantiene lo firmado en el Tratado de 1881, altas cumbres que dividen aguas y se respeta la divisoria continental de aguas, excepto en algunos sectores en donde se trazan rectas. También se mantiene el acceso para Chile al cerro Fitz Roy, y para la Argentina al monte Stokes.

Junto con la solución definitiva de los asuntos fronterizos entre ambas naciones, la relación bilateral se fortaleció mediante el establecimiento de diversos mecanismos de diálogo político. La “Comisión Parlamentaria Conjunta Argentino-Chilena”, creada el 1º de agosto de 1991, contribuyó a calificar el perfil político de la relación, reconociendo la labor parlamentaria como eje del sistema democrático y como un factor del fortalecimiento de los vínculos bilaterales. También el establecimiento del Mecanismo Permanente de Consulta y Coordinación Política de Alto Nivel entre ambas Cancillerías, creó un espacio para coordinar cuestiones tanto de la agenda bilateral como del ámbito regional e internacional (Colacrai, 2004: 33). Asimismo la firma del Acuerdo de Complementación Económica N° 16 (ACE 16) en 1991 sienta las bases para una estrecha interrelación económica, impensada décadas anteriores.

---

<sup>3</sup> Esta línea había sido establecida en virtud del trazado de líneas rectas que vinculan puntos, afloraciones rocosas y otros accidentes. Diseñada por el entonces Secretario de Relaciones Exteriores de la Argentina, Embajador Juan Carlos Olima, seguía una línea media entre la máxima pretendida por la Argentina y la máxima pretendida por Chile (Colacrai, 2004: 62).

La práctica de las “Cumbres Presidenciales Anuales” instaladas en los 90’ continuó durante los primeros años del siglo XXI. La visita de Ricardo Lagos el 19 de mayo del 2000 inaugura el ciclo en el nuevo milenio. En la “Declaración Conjunta” resultado de dicha visita se caracteriza por primera vez a la relación como “una alianza estratégica resaltando la complementariedad, el accionar conjunto, los intereses comunes y los objetivos compartidos como componentes esenciales de la misma” (Lorenzini, 2011: 191).

En el contexto de la crisis económica y política del 2001, la Argentina recibió una asistencia inestimable por parte de la República de Chile en las negociaciones con los organismos multilaterales de crédito. De la misma manera

*“el gobierno chileno desplegó diversas gestiones para convencer a George W. Bush para que intercediera a favor de la Argentina. Un ejemplo significativo, más allá del apoyo que en múltiples declaraciones manifestó Ricardo Lagos, fue la mediación del senador chileno Alejandro Foxley quien realizó un arduo trabajo de persuasión en el Congreso de los EEUU y el FMI” (Lorenzini, 2011: 192).*

Luego de la asunción del presidente Néstor Kirchner se consolidó la dirección en pos de la profundización de la cooperación entre ambas naciones, la misma ha sido una constante en los tres mandatos kirchneristas.

A pesar del cariz predominantemente positivo de la relación bilateral se han presentado ciertos sobresaltos en la misma, a saber, la “crisis del gas”<sup>4</sup>, el episodio de ‘espionaje’ acontecido en Punta Arenas en 2003<sup>5</sup> y el caso de “Nuestros vecinos argentinos”<sup>6</sup>. Sin profundizar en las particularidades de cada uno de estos episodios, debemos resaltar que la pronta solución diplomática de cada uno de ellos es una evidencia fehaciente de la profundidad del vínculo entre ambos países. El hecho que estos incidentes no hayan escalado a mayores es testamento de la férrea voluntad política de ambas capitales para profundizar el camino del entendimiento y la cooperación (Lorenzini, 2011: 200).

El último gran hito en el vínculo bilateral se encuentra en el Tratado de Maipú de Integración y Cooperación suscrito el 30 de octubre del 2009. Este acuerdo, complementario del Tratado de Paz y Amistad firmado en 1984 (Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile, 2011), es el reflejo del progreso alcanzado en las relaciones bilaterales y los logros obtenidos en todas las áreas de interés común.

---

<sup>4</sup> Sobre esta cuestión profundizaremos más adelante

<sup>5</sup> El 14 de noviembre del 2003 dos personas pertenecientes al servicio de inteligencia de Chile ingresaron al Consulado Argentino en Punta Arena. Por una casualidad fueron descubiertos en el acto por el Cónsul Adjunto José Andrés Basbús y en la prisa por huir dejaron en la escena documentación personal. El caso fue denunciado por el embajador argentino en Santiago y el presidente Lagos respondió a la brevedad identificando a los responsables y apartando a las autoridades militares a cargo (Lorenzini, 2011: 198).

<sup>6</sup> “Nuestros vecinos argentinos” es el título de un artículo publicado en el diario chileno El Mercurio el 6 de mayo de 2004 en el contexto de la crisis del gas, y reproducido por el diario argentino Clarín el 2 de octubre del 2004. En el mismo, Ignacio Walter, importante político demócratacristiano, expresa duras críticas al Partido Justicialista argentino y al presidente Néstor Kirchner. Luego de varias declaraciones cruzadas e intensas gestiones por parte de políticos de renombre el impasse fue superado (Lorenzini, 2011: 199).

Los compromisos derivados de este Tratado y de sus Protocolos Complementarios son variados y se refieren a materias de conectividad física y facilitación fronteriza, comerciales, de defensa, consulares, entre otros, que desde entonces han registrado avances en la búsqueda de una integración concreta y real entre ambos países. En lo que respecta a las cuestiones de defensa, el Tratado de Maipú menciona lo siguiente,

*“[Las partes] [p]usieron de relieve, con gran satisfacción, que Chile y la Argentina, tras dos décadas de fomento de la confianza y la transparencia en el ámbito de la seguridad y la defensa, han acordado un cambio de paradigma conforme al cual las Medidas de Fomento de la Confianza y la Seguridad han sido reemplazadas por Medidas de Cooperación e Integración Militar. Un jalón decisivo en tal proceso fue la adopción, en noviembre de 2001, de la metodología estandarizada común para la medición de los gastos de Defensa, con el respaldo técnico de la CEPAL, instrumento que constituye el modelo más avanzado existente en su género en nuestra región. (...) En la consolidación plena de la confianza entre nuestras naciones y sus expresiones operacionales concretas, la Fuerza de Paz Combinada Cruz del Sur es su muestra más reciente y da testimonio de la voluntad de paz que inspira sus Políticas Exteriores y de Defensa, que constituye un ejemplo que la Argentina y Chile ofrecen a la región” (Tratado de Maipú, 2009).*

Es muy interesante destacar el momento en el cual Argentina y Chile plantean en el Tratado de Maipú que las “Medidas de Fomento de la Confianza y la Seguridad han sido reemplazadas por “Medidas de Cooperación e Integración Militar”. La inclusión de esta expresión responde a una propuesta de la ministra de Defensa de Argentina, Nilda Garré, quien había planteado “[...] dejar de hablar de medidas de confianza mutua para comenzar a hablar de trabajo de cooperación e integración de las Fuerzas Armadas” (Faundes, 2009: 62). Esta afirmación, demuestra un importante cambio de paradigma y se erige como el resultado de un proceso político (de casi 30 años) dirigido a modificar sustancialmente la naturaleza del vínculo bilateral.

228

## **II. Proceso de construcción de la confianza en el área de defensa**

Para comprender la transformación en las relaciones bilaterales entre Argentina y Chile, y más específicamente en el área de la defensa, utilizamos el desarrollo teórico de Andrea Oelsner y de Francisco Rojas Aravena. Al vincular la tipología de las diferentes ‘clases’ de paz, planteadas por Oelsner, y el desarrollo de Rojas Aravena sobre las medidas de confianza mutua, podemos captar los matices de la mutación de dicho vínculo.

En primera instancia retomamos los postulados de estos autores y luego desarrollamos cómo ha evolucionado el vínculo bilateral en esta ‘issue area’ específica.

### **II.1. Andrea Oelsner: hacia una tipología de la paz**

Andrea Oelsner (2009) partiendo de los trabajos de Barry Buzan, Ole Wæver y otros autores de la denominada Escuela de Copenhague, realiza un estudio sobre

la evolución de la paz regional. En el mismo plantea la posibilidad de encontrar casos en los cuales existe una ausencia de violencia interestatal durante largos períodos de tiempo, sin embargo, esta no necesariamente implica relaciones de confianza o incluso cordiales. Un equilibrio de poder regional, la presencia de una hegemonía regional que ordena las controversias, la existencia de una fuerte influencia de un poder extra-regional que posea el mismo efecto, o, alternativamente la impotencia, el aislamiento geográfico, o la pura irrelevancia estratégica pueden ser factores que produzcan esta situación (Oelsner, 2009: 19). El hecho de que igualmente se hable de ‘paz’ en todas esas circunstancias, obliga a distinguir entre diferentes tipos de paz.

Basándose en los trabajos de autores como Holsti, Kacowicz, Boulding, George, Millar y Morgan, entre otros (Oelsner, 2009: 19) la autora desarrolla una tipología analítica que le permite reflejar las distintas etapas de una relación de paz. Antes de comenzar a exponer la clasificación, debemos tener en cuenta que el proceso como tal es dinámico y por lo tanto, todo avance puede ser revertido si los Estados no se comprometen efectivamente con el mismo.

Una primera gran distinción puede hacerse entre paz negativa y paz positiva (Oelsner, 2009: 20). La paz negativa se refiere a una instancia en la cual la ausencia de amenaza o uso de la fuerza no es necesariamente esperado. A nivel doméstico, las relaciones bilaterales están permeadas por las lentes de la seguridad y la desconfianza<sup>7</sup>. Bajo circunstancias de paz negativa no hay guerra, pero hay preparativos y planes de contingencia para la misma. Esta categoría puede ser dividida en frágil, inestable y fría o condicional, dependiendo de la frecuencia y la distancia en el tiempo transcurrido en el cual se produjeron enfrentamientos violentos.

Durante un estadio de paz frágil las disputas pendientes sobrevivirán, las fuerzas armadas trabajarán en hipótesis de conflictos y los Estados se preparan para la guerra. La paz es a veces interrumpida por enfrentamientos militares, pero se mantiene por debajo del nivel internacional de la guerra. Las posibilidades de escalada son altas y la situación es percibida como de inseguridad, donde la guerra puede estallar.

Bajo la categoría de paz inestable, la preparación y los planes de contingencia para la guerra también están presentes, pero sin enfrentamientos armados ocurridos en el pasado próximo. Sin embargo, la posibilidad de una guerra no se descarta, sino que también la disuasión y las amenazas desempeñan un papel

---

<sup>7</sup> Cuando la autora plantea que las relaciones bilaterales están permeadas por percepciones negativas o ‘las lentes de la seguridad’ hace referencia a que las mismas están “securitizadas”. Siguiendo a Buzan y Wæver la autora explica que “la securitización es el proceso por el cual un actor securitizador triunfa en la presentación de una amenaza o vulnerabilidad como una amenaza existencial a un objeto referente que tiene legítimo derecho a la supervivencia, logrando la aprobación del uso de medidas de emergencia. Estas medidas, de otro modo, no hubieran obtenido la suficiente legitimidad (aprobación) por parte de la audiencia securitizante” (Oelsner, 2009: 16-17). Siguiendo el planteo de Oelsner (2009: 17) “El éxito de la securitización legitima las medidas de emergencia que hacen referencia a la violencia, ya sea porque la opinión pública está de acuerdo con el recurso a la violencia, o porque aprueba la acción extraordinaria que debe evitar una violencia mayor posterior”.

fundamental en este tipo de relación. Domésticamente la situación sigue siendo de desconfianza y la percepción del otro es predominantemente negativa.

Cuando la situación ya no se percibe en términos de inseguridad, ya sea porque la propia capacidad defensiva es vista como superior o por el comienzo de un proceso gradual de distensión, la situación es de paz fría o condicional. Las relaciones se siguen caracterizando por la ausencia de guerra en lugar de la presencia de la confianza mutua, pero el enfrentamiento violento no aparece como una posibilidad realista.

Si la paz negativa y sus tres subcategorías son definidas por la ausencia de guerra, entonces la paz positiva se define por la presencia de confianza (Oelsner, 2009: 22). Durante esta instancia, los Estados no se preparan para la guerra, ni esperan que otros estados de la zona lo hagan. Las cuestiones bilaterales no son leídas en el lenguaje de la seguridad. Esto no implica que necesariamente todas las controversias se resuelvan. Cuestiones y desacuerdos pueden persistir, pero ninguna de las partes concibe a la fuerza como la solución a los mismos. Las zonas de paz positiva se subdividen en zonas de paz estable y comunidades pluralistas de seguridad. En ambas, sus miembros han descartado la posibilidad de una guerra entre sí, y confían en que su contraparte lo ha hecho también.

Lo que diferencia a una de la otra es que una comunidad pluralista de seguridad se destaca como un tipo de paz estable más “participativa” en donde la guerra no sólo se ha convertido en algo impensado, sino que también las sociedades involucradas han desarrollado vínculos, mutua simpatía, y algún tipo de identificación común que les hace percibir a los otros como miembros de la misma comunidad (Oelsner, 2009: 22). Ante esta tipología la autora nos brinda una lista no exhaustiva de indicadores que nos asisten a la hora de determinar la solidez de la paz en un vínculo (Oelsner, 2009: 25).

- Guerra reciente, repetidos intercambios de fuego fronterizos, despliegues de tropas en las zonas fronterizas, carreras de armamentos, existencia de planes de contingencias para la guerra, pocas y distantes (en el tiempo) visitas diplomáticas, desconfianza y antipatía entre sociedades, obstáculos para la movilidad de las personas.
- Visitas diplomáticas y discursos públicos apuntando a la disminución de la tensión, medidas de confianza mutua, mecanismos de resolución de problemas.
- Fluidos canales de comunicación, proyectos comunes que impliquen expectativa de beneficios conjuntos, instituciones comunes, alto grado de interdependencia e intercambio, imágenes propias compatibles, fácil o libre movilidad de gente.

El primer conjunto de indicadores revela una situación de paz frágil o inestable, dependiendo principalmente si se utilizó o no la fuerza en el pasado reciente. En ambos casos revela un elevado nivel de desconfianza y sospecha.

El segundo conjunto de indicadores evidencia intenciones concretas por parte de las partes involucradas de evitar posibles errores de percepción, de forma implícita reconociendo que pueden existir (Oelsner, 2009: 25). La confianza

mutua sigue siendo endeble, pero los agentes han desarrollado mecanismos comunes para hacer más previsible y transparente su comportamiento. Estos mecanismos constituyen la base para cualquier grado de confianza mutua que pueda existir. Los Estados en esa situación tienen una relación de paz fría o condicional. En esta instancia Oelsner plantea que dependerá de la voluntad política de los Estados permanecer en esta instancia o decidir profundizar las medidas y mecanismos construidos hasta aquí para alcanzar una etapa de paz positiva.

El último conjunto de indicadores señala un alto nivel de confianza mutua, lo que sugiere una relación de paz estable, o incluso la existencia de una comunidad pluralista de seguridad si el sentimiento de un “nosotros” y de comunidad entre los Estados y las sociedades también es desarrollado. La característica más importante de tan alto nivel de confianza es que el uso o la amenaza de la fuerza se han convertido en impensados para resolver disputas y desacuerdos (Oelsner, 2009: 25).

Al emplear la tipología y los indicadores que nos brinda la autora en el vínculo bilateral entre Argentina y Chile podemos identificar los diferentes momentos del mismo.

De esta manera entendemos que durante el siglo XIX y hasta 1984 la relación entre Buenos Aires y Santiago ha oscilado entre estadios de paz frágil e inestable. En 1984, la firma del Tratado de Paz y Amistad da cuenta del inicio de una etapa de paz fría o condicional que ha sido reforzada mediante decisiones y acciones políticas concretas que la han hecho desembocar en una instancia de paz estable.

231

## II.2. Francisco Rojas Aravena: Las medidas de confianza mutua

A mediados de la década del ‘90 y en el marco del impulso de políticas de seguridad cooperativa en la región comenzó a plantearse la implementación de un amplio esquema de medidas de confianza mutuas. Para poder delinear este instrumento recurrimos al trabajo de Francisco Rojas Aravena quien plantea que las mismas:

*“(...) son un instrumento, una técnica, para el mantenimiento de la paz; no resuelven el conflicto o la diferencia de intereses; posibilitan la comunicación y con ello hacen más transparentes y predictibles los cursos de acción de los diversos actores involucrados. Cabe destacar que el proceso presupone buena fe y la voluntad de evitar el enfrentamiento” (Rojas Aravena, 2002: 34).*

A su vez, agrega que:

*“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 MCMys presuponen la existencia de diferencias de intereses y baja confianza en las relaciones; pero, a la vez, 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” (Rojas Aravena, 2002: 33).*

Rojas Aravena destaca diez características que contribuyen a perfilar de manera clara este instrumento (Rojas Aravena, 2002: 33 y 34):

- Transparencia y apertura. Estas medidas tienen por objeto establecer “claridad” sobre los objetivos que se persiguen o sobre las acciones que se desarrollan. La transparencia es el requisito básico. La verificación cumple un papel esencial en el establecimiento de la transparencia
- Predictibilidad. Las medidas buscan hacer fiable la conducta, para ello generan un patrón de conducta predecible. Su función específica es hacer evidente la aparición de conductas “agresivas” que contrasten con el patrón de relación establecido o con el compromiso de conducta diseñado.
- Reciprocidad y equivalencia. Las acciones deben corresponder a desarrollos entre las partes, debe existir una simetría básica en los compromisos, o al menos compensaciones
- Mejoramiento de la comunicación. Estas medidas están destinadas a mejorar las percepciones. Buscan establecer una interlocución que posibilite comprender las acciones y las intenciones. Estas medidas establecen un diálogo profesional que reforzará la transparencia.
- Estabilizar y proyectar las relaciones. Se busca establecer un patrón de relación. Por ello las medidas deben tener permanencia en el tiempo.
- Factibilidad y realismo en la ejecución. Las medidas deben ser realistas en su ejecución. En su diseño tanto los intercambios como las medidas de verificación deben tener un grado de factibilidad esencial, a ello se une la rapidez que puede ser requerida y los costos de implementación.
- Coherencia con otras políticas. Las medidas en ejecución deben estar en concordancia con otras políticas. La falta de coherencia puede evidenciar el intento de usar las MMCM como un instrumento distractivo.
- Verificables. Como las MMCM son acciones, y no declaraciones sobre las que sólo cabe creer o no, ellas pueden ser verificadas. La verificación evidencia el cumplimiento.
- Contar con soporte social. Las medidas deben contar con una fuerte legitimidad doméstica.
- Diferenciación bilateral, subregional o multilateral. Desde el punto de vista de las acciones más significativa éstas se radican en el ámbito bilateral y/o subregional. Los arreglos multilaterales requieren de mayores consensos y se establecen sobre la base del mínimo común denominador.

El autor distingue, en la aplicación de las medidas de confianza mutua, cuatro niveles diferenciados, con distinto grado de profundidad (Rojas Aravena, 2002: 35 y 36).

La primera etapa corresponde a *erradicar la desconfianza*. Se busca actuar esencialmente sobre los elementos que amenazan a la relación y, por lo tanto, evidenciar que no existe un comportamiento ofensivo o amenazante. En este primer nivel se destacan los siguientes tipos de medidas:

- Prevención del conflicto
- Construir líneas de comunicación
- Erradicación de las fuentes de sospecha o Mejoras en el conocimiento mutuo
- Establecimiento de principios rectores de la “nueva” relación o Avances en acciones unilaterales

La segunda etapa corresponde a la *construcción de la confianza*; es decir, establecer un conjunto sistemático de acciones que permitan estructurar un nuevo patrón de relación. Esta se edificará a partir de la generación de una nueva oportunidad para vincularse en un marco de reconocimiento de situaciones potencialmente amenazantes, pero que al haber avanzado de manera efectiva en el primer nivel, y en especial en las líneas de comunicación y transparencia, posibilita desarrollar acciones de cooperación de mayor efectividad.

En esta etapa, el diseño de marcos institucionales y la definición de arquitecturas de relacionamiento más permanente cumplen un papel fundamental. Según Rojas Aravena (2002: 35) serán estas instancias de carácter formal donde se podrán abordar los problemas de vinculación y encontrar mecanismos para satisfacer los intereses de cada parte y formas para aminorar o abolir percepciones de amenaza referidas al uso de la fuerza. Las principales acciones y medidas en esta etapa son:

- Establecer un proceso con promesas satisfechas por medio de acciones efectivas.
- Establecer marcos de regulación institucionales, sobre la base de los principios comúnmente establecidos y de la constitución de mecanismos operacionales específicos.
- Evidenciar y desarrollar una fuerte coherencia entre las medidas domésticas, los acuerdos internacionales y el “nuevo” patrón de relación que se busca afianzar

La tercera etapa corresponde a la *profundización de la confianza*. En la misma se ha producido un incremento en las diversas áreas de interrelación. Las vinculaciones económicas, comerciales y financieras se ejecutan con una alta normalidad entre un significativo número de actores. Las diferencias y controversias que emerjan en este terreno no desbordan hacia otras áreas, en particular la política. El uso de la fuerza no aparece como una opción frente a ningún conflicto. Cada área temática está revestida de sus propios mecanismos de resolución de controversias.

En esta tercera etapa la generación de acciones asociativas y cooperativas, alcanzan un nivel importante. Si bien el campo de acción prioritaria de las MMCM

es el terreno de la defensa, en esta etapa estas medidas van más allá. La cooperación aparece de manera transversal en el conjunto de la relación, de allí que los desarrollos en cada área particular refuerzan la perspectiva global (Rojas Aravena, 2002: 36). De la misma manera los conflictos sectoriales, aunque pueden llegar a ser significativos, encuentran en este marco de cooperación incentivos prácticos para una resolución en el corto plazo.

En este nivel se destacan algunas de estas acciones:

- Generación de acciones asociativas
- Desarrollo de actividades conjuntas
- Iniciativas con capacidad de amplificación
- Avances hacia medidas duras, de alta sensibilidad

La cuarta etapa corresponde a la *planificación de la cooperación*. Al establecimiento de una alianza político-estratégica sustantiva en la cual la conformación de estructuras, vínculos, redes de interdependencia son lo característico. Es el momento del establecimiento de políticas comunes entre los distintos actores, incluidas las políticas exteriores y de seguridad.

En esta instancia debemos pensar lo expuesto por Rojas Aravena en relación a lo planteado por Oelsner. En ese sentido podemos observar que el desarrollo de medidas de confianza mutua es difícilmente aplicable en instancias de paz frágil o paz inestable. Por su parte las MMCM de primer y segundo nivel podrán ser implementadas en un escenario de paz fría o condicional, en donde exista la voluntad política por parte de los Estados involucrados para dar comienzo a este proceso de distensión. De la misma manera dependerá de esta decisión política de los actores, continuar en la profundización de las medidas de confianza mutua, llevando a cabo las medidas del tercer y cuarto nivel, que se darán en, y consolidarán a, la etapa de paz estable y en última instancia una comunidad pluralista de seguridad respectivamente.

234

### **III. El camino argentino-chileno hacia la cooperación e integración en la defensa**

En esta sección desarrollamos el denso entramado de medidas de confianza mutua que se ha construido entre Argentina y Chile, que ha llevado a que una tradicional relación enmarcada en lo que Oelsner denominó paz frágil o inestable (dependiendo del periodo histórico del que se hable) se transforme en una productiva relación dentro de una etapa de paz positiva.

Para realizar este recorrido utilizamos los diferentes niveles planteados por Rojas Aravena como ordenadores. Sin embargo tenemos que advertir que la realidad del proceso no necesariamente respeta la secuencialidad de lo planteado teóricamente por los autores. De esta manera podremos observar que en el transcurso de este proceso se han dado de manera simultánea medidas que podrían ser ubicadas en diferentes niveles.

### III.1. Medidas de confianza mutua de 1º Nivel

Podemos identificar al Tratado de Paz y Amistad de 1984, como la medida fundamental que da inicio al proceso de construcción de confianza entre Argentina y Chile. Asimismo reconocemos a la Declaración sobre la Prohibición Completa de Armas Químicas y Biológicas (también conocida como “Compromiso de Mendoza”) del 5 de septiembre de 1991<sup>8</sup>, y la ratificación del Tratado de Tlatelolco (realizada en conjunto con Brasil) en diciembre de 1994<sup>9</sup> como dos hitos claves en el proceso.

Como hemos mencionado, el Tratado de Paz y Amistad es consecuencia directa de la Crisis del Canal del Beagle de 1978. Este acuerdo, firmado el 29 de noviembre de 1984, delimita la soberanía de los dos países en el Canal del Beagle y en los mares adyacentes: concede a Chile todas las islas, con un mar territorial pero sin proyección adicional en el Atlántico; y reconoce la libertad de acceso de Argentina a sus puertos en el Canal. Además, el tratado reitera el compromiso de las partes de “preservar, reforzar, y desarrollar sus vínculos de paz inalterable y amistad perpetua”. Excluye la amenaza o el uso de la fuerza en cualquier forma y establece la obligación de emplear solamente medios pacíficos para resolver controversias de cualquier tipo entre los países. En tal sentido crea una Comisión de Conciliación, mecanismo de negociación bilateral, fija las condiciones para convocar un Tribunal Arbitral cuyas sentencias tendrían carácter obligatorio para las partes, y da origen a una Comisión Binacional permanente con el objeto de intensificar la cooperación económica y la integración física entre ambas naciones (Tratado de Paz y Amistad, 1984).

Uno de los aspectos esenciales del proceso iniciado por el Tratado de 1984, fue la constitución oficial (19 de octubre 1985) de la Comisión Binacional de Cooperación Económica e Integración Física entre Chile y la Argentina. Los primeros años de funcionamiento de esta comisión no fueron muy fructíferos (Arancibia Clavel, 2006: 13), lo que se revirtió a partir de 1990. Asimismo, es necesario observar que los impactos de la creación de la Comisión Binacional, es en dos planos, el primero es el bilateral que afecta directamente a los dos países en cuestión y el local, que afecta directamente a las regiones que, por medio de la integración física (habilitación de pasos fronterizos y creación de corredores), permite el desarrollo y la interdependencia mutua.

---

<sup>8</sup> Suscripto originalmente por Argentina, Brasil y Chile (con la adhesión de Uruguay), establece la prohibición completa de producir, desarrollar, almacenar o transferir armas químicas o biológicas. El mecanismo fue fortalecido en 1993, cuando estos países, junto a Colombia, Ecuador, México, Costa Rica, El Salvador, Cuba, Honduras y República Dominicana (junto con Estados de otras regiones) suscribieron en París la Convención sobre Armas Químicas, prohibiendo este tipo de armas

<sup>9</sup> Firmado en México en 1967, establece una zona libre de armas nucleares en la región y determina que la energía nuclear solo podrá ser empleada con fines pacíficos. El tratado indica la obligatoriedad de entregar informes semestrales al Organismo Internacional de Energía Atómica (OIEA), declarando que ninguna actividad prohibida por el tratado ha tenido lugar en los respectivos territorios. Chile ratificó el tratado en 1974, a condición de que también debían firmarlo Brasil y Argentina. Argentina lo ratificó en marzo de 1993, tras las enmiendas presentadas junto a Brasil, con el apoyo de Chile, referidas al perfeccionamiento del sistema de control y verificación establecido por el tratado

La importancia de este acuerdo radica en que dio forma a una solución permanente y sustentable de los problemas fronterizos y logró proyectar a futuro las relaciones bilaterales a través de los mecanismos de conciliación y arbitraje creados por el mismo.

La Declaración sobre la Prohibición Completa de Armas Químicas y Biológicas de 1991, y la ratificación y perfeccionamiento del Tratado de Tlatelolco en 1994 fueron pasos claves para consolidar la confianza y la seguridad regional, sirviendo, además, como marco facilitador del acercamiento bilateral (Colacrai, 2004: 41).

### **III.2. Medidas de confianza mutua de 2° Nivel**

En este nivel encontramos un amplio número de MMCM, las cuales han alcanzado un elevado nivel de institucionalización. Podemos identificar como medidas del segundo nivel:

- Las reuniones anuales entre el Estado Mayor de la Defensa Nacional de Chile (EMDN) y el Estado Mayor Conjunto de Argentina (EMC)
- Las Rondas de Conversaciones entre los Altos Mandos de las Fuerzas Armadas
- La creación del Comité Permanente de Seguridad (COMPERSEG)
- Reuniones anuales 2+2
- La adopción de una Metodología estandarizada común para la medición de gastos de defensa

En 1991 los ministros de Defensa de Argentina (Antonio Erman González) y Chile (Patricio Rojas Saavedra) dieron 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. En 1994 se establecieron las Rondas de Conversaciones entre los Altos Mandos de las Fuerzas Armadas, celebradas alternativamente en Santiago y Buenos Aires (Faundes, 2009: 59).

En 1995, con el telón de fondo de la 1° Conferencia Regional sobre Medidas de Fomento de la Confianza y de la Seguridad realizada en Santiago de Chile, se firma un Memorando de Entendimiento mediante el cual se crea el Comité Permanente de Seguridad (COMPERSEG), el primer mecanismo bilateral de defensa y, a su vez, se establecen las reuniones anuales 2+2.

El COMPERSEG contribuye a afianzar un cuadro de entendimiento de las posturas de cada país, al desarrollo de posiciones mutuas y a generar canales de cooperación. Se reúne dos veces al año, en cada uno de los países alternativamente y las reuniones son presididas por los subsecretarios de Relaciones Exteriores y los Subsecretarios de Guerra y Asuntos Militares. Los objetivos del Comité son (Runza, 2004:141):

- 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, incentivando la participación de observadores;
- La promoción de actividades académicas que fortalezcan la cooperación entre ambos países en materia de seguridad.

El propósito de este Comité es el de establecer una agenda de trabajo que profundice la cooperación entre Argentina y Chile en materia de seguridad. Por su parte, los encuentros 2+2 están conformados por miembros de las carteras de Defensa y Relaciones Exteriores de ambos países que se reúnen de manera anual, en cada uno de los países alternativamente. En el ámbito de las reuniones 2+2 se ha acordado la realización de actividades combinadas, se han establecido fórmulas de cooperación en el territorio antártico, se ha profundizado el análisis conjunto de medidas para implementar la Declaración Política del MERCOSUR, Bolivia y Chile como Zona de Paz, se ha reflexionado sobre la situación estratégica en la región y se ha avanzado en los temas de la agenda de desarme (Faundes, 2005: 59; Runza, 2004: 141).

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 el EMDN, el EMC y los Altos Mandos de las Fuerzas Armadas de Chile y Argentina. El reglamento fue aprobado en su tercera reunión por el COMPERSEG y le otorga una orgánica a las reuniones de interconsulta con periodicidad anual.

Además, desde 1997, ambos ejércitos desarrollan en forma bianual Conferencias Bilaterales entre sus Estados Mayores para coordinar actividades específicas combinadas. Con el mismo fin, las armadas desarrollan anualmente, con sede alternada en cada país, sus Reuniones de Estados Mayores. Asimismo, las fuerzas aéreas anualmente desarrollan sus Rondas de Conversaciones entre los máximos niveles de sus respectivas conducciones (Runza, 2004: 142).

La “metodología estandarizada común para la medición de gastos de defensa” fue una iniciativa inédita a nivel internacional y de gran impacto a nivel regional. Fue instrumentada en noviembre de 2001, en ocasión de celebrarse en Buenos Aires, la IV Reunión de Consultas de Ministros de Relaciones Exteriores y de Defensa de Argentina y Chile. Elaborada por la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), a requerimientos de los dos países, este documento permite comparar los respectivos gastos en defensa. Asimismo, ambos países solicitaron a la CEPAL el diseño de un procedimiento operativo para sistematizar el uso de la metodología aprobada, en función de los flujos monetarios anuales de los países, con la intención de que dicha metodología pueda aplicarse a toda la región<sup>10</sup>.

---

<sup>10</sup> A pesar del avance que significa el estudio de la CEPAL se han elaborado algunas críticas por parte de especialistas. De tal manera, Scheetz (2002) asegura: “Aunque el estudio representa un buen comienzo, adolece de múltiples dificultades [...] [entre ellas] la falta de una definición del gasto militar [...] [y el hecho de que] existen muchos ítems en la contabilidad cepalina que son dudosos. [...] Y por último, el texto tiene sobradas muestras de la falta de independencia en la elaboración del estudio. La calidad académica no debería sufrir por estar dependiente de las sensibilidades políticas de los dos ministerios de defensa.”

Complementan a las medidas anteriores una intensa cooperación en materia de ejercicios combinados, así como el intercambio académico entre escuelas de formación militar. También se coopera en actividades vinculadas con la atención en materia de catástrofes naturales y en la protección del medio ambiente. Son considerados también partes de la cooperación bilateral (Runza, 2004 142):

- Las actividades clásicas de diplomacia militar
- Los Memorándums de Entendimiento (o MOU, por sus siglas en inglés) en materia de cooperación científica tecnológica
- Los MOU para la construcción de fragatas
- La reparación de material naval argentino en astilleros chilenos

### III.3. Medidas de confianza mutua de 3º Nivel

Consideramos que la resolución del último diferendo limítrofe<sup>11</sup>, junto con la intensificación del intercambio comercial entre ambas naciones, son evidencias de una relación que ha alcanzado el tercer nivel de MMCM planteado por Rojas Aravena (Faundes, 2009: 60).

La dimensión económico-comercial ha sido una de las áreas relevantes de la relación bilateral desde principios de la década de 1990. En tal sentido coincidimos con el planteo de María Elena Lorenzini, quien junto a Rut Diamint, sostiene que,

*“Si bien es cierto que el dinamismo de la integración recayó en el sector económico, éste tenía su sustento en una visión política y en la férrea voluntad de eliminar la rivalidad y crear mecanismos e instrumentos de cooperación para crear una base de desarrollo. ‘Si a primera vista, lo más nítido es la asociación entre empresas y los acuerdos arancelarios para fortalecer las exportaciones, ese proceso descansa incuestionablemente sobre las expresiones y acciones políticas de los gobiernos’ [Diamint, 2004:2]. Es decir, que sin voluntad política no hubiera sido posible la integración económica ni el alto nivel de intercambio comercial alcanzado por Argentina y Chile [Colacrai, 2007]” (Lorenzini, 2011: 207).*

A pesar de los avatares de la economía argentina, especialmente la crisis del 2001, las relaciones comerciales con Chile no han mostrado signos de resentirse y han continuado bajo los lineamientos planteados en varios acuerdos. El Acuerdo de Complementación Económica N° 16 (ACE 16) de 1991, el Acuerdo de Complementación Económica N° 35 (ACE 35) celebrado en 1995, el Tratado sobre promoción y protección de inversiones recíprocas, el Convenio para evitar la doble tributación en materia de impuestos sobre la renta, ganancia o beneficio y sobre el capital y el patrimonio, son los principales acuerdos bilaterales que regulan el comercio y las inversiones en el ámbito bilateral (Lorenzini, 2011: 208).

---

<sup>11</sup> Hacemos referencia al acuerdo alcanzado sobre los Hielos Continentales mencionado anteriormente.

En 2004 la denominada crisis del gas<sup>12</sup> puso a prueba la profundidad del proceso de construcción de confianza entre Argentina y Chile. La unilateralidad de la medida provocó ciertamente rispidez en el vínculo, sin embargo, 20 años de MMCM y la voluntad política de los líderes involucrados lograron contener las tensiones y que este tema no ‘contaminara’ otras áreas de cuestiones. Este hecho de por sí es un gran logro, teniendo en cuenta que hace referencia a una ‘issue area’ tan sensible como lo es la “seguridad energética” de una nación. Que no se haya bregado por la aplicación de “medidas de emergencia” y que la cuestión se haya resuelto mediante el diálogo político<sup>13</sup> son la evidencia empírica necesaria para afirmar que la relación se encuentra desecuritizada y en el tercer nivel de MMCM que desarrolla Rojas Aravena.

En términos generales la crisis del gas puso a prueba una institucionalidad bilateral, diseñada e instrumentada en el nivel anterior, que manifestó su fortaleza ante una situación de apremio. Mientas que, como plantea Lorenzini (2011: 236), se registró un cambio de ritmo en la relación, se profundizaron los acercamientos en materia de Defensa con la integración de fuerzas chilenas en unidades argentinas en Chipre y la creación de la Fuerza de Paz Conjunta Combinada ‘Cruz del Sur’<sup>14</sup>.

#### III.4. Medidas de confianza mutua de 4° Nivel

El último nivel de las MMCM, según plantea Rojas Aravena, implica un elevado grado de integración al punto de llegar a hablar de políticas exteriores y de defensa comunes. A pesar de todo lo desarrollado en los niveles anteriores, la relación entre Argentina y Chile dista de haber ingresado en la etapa que Andrea Oelsner denomina “comunidad pluralista de seguridad” y que viene aparejada con la aplicación de MMCM de este nivel. Sin embargo debemos resaltar dos medidas que podríamos ubicar como los primeros pasos para alcanzar este estadio. Ellas son la firma del Tratado de Maipú de Integración y Cooperación y la formación de la Fuerza de Paz Conjunta Combinada ‘Cruz del Sur’.

Como se mencionó anteriormente, el Tratado de Maipú fue suscripto el 30 de octubre del 2009 por la presidenta Cristina Fernández de Kirchner y su homóloga chilena Michelle Bachelet. El acuerdo prevé la profundización de las relaciones en un extenso rango de ámbitos, entre los que sobresalen la conectividad y la

---

<sup>12</sup> Como explica Lorenzini (2011: 230) “Esta ‘crisis’ surge a fines de marzo del 2004 cuando el gobierno argentino decidió, a través de la Resolución 265/2004 y la Disposición 27/04 de la Secretaría de Energía de la Nación, restringir la exportación de gas natural a la República de Chile. La unilateralidad de la medida adoptada tomó por sorpresa a las autoridades chilenas puesto que no hubo comunicación previa alguna.” “Así, la administración de Néstor Kirchner interrumpió el cumplimiento de los compromisos asumidos en el marco del Protocolo de 1995 que regulaba la interconexión gasífera y el suministro de gas natural entre Argentina y Chile”

<sup>13</sup> Aplicando aquello que planteaba Rojas Aravena al decir que cada área temática posee sus propios mecanismos de resolución de controversias (Rojas Aravena, 2002: 36).

<sup>14</sup> La Fuerza de Paz ‘Cruz del Sur’ comprende fuerzas conjuntas y combinadas, organizadas en un componente terrestre, uno naval y uno aéreo. La misma está diagramada para participar en operaciones de mantenimiento de la paz de tipo multidimensional, ya sea como un todo o alguno de sus componentes (dado a su diseño modular), bajo el concepto de Rápido Despliegue y bajo el paraguas del sistema UNSAS (United Nations Stand-by Arrangements System).

creación de un grupo de trabajo para preparar un acuerdo de libre circulación de personas entre ambos países. Incluye asimismo el compromiso para construir el tren transandino central y un túnel de baja altura en el paso Aguas Negras, que une la provincia argentina de San Juan con la región de Coquimbo en Chile.

El documento reconoce la importancia de los Comités de Integración, estimulando la actividad productiva conjunta entre regiones y provincias de los dos países y, en líneas generales, institucionaliza los mecanismos de trabajo que se han desarrollado entre ambos países. Además, facilita la cooperación entre los consejos regionales y las legislaturas provinciales para armonizar normas jurídicas y fomentar el trabajo común frente a otras regiones y países del mundo. A su vez, el acuerdo establece que los sistemas de controles integrados se extenderán a cinco pasos fronterizos, más específicamente, a los pasos de Huemules, San Sebastián, Pehuenche, Dorotea e Integración Austral para agilizar el flujo de personas y mercancías.

En lo que respecta al área específica de defensa, como ya hemos mencionado, el Tratado llama a reemplazar las MMCM por Medidas de Integración y Cooperación Militar, dando la señal de que existe la voluntad política de profundizar al máximo el vínculo bilateral.

El proceso de creación de la FPCC 'CdS' comienza en el 2005 y es el esfuerzo más ambicioso y a la vez el más concreto de este cambio de paradigma que se menciona en el Tratado de Maipú. La existencia de esta unidad binacional no sólo significa que las hipótesis de conflictos entre ambas naciones ya no existen, sino que también implica un grado de coordinación política indispensable para la organización y, eventual, despliegue de la fuerza.

Tanto el Tratado de Maipú como 'Cruz del Sur' se pueden considerar como primeros pasos, sustantivos por lo demás, sin embargo no son suficientes para afirmar que la relación bilateral haya alcanzado el último nivel de integración. A pesar de que ambas naciones comparten principios en común y una amplia red de instituciones y mecanismos de coordinación no existe siquiera un atisbo de una política exterior y de defensa común<sup>15</sup>.

## Conclusiones

A lo largo del presente artículo hemos visto que la relación bilateral entre Argentina y Chile ha mutado a través del tiempo. Una relación tradicionalmente basada en la rivalidad y la desconfianza ha logrado ser transformada en un vínculo mucho más positivo de "paz estable" gracias a la aplicación de las herramientas conocidas como Medidas de Confianza Mutua.

Sin embargo, las MMCM no habrían podido prosperar de no existir una férrea voluntad política de llevar a cabo tal proceso. La firma del Tratado de Paz y Amistad de 1984, la Declaración Conjunta Presidencial de Agosto de 1991 y la resolución por medio de negociaciones directas de la crisis del gas del 2004 son algunos ejemplos de esto. La crisis del gas, a su vez, nos demuestra que a pesar

---

<sup>15</sup> Este hecho no es reprochable en sí, dado que si observamos al mayor proceso de integración política y económica del globo, la Unión Europea, observamos que a pesar de todos sus logros aún carece de una verdadera política exterior y de defensa común

de la implementación avanzada de estas medidas de construcción de confianza, las controversias aún pueden existir. Sin embargo, la principal diferencia con periodos anteriores a 1984, es que estas diferencias no son leídas en el lenguaje de la seguridad. Siguiendo a Oelsner (2009: 20), la paz es un proceso dinámico que, de ser llevado a cabo de manera exitosa, tiende a auto-reforzarse.

Recibido: 25/09/2017

Aceptado: 11/11/2017

### **Bibliografía:**

Arancibia Clavel, F. (2006). Integración Militar con Argentina: Medidas de Fomento de Confianza Mutua a Medidas de Integración. *Military Review*, Número 4, Julio-Agosto, pp. 23 - 45.

Colacrai, M. (2004). La Política Exterior Argentina hacia los Vecinos durante los '90 [En línea]. Documento de Trabajo N°1, Julio de 2004, Centro de Estudios Internacionales y de Educación para la Globalización (CEIEG).

De la Fuente, P. L. (1997). Medidas de Confianza Mutua en el Cono Sur. Un modelo para la estabilidad regional [En línea]. Colección, Año III, N° 6, pp. 67 - 104. Disponible en: [dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/2330195.pdf](http://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/2330195.pdf)

Escudé, C. y Cisneros, A. (directores) (2000). Historia General de las Relaciones Exteriores de la República Argentina. [En línea]. Disponible en: <http://www.argentina-rree.com/7/7-028.htm>

Escude, C. (1992). El Realismo Periférico. Fundamento para la nueva política exterior argentina. Buenos Aires: Planeta.

Escudé, C. (2008). Apuntes sobre los orígenes del nacionalismo territorial argentino. Serie Documentos de Trabajo, Área: ciencia política, No. 388. Buenos Aires: Universidad del CEMA.

Faundes, C. (2009). La fuerza combinada Cruz del Sur, análisis desde las medidas de confianza mutua [en línea]. *Revista de Estudios Avanzados*, Nro. 12, pp. 53-74. Disponible en: <http://www.revistaidea.usach.cl/ojs/index.php/ideas/article/viewFile/119/121>

Jáuregui, L. (2005). Modernización de la política exterior argentina: hacia la apertura del proceso de toma de decisiones. En: Autores Varios. *Tópicos de política exterior argentina*. Rosario: Ediciones PIA.

Lorenzini, M. E. (2011). Política exterior, alianzas estratégicas y energía en América Latina. Rosario: HomoSapiens Ediciones.

Rojas Aravena, F. (2002). Las Medidas de Confianza Mutua y de Seguridad: perspectivas desde Chile [en línea]. *Revista Fuerzas Armadas y Sociedad - Fasoc*,

Santiago de Chile, Año 17, Nro. 1 - Nro. 2, enero - junio, pp. 32 - 43. Disponible en: [http://www.fasoc.cl/php/fasoc.php?seccion=articulo&id\\_articulo=58](http://www.fasoc.cl/php/fasoc.php?seccion=articulo&id_articulo=58)

Runza, R. A. (2004). Las relaciones argentino-chilenas de defensa. Análisis y evaluación desde la perspectiva del Comité Permanente de Seguridad [en línea]. Lateinamerika Analysen, Nro 8, pp. 137 - 166. Disponible en: [http://www.giga-hamburg.de/dl/download.php?d=/content/ilas/archiv/la\\_analysen/la08-06ru.pdf](http://www.giga-hamburg.de/dl/download.php?d=/content/ilas/archiv/la_analysen/la08-06ru.pdf)

Scheetz, T. (2002). Una evaluación del documento cepalino: 'Metodología estandarizada común para la medición de los gastos de defensa [en línea]. Revista Fuerzas Armadas y Sociedad - Fasoc, Año 18, N°1-2, pp 107-121. Disponible en: <http://www.fasoc.cl/files/articulo/ART4118d64b70308.pdf>

### **Documentos:**

Acuerdo entre la República de Chile y la República Argentina para precisar el Recorrido del Límite desde el Monte Fitz Roy hasta el Cerro Daudet (1998).

Declaración Conjunta sobre la Prohibición Completa de las Armas Químicas y Biológicas (1991).

Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile (2011). "Tratado de Maipú": El futuro de la integración chileno-argentina los avances en su implementación.

Tratado de Maipú (2009). Tratado de Maipú de Integración y Cooperación entre la República Argentina y la República de Chile.

Tratado de Paz y Amistad (1984).

# Perspectivas

Revista de Ciencias Sociales

[www.perspectivasrcs.com](http://www.perspectivasrcs.com)

[revistaperspectivas@outlook.com](mailto:revistaperspectivas@outlook.com)

Rosario, Argentina