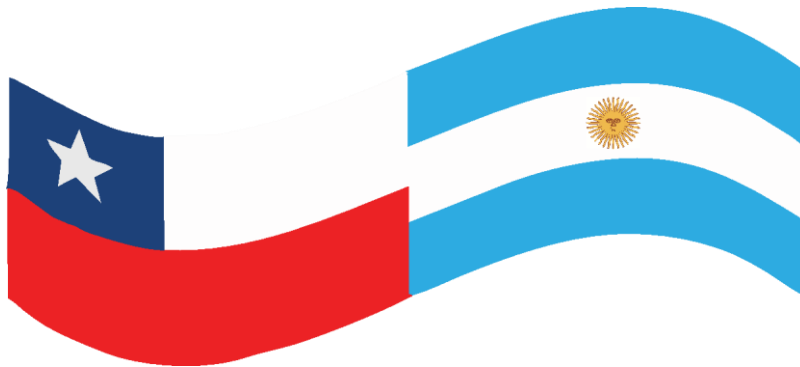




## *Tesina de Grado*

“Medidas de Confianza Mutua entre  
Argentina y Chile: de la desconfianza a la  
seguridad cooperativa”








## **Resumen:**

La presente investigación busca analizar el nivel de avance en la generación de Medidas de Confianza Mutua en defensa y seguridad en la relación bilateral entre Argentina y Chile durante el periodo (1990-2010). Se pretende no sólo explorar cuáles han sido estas MCM sino además poder identificar la evolución experimentada en la institucionalización de las mismas. Se trabaja sobre la hipótesis de que Argentina y Chile han alcanzado un alto grado de avance en la generación de medidas de confianza mutua en materia de defensa y seguridad logrando un estado de planificación de la cooperación en el cual el conocimiento mutuo, el trabajo coordinado en ejercicios combinados y el diálogo político-estratégico institucionalizado han desarrollado estructuras, lazos y redes de interdependencia en dirección hacia una sustantiva alianza político-estratégica.

**Palabras claves:** medidas de confianza mutua, defensa, Argentina, Chile.

## Índice:

◦	Introducción -----	4
	<b>PRIMERA PARTE: DE LA VIEJA A LA NUEVA POLITICA</b>	
◦	Dictaduras, conflicto y desconfianza -----	7
◦	El retorno a la democracia y el entendimiento -----	11
◦	Solución de los conflictos pendientes: el camino hacia la minimización de la desconfianza -----	14
	<b>SEGUNDA PARTE: LAS MEDIDAS DE CONFIANZA MUTUA</b>	
◦	Algunas aproximaciones conceptuales -----	21
◦	Las MCM como clima de época -----	26
◦	La OEA como espacio generador de las MCM en América -----	29
	<b>TERCERA PARTE: CONSTRUYENDO UNA NUEVA RELACION</b>	
◦	Nueva relación: democracias vis a vis -----	37
◦	Construyendo la confianza: los primeros pasos -----	40
◦	Profundizando la confianza: la institucionalización del dialogo -----	42
	<b>CUARTA PARTE: PLANIFICANDO LA COOPERACIÓN</b>	
◦	Fuerza de Paz Conjunta Combinada “Cruz del Sur”-----	58
	<b>Conclusión</b> -----	70
◦	Bibliografía -----	75

# Introducción

Desde el inicio de los procesos independentistas en América Latina, la Argentina y Chile han transitado, tras el abrazo fraternal de Maipú, cerca de 200 años de relaciones bilaterales que han oscilado de la máxima tensión al borde del conflicto al estrecho acercamiento y la integración.

Compartiendo la tercera frontera más larga del mundo, con una extensión de aproximadamente 5.300 km de largo, la Cordillera de los Andes ha sido un espacio de encuentro y desencuentro entre ambas naciones. Durante gran parte de los siglos XIX y XX, las relaciones entre estos pueblos fueron tirantes, principalmente debido a disputas limítrofes que recién fueron resueltas en su totalidad y de forma definitiva a finales de la década del '90.

En la actualidad la profundización de las relaciones ha llevado a ambos países a desarrollar estructuras, lazos y redes de interdependencia en dirección hacia una sustantiva alianza político-estratégica entre ambos países. Tal como valoró Fuentes Lazo (2007) "Chile y la Argentina tienen hoy una muy buena relación, posiblemente la más profunda, intensa y variada entre todos los países de la región sudamericana" dichos que poseen plena vigencia en nuestros días.

Pero ¿Cómo han logrado dos países que han estado al borde del conflicto alcanzar tal grado de profundización del vínculo? ¿Qué papel jugó el retorno democrático en el entendimiento? ¿Cuál era el clima de época en la región? ¿Cómo han pasado estos países de la desconfianza a la generación de Medidas de Confianza Mutua? ¿Cómo se expresaron estas MCM en discursos, instrumentos bilaterales y acciones concretas? ¿Cuál es el grado de avance que han tenido Argentina y Chile en la generación de dichas medidas?

En el presente trabajo nos proponemos responder esta serie de interrogantes. En el mismo pretendemos realizar un análisis del nivel de avance que han alcanzado la República Argentina y la República de Chile en la generación de medidas de confianza mutua en materia de defensa y seguridad durante la última década del siglo XX y la primera década del siglo XXI.

El desarrollo de esta investigación se articula sobre la exploración de diversas MCM, en una trayectoria que permite hallar sus fundamentos básicos y pilares en la

vuelta a la democracia en los dos países, con el avance y concreción de las mismas en un marco de permanente institucionalización y profundización.

Las Medidas de Confianza Mutua (MCM) son consideradas como un instrumento propicio para promover un clima adecuado para la integración y la seguridad cooperativa. Las mismas se expresan como acuerdos o compromisos entre dos o más Estados para establecer determinadas acciones destinadas a atenuar las percepciones de amenaza mutua y así evitar situaciones de sorpresa en sus relaciones. Su propósito principal es el de prevenir los conflictos evitando la desconfianza.

La aparición de las MCM en la región se da durante los '90 y debe enmarcarse dentro del nuevo escenario internacional que emergía. Tras la finalización de la Guerra Fría y con el restablecimiento de la democracia como el sistema político hegemónico en la región, en el hemisferio se dio inicio a un proceso de reflexión conjunta sobre la seguridad hemisférica a la luz de las nuevas realidades mundiales y regionales. (Villegas Beltrán, 2003) Es allí en donde las percepciones mutuas positivas son estimuladas en el marco de la OEA haciendo de las MCM en la región un signo de época como desarrollaremos en profundidad.

Dentro de esta tendencia regional, construir un clima de confianza en materia de defensa y seguridad entre dos países que comparten una de las fronteras más extensas del mundo y que han estado al borde del conflicto no es tarea sencilla. Sin embargo la Argentina y Chile han sabido establecer MCM que otorguen estabilidad a sus relaciones bilaterales transformando la fe en los discursos en una confianza basada en garantías que ayuda a prevenir situaciones de crisis y conflictos.

Nuestro supuesto es que Argentina y Chile tras la vuelta de la democracia han alcanzado un alto grado de avance en la generación de Medidas de Confianza Mutua en materia de defensa y seguridad logrando un grado de planificación de la cooperación en el cual el conocimiento mutuo, el trabajo coordinado en ejercicios combinados y el diálogo político-estratégico institucionalizado han desarrollado estructuras, lazos y redes de interdependencia en vías a alcanzar una sustantiva alianza político-estratégica entre ambos países.

En la primera parte realizaremos una sinopsis histórica de las desavenencias producidas durante la presencia de gobiernos autoritarios en ambos países, momento

donde se potencia y da el mayor grado de desconfianza en la relación. Luego profundizaremos en la transición democrática la cual, junto a la solución de los conflictos territoriales pendientes, habilita a la construcción de una sólida y creciente relación de confianza permitiendo el acercamiento y el entendimiento.

En la segunda parte conceptualizaremos a las Medidas de Confianza Mutua y abordaremos sus orígenes a nivel global y en la región prestando particular atención a su desarrollo a nivel hemisférico en el marco de la OEA.

En la tercera parte trabajaremos sobre la nueva relación tras el retorno a la democracia en ambos países y como, en este ámbito propicio, se construye la confianza a través de la generación de medidas de confianza mutua. También en este apartado veremos cómo los espacios de diálogo bilateral en la materia son institucionalizadas sirviendo al propósito de conducir a un marco de ordenamiento de las relaciones bilaterales argentino-chilenas.

En la cuarta parte analizaremos una medida concreta de confianza: la creación de la Fuerza de Paz Conjunta Combinada “Cruz del Sur” caso que nos permite distinguir el grado de avance en la generación de MCM entre Argentina y Chile. También aquí haremos un breve repaso por el Tratado de Maipú, el cual incorpora, entre otras cuestiones, definitivamente los espacios de diálogo bilateral institucionalizados en materia defensa así como a la reciente creada FPCC.

Finalmente debemos mencionar que para esta tesina se ha recurrido a un método de investigación basado principalmente en el aprovechamiento de fuentes de información secundarias tales como; bibliografía relevante para definir el estado de la cuestión (investigaciones y publicaciones académicas en la materia), documentos públicos (tratados, declaraciones, comunicados, discursos, actas de reuniones, informes, etc.) y material periodístico (periódicos de la época, partes de prensa, artículos, etc.) Lamentablemente, al tratarse de una investigación sobre temas de seguridad y defensa, sólo se ha accedido a algunos datos estadísticos que están disponibles en bases generales de datos. Asimismo se ha tomado contacto en oportunidad de seminarios con algunos funcionarios, aunque por no contar con subsidios económicos para la investigación no hemos podido realizar otras entrevistas en profundidad, instancias que serán necesarias en una continuidad de la investigación.

# **PRIMERA PARTE**

## **DE LA VIEJA A LA NUEVA POLÍTICA**

### **Dictaduras, conflicto y desconfianza**

En esta parte del trabajo vamos a comenzar describiendo como han sido las relaciones bilaterales de los gobiernos previos al retorno democrático tanto en Argentina como Chile, casos no ajenos a una situación regional donde han imperado regímenes políticos autoritarios, en un contexto global de Guerra Fría.

El fin de la Segunda Guerra Mundial significó el establecimiento de un sistema mundial dividido en dos bloques antagónicos, uno liderado por la Unión de las Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) y el otro por los Estados Unidos (EE.UU). Este orden bipolar conocido como Guerra Fría, se estructuró alrededor del enfrentamiento político-militar entre estas dos potencias hegemónicas, basado en la contención mutua y en la estrategia militar de la disuasión, la cual va a imperar hasta la caída definitiva del régimen comunista.

Como reflejo de esta situación, en todo el mundo y en los países de nuestra región, se evidenció un razonamiento del tipo geopolítico. Las políticas exteriores de los gobiernos militares eran altamente confrontacionistas; entendían que la política internacional consistía en una lucha por el poder, la defensa del territorio y la protección de las fronteras. Tomando a Rosecrance (1986), se trataba de naciones territorialistas animadas por la concepción político-militar del Estado. En este modelo, los países son competitivos en forma generalizada, porque cada uno pretende asegurarse una posición hegemónica, o cuanto menos mejorar su grado de autosuficiencia. Confían sobretodo en la fuerza militar y sólo ocasionalmente utilizan el comercio, como paliativo económico entre dos guerras.

Durante este periodo los gobiernos militares del Cono Sur presentaron algunas similitudes y también algunas diferencias. Por un lado, todos se caracterizaron por la brutal represión y la sistemática violación de los derechos humanos, por la constante amenaza bélica entre los vecinos y por la completa adhesión a la doctrina de

seguridad nacional<sup>1</sup> bajo los auspicios de EE.UU. Por otro lado, se diferenciaron en diversas cuestiones como la situación económica y la manera en que se produjeron los traspasos a gobiernos democráticos.

En el caso de Chile, las Fuerzas Armadas toman el poder en 1973 con el golpe que derrocó al gobierno de la Unidad Popular de Salvador Allende. A partir de ese momento se instauró en Chile un gobierno militar que depuso a la totalidad de las autoridades representativas, prohibió las elecciones como mecanismo de acceso a los cargos públicos, prohibió y desmanteló a los partidos políticos de larga tradición histórica, persiguió a sus líderes, y restringió severamente los derechos de asociación y de libertad de expresión (Acuña & Smulovitz, 1996:119). En 1980 se da un hecho fundamental que consolida al General Pinochet a la cabeza del gobierno militar: la aprobación de una nueva constitución, que incluyó previamente un plebiscito, mostrando este un resultado sumamente favorable para Pinochet. Esta constitución sería la encargada de condicionar la transición y los primeros años del gobierno democrático.

En el caso de Argentina, la muerte de Juan D. Perón, el descontrol económico, la violencia política y la evidente descomposición del gobierno de María Estela Martínez de Perón desembocó en el Golpe de Estado del 24 de marzo de 1976. A partir de allí la Junta Militar inauguró lo que ellos mismos denominarían el Proceso de Reorganización Nacional, una de las etapas más nefastas de la historia Argentina. El gobierno era ejercido en forma directa y en todos los niveles por las Fuerzas Armadas y se caracterizó por una dura represión política y social, la desarticulación de las bases de la economía industrial y el ejercicio autoritario del poder. La dictadura impuso el terrorismo de Estado, con una represión implacable y la desaparición forzosa de personas aplicada no solo contra las acciones guerrilleras, sino también contra toda forma de participación popular. Entre sus disposiciones pueden nombrarse, la suspensión de toda actividad política, la disolución del Congreso, la prohibición de las huelgas, la censura de los medios de comunicación, etc.

---

<sup>1</sup> Se denomina Doctrina de la Seguridad Nacional al conjunto de acciones de política exterior llevadas adelante por los Estados Unidos tendientes a que las fuerzas armadas de los países de América Latina modificaran su misión poniendo el acento en el origen interno y no extracontinental de la amenaza castro-comunista debiendo combatir aquellas ideologías, organizaciones o movimientos de tinte comunistas al interior de cada país legitimándose de esta forma la toma del poder por parte de las fuerzas armadas y la violación sistemática de los derechos humanos.



Fue en plena dictadura que la relación bilateral entre Argentina y Chile alcanzó su punto más caliente. La Navidad de 1978 fue testigo de la mayor crisis entre ambos países, los cuales estuvieron al borde del conflicto armado por las islas ubicadas al sur del Canal Beagle. Fue gracias a una inesperada tormenta y a la posterior mediación papal que a último momento se impidió el estallido de la guerra. Según el diario Clarín, revelado años más tarde, el conflicto fue en realidad desactivado porque se temía una posible regionalización del conflicto, siendo que países como Perú, Bolivia, Ecuador y Brasil podrían haber intervenido en su favor, y allí las grandes potencias hubiesen inevitablemente tomado partido en la guerra. (Corbacho, 2003:12)

En este ámbito de confrontación, era sumamente difícil pensar en la generación de confianza que propiciase políticas de acercamiento, de coordinación y en mecanismos formales de cooperación. Al respecto, Felipe De La Balze, entiende que “la recurrencia de gobiernos militares en la subregión, que privilegiaban la tradicional política de competencia geopolítica y equilibrio militar sobre la integración económica, dificultaba el desarrollo de una cooperación política y económica entre los países” (1998:140)

Podemos destacar, siguiendo a Juan Gabriel Tokatlian, que:

*“Durante el período de la Guerra Fría la idea de seguridad adquirió un sesgo especial, y recibió una lectura particular entre la gran mayoría de tomadores de decisión, especialista y observadores. En términos de las relaciones internacionales, se alimentó del realismo, ubicando en un lugar privilegiado la seguridad estatal: era el Estado el lente primordial a través del cual se miraba y proyectaba la seguridad” [...] “Durante la Guerra Fría, la seguridad era definida en términos de protección de la soberanía de los Estados, las amenazas a la seguridad provenían de otros Estados, el principal problema de la seguridad era el conflicto armado entre estados, y la forma de ganar seguridad era armándose militarmente”. (2004: 83)*

Sin embargo la realidad política durante este periodo no dejaba de estar íntimamente relacionada con los intereses de Estados Unidos. A pesar de que la relación entre gobiernos autoritarios y políticas exteriores tuviera fuertes contenidos geopolíticos, durante los '70 la política norteamericana buscó influir en función del resguardo de sus intereses nacionales y de controlar la amenaza comunista dentro de

cada nación alentando, por su funcionalidad, el establecimiento de regímenes autoritarios.

Desde la Doctrina Kirkpatrick<sup>2</sup> se consideraba a estos gobiernos autoritarios pro-occidentales, transitorios y anticomunistas. Sin embargo en los '80 serán esos mismos autoritarismos los que generaron una clara inestabilidad política en la región. Una vez ubicados en el gobierno, las Fuerzas Armadas establecieron sus proyectos nacionales que contenían una alta carga geopolítica. Estos gobiernos no contradecían los intereses estratégicos de la potencia hegemónica pero generaban continuas situaciones de conflicto o amenazas de conflicto como la cuestión del Beagle llegando al extremo con la Guerra de Malvinas. Estos hechos llevaron a la administración estadounidense de Ronald Reagan a un cambio de posición en favor de la salida democrática. Del acercamiento que se había ocasionado entre la dictadura Argentina y los Estados Unidos con la llegada de Reagan al poder, gracias a la nueva visión que esta administración tenía de lo funcional que eran militares argentinos para desmantelar la revolución sandinista y detener el avance de la guerrilla salvadoreña, se pasa a un corte brusco en la relación producto de la guerra de Malvinas. (Busso, 1991:272)

El efecto Malvinas es concluyente y abre el camino al proceso de transición a la democracia por ruptura sin necesidad de pactar el traspaso del poder. Pero el caso Chileno se diferencia sustancialmente de la Argentina. En Chile, a diferencia de nuestro país se produjo una transición vía transacción<sup>3</sup>, es decir una transición mediante pactos o acuerdos en donde los militares tuvieron un fuerte control sobre la agenda y los ritmos del proceso asegurándose que su pasado no sea revisado y que su participación en el gobierno civil sea amplia.

Hacia fines de la década del '70 y principios del '80 las relaciones entre Argentina y Chile adquirieron un fuerte tono confrontativo no solo por la presencia de gobiernos dictatoriales a ambos lados de la cordillera sino también porque se tornaba imposible

---

<sup>2</sup> La Doctrina Kirkpatrick fue concebida en los años ochenta por la Embajadora de Estados Unidos ante las Naciones Unidas, Jeane Kirkpatrick, para justificar, en el contexto de la Guerra Fría, el apoyo de los EUA a las dictaduras anticomunistas. Kirkpatrick distinguía que los estados prosoviéticos eran regímenes totalitarios mientras las dictaduras prooccidentales eran autoritarias. Para la autora, regímenes autoritarios de derecha podían ser transformados pacíficamente en democracias mientras que los regímenes totalitarios prosoviéticos no podrían.

<sup>3</sup> Concepto de Mainwaring, S y Share, D (1986) acuñado para los casos de España y Brasil con anterioridad a la transición chilena pero aplicable al caso chileno .

erradicar la desconfianza existiendo aun un gran número de diferencias limítrofes pendientes, incluida la del Beagle.

Este periodo estuvo marcado por la “vieja política” aludiendo a aquel modo de vinculación signado por la desconfianza mutua, por la percepción de una amenaza permanente sustentada en la convicción del vecino como rival poco confiable y cuyo tema central de la agenda bilateral era la defensa del territorio y la protección de las fronteras, entendidas como espacios de separación y no de encuentro (Colacrai & Lorenzini, 2006). Hasta la última década del siglo pasado, la relación entre Argentina y Chile estuvo signada más por el conflicto que por la cooperación, percibiéndose dichos países mutuamente como rivales siendo la desconfianza y el recelo características sobresalientes de la relación. (Lorenzini, 2011:183)

Habría que esperar hasta el retorno democrático en ambos países para que cambiara este modo de vinculación en el vecindario y con ello una “nueva relación” entre ambos países. (Colacrai, 2003:41)

## **El retorno a la democracia y el entendimiento**

Tras la guerra de Malvinas, luego de ocho años de interrupción democrática, se reiniciaba en la Argentina el camino de la normalización institucional y la vuelta a la vida democrática. En 1983, Raúl Alfonsín triunfa en las elecciones presidenciales y asume el cargo de Presidente de la Nación Argentina. Su gestión es altamente valorada por la inédita realización del juicio a las juntas y por construir en la Argentina un Estado de Derecho, es decir, consolidar un sistema político que resolviera los conflictos de una manera pacífica, ordenada, transparente y equitativa.

Durante su administración (1983 -1990), en política exterior, se destacó a nivel regional por participar de la fundación del Mercosur y por la formación del Grupo Cartagena<sup>4</sup> y el Grupo de Apoyo a Contadora<sup>5</sup>. En cuanto a la relación con Chile existieron varios temas generadores de fricciones: la violación a los derechos humanos en el país trasandino y la continuidad de la posición pro-británica adoptada

---

<sup>4</sup> Mecanismo de concertación política multilateral latinoamericano surgido durante los 80' para hallar una solución al problema de la deuda externa de los países de la región.

<sup>5</sup> Instancia de concertación política multilateral establecida en 1985 por los gobiernos de Argentina, Brasil, Perú, y Uruguay, con el fin de ampliar la acción multilateral establecida por el Grupo Contadora en 1983, para promover la paz en los conflictos armados de Centroamérica, y en especial Nicaragua, El Salvador y Guatemala.

por el régimen de Pinochet respecto de la cuestión de las islas Malvinas. (Cisneros & Escudé, 2000) Sin embargo el tema central en la agenda bilateral era la persistencia del conflicto limítrofe en el Canal Beagle.

Desde un primer momento el gobierno radical dio muestras de querer cerrar este frente de conflicto con Chile heredado de los años de la dictadura militar. Así, poco tiempo después de asumir la presidencia, el presidente Alfonsín definió esta cuestión como la "**prioridad número uno**" de su gestión. (Cisneros & Escudé, 2000) En propias palabras de Alfonsín "Ni bien comenzó el gobierno radical, el 10 de diciembre de 1983, di precisas instrucciones para que se avanzara en la búsqueda de una solución para el diferendo austral" (2005)

Más allá de las cuestiones derivadas de las violaciones a los derechos humanos, que ocupó gran parte de la administración Alfonsín, existía una cara oculta o menos visible, de la burocracia que heredó la democracia en 1983, esta era su irracionalidad económica, que se traducían en la desmesura del gasto militar. Obviamente esta situación no solo impedía el desarrollo pleno de la democracia en el ámbito doméstico sino que también influyó de manera decisiva en la política exterior. Como señala Jaunarena (2011:150) la eliminación de las situaciones de conflicto limítrofe con Chile significaba un gigantesco ahorro de recursos y la disponibilidad de una parte de ellos para otras necesidades.

Para resolver el conflicto del Beagle, Alfonsín decidió hacer partícipe directamente al pueblo en materia de política exterior, algo poco usual, y llamó a un plebiscito permitiendo a la ciudadanía opinar e incidir en la decisión de los legisladores. Fue allí que se produjo el debate televisivo Caputo-Saadi quienes argumentaron por el SI y por el NO respectivamente a la aceptación del arreglo con Chile sobre el Canal Beagle. El canciller del presidente Raúl Alfonsín a todas luces insidió en la opinión pública por la inclinación al "Sí". Al otro domingo, diez millones y medio de argentino (81,13%) votaron por la afirmativa, contra poco más de dos millones (17,24%) opuestos a la posición oficialista.<sup>6</sup>

Tras este abrumador resultado, finalmente se firmó en 1984 el Tratado de Paz y Amistad entre Argentina y Chile el cual se erige como la solución completa y definitiva

---

<sup>6</sup> Un dato interesante de resaltar es que junto a Saadi, en la postura del no acuerdo con Chile, se encontraba Nilda Garré quien una década después sería Ministra de Defensa de la Administración Kirchner y promovería firmemente la generación de medidas de confianza mutua con dicho país.

al conflicto del Beagle el cual llevó a ambos países hasta el borde de la guerra en diciembre de 1978.

Gracias a la firma de este tratado, Chile y Argentina incrementaron paulatinamente sus vínculos políticos y económicos. En el ámbito de la defensa se inició un acercamiento entre las Fuerzas Armadas, favorecido por la llegada al poder de gobiernos democráticos y el impulso de medidas de fomento a la confianza y la seguridad. (Ruz, 2008)

Sin embargo para que se de este acercamiento aún faltaba que Chile abrace nuevamente la democracia, algo que tardaría varios años más en llegar. En el caso chileno, cumpliendo lo estipulado en la Constitución, en 1988 el gobierno llamó a un plebiscito para determinar la continuidad del régimen. Tras la consulta nacional, la opción del NO consiguió el triunfo por lo que Pinochet solo estaría en la presidencia del país hasta 1990. Tras ello, continuaría en la conducción del ejército hasta 1998.

Fue un 11 de diciembre de 1989 el día en que nuevamente se realizaron elecciones presidenciales, tras 16 años de represión política. En ellas resulta electo el candidato por la Concertación de Partidos por la Democracia, Patricio Aylwin. Con la llegada del demócratacristiano a la presidencia del país, se iniciaba el período de transición. Si bien la gente esperaba con ansias una evidente transformación de la institucionalidad pública y la conducción del país, la evolución sería gradual, debido a los enclaves autoritarios<sup>7</sup>, los cuales le quitaban capacidad de decisión al nuevo gobierno democrático.

**De esta forma consideramos que el retorno a la democracia en ambos países sería el pilar esencial para lograr el entendimiento entre ambas naciones.**

Principalmente desde los años '90, se tendió a considerar a la democracia como el mejor reaseguro para la paz. Desde esta visión, se entiende que los estados democráticos muestran una mayor tendencia a mantener la paz entre ellos y hacen menos probables la resolución de sus disputas por medios militares. Por el contrario, los gobiernos militares son más propensos a resolver sus conflictos por la vía armada. Esta afirmación tiene su sustento teórico en la llamada teoría de la paz democrática, según la cual las democracias nunca, o casi nunca, hacen la guerra entre ellas. Se

---

<sup>7</sup> Se denomina Enclaves Autoritarios, concepto de Garretón (1995), a los cerrojos institucionales, ético-simbólicos y actorales incrustados en la naciente vida democrática chilena quitándole capacidad de decisión al régimen.

afirma que cuantas más democracias haya en el mundo, mayor será la zona de paz. La tesis de la paz democrática no solo promulga que las democracias raramente luchan entre ellas sino que también que sus desavenencias son resueltas de forma pacífica y sin amenazas violentas. (Small, Singer & Doyle en Raich, 2002)

Como bien afirma Patiño Mayer, Embajador Argentino y Expresidente de la Comisión Especial de Seguridad Hemisférica de la OEA,

*“En un régimen basado en el respeto de las libertades ciudadanas, donde impera la división de poderes y el pueblo elige a sus representantes, es más difícil tomar la decisión de ir a la guerra, pues el gobernante sufre la presión de la opinión pública y de la oposición y ello reduce necesariamente sus márgenes de acción. En las tiranías, en cambio, el dictador gobierna por la fuerza y no hay oportunidad para debatir sobre las razones morales o políticas que puedan justificar un conflicto, lo que facilita la toma de decisiones entre un grupo reducido de individuos”. (1997)*

Será gracias a la suscripción del Tratado de Paz y Amistad en 1984 y a la posterior disposición y voluntad política de los ex Presidentes democráticos de Chile Patricio Aylwin y de Argentina Carlos Menem para terminar con los 24 asuntos territoriales pendientes, lo que hizo que ambos países iniciaran con optimismo el camino de la integración y cooperación.

## **Solución a los conflictos pendientes: el camino hacia la minimización de la desconfianza**

Como señala el Tratado de Amistad, Alianza, Comercio y Navegación de 1826. Chile y Argentina ratificaron de un “modo solemne y a perpetuidad, la amistad y buena inteligencia que naturalmente han existido entre ambas repúblicas, por la identidad de sus principios y comunidad de sus intereses.” Con el objeto de resolver de manera precisa la delimitación, ambos países convinieron en 1881 un Tratado de Límites. En este acuerdo se estableció cual sería el límite entre ambos Estados, los principios que guiarían la delimitación y los métodos por los cuales se resolverían las diferencias, incluido el arbitraje.

Tras este tratado el Estrecho de Magallanes obtendría la neutralidad a perpetuidad, con el fin de asegurar su libre navegación. El proceso de demarcación comenzó rápidamente y allí fue necesario un protocolo aclaratorio (1893) sobre los principios de la demarcación para continuar con el trabajo. Entre tanto se produjeron algunos impasses por lo cual ambos gobiernos, en 1896, acuerdan trasladar las diferencias al gobierno de Su Majestad Británica y así sucedió dos años más tarde en 1898. En 1900 Eduardo VII dictó el fallo. Fue gracias a la voluntad política y el diálogo directo de los presidentes Federico Errázuriz Echaurren de Chile y Julio Argentino Roca de Argentina, que se pudo consentir en la necesidad de resolver las interpretaciones sobre los acuerdos limítrofes y el rol de Chile en el Pacífico y de Argentina en el Atlántico. Sin embargo, las diferencias regresaron y las percepciones de amenazas y de intromisión mutuas abrasaban discursos belicosos. Ambas administraciones parecían encaminarse a una guerra que logró ser remediada a través de los Pactos de Mayo. (Rojas Aravena, 2003)

El conflicto llegó a su punto más candente en 1978 lo que obligó a una mediación urgente de la Santa Sede. Esta mediación Papal, realizada a través del Cardenal Samoré, evitó una guerra que parecía inminente. La crisis no veía una solución en el diálogo, ni siquiera la potencia hemisférica, los EE.UU, tenía capacidad de influencia en esta crisis (Archibaldo Lanús, 1984)<sup>8</sup>. A pesar de que se trataba de gobiernos autoritarios en ambos lados de la cordillera finalmente ganó la sensatez.

Como mencionamos anteriormente, gracias a la voluntad política de Raúl Alfonsín, el Tratado de Paz y Amistad fue finalmente suscrito el 29 de noviembre de 1984. El mismo consta de tres secciones y disposiciones finales, con un total de 19 artículos, dos anexos y cuatro cartas geográficas. El tratado se refiere a la paz y amistad, la delimitación marítima y temas de cooperación e integración económica. Los anexos del Tratado son fundamentales. En el primero de ellos se establece el conjunto de normas relativas a los procesos de conciliación y arbitraje para el caso en que no hubiese un acuerdo directo entre las partes. El segundo anexo está referido al Régimen de navegación, practicaje y pilotaje en el Canal de Beagle. El mecanismo de solución pacífica de las controversias establecido en el tratado otorga a las partes

---

<sup>8</sup> Archibaldo Lanús (1984) cita una reunión con Bob Pastor, asesor del presidente Carter, quien señalaba el poco margen de Estados Unidos en este contencioso.

estabilidad y confianza en sus relaciones. (Tratado de Paz y Amistad entre Argentina y Chile, 1984)

*“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 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. 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)*

**“Así, la resolución de este conflicto fue el primer paso para una nueva relación entre Chile y Argentina que comenzaría a afirmarse con la posterior resolución de los temas limítrofes pendientes” (Colacrai, 2003:23)**

Hacia 1990 con asunción de Patricio Aylwin como presidente de la República de Chile, se inició un proceso de reinserción internacional de Chile en el mundo. Al igual que lo hizo la presidencia de Alfonsín en Argentina en 1983, en el ámbito vecinal Aylwin se propuso resolver el conjunto de las diferencias que pudiesen afectar los temas de delimitación fronteriza. Esto tenía especial importancia para la Argentina dada la extensión de la frontera común.

En agosto de 1990 se da la primera Cumbre Presidencial entre Aylwin y Menem, allí se resaltó la trascendencia del retorno de Chile al concierto de las naciones democráticas, algo que contribuye de manera significativa al entendimiento mutuo. También se expresó el beneplácito por la firma de la Declaración Conjunta sobre la Antártida (1990) en la que se manifiesta el renovado interés de ambos países por la concertación de posiciones en los foros que tratan la problemática antártica y por la intensificación de la colaboración científica en dicho continente. A su vez como menciona la Declaración Presidencial Conjunta (1990) en dicha cumbre se encomendó a la Comisión Mixta binacional de Límites que definiera aquellas áreas en los que



existían diferentes interpretaciones sobre la línea fronteriza. El trabajo de la Comisión concluyó que existían diferencias en 24 puntos a lo largo de la frontera. La Comisión elaboró un conjunto de acuerdos para ofrecer solución a 22 de esos puntos. En cuanto a los 2 casos restantes, "Laguna del Desierto" y el de "Hielos Continentales"<sup>9</sup> se requerirían compromisos adicionales para su solución.

Si bien tanto en Chile como en Argentina aparecieron voces contrarias a los acuerdos alcanzados, ambos países lograron avances decisivos sea a través del arreglo directo o la decisión judicial en el caso de Laguna del Desierto. Sin embargo, la ratificación del acuerdo de Hielos Continentales, debió esperar más tiempo y fue necesario efectuar una serie de modificaciones. Serían el presidente Eduardo Frei y el presidente Menem, quienes suscribirían este acuerdo y lograrían la ratificación parlamentaria en ambos lados de la cordillera. Esta decisión ratificó el Tratado suscrito por ambos presidentes. Este Tratado se fundamenta en el tradicional principio de las más altas cumbres divisorias de las aguas de la Cordillera de los Andes, para fijar la frontera. Esto significó efectuar una modificación al tratado suscrito en 1991 que estableció una línea poligonal. Con este Tratado, se definieron dos tercios de esta zona. Para el tercio restante se instruyó a la Comisión Binacional de Fronteras y Límites, efectuar el trazado correspondiente. (Diario La Tercera, 1991)

El papel de los parlamentarios en la ratificación de los tratados internacionales siempre ha sido un paso muy importante en la concreción de los acuerdos. En lo referido a Hielos Continentales, caso digno de ejemplo de juego de doble nivel de Putnam<sup>10</sup>, en ambos países los parlamentarios de las zonas respectivas reflejaron los intereses locales. Estos intereses sobredimensionaban las cuestiones territoriales, respecto a ganancias o pérdidas netas, o bien colocaban el tema del acceso de los recursos como proyección futura. Tras un largo e intenso debate finalmente el 16 de diciembre de 1998, se alcanzó el acuerdo que luego fue ratificado por ambos parlamentos cerrándose así todas las diferencias limítrofes entre Argentina y Chile.

*“La resolución de los conflictos territoriales pendientes, aún con su compleja tramitación, fue una pieza fundamental en la construcción de la*

---

<sup>9</sup> La denominación de “Hielos Continentales” es utilizada en Argentina mientras que en Chile se emplea para la misma área geográfica el nombre de “Campos de Hielo Sur”, para diferenciarlo del Campo de Hielo Norte.

<sup>10</sup> Se trata de un modelo de negociación en el cual el negociador juega en dos niveles enfrentándose por un lado con los intereses y presiones de los actores externos y por otro con los actores internos (los partidos políticos, las clases sociales, grupos de interés (tanto económicos y no económicos), los legisladores, la opinión pública, los votantes, etc. (Putnam, 1988)

*nueva relación, sobre todo si se tiene en cuenta que pesaba sobre ambos países una larga tradición de sensibilidades, confrontaciones y hasta aprestos prebélicos. De manera significativa, el arribo a un acuerdo final sobre la Cuestión de los Hielos Continentales<sup>11</sup>, marcó un precedente para nada despreciable respecto de los beneficios de trabajar en el diseño de “Políticas de Estado”, lo cual quedó evidenciado tanto del lado argentino como del lado chileno.” (Colacrai, 2003:41)*

*Coincidiendo con Rojas Aravena;*

*“Chile y Argentina en la década de los noventa resolvieron sus diferencias de delimitación fronteriza. Lo anterior significa que ambos países dejaron atrás los temas vinculados al eje soberano territorial como la preocupación principal y el aspecto clave en el relacionamiento. Salir de una política anclada en la delimitación del eje soberano territorial, permitió avanzar muy rápidamente a un nuevo diseño de políticas de fronteras y de ahí, a la definición de políticas de complementación nacional y subregional. En esta dimensión, los aspectos de complementación económica y de coordinación de políticas globales adquieren primacía. Los avances en esta materia permiten progresar hacia un nuevo estadio de interacción y cooperación global” (2001)*

El retorno a la democracia en Argentina como posteriormente en Chile fue esencial para alcanzar el acuerdo respecto a los asuntos territoriales pendientes entre ambos países. La recuperación democrática emerge como un estímulo esencial para alcanzar estos acuerdos. Sin embargo, no es en definitiva solo el cambio del régimen político lo que permitió el acuerdo (Domínguez, 1998), sino que existieron también una serie de factores endógenos y exógenos que operaron favorablemente.

Por un lado en el ámbito externo el fin de la Guerra Fría modificó las visiones geopolíticas y la lógica con la que operaba el sistema internacional. Con ello se estableció un régimen internacional en el que EE.UU, potencia hegemónica, generó reglas de juego específicas, entre las cuales se destacan la promoción y defensa de los sistemas democráticos, la defensa de los derechos humanos y la apertura económica. Con la disolución de la URSS y el fin de la Guerra Fría el uso de la fuerza dejaba de ser una opción permisible para los países del hemisferio lo que obligaba a

---

<sup>11</sup> La frontera entre ambos países en Hielos Continentales, a 2014, está pendiente de demarcación.

los Estados a la resolución pacífica de sus controversias. El estado territorialista cedía ante la lógica del estado comercialista.

Es allí que la combinación de democracia con globalización dio lugar a la apertura comercial, obligando esto a que se resuelvan las diferencias limítrofes que existiesen ya que afectaban la totalidad de la relación y con ello era imposible avanzar en la integración. Poco a poco comienza a adquirir más peso el costo de la no-integración, algo que es detectado no solo por los actores estatales sino también por los agentes económicos y las organizaciones de la sociedad civil. El no integrarse se traducía tanto en pérdidas de oportunidades como de inversiones, en transacciones de mayor costo, en mayor vulnerabilidad a las presiones externas o al menos en pérdida de capacidad negociadora. (Rojas Aravena, 2003)

Entre las condiciones favorables en el ámbito doméstico se encuentra en primer lugar la voluntad de los gobiernos civiles de poner fin a los temas fronterizos para de esta forma poder desmilitarizar y reducir el papel de las fuerzas armadas y su influencia en la política doméstica. Con esta disminución del papel de las fuerzas armadas, se debía reducir el presupuesto asignado a las mismas y destinar ese dinero al resto de las cuestiones que se debían resolver. Para esto se debían eliminar todas las hipótesis de conflictos latentes. (Jaunarena, 2011)

**Es así como en un contexto político democrático esta serie de circunstancias contribuyeron de manera decisiva a consolidar el proceso y a desarrollar una nueva relación cimentada en la construcción de la confianza mutua.**

Como señala Colacrai (2003) La “nueva relación” planteada entre la Argentina y Chile en la década de los noventa, 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.

En los noventa Argentina y Chile lograron superar los vestigios de la “vieja política” inaugurando el camino de la “nueva política” (Colacrai & Lorenzini, 2006).

*“Los años noventa dieron lugar a un renovado espíritu de cooperación que comenzó a concretarse a partir de la convergencia de sistemas políticos democráticos en ambos lados de la cordillera. Esto se evidenció en la exitosa negociación que condujo a la solución de los 24 conflictos limítrofes. Esta nueva relación se caracteriza por el cambio en el patrón de la vinculación y ha predominado en los vínculos argentino-chilenos desde 1990. Ello se observa en los mayores niveles de cooperación y en la profundización que ha experimentado la relación bilateral tanto en la dimensión político-diplomática, estratégico-militar como económica-comercial” (Lorenzini, 2011).*

En conclusión, si no se hubiesen resuelto los conflictos limítrofes pendientes hubiese sido imposible comenzar a recorrer un camino hacia la minimización de la desconfianza ni abordar otros puntos de la agenda bilateral. La confluencia del retorno de ambos países a un régimen político democrático y un contexto internacional permisivo fueron los que posibilitaron el entendimiento entre Argentina y Chile logrando que las relaciones se vuelvan progresivamente más cooperativas. De esta forma, como veremos luego, Chile y Argentina trabajaron activamente en la generación de medidas de confianza mutua convirtiendo este vínculo bilateral en un modelo para la región.

Sin embargo, nos parece necesario y llamativo mencionar, que a pesar que existía un contexto regional e internacional permisivo a la generación de MCM, Chile, en sus vínculos con sus otros vecinos, Bolivia y Perú, siguió manteniendo una relación muy fuertemente atada a lo territorial, no logrando solucionar conflictos limítrofes ni mucho menos avanzar en igual medida que lo hizo con Argentina en la generación de MCM. Como profundizaremos luego, se trata de relaciones diferenciadas. Por un lado, lo ocurrido desde 1990 entre Argentina y Chile lo cual se ha transformado en una relación estratégica caracterizada por el pragmatismo y, con proyecciones hacia la conformación de una asociación política. Por el otro, la persistente retórica y dinámica “territorialista” dentro de la cual se enmarca –en gran medida– las relaciones de Chile con Bolivia y Perú. (Colacrai, 2008)

## **SEGUNDA PARTE**

### **MEDIDAS DE CONFIANZA MUTUA**

#### **Algunas aproximaciones conceptuales**

Existe gran volumen de producción científica sobre seguridad y defensa en América Latina. Específicamente en cuanto a Medidas de Confianza Mutua, las investigaciones del tema son amplias y variadas, y mucho más aún la de aquellas indagaciones sobre la relación bilateral entre Argentina y Chile y la integración entre ambos países.

Ahora bien, ¿De qué hablamos cuando nos referimos a Medidas de Confianza Mutua?

Como afirma Sabino (1998) “El planteamiento de una investigación no puede realizarse si no se hace explícito aquello que nos proponemos conocer: es siempre necesario distinguir entre lo que se sabe y lo que no se sabe con respecto a un tema para definir claramente el problema que se va a investigar”

El autor agrega que ningún hecho o fenómeno de la realidad puede abordarse sin una adecuada conceptualización. El investigador que se plantea un problema, no lo hace en el vacío, como si no tuviese la menor idea del mismo, sino que siempre parte de algunas ideas o informaciones previas, de algunos referentes teóricos y conceptuales, por más que éstos no tengan todavía un carácter preciso y sistemático. (Sabino, 1998)

Para ello y para poder continuar con la labor es de vital importancia exponer de qué se trata cuando hablamos de MCM.

Según Francisco Rojas Aravena:

*“Las MCM y S 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” (2002, 34).*

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).*

Para la presente investigación acotaremos la noción acerca de las MCM al ámbito de la defensa y seguridad. Como plantea Caro (1994) 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. Para el 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 para el presente trabajo de investigación concebimos que las MCM en la defensa y la seguridad representan acuerdos o compromisos entre estados para atenuar percepciones de amenaza, que no resuelven el conflicto ni la diferencia de intereses pero si generan un clima de confianza y que en su fin último contribuyen al proceso de integración y cooperación.**

Como señala Caro (1994) en la práctica las MCM empleadas en Sudamérica, ya sea a nivel bilateral como multilateral, se aplican a una esfera casi exclusivamente militar, incorporando mecanismos de inspección, notificación, intercambio -de información y de personal militar-, pero no incluyendo medidas de restricción.

También nos preguntamos acerca del grado de avance en la generación de las MCM en las relaciones bilaterales argentino-chilenas lo que supone a priori la existencia de clasificaciones con distintos niveles de MCM de las cuales partiremos.

Existen diversas tipificaciones de MCM. Por un lado se encuentra la clasificación de Rojas Aravena (2002: 35-36) quien establece cuatro niveles:

- **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.

- **Construcción de la Confianza:** Implica el establecimiento de un conjunto sistemático de acciones que permitan estructurar un nuevo patrón de relación.

- **Profundización de la Confianza:** En esta etapa 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. Los conflictos y las diferencias que surgen en este terreno no desbordan hacia otras áreas, en particular la política.

- **Planificación de la Cooperación:** Se asocia con el 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.

Si bien se puede apreciar que Rojas Aravena toma una concepción ampliada de las MCM incluyendo todas las áreas, el presente trabajo solo nos enfocaremos en los avances alcanzados en materia de defensa y seguridad.

Las medidas de confianza mutua también pueden ser clasificadas en generaciones. Podemos decir que lo que las diferencia es el carácter gradual y acumulativo de las interacciones y transformaciones que conforman el proceso de seguridad. Las medidas de confianza de primera generación no son obligatorias, presentan una escasa significación militar, carecen de mecanismos de verificación y generalmente son bilaterales. Por su parte, en las medidas de confianza de segunda generación, los Estados, voluntariamente, asumen medidas obligatorias que tienen gran significación militar, incluyen mecanismos de verificación y se dan en un marco multilateral. Por último, las medidas de confianza de tercera generación constituyen mecanismos de seguridad cooperativa en sentido estricto, dado que incluyen intercambio y circulación de información militar entre los Estados, mecanismos de consulta multilaterales, mecanismos de verificación, regulación de actividades militares y el desarrollo de capacidades militares para enfrentar situaciones de crisis y para contribuir a operaciones de paz (Fontana, 1996)

Es importante resaltar, como remarca Rojas Aravena que;

*“Las MCM no son medidas de control de armamentos. Tampoco son medidas de limitación de armamentos, ni constituyen medidas de desarme, aunque el desarrollo de las MCM pueda formar parte de un proceso que incluya medidas de esas características. (...) Si hay compromisos sólidos en lo diplomático, un clima general de confianza y cooperación, se estructurará un sistema de MCM verificables en el sector defensa, se generarán espacios para establecer medidas de control y limitación de armamentos en áreas definidas concertadamente. Es difícil pensar que puedan desarrollarse medidas de control y limitación de armamentos, y más aún de desarme, en ausencia de un contexto de confianza, en donde se focalizan y usan las MCM” (2002: 34)*

Por su parte Andrés Fontana (1996) sostiene que las medidas de confianza contribuyen a poner en marcha lo que se conoce como proceso de seguridad;

*“El proceso de seguridad consiste en un conjunto de interacciones entre Estados que, a través de intercambios entre instituciones (públicas y no gubernamentales; militares y civiles) y del diálogo político de alto nivel, da lugar a cambios en las percepciones, los enfoques y las prácticas institucionales en relación con las amenazas tradicionales a la seguridad. El*



*proceso de seguridad incrementa acumulativamente el peso de los componentes preventivos (vis a vis los disuasivos) y promueve relaciones de cooperación entre los Estados. Configura así, a lo largo de un periodo determinado, una situación intermedia entre una relación clásica de balance de poder y una situación deseada de seguridad cooperativa. En una situación de seguridad cooperativa el conflicto armado entre los Estados participantes no es verosímil debido al grado de desarrollo alcanzado por los mecanismos preventivos y de cooperación adoptados por ellos voluntariamente". (Fontana, 1996)*

He aquí que otro de los conceptos que debe ser precisado es el de "seguridad cooperativa" muy distinto del de defensa o seguridad colectiva. Como señala Hardy Videla (2006:13) "El concepto de Seguridad Cooperativa, como modelo teórico de seguridad estratégica y de relaciones interestatales, no cuenta aún con una definición clara y consensuada. Más bien dicho concepto ha continuado en constante evolución desde que surgiera inicialmente en el ámbito académico de las relaciones y seguridad internacionales".

La noción de "Seguridad Cooperativa" si bien no se define de manera inequívoca, apunta a remarcar el carácter voluntario de los estados a adentrarse a un proceso de cooperación con el objeto de prevenir conflictos intrarregional. En palabras de Russell, es un "principio estratégico que busca la consecución de los objetivos por medio del consenso institucionalizado y no la amenaza del uso de la fuerza" (Russell, 1994). La seguridad cooperativa se basa en la consolidación de la confianza mutua y la transparencia, con el objetivo de prevenir conflictos. De esta manera, el mecanismo por excelencia para este nivel de cooperación son las medidas de confianza mutua. (Carlino, 2010)

Este nuevo concepto aglutinador de "Seguridad Cooperativa", según Andrés Fontana (1996), se refiere a la predisposición de los Estados a cooperar a fin de transformar el contexto de seguridad acorde con los objetivos de confianza recíproca, apertura y transparencia de las políticas de defensa y de seguridad. La seguridad cooperativa no puede basarse en mecanismos coercitivos sino fundamentalmente, en el consenso en torno a compromisos que los estados asumen voluntariamente.

La conceptualización de la seguridad cooperativa, en un plano subregional, de acuerdo a Domínguez se entiende como aquella que

*“busca reducir las posibilidades y el alcance de las agresiones internacionales a través de la asociación preventiva de los Estados participantes para proteger su seguridad conjunta. Dentro de las regiones geográficas, la seguridad cooperativa requiere que los Estados participen reconfigurando sus instituciones militares, reasegurándose mutuamente así de sus respectivas intenciones. Los gobiernos reducen la posibilidad de una guerra o de otros conflictos severos de diferentes maneras. Ello fomenta la transparencia en las políticas de seguridad en cada país, reduciendo de esta manera las probabilidades de actuar basados en rumores o información falsa. Ellos fortalecen las instituciones militares para mantener la paz, resolver disputas y promover la colaboración para enfrentar los problemas comunes de seguridad” (1998)*

**“La seguridad cooperativa consiste, fundamentalmente, en un cambio de mentalidad, un cambio en la forma en que los actores perciben su práctica y la de sus vecinos” (Fontana, 1996)**

Como se aprecia la seguridad cooperativa solo se logra de forma gradual, a través de un largo periodo de interacciones crecientes. Así mientras mayor sea el grado de reciprocidad en los vínculos entre los países, mayor será la posibilidad que los mismos establezcan un proceso de seguridad cooperativa.

Dicho proceso no surge de la nada, sino que se da sobre la base de acuerdos, tratados o de las rutinas establecidas (Fontana, 1996). Sin embargo sólo es aplicable en aquellos contextos regionales en donde la democracia se encuentra establecida (Fontana, 1999:2)

### **Las medidas de confianza mutua: un clima de época**

Ahora bien, ¿Cuáles son los orígenes de las Medidas de Confianza Mutua? ¿Cuándo se gestan en nuestra región? ¿Dentro de qué contexto?

Si bien el concepto de medidas de confianza mutua comienza a cobrar notoriedad en las discusiones de seguridad regional y hemisférica de la década del '90, contrario a lo que se cree, este concepto no es nuevo. Sus antecedentes lo encontramos incluso con anterioridad a la pos guerra fría.

Las MCM aparecen por primera vez como tal con la firma del Acta Final de Helsinki<sup>12</sup> en 1975 en el marco de la Conferencia sobre Seguridad y Cooperación en Europa, sin embargo las mismas pueden rastrearse y encontrar sus orígenes a nivel global en la crisis de los misiles en Cuba de octubre de 1962. Es allí que surgen como una necesidad entre las grandes potencias para evitar percepciones erróneas (misperceptions) introduciendo lo que se conoció como "Teléfono Rojo", medida de confianza que se basaba en el enlace de comunicación directo entre EEUU y la URSS con el fin de evitar un enfrentamiento bélico.

A pesar de este antecedente propio de un conflicto global, también presente a nivel regional, en América Latina, y especialmente en el cono sur, la aparición de las MCM en la región se dan durante los '90 y debe enmarcarse a la luz del nuevo escenario internacional y hemisférico que emergía. Tras la finalización de la Guerra Fría y con el restablecimiento de la democracia como el sistema político hegemónico en la región, en el continente se dio inicio a un proceso de reflexión conjunta sobre la seguridad hemisférica a la luz de las nuevas realidades mundiales y regionales. (Villegas Beltrán, 2003)

El sistema de seguridad hemisférico, organizado esencialmente en torno a la Organización de Estados Americanos (OEA) y en virtud del Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR), enfrentó una gran crisis como resultado del apoyo de Estados Unidos a Gran Bretaña en la Guerra de Malvinas, evidenciando que este sistema de seguridad regional no era adecuado para remediar una situación de crisis en la seguridad y defensa del hemisferio.

Como menciona Caro,

---

<sup>12</sup> El Acta de Helsinki se firma en el marco de la Conferencia sobre Seguridad y Cooperación en Europa la cual crea la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE). La OSCE, al ser una organización regional de seguridad con un enfoque global y un mayor número de miembros, se erige como un ideal para el establecimiento de medidas efectivas de confianza y construcción de la seguridad mutua.

*“Las nuevas características de los escenarios regional y global, con el paso de la Guerra Fría a la distensión y las consecuencias que de ella derivan, crean condiciones favorables para impulsar el fortalecimiento de la confianza entre los diferentes Estados. En América Latina, la existencia de una serie de tratados y declaraciones sobre control de armas y desarme puede considerarse como el punto de partida para el establecimiento de medidas de confianza recíproca, destinadas a solucionar asuntos limítrofes pendientes, limitar la adquisición de armas y los presupuestos militares, iniciar y acelerar procesos de integración económica y política.” (1994:44)*

Entre los orígenes de las MCM en el continente debemos mencionar algunos compromisos complementarios que operaron como marco necesario para la generación de medidas específicas tendientes a promover la confianza mutua entre los Estados: entre ellos destacamos la carta de la OEA; el Tratado de Tlatelolco y el Compromiso de Mendoza, entre otros. Los dos primeros a los que podemos considerar “históricos” y dictados en la etapa de Guerra Fría y el otro-muy propio de la posguerrafría

- **Carta de la OEA (1948):** Contiene disposiciones que ayudan a mejorar la confianza entre los Estados de la región. El objetivo principal de la OEA es alcanzar entre sus Estados miembros, "un orden de paz y de justicia, fomentar su solidaridad, robustecer su colaboración y defender su soberanía, su integridad territorial y su independencia". En caso de conflicto, la Carta de la OEA considera la convocatoria a una Reunión de Consulta de los ministros de Relaciones Exteriores, destinada a tratar problemas urgentes y de interés para los Estados americanos, incluidos, como establece el TIAR, los problemas que afectan la seguridad del continente.

- **Tratado de Tlatelolco (1967):** Se trata del Tratado para la Proscripción de las Armas Nucleares en la América Latina y el Caribe. Es un tratado internacional que establece la creación de una zona libre de armas nucleares estableciendo que la energía nuclear solo puede ser utilizada con fines exclusivamente pacíficos. Chile ratificó el tratado en 1974 y Argentina lo ratificó en marzo de 1993, tras las enmiendas presentadas junto a Brasil, con el apoyo de Chile, referidas a la perfección del sistema de control y verificación establecido por el tratado. Previamente, en abril de 1992, los embajadores de estos tres países habían entregado un documento al director del OIEA, en el que anunciaban la aplicación del convenio.

- **Declaración de Mendoza** (1991): Política conjunta de Argentina, Brasil y Chile sobre control de armas de destrucción masiva, especialmente en cuanto a armas químicas, llevaron a la suscripción del Compromiso de Mendoza (1991), el que contó con la adhesión de Uruguay y establece la prohibición completa de producir, desarrollar, almacenar o transferir armas químicas o biológicas. Fue el antecedente de la Convención de París sobre Armas Químicas, prohibiendo este tipo de armas en 1993.

Como menciona Colacrai (2003), la firma y mejora de Tlatelolco, los esfuerzos en dirección a la prohibición completa de ensayos nucleares junto la declaración de Mendoza y la participación en el Tratado Internacional de Armas Químicas, entre otras acciones, fueron pasos muy importantes para consolidar la confianza y la seguridad regional, sirviendo, además, como marco facilitador del acercamiento bilateral entre Argentina y Chile.

Será a partir de los '90 que gracias a estos antecedentes se genera un clima de época que habilita la generación y desarrollo de medidas de confianza mutua en el hemisferio.

### **La OEA como espacio generador de las MCM en América del Sur**

Como mencionamos en un principio, la Carta de la OEA operó como la base necesaria para la gestación de las MCM en la región. Siguiendo el artículo 2 de la carta el cual dice "afianzar la paz y la seguridad del Continente" es que la Asamblea General, con la creación de la Comisión de Seguridad Hemisférica en 1991, ha venido adoptando una serie de resoluciones sobre varias dimensiones de la cooperación para la seguridad hemisférica. Es en la resolución 1123 de aquel año en donde se creó el marco de cooperación en el hemisferio al declarar que: "la situación internacional favorece la adopción de medidas para garantizar la seguridad hemisférica, fortalecer los procesos democráticos en todos los Estados Miembros y para dedicar en éstos, el mayor número de recursos al desarrollo económico y social;" ... y que "tales medidas requieren mecanismos de consulta mutua e intercambio de información regional que faciliten la estructuración de un clima de estabilidad institucional, progreso y confianza." (OEA AG/RES. 1123, 1991) Es allí en donde la seguridad hemisférica, de

la mano de la OEA, dio inicio al paulatino fomento del desarrollo de medidas de confianza mutua.

Con el objetivo llevar adelante tales compromisos, en el año 1993 la Asamblea General convocó una reunión de expertos sobre medidas de fomento de la confianza y mecanismos de seguridad en la región, encuentro que se llevó a cabo en Buenos Aires, en 1994.

En base a esto, los Jefes de Estado de todo el hemisferio celebraron la Primera Cumbre de las Américas en diciembre de 1994 en Miami, allí declararon en el Plan de Acción (1994), su compromiso en apoyar "las acciones que estimulen un diálogo regional para promover el fortalecimiento de la confianza mutua, preparando el camino para una conferencia regional sobre medidas de fomento de la confianza en 1995 ..."

Es en este marco que se realiza la primer Conferencia Regional sobre Medidas de Fomento de la Confianza y Seguridad de Santiago de Chile en -noviembre de 1995- y posteriormente otra conferencia en San Salvador en febrero de 1998. Es en estas conferencias donde se adoptan acuerdos concretos entre los Estados miembros de la OEA, para a impulsar, de la manera que sea adecuada, la aplicación de medidas de confianza mutua.

En la Conferencia de Santiago de 1995 los Estados acordaron once medidas para fomentar la confianza, el diálogo y el intercambio en materias relacionadas con la seguridad hemisférica:

- Gradual adopción de acuerdos sobre notificación previa de ejercicios militares;
- Intercambio de información y participación de todos los Estados miembros en el Registro de Armas Convencionales de las Naciones Unidas y en el Informe Estandarizado Internacional sobre Gastos Militares;
- Fomento de la elaboración y el intercambio de información sobre políticas y doctrinas de defensa;
- Consideración de un proceso de consultas con miras a avanzar en la limitación y control de armas convencionales;

- Acuerdos sobre invitación de observadores para ejercicios militares, visitas a instalaciones militares, facilidades para observar operaciones rutinarias e intercambio de personal civil y militar para formación, capacitación y perfeccionamiento;

- Reuniones y acciones para prevenir incidentes e incrementar la seguridad en el tránsito terrestre, marítimo y aéreo;

- Programas de cooperación en casos de desastres naturales o para prevenir tales desastres, sobre la base de la petición y autorización de los Estados afectados;

- Desarrollo e implementación de las comunicaciones entre las autoridades civiles o militares de países vecinos de conformidad con su situación fronteriza;

- Realización de seminarios, cursos de difusión y estudios sobre medidas de fomento de la confianza mutua y de la seguridad, y políticas de fomento de la confianza con participación de civiles y militares, así como sobre las preocupaciones especiales de seguridad de los pequeños Estados insulares;

- Realización de una reunión de alto nivel sobre las preocupaciones especiales de seguridad de los pequeños Estados insulares; y

- Programas de educación para la paz.

Por su parte en la Conferencia de San Salvador de 1998 se acordaron 9 medidas adicionales que involucrarían a otros canales institucionales en la generación de medidas de confianza mutua:

- Estimular contactos y cooperación entre legisladores sobre medidas de fomento de la confianza y temas relacionados con la paz y la seguridad hemisférica, incluyendo la realización de encuentros, intercambio de visitas y una reunión de parlamentarios, a fin de fortalecer este proceso.

- Extender a los institutos de formación diplomática, academias militares, centros de investigación y universidades, los seminarios, cursos y estudios contemplados en las Declaraciones de Santiago y San Salvador, sobre medidas de fomento de la confianza y de la seguridad, desarme y otros temas vinculados a la paz y la seguridad

hemisférica, con participación de funcionarios gubernamentales, civiles y militares, así como de la sociedad civil, en dichas actividades.

- Identificar y desarrollar actividades que promuevan la cooperación entre países vecinos en sus zonas fronterizas.

- Promover el intercambio de información, entre otros, a través de la publicación de libros de la defensa o documentos oficiales, según sea el caso, que permita una mayor transparencia en materia de políticas de defensa de cada país, así como sobre la organización, estructura, tamaño y composición de las fuerzas armadas.

- Con el propósito de promover la transparencia y con el apoyo técnico de organismos internacionales económicos apropiados, estimular la realización de estudios tendientes a avanzar en el establecimiento de una metodología común que facilite la comparación del gasto militar en la región, teniendo en cuenta, entre otros, el Informe Estandarizado Internacional sobre Gastos Militares de las Naciones Unidas.

- Desarrollar un programa de cooperación para atender las preocupaciones presentadas por el transporte marítimo de desechos nucleares y otros desechos, así como cooperar y coordinar en los foros internacionales pertinentes para el fortalecimiento de las normas que regulan este transporte y su seguridad.

- Continuar apoyando los esfuerzos de los pequeños Estados insulares para atender sus preocupaciones especiales de seguridad, incluyendo aquellas de naturaleza económica, financiera y del medio ambiente, tomando en consideración su vulnerabilidad y nivel de desarrollo.

- Mejorar y ampliar la información que los Estados miembros remiten al Registro de Armas Convencionales de la ONU, a fin de fortalecer la contribución del Hemisferio a los objetivos de dicho registro, en cumplimiento de las resoluciones pertinentes de la Asamblea General de la ONU.

- Continuar con las consultas e intercambios de ideas dentro del Hemisferio para avanzar en la limitación y el control de armas convencionales en la región.

Una de las medidas más interesantes, que aparece en ambas conferencias, es la explicitación de las políticas y doctrinas de defensa. La publicación realizada por Chile



del "Libro de la Defensa Nacional" (1997) y por Argentina de su "Libro Blanco de la Defensa Nacional" (1998) son ejemplos claros de esta tendencia.

Como afirmó Julio Domínguez, ex ministro de defensa durante la primera publicación del Libro Blanco de la Defensa Argentina en 1997,

*“El título adoptado -Libro Blanco de la Defensa Nacional-, sigue la tendencia mundial en relación a estas publicaciones, con las cuales se busca la difusión pública de temas de defensa y asuntos militares, como un modo de ofrecer una guía del pensamiento del Estado Nacional en la materia. No sólo esperamos que se constituya en una fuente de información para la sociedad argentina, sino que también aspiramos a que, desde el exterior, se pueda apreciar este libro como una muestra de transparencia y fomento de la confianza.” (Libro Blanco de la Defensa Argentina, 1997)*

Lo mismo por su parte aclaraba el ex ministro de Defensa Nacional de Chile, Edmundo Pérez Yoma, en el prólogo de su Libro de Defensa en el año 1997.

*“El presente documento es el primer Libro de la Defensa Nacional publicado por la República de Chile en toda su historia. Su propósito es múltiple: primero, avanzar en el desarrollo de la conciencia ciudadana respecto del valor de la defensa como tarea de todos; segundo, mostrar con absoluta transparencia a la comunidad mundial algunos de los fundamentos centrales que orientan la conducta del Estado de Chile en materia de seguridad exterior, y tercero, hacer manifiestas algunas cuestiones centrales de la Política de Defensa de Chile”. (Libro de Defensa Nacional de Chile, 1997)*

Como figura en la Resolución N° 829 (1342/02) del Consejo Permanente de la OEA sobre la adopción de los lineamientos sobre la elaboración de documentos sobre políticas y doctrinas nacionales de defensa:

*“Se ha comprobado que los Libros Blancos de Defensa constituyen importantes medidas de fomento de la confianza y de la seguridad. Su preparación y distribución aumenta la transparencia, no sólo en el contexto interno, sino también a escala internacional. La consulta con aliados, vecinos y otros asociados regionales e internacionales que puedan verse*

*afectados por la política de Libros Blancos es especialmente importante a los efectos de evitar interpretaciones erróneas de las intenciones de un país. El intercambio de Libros Blancos promueve también un diálogo de políticas constructivo sobre la variación del entorno de seguridad y la evaluación de peligros tradicionales y no tradicionales, y asimismo sobre tendencias en evolución en materia de política de defensa y planificación entre las autoridades militares y los funcionarios de defensa de diferentes países.” (2002:4)*

En el año 2003 se realizó en Miami la Reunión de Expertos sobre Medidas de Fortalecimiento de la Confianza y la Seguridad en donde se adoptó el Consenso de Miami, documento con recomendaciones para la Conferencia Especial sobre Seguridad. Allí se establece que todos los Estados Miembros de la organización deben entregar a más tardar el 15 de julio de cada año una “Lista consolidada de medidas de fomento de la confianza y la seguridad”, material que es recopilado y analizado por la Junta Interamericana de Defensa informando posteriormente al Consejo de Seguridad Hemisférica.

Tras la Conferencia Especial sobre Seguridad de las Américas, celebrada en México en octubre de 2003, la Comisión de Seguridad Hemisférica comienza a reunirse como el “Foro para las Medidas de Fomento de la Confianza y la Seguridad” a efectos de revisar y evaluar las medidas de fomento de la confianza y la seguridad existentes y, si es del caso, considerar nuevas medidas que permitan asegurar el progreso en este campo. Hasta el momento se han celebrado cinco foros en los años 2005, 2006, 2008, 2010 y 2013.

Como se puede apreciar, el nuevo esquema de seguridad hemisférica, planteado en los años 90’ en la OEA, no surge de la nada sino que el mismo tiene un impulsor: los EEUU. Y como expresa correctamente Edgardo Manero,

*“el aumento de los lazos oficiales y privados entre los EEUU y América Latina característicos de los años noventa fue acompañado por la necesidad de redefinir las estructuras del sistema de seguridad continental en funcionamiento desde 1947. Los EEUU intentan imponer un nuevo esquema de seguridad militar que introduce modificaciones importantes en el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca. EEUU sostiene un paradigma global: la noción de seguridad cooperativa que indica que la*

*cooperación y no la confrontación, dominará en lo sucesivo las relaciones de seguridad entre los estados". (Manero, 2003)*

El cambio en la visión de la seguridad hemisférica promovido en la OEA se hizo a la luz de las intenciones de los Estados Unidos de eliminar la confrontación en la región imponiendo una nueva manera de concebir las cuestiones de defensa y seguridad. A excepción del conflicto del Alto Cenepa entre Perú y Ecuador en 1995, la tradicional lógica de defensa basada en hipótesis de conflictos, de confrontación y roce con el vecino, es reemplazada por la visión y el debate acerca de la aparición de las "nuevas amenazas"<sup>13</sup>. Este cambio de paradigma lo podemos ver de las palabras del Ex Secretario General de la OEA, doctor César Gaviria, en la apertura de la Conferencia Regional sobre Medidas de Fomento de la Confianza y de la Seguridad de 1995:

*"El principal obstáculo que enfrentamos en la redefinición de la agenda y de la institucionalidad para la seguridad hemisférica es la gran distancia que existe entre las circunstancias del pasado y las realidades del presente. Estamos viviendo una transición del "viejo orden" con un sistema obsoleto de valores, de estrategias y de políticas, a uno distinto que hasta ahora empezamos a vislumbrar. [...]Desde la perspectiva de la seguridad hemisférica es indudable que hoy existe una constelación de temas comunes que tienen el potencial de convocar la acción colectiva y multilateral. Hay nuevas amenazas a la paz, a la estabilidad de las democracias y a la seguridad que no son de carácter tradicional. El terrorismo internacional, el problema de las drogas, las actividades delictivas transnacionales, el deterioro de la seguridad ciudadana, los refugiados, la inmigración ilegal, el tráfico de armas, la explotación ilícita de recursos naturales, son algunos de los principales ejemplos". (1995)*

Como se ve en un contexto de creciente interdependencia de los Estados y de transnacionalización de múltiples actores no estatales, producto de la globalización en la comunicación y la creciente integración económica, los aparatos militares

---

<sup>13</sup> Se denomina nuevas amenazas al conjunto de riesgos y situaciones conflictivas no tradicionales, esto es, no generadas por los conflictos interestatales derivados de diferendos limítrofes-territoriales o de competencias por el dominio estratégico entre Estados sino por conflictos generados por el narcotráfico, el fenómeno guerrillero, el terrorismo, los conflictos étnicos, raciales, nacionalistas o religiosos, etc., es decir, amenazas de carácter internas o cuestiones que, conforme el marco institucional argentino constituyen problemáticas claramente inscritas en el ámbito de la seguridad interior. (Saín, 2004)

latinoamericanos debían minimizar la desconfianza frente a sus vecinos y cambiar su paradigma hacia la seguridad cooperativa, la lucha de las nuevas amenazas y la participación en tareas de paz internacionales. De esta manera, la OEA impulsaba un cambio de paradigma ya que se estimulaba la renovación de la agenda de seguridad poniendo el foco en la lucha contra las “nuevas amenazas”.

## **TERCERA PARTE**

### **CONSTRUYENDO UNA NUEVA RELACIÓN**

#### **Nueva relación: democracias vis a vis**

Como vimos en los capítulos anteriores, a lo largo de más de 200 años de historia, las relaciones entre Chile y Argentina, especialmente en el campo político y estratégico-militar, han registrado momentos de acercamiento y colaboración pero también etapas sumamente críticas al borde de la guerra.

La vuelta de la institucionalidad democrática en Chile y Argentina, a pesar de sus deficiencias, se ha constituido en un elemento determinante en cuanto a limitar y reducir las posibilidades de generación de conflictos. La democracia, como sistema político, potencia la confianza mutua entre los Estados, la coordinación de medidas y finalmente la cooperación. Tanto el fin del sistema internacional rígido de la guerra fría, la solución pacífica de todas las controversias limítrofes como la tendencia hemisférica sumamente favorable al fomento de medidas de confianza mutua, hicieron de los años '90 un clima de época ideal para que ambos países iniciaran una nueva relación. Es así que se abre camino a una senda inédita de integración y cooperación en materia de defensa inaugurando un auspicioso proceso de seguridad.

El propio Libro de la Defensa Nacional de Chile (2010), señala que los vínculos bilaterales han pasado en los últimos treinta años “desde un esquema de reclamaciones limítrofes y desequilibrios estratégicos, hacia otro de asociación e integración”.

Ahora bien, ¿Cómo hemos llegado a este punto? ¿Cuál es el grado de avance que han tenido Argentina y Chile en la generación de Medidas de Confianza Mutua?, ¿Cuáles son las instituciones y organismos creados durante este proceso?, ¿Qué grado de dinamismo poseen estas instituciones y/o organismos?, ¿Cómo ha contribuido esto a la profundización de la confianza y al proceso de integración?

Como ya hemos expresado en este trabajo, el Tratado de Paz y Amistad de 1984 significó un parte aguas en las relaciones bilaterales entre Argentina y Chile. A pesar

de ello, en los años siguientes, las relaciones no avanzaron lo suficiente y no fue hasta 1990 en que las relaciones comienzan a ser más cooperativas.

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 los presidentes Carlos Menem y Patricio Aylwin, 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)

¿Pero qué cambios ocurrieron en materia de política exterior Argentina durante los años '90 que hicieron de esta década un clima favorable para la generación de medidas de confianza mutua entre Argentina y Chile?

La creciente mejora en la relación argentino-chilena debe enmarcarse en la nueva orientación en la política exterior Argentina de la administración Menem basada en el realismo periférico.

Durante la presidencia de Raúl Alfonsín, nuestro país se rehusaba declarar formalmente el cese de fuego en Malvinas, a la vez que se negaba a ratificar el Tratado de Tlatelolco o a firmar el Tratado de No Proliferación Nuclear, se mantuvieron programas como el jet de entrenamiento PAMPA 2000 y el proyecto conjunto con el Irak de Saddam Hussein para el desarrollo de un misil balístico de alcance intermedio, el Cóndor II, el cual, una vez finalizado, tendría la capacidad de enviar una ojiva nuclear por una distancia de mil kilómetros. Esta conducta en materia de seguridad internacional, alejada de los regímenes internacionales de desarme, sin duda la distanciaba de poder construir confianza con Chile y por ello solo se pudo resolver el conflicto del Beagle, como vimos en el primer capítulo, pero no así avanzar en la generación de medidas de confianza mutua. (Escudé, 2009)

En cambio durante la presidencia de Carlos Menem, en conjunto con liberalización, apertura y reforma del estado, se produjo un giro radical en estas políticas. La Argentina se alineó con los Estados Unidos, adhirió a Tlatelolco y al Tratado de No Proliferación Nuclear junto a otros regímenes de desarme, eliminó las hipótesis de conflicto con sus vecinos, desmanteló el proyecto del Cóndor II,

abandonó el movimiento de No – Alineados, restableció las relaciones diplomáticas con Gran Bretaña, participó del conflicto del Golfo Pérsico a través del envío de naves de guerra y participó auspiciosamente de operaciones de mantenimiento de la paz.

Tomando a Escudé;

*“las políticas de plegarse a (bandwagon with) los Estados Unidos y el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, en operaciones tales como la Guerra del Golfo, la restauración de la democracia en Haití, y el despliegue de fuerzas para el mantenimiento de la paz en diversos escenarios a escala planetaria, tal como fueron llevados a cabo por la administración Menem, no es el equivalente de una política de poder independiente sino que, por el contrario, representa un gesto de consentimiento calculado frente a las necesidades políticas de los Estados Unidos y otras potencias occidentales, en el que los intereses materiales de la Argentina no se ponen en peligro a la vez que las operaciones involucradas pueden ser descritas, de un modo creíble al menos en Occidente, como buenas causas. Como tales, estas operaciones son funcionales para la generación de percepciones positivas entre financistas e inversores potenciales, a la vez que no alienan segmentos influyentes de la opinión pública mundial”. (Escudé, 1995)*

Continua Escudé afirmado que:

*“Además, estas políticas no pueden interpretarse sensatamente, por parte de los vecinos de la Argentina, como una amenaza (a través de la adquisición de experiencia militar), en tanto la participación argentina en dichas operaciones no sólo viene junto con el desmantelamiento de un proyecto de misil balístico, sino también con la aceptación del régimen de salvaguardias nucleares más completo que se conozca en el mundo, la reducción del presupuesto militar, la reducción del personal militar, la eliminación del servicio militar obligatorio, y el desmantelamiento casi total de la industria de defensa argentina. Por lo tanto, el involucramiento argentino en el exterior tal como fue puesto en práctica por el gobierno Menem no está en contradicción con el realismo periférico ni con las políticas exteriores esperables de un Estado comercial à la Rosecrance, sino que es parte de una táctica de alineamiento que es*

*quintaescencialmente de realismo periférico y, por cierto, precisamente lo que los melios rehusaron hacer frente a Atenas, para su desgracia”.*  
(Escudé, 1995)

Fue dentro de este giro en la política exterior Argentina, alineada a los Estados Unidos y siguiendo los postulados del realismo periférico que se genera este ámbito propicio para la creciente vinculación con Chile en materia de seguridad y defensa.

### **Construyendo confianza: primeros pasos**

Por invitación del Presidente de la República de Chile, Patricio Aylwin, el Presidente de la Nación Argentina, Carlos Saúl Menem, realizó una visita a Chile entre los días 27 y 29 de agosto de 1990. Este 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 medidas de confianza mutua.

Allí los presidentes, 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 periodo 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, cuestión que hemos abordado en el primer capítulo. En este encuentro 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)

Es en esta tendencia de posiciones comunes que ese mismo año, 1991, ambos países suscribieron en la Conferencia de la Organización de Estados Americanos (OEA) en Santiago, el "Compromiso Democrático" que asumió el hemisferio. En este mismo compromiso se establece la obligación de contribuir en el ámbito hemisférico al análisis de los temas de seguridad internacional." También en este año, como vimos en el capítulo anterior, 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 medidas de confianza mutua se fueron desarrollando lentamente pero a paso firme entre ambos países. Sus impulsores fueron principalmente los ministerios de relaciones exteriores y defensa, aunque siempre acompañados por la fuerte voluntad presidencial. 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 siguientes 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 Secretaria 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 dando a paso lento pero firme aunque a través de mecanismos aun no institucionalizados.**

### **Planificando la confianza: la institucionalización del diálogo**

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 dialogo y de contacto permanente que, en diferentes niveles, han ido creando y perfeccionando en los últimos años. (Acuerdo por Canje de Notas Argentino-Chileno Estableciendo un Mecanismo de Consulta, 1994)

La nota menciona que:

*“El Sistema de Información y Consulta que le propongo establecer se funda en la necesidad, cada día más evidente, de asegurar un marco sistemático y de razonable periodicidad a los intercambios de ideas y opiniones que nuestros Gobiernos vienen sosteniendo, tanto en relación a campos específicos de la relación bilateral, como orientados al análisis y evaluación de la situación regional e internacional” (Acuerdo por Canje de Notas Argentino-Chileno Estableciendo un Mecanismo de Consulta, 1994)*

Como se puede apreciar en este canje de notas, que obviamente es una formalidad que es traída a este trabajo para cristalizar el estado de la relación, el vínculo entre ambos países necesitaba ser institucionalizado.

El mes de agosto de aquel año se produce la visita oficial en Santiago, por invitación del presidente chileno Eduardo Frei Ruiz-Tagle, del presidente Menem. En este encuentro ambos mandatarios coincidieron en que la región estaba en condiciones de avanzar hacia un sistema de seguridad basado en la cooperación y la construcción de la confianza. En este contexto, ambos 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 Conjunta de los Presidentes de la República Argentina y de la República De Chile, 1994)

Arancibia explica que en la primera mitad de la década de los noventa 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.

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

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 dialogo 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 medidas de confianza mutua, 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, 2009). A pesar de esto, el reglamento establece que las actas de las reuniones son de carácter “reservado” haciendo que solo 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 conocida como Reunión (2+2) y por otro se crea el COMPERSEG (Comité Permanente de Seguridad).

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 esta 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 dialogo 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. Estas 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, 2011)

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 medidas de confianza mutua. Destacaron la importancia de la Convención de Ottawa y apoyaron las labores de la Comisión de Seguridad Hemisférica de la OEA. Acordaron coordinar posiciones en la III Conferencia de Ministros de Defensa, y reiteraron el interés en establecer una metodología para calcular de manera estandarizada el gasto militar. 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 secretaria que funciona mediante un sistema de rotación anual, entre

los Ministerios de RR.EE 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 Memorándum (1995) Su objetivo principal es avanzar en la aplicación de medidas de confianza mutua 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 la COMPERSEG en el avance de la generación de las medidas de confianza mutua y como las mismas se fueron institucionalizando es necesario a analizar los temas tratados en sus 22 reuniones hasta el año 2010, periodo que tomamos en la presente investigación.<sup>14</sup>

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 de la Comisión y los mecanismos de implementación de los propósitos establecidos en el MOU del año 1995. (Runza, 2004)

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

---

<sup>14</sup> Para ello tomamos el análisis de las actas realizado por Runza (2004) hasta el periodo 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 dedicado exclusivamente al seguimiento de los acuerdos alcanzados en cada reunión. Como señala 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 capsula limitada de información periodística, su propia existencia resulta casi un misterio para la ciudadanía en general e incluso para académicos en particular (2008:59)

el primer hecho concreto de la Comisión: el Acuerdo sobre Cooperación en Materia de Catástrofes. (Runza, 2004)

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. Este 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 de destacar, fue que en esta reunión se dio el primer paso para que se realice un estudio técnico para alcanzar una metodología estandarizada a los efectos de la presentación de la información de gastos de defensa. Como consecuencia de la crisis del Canal Beagle de 1978, es en esta reunión donde se acordó participar activamente en el “Proceso de Ottawa”<sup>15</sup> y coordinar sus posiciones en la Conferencia Diplomática de Oslo, en relación a minas terrestres antipersonales. 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 (CAECOPAZ). 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. (Runza, 2004)

Es de destacar que dos meses antes de esta reunión del COMPERSEG, se celebró 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 medidas de Confianza Mutua de ambos países. (Runza, 2004)

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

---

<sup>15</sup> La Convención de Ottawa prohíbe el uso y la producción de minas antipersonales y ordena destruirlas. Chile posee aun áreas minadas en el norte y sur del país en proceso de desminado.

alcanzaron posiciones comunes en relación a medidas de confianza mutua. (Runza, 2004)

La quinta reunión se produjo en Buenos Aires, los días 16 y 17 de julio de 1998. En la misma se acordó el texto de la carta de los Cancilleres y Ministros de Defensa a la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) para elaborar un estudio técnico que permita establecer una metodología estandarizada común para la medición de los gastos de defensa como veremos luego. Se verificaron resultados y alcances logrados en ejercicios militares, reuniones académicas, conferencias regionales, minas antipersonales y en la Segunda 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 que se realizó en Santiago de Chile, entre el 1 y 5 de junio de 1998. (Runza, 2004)

La sexta reunión se efectuó en Santiago de Chile, los días 10 y 11 de diciembre de 1998. Allí se tomó conocimiento de la aceptación de la CEPAL para elaborar el estudio técnico antes mencionado. Se acordó profundizar la cooperación en el ámbito antártico y coordinar acciones ante la posibilidad de transportes de desechos radioactivos a través de sus espacios marítimos y se reiteró la voluntad de realizar un ejercicio combinado de simulación de crisis en el nivel político estratégico. (Runza, 2004)

La séptima reunión se celebró en Buenos Aires, los días 26 y 27 de julio de 1999. En ella se tomó nota de los avances logrados en la Tercera 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 que se realizó en Buenos Aires, los días 29 y 30 de junio de 1999. En esta reunión del COMPERSEG, la delegación chilena acepta enviar a un oficial como instructor en el CAECOPAZ por el término de un año. (Runza, 2004)

La octava reunión tuvo lugar en Buenos Aires, los días 3 y 4 de julio de 2000. En esta reunión la delegación argentina presentó un MOU para canalizar la cooperación científico tecnológica acordada en la Quinta Reunión del COMPERSEG. La delegación chilena informó su disposición de aceptar el ofrecimiento del Ejército y la Armada de Argentina de recibir oficiales chilenos en el contingente argentino en Chipre. También se tomó nota del desarrollo de la Cuarta 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 que se efectuó en Iquique, entre los días 12 y 16 de junio de 2000, aprobándose el primer ejercicio combinado entre Ejércitos denominado “Cordillera de los Andes”. (Runza, 2004)

La novena reunión se efectuó en Santiago de Chile, los días 18 y 19 de diciembre de 2000. En esta reunión se aprobó el texto definitivo del MOU antes mencionado y se acordó como nuevo tema en la agenda la creación de un mecanismo de consulta directa sobre regímenes de pasividades con el objeto de intercambiar información. (Runza, 2004)

La décima reunión se celebró en Buenos Aires, el día 27 de julio de 2001. En esta reunión se suscribió el MOU de cooperación científica tecnológica propuesto en la octava y novena reunión del COMPERSEG. Además se acordó asignar a la Escuela de Defensa Nacional de la Argentina y a la Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos de Chile la tarea de iniciar un estudio técnico de un modelo de seguridad subregional, iniciativa fuertemente impulsada por el exministro de defensa argentino Horacio Jaunarena. Para ello se iniciaron una serie de visitas a Chile, Brasil y Paraguay para comunicar esta intención de avanzar en la construcción de un sistema de defensa regional. Si bien la idea fue bien recibida en Chile, ya los tiempos de Jaunarena en el ministerio se iban acabando y no se pudo avanzar más en esa dirección. (Jaunarena, 2011)

La décimo primera reunión se realizó en Santiago de Chile. Los días 18 y 19 de abril de 2002. En ella se verificaron los avances alcanzados en el MOU de cooperación científica tecnológica. La delegación chilena anunció la creación de una agencia espacial en el seno del Ministerio de Defensa y sugirió suscribir un acuerdo de colaboración con la agencia espacial argentina. Es a partir de esta reunión donde el COMPERSEG da un cambio cualitativo en su agenda ya que decididamente ambos países coordinan posiciones comunes a sostener frente a otros actores internacionales tanto en las Reuniones de Ministros como en las Reuniones Hemisféricas de Seguridad. (Runza, 2004)

La décimo segunda reunión se llevó a cabo en Buenos Aires, el día 19 de diciembre de 2002. En ella se suscribió el acuerdo para que treinta efectivos chilenos integren las fuerzas argentinas que cumplen funciones en Chipre. La delegación

argentina también planteó la creación de un Grupo de Trabajo Bilateral permanente entre los dos Ministerios de Defensa. (Runza, 2004)

La décimo tercera reunión tuvo lugar en Santiago de Chile, los días 21 y 22 de agosto de 2003. Aquí se trató la propuesta de reglamento presentada por Paraguay para la creación de una Comisión Interinstitucional Regional para la Cooperación Ambiental. En esta reunión se da un nuevo salto cualitativo en las relaciones argentino-chilenas de defensa, ya que la delegación chilena informó que para llevar a cabo el ejercicio SOLIDARIDAD 2003 hacía falta constituir un Estado Mayor Conjunto Combinado tanto para la fase de planificación como para la ejecución del mismo. También propuso la posibilidad de avanzar en la formación de unidades combinadas argentino-chilenas. Este hecho fue realmente insólito, puesto que por primera vez, del lado chileno se proponía iniciativas de esta envergadura e impacto que implican superar instancias de simple cooperación por otras de incipiente integración. En esta reunión también se expuso el estado de las negociaciones entre la Empresa Nacional de Aeronáutica de Chile (ENAER) y la Fuerza Aérea Argentina para la firma de un acuerdo marco sobre mantenimiento de aviones militares. (Runza, 2004)

La décimo cuarta reunión tuvo lugar en Buenos Aires en abril de 2004 mientras que la décimo quinta se realizó en Santiago de Chile, en diciembre del mismo año. Allí se destacó el desarrollo y aplicación de la Metodología Estandarizada Común para la Medición de Gastos de Defensa y su aplicación en Argentina y Chile , (CEPAL-ONU), a cargo de los Ministerios de Defensa, la cual transparenta la asignación de los gastos del sector en ambos países. También se firmó el Memorándum de Entendimiento entre el Ministerio de Defensa Nacional de la República de Chile y el Ministerio de Defensa de la República Argentina para la Cooperación Técnica, Científica y de Desarrollo Logístico con el fin de desarrollar conjuntamente proyectos y programas específicos de Ciencia y Tecnología, Producción y Comercialización. Por último se abordó la cooperación en el ámbito de la Catalogación de Material de Defensa y en el Inventario Bilateral de Medidas de Confianza Mutua.

Es de destacar que durante ese año Chile se incorporó a la Misión de la ONU en Haití, el esfuerzo de concertación latinoamericana más relevante para la preservación de la estabilidad regional. Este hecho de especial importancia ha permitido la profundización de los vínculos con Argentina, logrando avanzar desde las medidas de

confianza mutua a políticas de cooperación e integración, para llegar a un estadio superior de profundización de la confianza. Esta participación fue uno de los principales motivos para a dar vida a la Fuerza de Paz Combinada Cruz del Sur como veremos en la próxima parte de la investigación.

La décimo novena reunión tuvo lugar en Santiago de Chile en abril de 2007. En la misma se valoró los avances alcanzados con Argentina, especialmente el establecimiento de una Fuerza de Paz Combinada Conjunta y el paso hacia una fase superior e inédita de integración y cooperación entre ambos países en el área de defensa.

Allí el Subsecretario de Relaciones Exteriores de Chile, Alberto Van Klaveren, agregó que:

“estas convergencias constituyen el capital político de nuestra relación bilateral, una relación que puede ser calificada como la más intensa y compleja que Chile mantiene con cualquier país del mundo. Nuestra vinculación se extiende a casi todos los sectores del quehacer público y privado, y se expresa en numerosas instancias de coordinación y ejecución de proyectos comunes”. (Parte Prensa Min.RREE. Chile, 6 de julio de 2007)

A su vez, el Secretario de Asuntos Internacionales de Defensa Chileno, José María Vásquez, también destacó el trabajo realizado por ambos países. "Estamos constructivamente en este esfuerzo y uno de los aspectos importantes es el paso de las llamadas medidas de confianza, entre ambos países, hacia la integración y la cooperación". Vásquez coincidió en la importancia de la creación de la fuerza binacional conjunta de paz "Cruz del Sur" y afirmó que, iniciativas como éstas, son un ejemplo para la Región ya que es una muestra de un esfuerzo común. (Parte Prensa Min.RREE. Chile, 6 de julio de 2007)

Tanto en la vigésima reunión que tuvo lugar en Buenos Aires el 11 de abril de 2008 como en la vigésima primera reunión que tuvo lugar en Santiago de Chile en el 2009 se habló de cómo, a lo largo de esos años, se ha avanzado en el alistamiento y equipamiento de la Fuerza de Paz Combinada "Cruz del Sur". Asimismo, se avanzó en los planes de trabajo sobre el mando y control y también sobre la identificación de

posibles escenarios y áreas donde podría desplegarse la Fuerza, que está a disposición de Naciones Unidas desde 2010.

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 logro 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)

Como advertimos, de los mecanismos que se instituyeron para institucionalizar el dialogo, surgió la Metodología Estandarizada Común para la Medición de los Gastos de Defensa, preparado por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) a petición de los gobiernos de Argentina y Chile. Este instrumento para comparar los gastos en defensa se trató de una efectiva medida de confianza mutua y de transparencia. La misma fue impulsada en el ámbito interamericano siendo parte de las MCM mencionadas en la Conferencia del Salvador de 1998. En la misma se estableció que, con el propósito de promover la transparencia y con el apoyo técnico de organismos internacionales económicos apropiados, se debía estimular la realización de estudios tendientes a avanzar en el establecimiento de una metodología común que facilite la comparación del gasto militar en la región, teniendo en cuenta, entre otros, el Informe Estandarizado Internacional sobre Gastos Militares de las Naciones Unidas. Es proceso fue iniciado por la Argentina y Chile en 1998 cuando ambos gobiernos solicitaron a la Comisión Regional de las Naciones Unidas la elaboración de un informe técnico que les permitiera disponer de una metodología estandarizada común para medir los gastos de defensa. Dados los diferentes criterios de la contabilidad gubernamental usada en cada país, y la escasa investigación sobre el gasto público en defensa, la CEPAL planteó la constitución de un grupo técnico binacional, llamado Grupo Asesor para apoyar la investigación, facilitar el acceso a la información requerida y hacer comentarios técnicos en torno al desarrollo de los trabajos. (CEPAL, 2001)

El proceso avanzó sostenidamente, en la medida en que los informes eran revisados por etapas en versiones preliminares por representantes de los dos gobiernos. En cuanto a los alcances y cobertura de la medición de los gastos de defensa, el acuerdo se refiere a la "defensa nacional", o sea, "el resguardo de los límites geográficos de cada país frente a amenazas foráneas". Los gastos de la función "seguridad interior" quedan excluidos. Finalmente la metodología estandarizada común para la medición de los gastos de defensa para Argentina y Chile fue presentada en el año 2001. (CEPAL, 2001)

Como menciona Jaunarena, el asunto es importante.

*"Para los que no están habituados a recorrer el tema, vale la pena explicar que muchas veces medir el gasto militar entre los diferentes países produce resultados engañosos, ya que cada uno pone o saca de los presupuestos diferentes conceptos según su propio criterio –por ejemplo, retiros y pensiones, el gasto de los institutos educativos, gastos en sanidad, etc.-, razón por lo cual toda comparación medida en términos de lo asignado al sector es prácticamente imposible. Gracias a esta metodología, argentinos y chilenos pudimos saber exactamente lo que cada uno gastaba en sus Fuerzas Armadas" (2011)*

Según la CEPAL (2001), este trabajo representa "una iniciativa pionera en la región, impulsada por dos países limítrofes, como parte de un conjunto de medidas de transparencia y confianza mutua". La fortaleza de la metodología estandarizada común propuesta deriva "del trabajo mancomunado, y en etapas sucesivas, efectuado entre los gobiernos de Argentina y Chile, y la Secretaría de la CEPAL". El estudio, que se realizó entre el último trimestre de 1999 y agosto de 2001, fue financiado por los gobiernos. José Antonio Ocampo, ex Secretarios Ejecutivos de la CEPAL (2001) señala que "el proceso de elaborar y aprobar esta metodología ha dejado un valioso aprendizaje", y agrega que "ello permitirá su aprovechamiento en futuras iniciativas, no sólo a los gobiernos pioneros en este proyecto, sino también a otros países de la región, los que ya han manifestado serio interés en la aplicación de este método."

La metodología de medición de gastos de defensa antes indicada permitió, a partir del 2001 y hasta el 2005, comparar los gastos de defensa de Argentina y Chile. No obstante

esta iniciativa bilateral incentivo proceso de elaboración de una metodología regional. En efecto, establecida la UNASUR<sup>16</sup> (2008), y específicamente el Consejo de Defensa Suramericano<sup>17</sup> (CDS) (2008) dependiente de esa organización, se incorporó la transparencia de los gastos militares -y en particular el diseño de una metodología estandarizada para su medición- dentro de los objetivos importantes de la agenda de trabajo del CDS. Ello dio lugar a que la tarea de proponer esa metodología se estableciera en el Plan de Acción 2009-2010 del organismo, tarea bajo la responsabilidad de Chile y Argentina, países que promovieron la participación de los demás de la región, conformándose un grupo de trabajo ampliado, cuyos esfuerzos culminaron con la definición de un modelo de medición del gasto de defensa para los países suramericanos siendo aprobado sin observaciones en noviembre de 2011. Tal aprobación condujo entonces a que, producto de la aplicación del modelo, el primer ingreso de cifras al Registro Suramericano de Gastos de Defensa se materializara a fines de ese mismo año, correspondiendo éstas a la serie de gastos de defensa 2006- 2010 de cada uno de los países. (Metodología Común de Medición de Gastos de Defensa CDS, 2011)

Es llamativo remarcar como, si bien los avances en la generación de MCM entre Argentina y Chile han significado un modelo a seguir para todo el hemisferio y sobre todo para Sudamérica, aún no se ha logrado replicar bilateralmente la misma experiencia entre Chile y sus otros vecinos, Perú y Bolivia. En el caso de Bolivia, el conflicto por la salida al mar y con ello la ruptura de relaciones diplomáticas hace inviable la generación de MCM ya que ni siquiera se ha podido avanzar en la minimización de la desconfianza eliminando los conflictos territoriales pendientes. En relación con Perú los avances son más prometedores ya que los mecanismos de cooperación datan del año 2001 a partir de la firma de un Memorándum de Entendimiento para el fortalecimiento de la cooperación en materias de seguridad y defensa complementándose con otros instrumentos posteriores y otras instancias de consulta son las reuniones de Estados Mayores tanto institucionales como de la defensa destinadas a intercambio y coordinación. Además se agregan las reuniones 2+2, instancia de consulta y coordinación política iniciada el año 2001 e integrada por los Ministros de Relaciones Exteriores y Defensa de ambos países. A estas iniciativas

---

<sup>16</sup> La Unión de Naciones Suramericanas, UNASUR, es una organización internacional creada en 2008 como impulso a la integración regional en materia de energía, educación, salud, ambiente, infraestructura, seguridad y democracia. Sus esfuerzos están encaminados a profundizar la unión entre las naciones suramericanas, bajo el reconocimiento de sus objetivos regionales, fortalezas sociales y recursos energéticos. (Sitio Web Oficial de la UNASUR, 2013)

<sup>17</sup> Instancia de consulta, cooperación y coordinación en materia de Defensa, en armonía con las disposiciones del Tratado Constitutivo de UNASUR. Creado en Salvador de Bahía, Brasil, el 16 de diciembre de 2008. (Sitio Web Oficial de la UNASUR, 2013)

se suman innumerables instancias relacionadas con intercambio de publicaciones, reuniones bilaterales de unidades fronterizas, participación en ejercicios y convenios de bienestar. (Arancibia, 2012) Es además desde el año 2001 que Perú y Chile vienen intentando implementar metodología estandarizada común para la medición de los gastos de defensa, como la adoptada por Argentina y Chile ese mismo año, e inclusive en enero de 2005 ambos gobiernos aceptaron una propuesta de la CEPAL en adhesión al documento “Términos de Referencia para la Medición Estandarizada de los Gastos de Defensa entre Perú y Chile”. Esto nunca se concretó debido a la suspensión de las reuniones del 2+2 cuando Perú confirmó que presentaría ante La Haya su demanda marítima contra su vecino en noviembre de 2007.

**Como pudimos ver Chile practica con sus vecinos relaciones en el ámbito de la defensa a diferentes velocidades. Con la Argentina los avances realizados tienen un alto grado de iniciativa innovadora en cambio con sus otros vecinos, los conflictos territoriales y los asuntos históricos pendientes operan como lastre que dificulta el avance en la generación de MCM.**

Podemos decir que la generación de MCM entre Argentina y Chile se ha hecho a una velocidad crucero, aunque ha habido algunos roces diplomáticos<sup>18</sup>, el proceso nunca se detuvo ni se estancó. Tomando la clasificación de Rojas Aravena y todos los avances en la generación de medidas de confianza mutua que analizamos hasta el momento, sin tener en cuenta los avances de la integración y cooperación en otras aristas de la relación - algo que en esta investigación no trabajamos- podemos decir que, previo a la conformación de la Fuerza Combinada de Paz 'Cruz del Sur', el nivel de avance de las MCM en la relación argentino-chilena se hallaban en el estadio de “profundización de la confianza”.

Entre los roces mencionados, la primer puesta a prueba del nivel de confianza ocurrió antes de la institucionalización del COMPERSEG y del “2+2”, a fines de 1994, al momento en que Chile fue formalmente invitado a formar parte del Tratado NAFTA. Es sabido que tal ofrecimiento no fue del agrado de la comunidad latinoamericana, gobierno argentino incluido. Con todo, se iniciaron los primeros aprontes bilaterales tendientes a viabilizar las MCM. La segunda fue un par de años después, al

---

<sup>18</sup> El ‘supuesto’ episodio de espionaje en el Consulado argentino de Punta Arenas (2003), la crisis del gas (2004) y la publicación del polémico artículo de Ignacio Walker (2005) (Lorenzini, 2011) y el refugio de Apablaza (2010) son ejemplos de algunos de estos roces diplomáticos.

incorporarse la República Argentina como país aliado-especial de la OTAN. Tampoco fueron afectadas esa vez las relaciones bilaterales, para ese entonces bastante afianzadas. Una tercera ocasión surgió al tenor del último contencioso que mantenían Chile y Argentina, esto es, la delimitación de los Hielos Continentales, algo que como vimos tampoco afectó el normal desarrollo de MCM. (Durán, 2012) Además, durante el nuevo milenio, dentro del periodo que investigamos, nuevos hechos pusieron a prueba la confianza mutua. El ‘supuesto’ episodio de espionaje en el Consulado argentino de Punta Arenas (2003), la crisis del gas (2004) y la publicación del polémico artículo de Ignacio Walker (2005) (Lorenzini, 2011) y el refugio de Apablaza (2010). Todos estos son excelentes ejemplos en los cuales se ve la profundización de la confianza en donde los conflictos y diferencias que surgen en este terreno no desbordan hacia otras áreas. Asimismo podemos observar como mediante el diálogo político de alto nivel se logró desactivar estas situaciones extremadamente sensibles y retomar la “velocidad de crucero” en el vínculo bilateral. La realización de los ejercicios conjuntos entre las Fuerzas Armadas argentinas y chilenas se siguieron realizando con normalidad teniendo una nueva experiencia en noviembre de 2004, así como también la concreción de la visita oficial del primer mandatario argentino al país trasandino en el mes de marzo de 2005 (Lorenzini, 2011).

En conclusión, esta parte de la investigación nos sirvió para dar cuenta del devenir del proceso de generación de medidas de confianza mutua iniciado por la Argentina y Chile a principios de los '90. Ambos países pasaron de la minimización de la desconfianza en 1984 a una etapa de construcción de la confianza en 1991 logrando luego en 1995 continuar, en un estadio superior, con la profundización de la confianza mediante la institucionalización del diálogo y la cooperación en la generación de medidas de confianza mutua.

De las veinte MCM surgidas en el marco de las Conferencias Regionales sobre Medidas de Fomento de la Confianza y Seguridad de Santiago de Chile de 1995 y San Salvador en 1998 que vimos en el capítulo anterior, Argentina y Chile han adoptado la gran mayoría de ellas convirtiéndose en pioneros en la generación de MCM en la región impulsando a su vez medidas similares en el ámbito sudamericano.

Pero para responder finalmente a nuestro interrogante principal acerca de cuál es el grado de avance que han tenido Argentina y Chile en la generación de medidas de



confianza mutua debemos analizar la conformación de la fuerza combinada de paz “Cruz del Sur” presuponiendo que la misma permite a Argentina y Chile alcanzar el nivel más alto de clasificación de las medidas de confianza mutua: la planificación de la cooperación.

## **CUARTA PARTE**

### **PLANIFICANDO LA CONFIANZA**

#### **Fuerza de Paz Conjunta Combinada “Cruz del Sur”.**

La constitución de la Fuerza de Paz Conjunta Combinada “Cruz del Sur” (FPCC) constituye hasta el momento el mejor ejemplo del alto grado de confianza que poseen Argentina y Chile en sus relaciones bilaterales en materia de defensa. Sin dudas, la puesta en marcha de esta FPCC ha posibilitado elevar las medidas de confianza mutua, generadas desde 1984 en adelante, del grado de “construcción de la confianza” al nivel de “planificación de la cooperación”, pero ¿Cómo han llegado Argentina y Chile a tal estadio?

El alto grado de desarrollo de la confianza mutua en el sector de la defensa es producto de las importantes medidas implementadas por ambos países durante casi dos décadas. La creación de esta Fuerza Conjunta Combinada de Paz no surge de la nada sino que tiene muchos antecedentes en el relacionamiento de ambas Fuerzas Armadas.

Entre estos contactos precursores destacamos las constantes visitas y participaciones mutuas en eventos protocolares, seminarios y conferencias así como los ejercicios combinados, simulaciones, operativos de rescate y maniobras conjuntas, todas estas instancias que facilitaron el dialogo y el intercambio de percepciones.

Para nombrar algunos y dar cuenta de tal relacionamiento previo, al menos desde el nuevo milenio, podemos citar los siguientes ejercicios conjuntos (NUEVA MAYORIA, 2004):

De las armadas, fuerza que más ejercicios ha realizado;

- Maniobras compartidas denominadas: PATRULLA ANTÁRTICA NAVAL COMBINADA – Atlántico Sur - 2000
- Ejercicio INTEGRACIÓN II. Ejercicio combinados, maniobras antisubmarinas - Frente a las costas de Mar del Plata, Argentina - 2000

- Ejercicios VIEKAREN III. Ataque aéreo sorpresivo a una flota naval que custodia un buque - Entre Mar Del Plata y Puerto Belgrano, Argentina – 2000
- Ejercicios de simulación control de catástrofes, práctica de búsqueda, rescate, salvamento, lucha contra contaminación etc. Participaron 100 efectivos, 1 buque, 1 avión p/país - 2000
- VIEKAREN IV, ejercicios combinados con unidades navales de infantería de marina – Ushuaia, Argentina - 2002
- VIAKAREN V. Simulacro evacuación de no combatientes en escenario hostil en un conflicto con un país imaginario - Área austral del canal de Beagle - 2003
- UNITAS XLV. Maniobras de reabastecimiento de combustible, ejercicios de defensa aérea, antisubmarinos y antisuperficie. - Aguas del litoral marítimo argentino - 2003

De los ejércitos;

- Ejercicio militar de gabinete FUERZAS UNIDAS 2000 – Santiago de Chile - 2000
- Ejercicio CABAÑAS 2000. Tareas de ejercicio de mantenimiento de paz. Participaron 450 efectivos de EE.UU. Y 40 de cada uno de los países entre ellos Chile y Argentina – Córdoba - 2000
- Ejercicio CABAÑAS 2001. Simulacro de una misión de Paz. - Salta - 2001
- Araucaria 2002. Actividad de planeamiento destinadas a brindar apoyo a la comunidad en caso de desastres naturales. – Santiago de Chile – 2002
- ARAUCARIA III. Ejercicio de gabinete combinado de Mantenimiento de Paz – Concepción, Chile - 2004

De las Fuerzas Aéreas;

- Andes – Búsqueda de supuestas nave declarada en emergencia – Bariloche, Argentina- 2000
- Cruzex – simulación de ataque aéreo a un territorio ocupado por una potencia hostil – Porto Alegre, Brasil – 2002.
- SALITRE 04. Ejercicio combinado de Fuerza Aérea – Iquique, Chile - 2004

Conjunto,

- SOLIDARIDAD. Ejecución de una operación de ayuda humanitaria internacional ante un supuesto desastre natural - Zona de Río Turbio, Argentina y Puerto Natales, Chile – 2004

Además de estos, se realizaron muchos otros ejercicios combinados, cursos en uno u otro país e intercambios de diversa índole que acrecentaron el conocimiento mutuo y con ello una mayor confianza. Entre 2005 y 2008 se llevaron a cabo 45 ejercicios conjuntos y combinados y 135 cursos e intercambios bilaterales (Villaverde, 2010:39)

A su vez, como vimos en los capítulos anteriores, más allá de las cumbres presidenciales, reiniciadas tras el retorno democrático en ambos países, desde 1995 existen entre Argentina y Chile distintos mecanismos de diálogo bilaterales institucionalizados, como las reuniones entre los Estados Mayores de la Defensa, las reuniones del 2+2 y los encuentros del COMPERSEG, todos ellos sirviendo al fortalecimiento de los canales de comunicación en el campo de la defensa y la promoción del desarrollo progresivo de medidas de confianza mutua.

Es en el ámbito del COMPERSEG, donde Chile presentó una propuesta en octubre de 2003, denominada “Medidas para implementar el entrenamiento de fuerzas destinadas a cumplir operaciones de mantenimiento de la paz y participación combinada en futuras operaciones de paz” que fue oportunamente examinada por el Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas de Argentina, el Ministerio de Defensa y el de Relaciones Exteriores. Este ofrecimiento, además de otras ventajas, formaba parte del amplio conjunto de iniciativas tendientes a avanzar en el camino de la consolidación de la confianza mutua. (Várnagy, 2010)

A 10 años de la puesta en marcha de las reuniones del 2+2, el ministro de Defensa, José Goñi, sostuvo que Chile y Argentina iniciaron una nueva etapa en el ámbito de la Defensa. En este sentido, explicó que siguiendo una propuesta de la ministra de Defensa de Argentina, Nilda Garré, “vamos a dejar de hablar de medidas de confianza mutua para comenzar a hablar de trabajo de cooperación e integración de las Fuerzas Armadas” (Parte de Prensa Ministerio de Defensa Nacional, 3 de agosto, 2007). Esto implicó un reconocimiento tácito y oficial de que ambos países pasaron a la cuarta escalón de medidas de confianza mutua, definida por el trabajo tendiente a la

cooperación e integración: el hito que gatilla este paso es la creación de la Fuerza de Paz Combinada “Cruz del Sur”. (Faundes, 2009)

El 29 de Junio de 2005 se realiza la Novena Reunión de Interconsulta de los Estados Mayores de las Fuerzas Armadas de Argentina y Chile allí se expuso y se acordó el tema de la “Participación Combinada Conjunta en Operaciones de Paz”. Dicha participación conjunta, como antecedente de la iniciativa de formar una fuerza de paz combinada, encuentra precedentes en la integración de fracciones chilenas (una sección de Infantería de Marina y una de Ejército en la Fuerza de Tarea Argentina) en el contingente argentino en Chipre (UNFICYP). Hay que mencionar también la colaboración mutua que los contingentes de ambos países se prestan actualmente en la misión de Haití, MINUSTAH. Asimismo encontramos también una intensa cooperación e intercambio entre los Centros de Entrenamiento para Operaciones de Paz respectivos: CAECOPAZ en Argentina y CECOPAC en Chile. (Várnagy, 2010)

El paso decisivo a la conformación de la Fuerza “Cruz del Sur” se da con la firma en Santiago, el 29 de agosto de 2005, del Protocolo de Entendimiento entre los Ministerios de Defensa de Argentina y Chile. Allí los ministros de defensa de Argentina y Chile, José Pampuro y Jaime Ravinet, asumen el compromiso de desarrollar una fuerza combinada de paz, de carácter permanente y mando conjunto, con personal y equipos de los dos países en el corto plazo.

En tal ocasión el Ministro de Defensa chileno Jaime Ravinet dijo "Queremos dar un paso mayor, que no se agote sólo en las medidas de confianza mutua, sino que implique una interacción en los procesos de modernización que están viviendo las Fuerzas Armadas de ambos países", agregando que “una de las aspiraciones es integrar una fuerza combinada entre Chile y Argentina, que tenga un mando único, para participar en misiones de paz [...]. Este objetivo implica un fuerte trabajo interno, modificar la doctrina y adecuar las unidades" (La Nación, 2005). Durante ese año se realizaron cuatro encuentros de trabajo bilaterales a cargo de los Estados Mayores Conjuntos de ambos a quienes se les asignó la responsabilidad de la integración combinada de Operaciones de Paz Argentina-Chile.

Para el Ministerio de Defensa argentino la iniciativa es considerada como “un salto cualitativo en la cooperación bilateral y en el fortalecimiento de las medidas de

confianza mutua”. Rut Diamint, en ejercicio de la jefatura de Gabinete del Ministerio de Defensa argentino, destacó el 6 de octubre de 2005 que “es un paso muy grande y será la primera experiencia de este tipo en la región. En Irak actuaron fuerzas combinadas de países de Centroamérica, pero la diferencia es que el proyecto argentino y chileno es político y no sólo militar. Implica un cambio de visión de ambos países a largo plazo” (Clarín, 2005)

En el marco de las reuniones del grupo de trabajo bilateral, el 27 de diciembre de 2005 se firma el acta de acuerdo para conformación del Estado Mayor Conjunto Combinado (EMCC), paso considerado esencial para el inicio del trabajo tendiente a la creación de la FPCC. Tres meses después, el 5 de abril del 2006, las ministras de Defensa, Nilda Garré de Argentina y Vivianne Blanlot Soza de Chile, encabezaron el primer encuentro del EMCC en Argentina. Como menciona el Libro Blanco de la Defensa Argentina (2010) este EMCC es el principal órgano de asesoramiento y asistencia militar en lo referido al alistamiento, organización, adiestramiento conjunto-combinado, empleo, autosostenimiento, presupuesto y coordinación de la FPCC. Durante todo el 2007 el EMCC inició sus actividades en Argentina, y por su carácter rotatorio, en 2008 se instaló por primera vez en Chile.

Luego de seis reuniones del organismo, en diciembre del 2006, aprovechando la reunión del 2+2 efectuada en Buenos Aires, se firma un memorando de entendimiento mediante el cual se establecieron los términos y condiciones iniciales de la FPCC y su EMCC, tratado que entró en vigencia a partir del 1º de enero de 2007.

En el Memorándum se establecen los criterios rectores para constituir una FPCC entre las fuerzas armadas de Chile y Argentina. El propósito del tratado “es determinar la organización y futuro empleo de la Fuerza de Paz bajo mandato de Naciones Unidas, ante una convocatoria oficial y sujeta a la aprobación política de ambos países”. Contiene las orientaciones necesarias y define las acciones a seguir: la creación del EMCC integrado por personal de las fuerzas armadas de Argentina y Chile, con funcionamiento de un año en cada país teniendo asiento rotativo en las ciudades de Buenos Aires y Santiago de Chile; la organización de los componentes terrestre, aéreo y naval, listo para desplegarse en mayo de 2008, fecha que no se llegó a cumplir. (Memorándum, 2006)

Con este memorándum se determinó la organización y el empleo de la FPCC bajo mandato de Naciones Unidas conforme a los parámetros y procedimientos del Sistema UNSAS. Esto significa que el empleo de la FPCC se realizará solamente tras un pedido oficial por parte de Naciones Unidas y contando con la aprobación de ambos países. A su vez se considera condición indispensable la existencia de una resolución del Consejo de Seguridad para su despliegue con una aptitud de respuesta de tiempo determinado de despliegue de 30 a 90 días a partir del mandato o resolución del CS, manteniéndose en el área de misión hasta seis meses. (Memorándum, 2006).

Como menciona el Libro Blanco de la Defensa Argentina (2010), la FPCC “Cruz del Sur” está concebida como un elemento de transición entre la primera fase de despliegue de efectivos militares por parte de una fuerza multilateral internacional o regional en un teatro de operaciones “Capítulo VII” de la Carta de las Naciones Unidas (imposición de la paz), y la posterior misión que incluya en su mandato las tareas de estabilización, reconstrucción y mantenimiento de la paz.

Con el fin de cumplir la misión encomendada la FPCC “Cruz del Sur” puede desarrollar las siguientes acciones (Manual, 2008):

- 1) Proporcionar presencia de Naciones Unidas en un área de crisis después de una resolución del Consejo de Seguridad, relevando a las primeras fuerzas internacionales o regionales;
- 2) Prevenir la escalada de violencia;
- 3) Asistir, vigilar o facilitar un cese de fuego;
- 4) Asegurar un área que permita el despliegue posterior de otras fuerzas de Naciones Unidas;
- 5) Proporcionar “áreas seguras” a personas y grupos cuyas vidas peligran por el conflicto;
- 6) Asegurar operaciones de ayuda de emergencia humanitaria;
- 7) Colaborar en actividades específicas que requieran refuerzo de la seguridad en una misión en desarrollo.

Como se puede apreciar, la idea es que sea una especie de “fuerza puente”, de elemento de transición, entre una coalición o fuerza de alguna organización regional y una misión de Naciones Unidas para poder asegurar una base para el despliegue posterior de las fuerzas de Naciones Unidas.

La puesta en marcha de FPCC “Cruz del Sur” no hubiese sido posible sin la férrea disposición y voluntad de ambos estados.

En la última década, el gobierno argentino puso en marcha una efectiva conducción política de la defensa; reglamentó (por Decreto 727/2006) la Ley de Defensa N° 23.554, después de 18 años de vigencia, distinguiendo claramente la materia de defensa nacional de la de seguridad interior.

También, durante estos años, mediante un Decreto del ex Presidente Néstor Kirchner el Estado argentino aprobó el Ciclo de Planeamiento de la Defensa Nacional (Decreto 1729/2007), mediante el cual estableció un procedimiento para la definición de las directivas políticas y criterios técnicos militares para la defensa, que incluye el dictado de la Directiva de Política de Defensa Nacional (DPDN).

Así fue que se dictó la primer Directiva de Política de Defensa Nacional (Decreto N° 1714/2009), a través de la cual la Presidenta de la Nación, Cristina Fernández, definió los lineamientos centrales de la política de defensa, expresando, entre otras cosas, que en la misma “...tendrá prioridad la constitución y el crecimiento de la Fuerza Binacional de Paz Argentino-Chilena "Cruz del Sur", en tanto que su fortalecimiento favorece la interoperabilidad, confianza mutua y complementariedad en el avance hacia un Sistema de Defensa Subregional.”.

A su vez está la constitución de esta nueva fuerza no podría operar sin el visto bueno y la aprobación del parlamento argentino. Es por ello que en el mes de noviembre del 2009 el Congreso Argentino sanciona con fuerza de ley la integración de los componentes argentinos a la FPCC “Cruz del Sur”. Esta norma permite el ingreso y salida de tropas chilenas al territorio argentino para conformar dicha fuerza reafirmando la Ley 25.880 de procedimiento conforme al cual el Poder Ejecutivo debe solicitar al Congreso de la Nación la autorización para permitir la introducción de tropas extranjeras en el territorio de la Nación y la salida de fuerzas nacionales fuera de él, esto último a solicitarse cuando las FPCC necesite desplegarse en el extranjero.

En el caso de Chile la voluntad de la conformación de esta FPCC no era menor. Durante la inauguración en 2008 de las dependencias en Chile del Estado Mayor Conjunto de la Fuerza de Paz Binacional "Cruz del Sur", El ministro de Defensa



chileno, José Goñi resaltó que esta iniciativa se inscribe en una profunda tradición de hermandad y cooperación:

*"Recordaba la ministra, recordaba yo, que mañana justamente conmemoraremos 190 años de la Batalla de Maipú, que ha sido el momento, yo diría, más expresivo de esta hermandad entre Argentina y Chile y esta hermandad en su expresión militar. Hoy día esta fuerza Cruz del Sur, como la definimos ambos ministros, es la máxima expresión de aquello [...] basándonos en lo que es el nivel de relaciones de hoy día, que como lo definía la ministra, son profundos lazos de cooperación entre nuestros pueblos, entre nuestros países, entre nuestras Fuerzas Armadas, podremos plantearnos objetivos más ambiciosos en el futuro". (Mostrador, 2008)*

Por su lado, la ministra de defensa Argentina, Nilda Garré, explicó que la Fuerza "Cruz del Sur" podría ser un elemento muy importante para la integración regional.

*"Primero vamos a afianzar esta fuerza, a organizarla, decantarla, y después por supuesto siempre hay un espíritu de estar absolutamente abiertos a la posibilidad de integración de otros países de la región. Yo creo que la región va a encarar un proyecto de defensas conjunto, pero siempre esperamos, por supuesto, que sea en el marco de consolidar este objetivo de región de paz que nos hemos fijado". (Mostrador, 2008)*

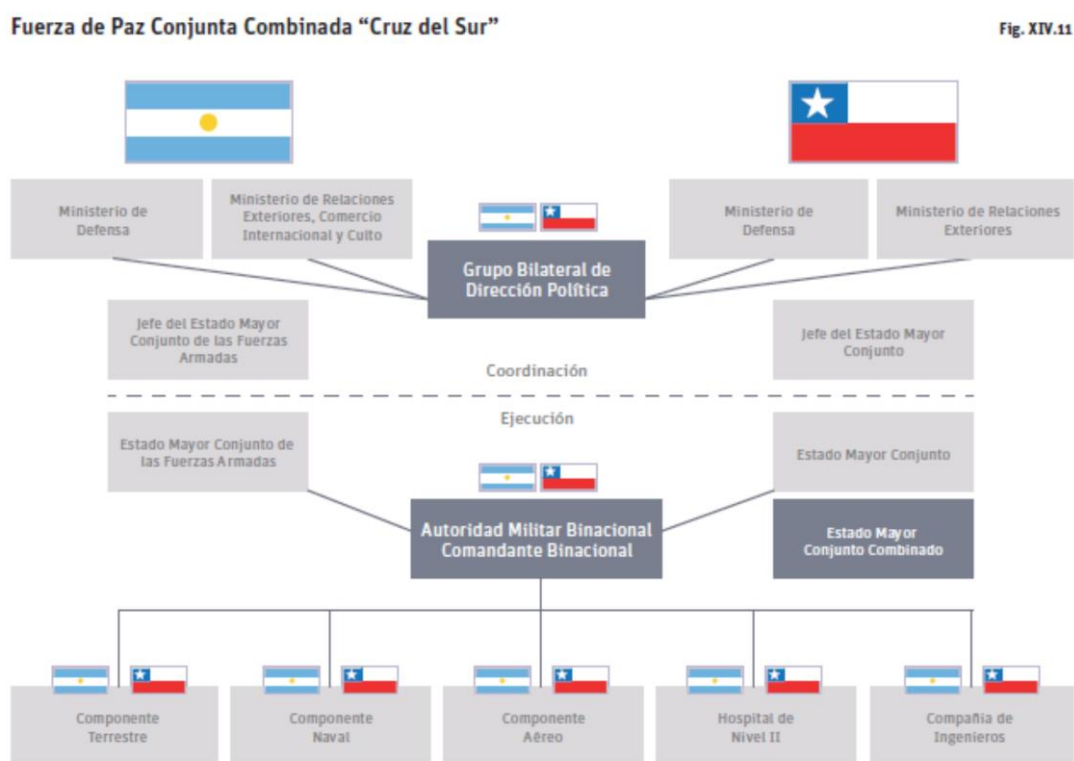
Como señaló Garre, es en este camino de afianzamiento de la fuerza, de organización y de decantación que durante el año 2010 se realizó una actualización del documento memorándum firmado en 2006. Ambas partes, valorando los acuerdos y avances logrados en el marco del memorándum de 2006 y recogiendo las experiencias tanto del Grupo Bilateral de Dirección Política del EMCC, que se encuentran detalladas en las actas de reuniones políticas y militares efectuadas a partir de 2007 hasta el 2010 y, asimismo, en los informes de estado de situación del proyecto 2009 y 2010, resuelven incorporar nuevos aspectos para mejor servir a la idea original con la firma de un nuevo memorándum de entendimiento que deja sin efecto el memorándum del 2006.

En este nuevo Memorándum (2010), se incorpora el requisito de que la misión aprobada por el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas se encuentre bajo el

control del Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz y a su vez permite que las partes ofrezcan el empleo de la FPCC sin necesidad de que haya una solicitud previa por parte de Naciones Unidas.

Otro punto importante, que ya se encontraba en el memorándum anterior pero que aquí se reafirma, es la posibilidad de permitir el ingreso a terceros países a la Fuerza. El Art. 8 del Memorándum (2010) menciona que para la incorporación de otro Estado a la Fuerza primero las partes firmantes de dicho documento deben haber aceptado los documentos rectores de la Fuerza y haber obtenido el reconocimiento por parte de Naciones Unidas. Luego de ello, el tercer Estado primero deberá participar en el EMCC en calidad de observador para luego si poder formar parte en las unidades de la FPCC. Además cualquier nuevo miembro de la Fuerza debe contar con la aprobación de ambos Estados fundadores. Al momento Perú y Ecuador han manifestado interés en formar parte de la FPCC (Maldonado Prieto, 2010: 5)

Tras varios años de trabajo conjunto la fuerza queda estructurada de la siguiente forma:



Fuente: Ministerio de Defensa

Finalmente el Memorándum del 2010 fue actualizado durante el año 2011 y ratificado por el Ministro de Defensa de Argentina Arturo Puricelli, el Ministro de Defensa de Chile Andrés Allamand y el Asesor Militar del Departamento de Operaciones de Paz de Naciones Unidas el Teniente General Babacar Gaye. La ceremonia se realizó el 14 de junio de 2011 en el Centro de Entrenamiento Argentino para Operaciones de Paz (CAECOPAZ) y contó con la presencia del Secretario General de las Naciones Unidas Ban Ki-Moon.

*"Hemos construido vínculos sólidos, basados en la cooperación y la integración, que nos permiten a argentinos y chilenos ser países exportadores de la paz", dijo Allamand en el acto de firma del acuerdo. Por su parte, Puricelli remarcó que "A 30 años de que Argentina y Chile estuvieron al borde de un conflicto bélico (por el Canal del Beagle), ahora se firma el memorándum de la fuerza Cruz del Sur, que es un compromiso por la paz. Esto se enmarca en la integración y la confianza entre ambas naciones hermanas" (Diario El Mundo, 2011)*

Para finalizar, el secretario general de la Organización de las Naciones Unidas manifestó su "admiración y orgullo" por la participación de las fuerzas de paz argentinas que ya forman parte de operaciones que impulsa el organismo en todo el mundo. "Cruz del Sur" está bajo el sistema stand by-force (fuerza lista para operar), por lo cual ya puede desplegarse en forma rápida cuando Naciones Unidas así lo requiera. (Diario El Mundo, 2011)

La evolución registrada del 2005 al 2011 en la conformación y puesta en marcha de la FPCC, visibles en los sucesivos encuentros, reuniones, acuerdos y entrenamiento conjuntos, ponen de manifiesto los logros alcanzados en la "planificación de la cooperación" entre ambos países. La gran institucionalidad creada a nivel político como militar ha logrado sin dudas reforzar los vínculos en materia de defensa e incrementar la confianza.

La formación de la Fuerza de Paz Combinada Cruz del Sur merece una doble lectura;

Por un lado se trata de la mayor medida de confianza mutua emprendida entre ambos países tendiente a disminuir las percepciones de amenaza y promoviendo a su vez el alcance de una alianza político-estratégica sustantiva.

Por el otro se trata de la coordinación de una mirada común sobre la seguridad internacional. La creación de esta fuerza no es solo una excelente demostración de la estrechez y buen estado de la relación entre ambos países sino también una importante señal del compromiso de Argentina y Chile con la paz y seguridad internacionales.

La FPCC “Cruz del Sur” viene, en conclusión, a contribuir con la paz y seguridad internacionales a través de las operaciones de paz de Naciones Unidas y a su vez afianzar el alto grado de confianza e interoperabilidad entre las Fuerzas Armadas, algo impensable 30 años atrás.

No obstante, como señala Villaverde (2010), no es posible prever cuando será el empleo efectivo de la FPCC; de ello dependerán diversos factores internacionales e internos tanto de Chile como de Argentina; factores que van desde lo económico en su política interna y que incluso abarcarán aspectos geopolíticos y estratégicos. Tal vez puedan pasar años sin que la FPCC sea desplegada, e incluso así, habrá sido un gran éxito que Argentina y Chile hayan afianzado aún más la paz en la región, a través de la creación de la Fuerza de Paz Combinada Cruz del Sur.

Este gran acercamiento entre ambos países se vio coronado con la firma, en octubre de 2009, del Tratado de Maipú de Integración y Cooperación, en el que ambos países reforzaron sus lazos en todos los ámbitos de su relación. Dicho tratado fue ratificado por los congresos de ambos países en noviembre de ese año, entrando en vigencia el 22 de enero de 2010. La firma del mismo en Maipú, tiene un significado histórico ya que se trata del lugar donde se produce el emblemático abrazo amistoso entre los próceres de Chile y Argentina, Bernardo O’Higgins y José de San Martín, el 5 de abril de 1818, gesto que simboliza la hermandad argentino-chilena.

En dicho tratado, expresamente se dejó sentado en su Artículo 22 que “Las Partes consideran a Cruz del Sur una de las muestras más representativas del grado de profundidad que ha adquirido la integración entre ambos Estados”. (Tratado de Maipú, 2009)

El Tratado de Maipú buscó continuar promoviendo la cooperación e integración en el área de la defensa, intensificando el diálogo bilateral en materia de seguridad internacional, desarme y no proliferación. En dicho tratado, en materia de defensa, las partes acuerdan que el Comité Permanente de Seguridad Argentino –Chileno (COMPERSEG), creado por el “Memorándum de Entendimiento entre la República Argentina y la República de Chile para el Fortalecimiento de la Cooperación en Materia de Seguridad de Interés Mutuo”, firmado el 8 de noviembre de 1995, y el Mecanismo de Consultas de los Ministros de Relaciones Exteriores y de defensa de ambos Estados, seguirán aplicándose en sus respectivas esferas de acción, fortaleciendo a tal efecto los canales de comunicación entre sus instituciones competentes. (Tratado de Maipú, 2009)

También, en cooperación en materia de producción para la defensa, las Partes acordaron desarrollar, en un plazo de tres (3) años, un Programa Bilateral de Cooperación en materia de producción para la Defensa, a partir de proyectos conjuntos que incluyan las áreas terrestre, naval y aeronáutica. (Tratado de Maipú, 2009)

## Conclusión

A lo largo de la presente investigación, hemos pretendido analizar el nivel de avance que han alcanzado la República Argentina y la República de Chile en la generación de medidas de confianza mutua en materia de defensa y seguridad durante la última década del siglo XX y la primera década del siglo XXI.

Teniendo en cuenta este objetivo, se planteó como hipótesis que Argentina y Chile tras la vuelta de la democracia han logrado un alto nivel de avance en la generación de Medidas de Confianza Mutua en materia de defensa y seguridad alcanzando, siguiendo la clasificación de Rojas Aravena (2002: 35-36), el grado de planificación de la cooperación.

En este sentido, para llegar a analizar el grado de avance alcanzado por ambos países en la generación de MCM, fuimos respondiendo una serie de interrogantes que sirvieron al proceso de investigación planteado.

En cuanto a saber qué papel jugó el retorno democrático en el entendimiento, en la primer parte pudimos considerar cómo, tras la suscripción del Tratado de Paz y Amistad en 1984, la vuelta a la vida democrática en ambos países y la solución de los conflictos pendientes fueron pasos indispensables para tomar el camino hacia la minimización de la desconfianza.

Allí afirmamos que el retorno a la democracia en ambos países fue el pilar esencial para lograr el entendimiento entre ambas naciones. Sin embargo, como vimos, no fue solo el cambio del régimen político lo que posibilitó el acuerdo, sino que existieron también una serie de factores endógenos – necesidad de reducir el papel y presupuesto de las fuerzas armadas y su influencia en la política doméstica- y exógenos –fin de la guerra fría, promoción y defensa de los sistemas democráticos, apertura económica, lógica de estado comercialista, costo de la no-integración– que operaron favorablemente.

Concluimos además en esta parte que, a pesar del favorable marco democrático, si no se hubiesen resuelto los conflictos limítrofes pendientes hubiese sido imposible comenzar a recorrer un camino hacia la minimización de la desconfianza ni abordar

otros puntos de la agenda bilateral. La confluencia del retorno de ambos países a un régimen político democrático, un contexto internacional permisivo y la solución de los conflictos limítrofes pendientes fueron los que posibilitaron el entendimiento entre Argentina y Chile logrando que las relaciones se vuelvan progresivamente más cooperativas. De esta forma, como vimos, Chile y Argentina trabajaron activamente en la generación de medidas de confianza mutua convirtiendo este vínculo bilateral en un modelo para la región que sin embargo como advertimos no fue seguido de igual manera por Chile con sus otros vecinos.

Siguiendo la investigación también nos fue necesario analizar cuál era el clima de época en la región que favorecía la generación de MCM entre Argentina y Chile.

Como notamos en la segunda parte, tras la finalización de la Guerra Fría y con el restablecimiento de la democracia como el sistema político hegemónico en la región, en el continente se dio inicio a un proceso de reflexión conjunta sobre la seguridad hemisférica a la luz de las nuevas realidades mundiales y regionales. El cambio en la visión de la seguridad hemisférica promovido en la OEA se hizo a la luz de eliminar la confrontación en la región imponiendo una nueva manera de concebir las cuestiones de defensa y seguridad. La tradicional lógica de defensa basada en hipótesis de conflictos, de confrontación y roce con el vecino, fue reemplazada por la visión y el debate acerca de la aparición de las “nuevas amenazas” debiendo los aparatos militares latinoamericanos minimizar la desconfianza frente a sus vecinos y cambiar su paradigma hacia la lucha contra las mismas sumado a la participación en tareas de paz internacionales.

De esta forma creemos que el clima favorable generado en la OEA hacia la generación de medidas de confianza mutua no buscaba solo hacer de América Latina una gran zona de paz sino que en esta transformación de la seguridad hemisférica yacía el firme interés de que la región modificase su agenda de seguridad en favor de la lucha de las nuevas amenazas.

Analizado el marco democrático y el clima de época en la región, en la tercera parte de la tesina avanzamos de lleno en dilucidar cómo han pasado Argentina y Chile de la desconfianza a la generación de MCM así como ver cómo se expresaron estas MCM en discursos, instrumentos bilaterales y acciones concretas.

Como pudimos ver, los primeros años de relación bilateral interdemocrática sirvieron para acercar a las partes en la toma de posiciones comunes. Se da, siguiendo la clasificación de Rojas Aravena, 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 dando a paso lento pero firme aunque a través de mecanismos aun no institucionalizados. Arancibia explica que en la primera mitad de la década de los noventa 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. El hecho que operó como punto de inflexión entre una etapa de “construcción de confianza” a otra de “profundización de la confianza” fue la firma del Memorandum de Entendimiento entre Argentina y Chile para el Fortalecimiento de la Cooperación en Materia de Seguridad de Interés Mutuo (1995) el cual da lugar a la creación de dos instituciones: la Reunión 2+2 y el COMPERSEG (Comité Permanente de Seguridad).

Como percibimos, tanto los encuentros del 2+2, como principalmente el COMPERSEG, sirvieron para lograr 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. De los mecanismos que se crearon para institucionalizar el dialogo, surgió la Metodología Estandarizada Común para la Medición de los Gastos de Defensa, medida de confianza que sirvió de ejemplo y modelo para la región en la posterior elaboración del Registro Suramericano de Gastos de Defensa del Consejo de Defensa Suramericano de la UNASUR.

En conclusión, la tercera parte de la investigación permitió para dar cuenta del devenir del proceso de generación de medidas de confianza mutua iniciado por la Argentina y Chile a principios de los '90. Ambos países pasaron de minimización de la desconfianza en 1984 a una etapa de “construcción de la confianza” en 1991 logrando luego en 1995 continuar, en un estadio superior, con la “profundización de la confianza” mediante la institucionalización del dialogo y la cooperación en la generación de medidas de confianza mutua.



Pero para responder finalmente a nuestro interrogante principal acerca de cuál es el grado de avance que han tenido Argentina y Chile en la generación de medidas de confianza mutua y demostrar nuestra hipótesis analizamos la conformación de la Fuerza de Paz Conjunta Combinada “Cruz del Sur” asumiendo que la misma permitió a Argentina y Chile alcanzar el nivel más alto de clasificación de las medidas de confianza mutua: la planificación de la cooperación.

Allí concluimos que la formación de la Fuerza de Paz Conjunta Combinada “Cruz del Sur” no solo se trata de la mayor medida de confianza mutua emprendida entre ambos países tendiente a disminuir las percepciones de amenaza y promoviendo a su vez el alcance de una alianza político-estratégica sustantiva sí no que también se trata de la coordinación de una mirada común sobre la seguridad internacional. La creación de esta fuerza no es solo una excelente demostración de la estrechez y buen estado de la relación entre ambos países sino también una importante señal del compromiso de Argentina y Chile con la paz y seguridad internacionales.

Como menciona la nota de elevación que hace el Poder Ejecutivo solicitando al congreso argentino que garantice la entrada y salida de tropas de la Fuerza Cruz del Sur.

*“Esta iniciativa demuestra el grado de evolución alcanzado en las relaciones bilaterales entre la República Argentina y la Republica de Chile, que permite desarrollar un proyecto integrador que es único en la región y constituye un modelo a nivel internacional [...] La creación de la FPC Cruz del Sur entre la República Argentina y la Republica de Chile representa un salto de calidad en la relación bilateral, superando el nivel de una medida de confianza mutua, para pasar a ser un estado de cooperación e integración, único hasta hoy en todo el Continente Americano” (Poder Ejecutivo Nacional, 2009)*

Si bien no podemos determinar el éxito de la Fuerza de Paz Combinada Cruz del Sur hasta no verla en despliegue, si podemos afirmar que su conformación afirma la hipótesis de que Argentina y Chile han alcanzado un alto grado de avance en la generación de Medidas de Confianza Mutua en materia de defensa y seguridad logrando un estado de planificación de la cooperación en el cual el conocimiento mutuo, el trabajo coordinado en ejercicios combinados y el diálogo político-estratégico

institucionalizado han desarrollado estructuras, lazos y redes de interdependencia en dirección hacia una sustantiva alianza político-estratégica entre ambos países.

Para concluir, debemos mencionar que todos los indicios dan cuenta de un nuevo cambio de época en cuanto a la visión de la seguridad regional. La idea de avanzar hacia la construcción de un sistema de defensa regional es precisamente lo que subyace a la creación del Consejo Suramericano de la Defensa y a la Metodología Común de Medición de Gastos en la Defensa de la UNASUR. Allí aparecen numerosos interrogantes acerca de su viabilidad, no solo debido a intereses encontrados por parte de sus miembros, sino además pensar si es posible su coexistencia y compatibilidad con los mecanismos de la OEA. Una investigación futura amerita el análisis de que rol le cabe a la experiencia argentino-chilena en este nuevo escenario.

## Bibliografía

- Acuerdo entre la República Argentina y la República De Chile para precisar el recorrido del límite desde el Monte Fitz Roy hasta el Cerro Daudet (1998) Buenos Aires, 16 de diciembre.
- Acuerdo por Canje de Notas Argentino-Chileno Estableciendo un Mecanismo de Consulta (1994) 26 de agosto.
- Acuña, Carlos & Smulovitz, Catalina (1996). "Ajustando las Fuerzas Armadas a la democracia. Las Fuerzas Armadas como actor político en la experiencia del Cono Sur", Buenos Aires, Ágora N° 5, 1996, pág. 119.
- Alfonsín, Raúl (2005) "Homenaje a un hombre de paz [Samoré]", en el diario La Nación, 5 de diciembre.
- Arancibia Clavel, Felipe (2006). "Integración Militar con Argentina: Medidas de Fomento de Confianza Mutua a Medidas de Integración". Military Review, (Número 4), Julio-Agosto.
- Arancibia Clavel, Felipe (2007). "Proceso de Integración Chileno-Argentino: ¿momento para crear una unidad militar combinada permanente?", Biblioteca del Oficial. Santiago: Departamento Comunicacional, Ejército de Chile. Estudios Avanzados 12: 53-74 72.
- Arancibia, R, Montoya, J, Sánchez Debernardi, M, Gutiérrez, C (2012) "Generación de Diálogo Chile Perú / Perú-Chile", Documento 5: Aspectos de defensa y seguridad, disponible en [http://www.kas.de/wf/doc/kas\\_35177-1522-4-30.pdf](http://www.kas.de/wf/doc/kas_35177-1522-4-30.pdf)
- Archibaldo Lanús, Juan (1984). "De Chapultepec al Beagle. La política exterior Argentina: 1945-1980", EMECE, Buenos Aires.
- Carlino, María Adela (2010) "El Consejo de Defensa Suramericano como mecanismo de seguridad cooperativa", Revista Digital del Instituto Universitario Naval N° 2, Buenos Aires.
- Caro, Isaac (1994). "Medidas de confianza mutua en América Latina", Revista Nueva Sociedad nro. 132 julio- agosto, pp. 44-51.
- Caro, Isaac (1994). "Medidas de confianza mutua en Sudamérica", Revista Fuerzas Armadas y Sociedad, Año 9.
- Carta de la Organización de los Estados Americanos (1948), Bogotá, Colombia, 30 de abril.
- CEPAL (2001) "Avances en la confianza mutua y transparencia del gasto en defensa entre Chile y Argentina", Santiago de Chile, 29 de noviembre.

- Cisneros, Andrés & Escudé, Carlos (2000). La Política Económica del Proceso de Reorganización Nacional. En Historia General de las Relaciones Exteriores de la Argentina. 1806-1989, 2000, en <http://www.argentina-rree.com>
- Colacrai, Miryam & Lorenzini, María Elena (2006) “La relación bilateral Argentina-Chile: el tránsito por un camino de grandes encuentros y desencuentros puntuales”, en AA.VV. La Política Exterior del gobierno de Kirchner, Tomo IV, Volumen I, Centro de Estudios en Relaciones Internacionales-UNR Editora, Rosario, pp. 181-218
- Colacrai, Miryam (2003):“La Política Exterior Argentina hacia los vecinos durante los 90”, consultado el 15 de noviembre de 2012 en [www.cema.edu.ar/ceieg/colacrai.pdf](http://www.cema.edu.ar/ceieg/colacrai.pdf).
- Colacrai, Miryam (2008) “Cooperación política Argentina-Chile y la construcción de una creciente interdependencia” en Tercer Seminario de Relaciones Internacionales, Universidad de Magallanes (Punta Arenas), del 21 al 24 de octubre de 2008.
- Colacrai, Miryam (2009), “Las identidades de Chile en sus Relaciones Internacionales. ¿Entre el paradigma comercialista y el territorialista?”, en Revista de Ciencias Sociales, Universidad de Costa Rica, Nro.22.
- Corbacho, Alejandro (2003) Predicting the Probability of War During Brinkmanship Crises: The Beagle and the Malvinas Universidad del CEMA Documento de Trabajo No. 244, disponible en SSRN: <http://ssrn.com/abstract=1016843>
- Cuniberti, María Laura (2010). “Construcción de confianza en el Cono Sur. Los casos de Argentina, Chile y Brasil”, Grupo de Estudios Internacionales Contemporáneos, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires, disponible en <http://geic.files.wordpress.com/2010/11/construccion-de-confianza-en-el-cono-sur.pdf>
- De la Balze, Felipe (1998). “La política exterior de reincorporación al Primer Mundo”, CARI/Manantial, 1997, pág. 140.
- Declaración Conjunta sobre la Antártida (1990) Santiago de Chile, 29 de agosto.
- Declaración de los expertos sobre Medidas de Fomento de la Confianza y la Seguridad: Recomendaciones para la conferencia especial sobre seguridad dispuesta por la cumbre (2003) Consenso de Miami, Reunión de expertos sobre medidas de fomento de la confianza y la seguridad, Miami, Florida, 11 de febrero.
- Declaración de San Salvador sobre Medidas de Fomento de la Confianza (1998), Conferencia Regional sobre medidas de fomento de la confianza y de la seguridad, Santiago, Chile, 7 de abril.

- Declaración de Santiago sobre Medidas de Fomento de la Confianza (1995), Conferencia Regional sobre medidas de fomento de la confianza y de la seguridad, Santiago, Chile, 28 de noviembre.
- 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.
- Declaración Conjunta sobre la Prohibición Completa de las Armas Químicas y Biológicas (1991), Mendoza, Argentina, 5 de septiembre.
- Decreto 1714 / 2009 Ministerio de Defensa, Apruébese la Directiva de Política de Defensa Nacional, Buenos Aires, Argentina, 10 de noviembre.
- Diamint, Rut (2001): “Democracia y Seguridad en América Latina”, Nuevo hacer, Buenos Aires.
- Diamint, Rut (2004) “Estrategias desentonadas: Argentina y Chile”, en Seminario Internacional: Chile y Argentina: una mirada estratégica de cara al bicentenario”, FLACSO, Chile, 23 de noviembre.
- Diario Clarín (2005) “Argentina y Chile avanzan con una fuerza de paz”, Buenos Aires, 6 octubre.
- Diario El Mostrador (2008) “Inauguran instalaciones de fuerza de paz binacional ‘Cruz del sur’”, 4 de abril de 2008, disponible en: <http://www.elmostrador.cl/pais/2008/04/04/inauguran-instalaciones-de-fuerza-de-paz-binacional-cruz-del-sur/>
- Diario El Mundo (2011) “Argentina y Chile presentan a Ban Ki-Moon la fuerza de paz 'Cruz del Sur', 14 de junio, disponible en: <http://www.elmundo.es/america/2011/06/15/argentina/1308090236.html>
- Diario La Nación (2005) “La Argentina y Chile, en un batallón binacional”, Buenos Aires, 29 agosto.
- Diario La Tercera (1999), Santiago de Chile, 11 de marzo, p. 4.
- Dominguez, Jorge (1998) “International Security and Democracy. Latin America and the Caribbean in the Post-Cold War Era”, University of Pittsburgh Press, Pittsburgh, 1998.
- Domínguez, Jorge (1998) “Seguridad, paz y democracia en América Latina y el Caribe: Desafíos para la era de la pos guerra fría”, pags, 26 y 27 en Domínguez, Jorge (editor), “Seguridad internacional, paz y democracia en el Cono Sur”, Flacso Chile, abril.

- 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.
- Escudé, Carlos (1996) "El Realismo de los Estados Débiles", Buenos Aires: GEL /Nuevo Hacer.
- Escudé, Carlos (2009) "Realismo periférico. Una filosofía de política exterior para Estados débiles," CEMA Working Papers: Serie Documentos de Trabajo. 406, Universidad del CEMA.
- Faundes Sánchez, Cristián (2004). "El proceso de integración de Chile y Argentina". Cuaderno de Difusión, N° 21 (diciembre). Santiago: Academia de Guerra del Ejército.
- 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: 53-74
- Fontana, Andrés (1996): "Seguridad Cooperativa: Tendencias Globales y Oportunidades para el Continente Americano", en Documentos de Trabajo N°16, ISEN.
- Fontana, Andrés (1999) "Seguridad Global y Construcción de la Paz Democrática: La Argentina en los años 90," Revista de Ciencias Sociales, Universidad Nacional de Quilmes:10, Diciembre.
- Fontana, Andrés (2001) Seguridad Internacional y Transición Democrática: La Experiencia Argentina 1983-1999, Documento de Trabajo Universidad de Belgrano, Mayo.
- Fuentes Julio, Claudia & Fuentes Saavedra, Claudio (2005) "Relaciones Exteriores del Chile democrático", disponible [http://www.seguridad-regional-fes.org/upload/3039-001\\_g.pdf](http://www.seguridad-regional-fes.org/upload/3039-001_g.pdf) consultado el 15 de noviembre de 2012.
- Fuentes Lazo, Oscar (2007) "Chile y la Argentina: Una relación especial..." en ARTAZA, Mario; MILLET, Paz (editores), Nuestros Vecinos, RIL Editores, Santiago de Chile.
- Fuentes, Claudio (1996) "Chile y Argentina. El proceso de construir confianza", Nueva Seire, FLACSO-Chile, Santiago.
- Hardy Videla (2006): "La Seguridad Cooperativa: Un modelo de seguridad estratégica en evolución", Revista Marina. No. 6,:1-16. Consulta realizada en abril de 2012, disponible en la página [www.revistamarina.cl/revismar/revistas/2003/6/hardy.pdf](http://www.revistamarina.cl/revismar/revistas/2003/6/hardy.pdf)

- Hirst, Mónica & Rico, Carlos (1992): “Regional security perceptions in Latin America”. Serie: Documentos e informes de investigación N° 129. Área: Relaciones Internacionales. FLACSO. Buenos Aires.
- Jaunarena, Horacio (2011) “La casa está en orden, Memoria de la transición” Horacio Jaunarena, Buenos Aires, Taeda.
- Julio Reyes, Humberto (2005). “Integración en Seguridad y Defensa con Argentina. Proceso, Situación y Perspectivas”. Documentos e Investigaciones Académicas. Trabajo N° 10. Santiago: Academia de Guerra del Ejército.
- 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.
- Libro de la Defensa Nacional de Chile (2010) Santiago, Chile, 1 de febrero.
- Libro Blanco de la Defensa de Argentina (2010) Buenos Aires, Argentina, diciembre.
- Lorenzini, Maria Elena (2011). Política Exterior, alianzas estratégicas y energía en América Latina. Las relaciones argentino- chilenas bajo la lupa, Homo Sapiens Ediciones, Rosario.
- Manero, Edgardo (2003), “Impacto y consecuencia de las políticas de seguridad y defensa de los EEUU en América del Sur. Una reflexión desde Argentina y Brasil”, Mimeo 2003, pág. 3 y 4.
- Manual de organización y procedimiento para la Fuerza de Paz Conjunta Combinada “Cruz del Sur”, producido por los Estados Mayores de Argentina y Chile, Buenos Aires. 2008
- Memorándum (2006) “Memorándum de Entendimiento referente a la Fuerza de Paz Combinada “Cruz del Sur”, Buenos Aires: mimeo, 4 diciembre.
- Memorándum (2006) de Entendimiento entre el Ministerio de Defensa de la República y el Ministerio de Defensa Nacional de la República de Chile referente a la Fuerza de Paz Combinada Cruz del Sur, 4 de diciembre.
- Memorándum (2010) de Entendimiento entre los Ministerios de Relaciones Exteriores y Defensa Nacional de la República de Chile y los Ministerios de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto y de Defensa de la República Argentina sobre Fuerza de Paz Combinada Cruz del Sur, 22 de noviembre.
- Memorándum 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.
- Metodología Común de Medición de Gastos de Defensa (2011) Consejo de Defensa Suramericano, UNASUR, 29 de julio.

- Millet, Paz (2005) "El rol de la OEA. El difícil camino de prevención y resolución de conflictos a nivel regional." Pensamiento Propio, No 19.
- Nueva Mayoría (2004) "Durante 2004 se incrementaron significativamente los ejercicios militares con fuerzas extranjeras", Centro de Estudios Nueva Mayoría, disponible en:  
<http://www.nuevamayoria.com/ES/INVESTIGACIONES/defensa.html>
- OEA AG/RES. 1123 (XXI-O/91), "Cooperación para la Seguridad Hemisférica"
- OEA CP/RES. 829 (1342/02) "Adopción De Los Lineamientos Sobre La Elaboración De Documentos Sobre Políticas Y Doctrinas Nacionales De Defensa"
- Pactos de Mayo (1902), Santiago de Chile, 28 de mayo.
- Parte de Prensa Ministerio de Defensa Nacional (2007) Chile y Argentina pasan de las medidas de confianza a la cooperación e integración de sus Fuerzas Armadas. Ministerio de Defensa Nacional de Chile, 3 de agosto
- Parte Prensa Min.RREE. Chile (2007), Santiago de Chile, 6 de julio.
- Passarelli, Bruno (1998). "El delirio armado. Argentina-Chile. La guerra que evitó el Papa", Buenos Aires, Sudamericana, p. 241.
- Patiño Mayer, Hernan (1997). "La defensa colectiva de la democracia en América", en Archivos del Presente, año 2, N°8, Buenos Aires, abril-mayo, pág. 90.
- Plan de Acción (1994), Primera Cumbre de las Américas, Miami, Florida, 9 al 11 de diciembre.
- Protocolo adicional y aclaratorio del Tratado de 1881 Errázuriz-Quirno Costa (1893), Buenos Aires, 1 de mayo.
- Protocolo de Entendimiento entre los Ministerios de Defensa de Argentina y Chile para la creación de la fuerza de paz combinada (2005) Santiago de Chile, 29 de agosto.
- Putnam, Robert D (1988) "Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games", International Organization, USA, Vol. 42, N°3. pp. 427- 460, pp. 430.
- Raich, Jordi (2001), "La teoría de la paz democrática", Papeles de Cuestiones Internacionales, Invierno 2002-2003 N°76, pp. 77-86.
- Riveras, Edgardo (1988). "Los medios de solución pacífica de controversias en el Tratado de Paz y Amistad" en Rodrigo Díaz Albónico. El Tratado de Paz y Amistad entre Chile y Argentina, Editorial Universitaria, Santiago, pp. 73-79.



- Robledo, Marcos (2012) "Gobernabilidad democrática de la defensa en Chile: un índice para el período 1990 2010". Santiago, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- Rojas Aravena, Francisco (1996), Balance estratégico y medidas de confianza mutua, P&SA/FLACSO/The Woodrow Wilson Center, Santiago.
- Rojas Aravena, Francisco (1996), Medidas de confianza mutua y verificación, FLACSO/P&SA/FOCAL, Santiago.
- Rojas Aravena, Francisco (2001). "La construcción de una Alianza Estratégica. El caso de Chile y Argentina". Diálogo Interamericano. Working Papers.
- 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 (2003) "La construcción de una Alianza Estratégica. El caso de Chile y Argentina", en Dominguez, Jorge, comp.. Conflictos territoriales y democracia en América Latina. pp. 85-119, Siglo XXI Editores Argentina; Universidad de Belgrano Buenos Aires, Argentina, 279 p.
- 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 argentina chilenas de defensa desde la perspectiva del Comisión Permanente de Seguridad (COMPERSEG)" en Lateinamerika Analysen N°8, IIK, Hamburgo.
- Ruz, María (2013) " La Fuerza de Paz Cruz del Sur : cooperación chileno-argentina" *Estudios Internacionales* [Online], consultado el oct 13, 2013, disponible en <http://revistaurbanismo.uchile.cl/index.php/REI/article/viewArticle/14168/14468>
- Sabino, Carlos (1998), "El proceso de investigación", Lumen-Humanitas, Bs.As.
- Sain, Marcelo Fabián (1994) "Nuevos horizontes, nuevos problemas. Las fuerzas armadas argentinas frente a las nuevas amenazas", en Lopez y Sain (compiladores), "Nuevas amenazas. Dimensiones y perspectivas. Dilemas y desafíos para la argentina y el Brasil", Editorial de la Universidad Nacional de Quilmes, Bs. As., marzo de 2004
- Sebastián Briones R. y Rodrigo Álvarez V. (2008) ¿Construyendo confianzas? Fronteras, FFAA y Política en América Latina., FLACSO-Chile.
- Sergio Cesarín (2004). "Argentina y Chile: enfoques sobre las relaciones bilaterales en el marco de los procesos transpacíficos de cooperación y concertación". IDICSO. Disponible en: <http://www.salvador.edu.ar/csoc/idicso/docs/sdti025.pdf>, consultado octubre 2010.

- Tibiletti, Luis (2013) “Los enemigos más amigos”, publicado el 17/02/2013 en el portal [mercosurabc.com.ar](http://www.mercosurabc.com.ar), <http://www.mercosurabc.com.ar/nota.asp?IdNota=3710&IdSeccion=3>
- Tokatlian, Juan G (2004). “Hacia una nueva estrategia internacional”, Grupo editorial Norma, Buenos Aires, abril de 2004, pág. 83.
- Tratado de Amistad, Alianza, Comercio y Navegación entre Argentina y Chile (1826), Santiago de Chile, 20 de noviembre.
- Tratado de Límites entre Argentina y Chile (1881) Buenos Aires, 23 de julio.
- 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 entre Argentina y Chile (1984) Ciudad de Vaticano, 29 de noviembre.
- Tratado de Tlatelolco (1967) Tlatelolco, México, 14 de febrero.
- Varas Augusto e Isaac Caro (1994.), “Medidas de confianza mutua en América Latina”, FLACSO, Santiago.
- Várnagy, Tomas. (2010), “Naciones Unidas y regionalismo: 'Cruz del Sur', una fuerza de paz combinada argentino-chilena”, Cuadernos de Marte, Buenos Aires, Año 1, Nro. 0, pp. 177 – 208, disponible en: [www.iigg.sociales.uba.ar/revistacuadernosdemarte](http://www.iigg.sociales.uba.ar/revistacuadernosdemarte)
- Villaverde, Alejandro (2010) “El Sistema Unas Y La Fuerza De Paz Combinada Cruz Del Sur”, The Certificate-of-Training in United Nations Peace Support Operations.
- Villegas Beltrán, Federico (2003) “Informe del Relator, Reunión de Expertos Sobre Medidas De Fomento de la Confianza y la Seguridad de la OEA”, cuarta sesión plenaria, 4 de febrero de 2003.