
RESUMEN

Hace veinticinco años, las relaciones bilaterales entre Chile y Argentina pasaban por su momento más bajo y conflictivo. En 1978 ambos países se encontraban al borde de la guerra por la disputa limítrofe de tres islas australes del canal Beagle. Luego de un proceso de mediación, por parte del Vaticano, los gobiernos de Chile y Argentina, suscribieron en Roma, el tratado de paz y amistad de 1984. Se había evitado una irremediable guerra, pero tal vez, en esos momentos, nadie pensó que se habían sentado las bases para una amplia relación de cooperación; la que actualmente se ha traducido en un proceso de creciente integración física y de complementación económica. A esto podemos sumar la creciente cooperación militar en el ámbito de la seguridad y de defensa.

En el caso de Chile y Argentina, esta cooperación en el ámbito militar, se ha profundizado en los últimos diez años, demostrando con ello que es viable, positiva y sustentable. Lo que definimos como política de convergencia estratégica, obedece a una forma de seguridad basada en la cooperación, donde los mecanismos para generar confianza como las Medidas de Confianza Mutua (MCM), han sido muy importantes, pero donde tampoco se descarta la aparición de elementos que pueden si no hacer retroceder, al menos obstaculizar un proceso de construcción de confianza.

Palabras clave:

Chile –Argentina: cooperación militar

ABSTRACT

Twenty-five years ago, the bilateral relations between Chile and Argentina were passing for his lower and troubled moment. In 1978 both countries were at the edge of the war for the bordering dispute of three austral islands of the channel Beagle. After a process of mediation, on the part of the Vatican, the governments of Chile and Argentina signed in Rome, the agreement of peace and friendship of 1984. An irremediable war had been avoided, but maybe, in these moments, nobody thought that they had been laid the foundations it stops one extends relation of cooperation; which has been translated in a process of increasing physical integration and of complementación economic. Also, we can add the increasing military cooperation in the area of the safety and of defense.

In this case Chile and Argentina, the cooperation in the military area, has been deepened in the last ten years, demonstrating, with it, that it is viable, positive and sustentable. What we define as a politics of strategic convergence, obeys a form of safety based on the cooperation, where it stops the mechanisms to generate confidence as the Confidence Building Measures (CBM), they have been very important, but neither where discards the appearance of elements that can makes it move back, at least, prevent a confidence construction process.

Key words:

Chile – Argentina: military cooperation

El tratado de paz y amistad de 1984, la cooperación militar
y los problemas limítrofes entre Chile y Argentina
Juan Eduardo Mendoza
Pp. 110 a 121

EL TRATADO DE PAZ Y AMISTAD DE 1984, LA COOPERACIÓN MILITAR Y LOS PROBLEMAS LIMÍTROFES ENTRE CHILE Y ARGENTINA

Juan Eduardo Mendoza Pinto (*)

Hace veinticinco años, las relaciones bilaterales entre Chile y Argentina pasaban por su momento más bajo y conflictivo. En 1978 ambos países se encontraban al borde de la guerra por la disputa limítrofe de tres islas australes del canal Beagle. Luego de un proceso de mediación, por parte del Vaticano, los gobiernos de Chile y Argentina, suscribieron en Roma, el tratado de paz y amistad de 1984. Se había evitado una irremediable guerra, pero tal vez, en esos momentos, nadie pensó que se habían sentado las bases para una amplia relación de cooperación; la que actualmente se ha traducido en un proceso de creciente integración física y de complementación económica. A esto podemos sumar la creciente cooperación militar en el ámbito de la seguridad y de defensa.

LA COOPERACIÓN MILITAR

Definir qué se entiende por cooperación, especialmente en el campo de la defensa, resulta complejo, pero al igual que como se utiliza para otras relaciones sociales (políticas y económicas), la cooperación persigue generalmente el logro de un propósito o meta por alcanzar, aunando esfuerzos. Efectivamente, el término

(*) *Licenciado en Historia y Geografía, Universidad de Concepción. Magíster en Historia mención Historia Política y Relaciones Internacionales. Universidad Católica de Valparaíso. Magíster en Seguridad y Defensa, Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégico. Analista Internacional del Ejército de Chile.*

Artículo recibido el 7 de julio de 2003. Aceptado por el Comité Editorial el 15 de diciembre de 2003

Correo electrónico: edomendoza@yahoo.com

cooperación, en su sentido etimológico, significa: “La acción simultánea de dos o más agentes que obran juntos y producen un mismo e idéntico efecto”. En sentido más lato se llama cooperación a “la ayuda, auxilio o socorro que se presta para el logro de alguna cosa”.

Para referirnos a la cooperación militar, nos apuntamos con la siguiente definición: “la situación creada a partir de la suscripción y aplicación de acuerdos mutuos entre Estados o FFAA de distintos Estados así como la puesta en marcha de un serie de medidas que, en primera instancia, tendría por finalidad eliminar o minimizar las posibilidades de conflicto entre ellos y proporcionar asistencia o colaboración en tareas específicas, manteniendo el status soberano pleno de los Estados involucrados ya que no renunciarían a las obligaciones primarias que los mismos tienen con respecto a sus sociedades nacionales”¹. Esta definición tiene el mérito de situar la cooperación militar en el ámbito correcto entre dos Estados, que no delegan sus derechos soberanos y que, sobre la base de acuerdos, se han comprometido no sólo a disminuir los factores de amenazas, sino que además a buscar la forma de proyectarse en tareas conjuntas.

La cooperación militar en el pensamiento estratégico moderno, debiera ser concebida como un elemento o vía más, junto a la defensa y la disuasión. Esto debido a que la cooperación, por ejemplo, contribuye a la conducción política y apoya a la gestión económica reduciendo o eliminando los factores de riesgos. Además crea relaciones de confianza mutua, que facilitan los contactos entre las naciones, favoreciendo así a destruir estereotipos y prejuicios que, durante largo tiempo, han contribuido a crear imágenes o percepciones distorsionadas de nuestros vecinos.

Por otra parte, la mayor o menor cooperación militar es un proceso dinámico, con repercusiones nacionales e internacionales, donde la forma, intensidad y oportunidad de la cooperación son elementos variables, que deben ser adecuadamente conjugados junto a la defensa y disuasión. Tal como lo reconoce el ex Comandante en Jefe del Ejército de Chile, Tte. Gral. Ricardo Izurieta, “el panorama actual de interdependencia y de gran complejidad, nos impone asumir que la defensa y la cooperación son interdependientes, que operan en forma permanente y contribuyen a la seguridad”². De esta forma la cooperación, en el planteamiento estratégico, es factible y debe darse sobre la base de la existencia de capacidades militares reales, y en presencia de una relación de disuasión.

La cooperación en el ámbito militar, se entiende además, como la capacidad de realizar acciones entre dos o más partes, que proporcionen beneficios mutuos, como ejercicios combinados y la posibilidad de integración de fuerzas combinadas, que requieren un alto grado de interoperatividad. La presencia de fuerzas combinadas, como en operaciones de manteniendo o de imposición de la paz, resulta prácticamente inevitable en el escenario actual si se quiere realmente mantener un posición o estatura

¹ Giaccone, Claudia. “Cooperación Estratégico Militar en el MERCOSUR”. En: *Política Exterior del Gobierno de Carlos Menem*. Centro de Estudios de las Relaciones internacionales de Rosario, Rosario, 1994, p.150.

² Izurieta, Ricardo. “Globalización, Soberanía y Seguridad”. En: *Revista Política y Estrategia* N° 80, ANEPE, Santiago, 2000, pp. 21-31.

en el concierto internacional, dada la incapacidad de los países por sostener, de manera permanente, una posición autónoma y aislada en el concierto mundial. Más que nada, hoy en día la cooperación constituye prácticamente una actitud de supervivencia en un sistema internacional globalizado e interdependiente, “dada la incapacidad de nuestros países para sostener en forma permanente una posición autónoma”³.

Es una realidad el hecho que los procesos de integración económica conlleven ciertos grados de cooperación entre los países de la región. Existe coincidencia entre las FFAA que la integración económica es importante para el desarrollo nacional y ésta debe, de alguna manera, estar resguardada para hacer atractiva la posibilidad de inversión extranjera. En este sentido, el aporte que pueden hacer las FFAA es muy importante, aunque no se habla de integración militar, sino de cooperación militar.

La Cooperación Militar, no se contrapone con las políticas de defensa nacionales, de capacidad de disuasión nacional, ya que no impone como condición el reducir o limitar las capacidades militares individuales de cada Estado, sino que ofrecen un marco general para que los poderes regionales formalicen y consoliden sus relaciones pacíficas; y propende a la creación de un ambiente de seguridad estable y predecible a través de mecanismos que, anticipadamente, tiendan a neutralizar aquellos factores que generen desconfianza e incertidumbre. Esto resulta ser una condición necesaria para dar respuesta a los desafíos emergentes en el actual escenario internacional, así como un respaldo al proceso de integración económica y acercamiento político entre los estados, tendiente a lograr el objetivo fundamental de bienestar general.

Así entendida, la cooperación militar reporta beneficios al logro del objetivo de la política de defensa; además, adicionalmente, contribuye a abrir un camino de importancia histórica y política de la mayor significación, cual es la construcción de una identidad política y de defensa regional que, en el largo plazo, puede llevarnos a niveles de asociación insospechados; contribuyendo fuertemente, durante su desarrollo, al fortalecimiento de la capacidad negociadora nacional y regional.

LA COOPERACIÓN MILITAR ENTRE CHILE-ARGENTINA

En el caso de la cooperación entre Chile y Argentina, ésta se ha profundizado en los últimos años, demostrando con ello que es viable y positiva. Lo que se ha definido como una política de convergencia estratégica, obedece a una forma de seguridad basada en la cooperación, donde los mecanismos para generar confianza como las Medidas de Confianza Mutua, (MCM o su sigla en inglés, CBM, *Confidence Building Measures*) son muy importantes, pero donde tampoco se renuncia a la capacidad de disuasión del Estado-Nación.

Para comprender mejor el actual momento de nuestras relaciones bilaterales,

³ Le Dantec, Francisco. “Seguridad Hemisférica y Seguridad de los Estados”. En: Revista *Política y Estrategia* N° 82, Santiago, 2000, p. 109.

consideramos útil mencionar la proposición del profesor Cristián Leyton⁴, quien clasifica este proceso como una política de convergencia estratégica, esta estrategia deriva de lo que se conoce como seguridad por conciliación, la que se caracteriza por una voluntad política tendiente a resolver conflictos y diferendos por la vía del diálogo y el consenso, apoyándose sobre una mayor interdependencia.

La política de convergencia estratégica se da cuando nos referimos al fenómeno específico que implica la limitación del factor de amenaza, y la instauración de medidas de confianza y transparencia. Esta estrategia, según Leyton, corresponde a un periodo donde existe cooperación, pero donde los factores de hostilidad (intereses nacionales contrapuestos) no han desaparecido pero sí disminuido a un punto tal que la amenaza es sólo potencial⁵. Esto corresponde a un sistema de transición⁶, donde cohabitan la disuasión y la cooperación, que avanza a una seguridad de conciliación o de disolución de la hostilidad; como es el caso entre Chile y Argentina, donde a través de instrumentos como las Medidas de Confianza Mutua, si bien las percepciones de amenazas no han sido eliminadas plenamente, se encuentran en su más bajo nivel histórico.

Estos elementos son imprescindibles en materia de seguridad, dado que, como es sabido, la seguridad nunca será absoluta; los futuros escenarios tendrán siempre un grado de incertidumbre y de imprevisibilidad, el propósito de estas medidas es disminuir tales riesgos a grados mínimos; desarrollando conjuntamente capacidades de respuesta anticipada ante una crisis, al contar con instrumentos de administración y resolución de crisis.

Las Medidas de Confianza Mutua, se han transformado, en los últimos diez años, en un ítem central de las discusiones de seguridad regional o hemisférica. Aunque contrariamente a lo que se cree, las MCM no son un concepto nuevo, ni siquiera propio de la posguerra fría, como a veces se suele pensar; sino que surgieron como una necesidad entre las grandes potencias para evitar percepciones erróneas (*misperceptions*). Durante la guerra fría, sucesos como la crisis de los misiles 1962, demostraron la necesidad de contar con instrumentos efectivos para establecer canales de comunicación (de aquí deriva el famoso concepto del teléfono rojo) para evitar futuras crisis, o malas interpretaciones que puedan derivar en una crisis por accidentes.

De esta forma las MCM, cumplen su propósito de atenuar la probabilidad de un conflicto, pero, en ningún caso, podrán por sí solas resolver las diferencias internacionales. Como su nombre lo indica, servirán de herramientas de negociación internacional a los conductores políticos y estratégicos, para que en los periodos de paz, tengan la voluntad y coherencia de saberlas utilizar y les permitan enfrentar,

⁴ Leyton, Cristián. "De la Seguridad Cooperativa a la Seguridad por la Cooperación/ Disuasión". En: Revista *Fuerzas Armadas y Sociedad*, 14, N°4, FLACSO, Santiago de Chile, 1999, pp. 3-12.

⁵ Leyton, Cristián. Op. cit., p. 8.

⁶ Leyton identifica tres tipos de estrategias de seguridad: seguridad por el desarme o de guerra directa, donde, por medio de la destrucción directa, se busca neutralizar las capacidades bélicas del enemigo; la seguridad por la disuasión, la utilización de los medios militares como instrumento de paz armada, establece relaciones de fuerzas tales que hacen irracional el recurso de la guerra; y la seguridad por conciliación, aquí los Estados no temen las relaciones de fuerzas al no existir, entre ellos, ningún tipo de diferendo.

con seguridad y altruismo, el diálogo internacional y los desafíos de la paz y la seguridad internacional.

Al respecto, existen diversas interpretaciones sobre el tema de las MCM. Para algunos, éstas son la solución que permite llegar a establecer un sistema de seguridad basado en la cooperación y poner fin a las hipótesis de conflicto (reemplazadas por las hipótesis de cooperación). Mientras que para otros, las MCM no son más que una engañosa forma para justificar los recortes de presupuestos de la defensa a las FFAA, convirtiéndolas en un instrumento más preocupado de la paz y seguridad internacional que del orden interno de la nación. Como ejemplo de lo anterior podemos citar dos autores, el investigador chileno Francisco Rojas, director de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales FLACSO⁷, parte de la base que “las MCM, son acciones bilaterales y multilaterales destinadas a prevenir situaciones de crisis y de conflicto, busca fortalecer la paz y la seguridad internacional. Contribuyendo a la comunión entre los actores. Crean una atmósfera propicia para establecer un marco de entendimiento que mitigue las percepciones de amenazas inmediata y eviten eventuales elementos de sorpresas.⁸ En esta definición se privilegia más el ambiente de paz y seguridad internacional que las MCM generan o pueden llegar a generar, en las relaciones internacionales. Una visión más pragmática, del Comandante en Jefe del Ejército de Chile, general Juan Emilio Cheyre E., sostiene que “Las MCM, no son ni un sistema y menos una doctrina de seguridad, puede ser un paso previo para llegar a constituir un sistema de seguridad de cooperación pero las MCM, tienen su propia identidad. De igual forma estaríamos equivocados en pensar que su razón de ser constituya únicamente el control de armamento o medidas de desarmes, puede prender ese propósito pero su mayor objetivo consiste en incrementar considerablemente el grado de confianza entre dos Estados”⁹.

Destaquemos que es un error común pensar que el objetivo de las MCM es el control de los armamentos y desarme, como camino para fortalecer la paz y la seguridad. Esta puede ser una consecuencia posterior, ya que la necesidad de armarse no es la causa, sino el efecto que da respuesta a las verdaderas causas de los conflictos, cuales son la desconfianza y el temor de amenazas (percepciones de amenazas). Entonces, el verdadero origen está en la desconfianza y no las armas, cuyo uso dependerá de las intenciones de quienes las tengan; como alguien señaló: *las naciones no desconfían porque están armadas, muy por el contrario, se arman porque desconfían las unas de las otras.*

Es por ello que ponemos énfasis en el hecho que las MCM tienen como propósito cambiar una historia de desconfianza, lo que implica una férrea voluntad de los Estados. Para su mayor efectividad éstas deben ir acompañadas de otras medidas en el ámbito político. Como señala Francisco Rojas, “la construcción de confianza

⁷ Esta institución académica desarrolla diversas investigaciones sobre el tema y realizó, en el año 2000, junto con su homóloga argentina, SER, jornadas académicas bilaterales de reflexión sobre el tema, de las medidas de confianza mutua y la seguridad cooperativa.

⁸ Rojas, Francisco (editor). **Balance Estratégico y Medidas de Confianza Mutua**. FLACSO-Chile, Santiago, 1996, p. 43.

⁹ Cheyre, Juan E. **Medidas de Confianza Mutua, Casos de América Latina y del Mediterráneo**. Publicaciones del Centro de Estudios e Investigaciones del Ejército de Chile, CESIM, Santiago, 2000, pp. 19-21.

en otros ámbitos es responsabilidad de la política, de la diplomacia, de la economía y otras relaciones”¹⁰ (culturales, turismo, etc.).

En su conjunto, las MCM proporcionan estabilidad a las relaciones vecinales, ya que la confianza genera confianza y de esta forma potencian la cooperación. En el ámbito militar, alcanzar un nivel óptimo de confianza se logra si se relacionan, de forma efectiva, con lo que cada una de ellas considera o percibe como amenazas.

De todo lo anterior depende el buen resultado de las MCM, éstas lograrán su objetivo en tanto se modifiquen las percepciones de amenazas entre los Estados. Las MCM deben actuar sobre potenciales amenazas, deben ubicarlas en su correcta dimensión; si son efectivas, determinar los grados de antagonismo de los intereses, si son distorsionadas, generar los mecanismos que evidencien esa falsa percepción.

Por ello siempre cabe tener presente que las MCM obedecen a la lógica de una relación de conflicto entre dos partes. Esto hace que, como instrumento o técnica, sean tan específicas como la naturaleza de cada relación conflictiva (no existe una receta general, se debe responder caso a caso). También queda claro que las MCM no son declaraciones, son acciones concretas definidas en el tiempo y el espacio, y tienen preferentemente un efecto bilateral. Las MCM son de varios tipos: políticas económicas, culturales, etc.; siendo las que nos interesan las de carácter militar o de seguridad (también abreviadas con la sigla “MCM y S”), que obedecen a una concepción estratégica, y que no se pueden entender aisladas del nivel político.

Como podemos apreciar, el fomento de la confianza no radica únicamente en la adopción de una serie de mecanismos, sino que conlleva una evolución en las percepciones de los actores implicados, de ahí su dificultad inherente. La confianza no se logra a través del simple intercambio de información, en el que se basan muchas de estas medidas. Por tanto, el procedimiento de fomento de confianza debe tener en cuenta las circunstancias políticas, militares, socioculturales y económicas de los Estados en cuestión, y aplicar el proceso a todos esos campos, atendiendo también a la especificidad de las relaciones de los sujetos entre los cuales hay que fomentar la confianza. El diálogo franco, cara a cara, es la forma más universal de alcanzar la confianza, ya sea entre políticos, diplomáticos, académicos y militares.

En el caso de Chile y Argentina, las razones de este cambio y de lo que hemos llamado una nueva relación bilateral, la podemos sintetizar en tres aspectos:

- 1.- En el ámbito económico, corresponde al proceso de cambio global o globalización y sus repercusiones en el ámbito regional de una economía integrada e interdependiente, que llevó a reconocer la necesidad de una complementación económica, que nos favorecía mutuamente.
- 2.- En el ámbito político, estaría representado por el proceso de democratización, que a partir de la década de los noventa permitió, en ambos países, similares regímenes políticos. Como antes se ha señalado, a mediados de los ochenta, con el tratado de paz y amistad, se crearon las bases para la

¹⁰ Rojas, Francisco. *Las Medidas de Confianza Mutua y de Seguridad: perspectivas desde Chile*. Documento de Trabajo N°8, Taller de Discusión del Segundo Libro de la Defensa Nacional, Santiago, 2001.

cooperación, pero recién en 1991, con la paridad de regímenes políticos, se profundizó y se tradujo en acuerdos concretos.

3.- En el ámbito estratégico, es el debilitamiento del sistema de seguridad hemisférico, principalmente del TIAR, que ya antes de finalizar la guerra fría, se encontraba desacreditado en la región. Esto, abrió la posibilidad de cuestionar el sistema y desarrollar propuestas para una nueva arquitectura de seguridad si no hemisférica, al menos, subregional.

Tales aspectos favorecieron un mayor acercamiento bilateral, al comprenderse que los beneficios de la complementación económica y la competitividad internacional exigían la unión de esfuerzos y concertación en países con similares visiones en lo político y estratégico. De ahí que la voluntad política dio, en 1991, el impulso para avanzar hacia la cooperación, sobre la base del tratado de paz y amistad de 1984, marco fundamental sobre el que se establecieron los acuerdos limítrofes, económicos, políticos, etc.

Lo anterior logró, a mediados de los noventa, que en ambos lados de la cordillera se hablara de una cooperación tridimensional, política, económica y de seguridad. De esta última se cuestionaba un ritmo de cambio más lento que las dos anteriores, debido a la dinámica propia de la seguridad y defensa, sin embargo, en la actualidad, se ha demostrado que, de las tres dimensiones, la que se ha consolidado más ha sido precisamente la de seguridad y defensa.

Una explicación de este promisorio resultado es que previamente, se transparentaron y explicitaron las políticas de defensa, con la publicación de los libros blancos o de defensa nacional. Paralelamente se estableció una red de mecanismo de confianza, que se conoció como medidas de confianza mutua; estableciéndose vías de diálogos entre los Estados Mayores de las instituciones armadas; se creó el COMPERSEG, Comité Permanente de Seguridad, como órgano asesor del nivel político, donde se materializan los acuerdos de las reuniones “dos más dos”, que reúnen a los titulares de defensa y de relaciones exteriores de ambos países. Estas reuniones son periódicas, permitiendo el contacto directo entre los principales actores, y el intercambio de puntos de vista, que van congregando una visión conjunta respecto a la realidad mundial, regional y por cierto, bilateral.

EL TRATADO DE 1984 Y EL CAMBIO DE NUESTRAS RELACIONES BILATERALES

En referencia a cuándo se produce el cambio positivo hacia una relación de cooperación con Argentina, se considera que la piedra angular de esta nueva etapa, es el Tratado de Paz y Amistad de 1984, ratificado por el presidente chileno, general Augusto Pinochet y el presidente argentino Raúl Alfonsín, en 1985¹¹.

¹¹ Cabe hacer referencia a que mientras Argentina iniciaba su transición a la democracia, luego de la caída del gobierno militar argentino y del fracaso de la guerra de las Malvinas/ Falkland 1982. Una opinión pública, más sensibilizada con el conflicto austral y traumatizada por la guerra, ratificó el tratado, en un plebiscito, con cerca de un 80% de aprobación a la mediación papal. Mientras que en Chile, ésta contó con la aprobación de la Honorable Junta de Gobierno que ejercía en ese entonces la función Legislativa del Estado.

Este tratado internacional constituye una base sólida para los futuros entendimientos políticos, económicos y de seguridad. “El tratado de paz y amistad de 1984, permite la proyección hacia el futuro de un postulado esencial; la paz como presupuesto de la cooperación y de la integración entre Chile y Argentina”¹², como sostiene el académico y diplomático Carlos Martínez Sotomayor, quien atribuye que lo meritorio es que el tratado de 1984 permite avanzar más allá de la mera cooperación económica, extendiéndose a otras áreas como las ciencias, tecnología, educación, seguridad social; posibilitando igualmente establecer una política de resguardo de los comunes intereses en la Antártica y/o la cooperación en otros campos, como puede ser la seguridad.

Por otra parte, frente a posibles conflictos entre ambos países, dicho tratado de paz “contempla no sólo los medios para solucionar controversias, sino también contiene las fórmulas adecuadas para prevenir dificultades y mantener las buenas relaciones..., que permitan evitar y resolver conflictos y preservar nuestro patrimonio”¹³. Efectivamente, dicho pacto establece que ambos países deben realizar esfuerzos que contribuyan a generar confianza y la solución pacífica de sus controversias, elementos imprescindibles para poder generarse un proceso de cooperación. Es así como por ejemplo, el artículo 12, establece una comisión permanente binacional, con la misión de intensificar la cooperación económica y la integración física entre ambos países. Además de promover y desarrollar iniciativas en áreas, tales como sistemas globales de enlace terrestre, aeronavegación, interconexión eléctrica y de telecomunicaciones, explotación de recursos naturales, protección del medio ambiente y complementación turística.

Bien podemos encontrar en las comisiones bilaterales, el motor de la integración que posteriormente se ha profundizado. El tratado de paz y amistad de 1984, es claro en señalar “la obligación de solucionar siempre todas las controversias en forma pacífica y de no recurrir jamás a la amenaza o al uso de la fuerza en sus relaciones mutuas”¹⁴.

De acuerdo con esta posición, el mérito histórico de haber dado los primeros pasos en la normalización de nuestras relaciones bilaterales, corresponde a los gobiernos del general Augusto Pinochet y de Raúl Alfonsín, de Chile y Argentina, respectivamente, aunque no existirán mayores acercamientos que los necesarios y formales, para normalizar las relaciones bilaterales, fuertemente resentidas después de haber estado tan cerca de la guerra en la crisis de 1978¹⁵.

¹² Martínez, Carlos. “El marco del acercamiento político entre Chile y Argentina”. En: Orrego, Francisco (editor). **Chile y Argentina: Nuevos Enfoques para una relación constructiva**. Editorial Pehuen, Santiago, 1989. p. 14.

¹³ Muñoz, Osvaldo. “Una visión histórico – jurídica de las relaciones chileno – argentinas: experiencias de una política territorial”. En: Orrego, Francisco (editor). **Chile y Argentina...** Op. cit., pp. 59-60.

¹⁴ Tratado de Paz y Amistad de 1984. Artículo N° 2.

¹⁵ A mediados de los ochenta, Chile y Argentina, experimentaban distintos procesos políticos, mientras el régimen militar chileno cumplía el itinerario político y se consolidaba económicamente, luego de una etapa de recesión económica; en Argentina se vive un duro proceso de transición a la democracia, tras el desastre militar en Malvinas y una aguda crisis económica, que pondrán fin al proceso militar con unas FFAA, muy desprestigiadas frente a la sociedad.

LOS ACUERDOS LIMÍTROFES, EL PRIMER PASO...

Las relaciones bilaterales se estrecharon aún más cuando, durante la década de los noventa, ambos países tenían en común un régimen de gobierno democrático. En el caso de Chile, el triunfo de la alianza opositora al gobierno militar, la concertación de partidos por la democracia, permitió la llegada de Patricio Aylwin (1991-1994) al poder y el acercamiento hacia Argentina, fue el resultado natural de la necesidad de la política exterior de reinsertarse en la comunidad internacional. Situación similar, ocurrió en Argentina, luego del aislacionismo internacional del gobierno militar 1976-1983, pero donde, a diferencia de Chile, sus esfuerzos se volcarán hacia la región, suscribiendo junto con Brasil, Uruguay y Paraguay, el tratado de Asunción, que dio forma al MERCOSUR, el 26 de marzo de 1991. En cambio, Chile, desarrollará, durante el primer gobierno de la concertación, de privilegio una política de regionalismo abierto¹⁶, con especial atención en el Asia Pacífico, (APEC); y en alcanzar una relación especial de acuerdo de libre comercio con Estados Unidos (NAFTA) y con Europa (UE).

Durante el segundo gobierno concertacionista de Eduardo Frei Ruiz Tagle, (1994-2000) se dio un giro en el regionalismo abierto hacia la región de América Latina y, dentro de ella, a la subregión del Cono Sur y el bloque MERCOSUR, al cual se ingresó como miembro asociado en 1996¹⁷.

La incorporación de Chile en este bloque es muy importante para comprender los cambios en esta nueva etapa de relación bilateral, ya que obedecería a un escenario de creciente interdependencia económica y de ampliación de los mercados que, a partir de los noventa, han dado como resultado el fortalecimiento de los regionalismos. Sin embargo, luego esta integración se ampliaría a otros ámbitos, en opinión del embajador chileno Alberto van Klaveren, el regionalismo “no sólo está demostrado por el surgimiento de acuerdos de libre comercio. Los países latinoamericanos también están poniendo en marcha nuevas formas de cooperación en áreas tan diversas como el desarrollo de infraestructura, la integración energética, la integración física, la utilización de recursos naturales compartidos, el desarrollo tecnológico, la industria bélica y la concertación de la política exterior”¹⁸.

Muestra de esta buena voluntad de cooperación vecinal, los gobiernos de Aylwin y Menem avanzaron en la solución de los litigios fronterizos pendientes, también llamada agenda histórica, como imperativo necesario para poder desarrollar otras áreas de cooperación. De esta manera, la declaración Presidencial sobre límites entre

¹⁶ Klaveren, Alberto van. “América Latina: Hacia un regionalismo abierto”. En: *Anuario de Política exterior Latinoamericana y del Caribe*, América Latina en el mundo. Editorial los Andes, Santiago, 1997, p.216.

¹⁷ Previamente en 1991 se suscribió, en el marco de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio ALALC, un acuerdo de complementación económica, ACE- N°16, que dinamizaría el intercambio comercial y daría un marco jurídico para otros acuerdos complementarios como, por ejemplo, la interconexión y suministro de gas natural, acuerdo minero, protección y promoción de inversiones.

¹⁸ Klaveren, Alberto van. Op, cit. p. 216.

la República de Chile y la República de Argentina, acordada el 2 de agosto de 1991¹⁹, constituyó un significativo avance, pues comprendió la solución definitiva de 22 problemas limítrofes, de los 24 puntos detectados. El resultado de estos 22 puntos solucionados no implicó alteraciones relevantes en las superficies territoriales, más bien corresponde a definiciones técnicas y compensaciones de reducidas extensiones, que permitieron un beneficio recíproco, aun cuando quedaron dos resoluciones pendientes: Laguna del Desierto²⁰ y Campos de Hielos Sur o Hielos Continentales²¹.

Actualmente Campos de Hielo Sur, es considerado el último tema limítrofe pendiente con algún país vecino. El gobierno de Chile ha reiterado en innumerables ocasiones que “Chile, no tiene problemas limítrofes pendientes, más allá de la ratificación pendiente en el Congreso Nacional, del acuerdo de Campos de Hielo Sur, las fronteras de Chile están claramente establecidas y reconocidas por diversos tratados internacionales, cuyo cumplimiento irrestricto, le ha permitido al país gozar más de un siglo de paz, el apoyo al derecho, la defensa de nuestra integridad territorial, y nuestra voluntad de paz y amistad, confluyen en nuestro diseño vecinal”²².

Finalmente en 1998, se llegó a un acuerdo presidencial, entre Frei y Menem, que establecía que ante la imposibilidad de delimitar toda el área en cuestión, se haría sólo en el sector sur, desde el cerro Murallón al cerro Daudet. En 1999, ambos congresos ratificaron el acuerdo presidencial, quedando un sector sin delimitar comprendido entre el monte Fitz Roy al cerro Murallón, o sector norte, con una extensión de cerca de 60 Km. Situación que consideramos no es favorable, debido a que la experiencia histórica nos demuestra que cada vez que hemos tenido la voluntad de avanzar en la integración, los temas limítrofes han obstaculizado estos procesos. Tal como señala el investigador Claudio Fuentes: “Los temas limítrofes pendientes nos han llevado a situaciones de crisis y podrían si no detener al menos disminuir el proceso de integración”²³. Si mantener temas pendientes es un error, peor aún, será

¹⁹ Los acuerdos de agosto de 1991 fueron acompañados por la suscripción del Acuerdo de Complementación Económica entre Chile y Argentina, que tenía por propósito, facilitar, expandir y diversificar el intercambio comercial, promover las inversiones recíprocas y fomentar la iniciativa empresarial, estimular la integración física, facilitando el transporte, el tráfico fronterizo y el acceso a los puertos y desarrollar proyectos de interés común en el ámbito de la industria, la energía, la minería y el turismo.

²⁰ Laguna del Desierto comprende una superficie de 532 Km² y la delimitación de esta zona de Palena, se prolongaba desde la década de los años sesenta. Fue sometida por primera vez en nuestra historia al arbitraje de una corte integrada por tres juristas latinoamericanos, además de los representantes de Argentina y Chile. En octubre de 1994, se dio a conocer la decisión final de este Tribunal, que resultó ser favorable a la Argentina. La reacción inmediata de Chile fue “de acatar el fallo”, aunque se reservó el derecho de manifestar su disconformidad y la recusación del fallo; recurso legal que fue desestimado en octubre de 1995.

²¹ Campos de Hielos Sur, comprende una zona de 2375 Km², ubicada a la altura del paralelo 50, su difícil delimitación está determinada, según el tratado de 1881, por “las altas cumbres que dividen aguas”; pero su estructura glaciaria lo hace ser un reserva de recursos hídricos de gran valor planetario, sin contar los minerales que pueden encontrarse bajo el casquete de hielo. Los Gobiernos de Argentina y Chile acordaron, en 1991, una demarcación o línea poligonal que dividía el territorio otorgando 1248 Km² para Argentina y 1.057 Km² para Chile. Habiendo sido elevada esta propuesta a los Parlamentos de los respectivos países para su estudio, aún no ha sido aprobada por éstos, quedando como único foco de divergencias limítrofes.

²² Conferencia del señor ministro de relaciones exteriores de Chile, José Miguel Insulza, en la Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos. En: Revista *Política y Estrategia* N° 72, Santiago, 1997, pp. 10-31.

²³ Fuentes, Claudio. “Chile-Argentina: Lo que falta para ser socios”. En: Revista *Fuerzas Armadas y Sociedad*, N° 2, FLACSO-Chile, Santiago, 1996, pp. 29-37.

si, como en otras oportunidades, nos equivocamos en pensar que este caso es el último. Como señalara Fernando Saenger, “la cuestión de saldar las últimas cuestiones pendientes ha sido un recurso utilizado desde el tratado de 1881, en que se pensó que se acababan los problemas limítrofes con Argentina, lo mismo ocurrió después del Laudo de 1902, el Laudo de Palena de 1966 y con la mediación Papal de 1984”²⁴.

CONCLUSIÓN

A modo de conclusión, podemos afirmar que el marco jurídico, que ha permitido este acercamiento estratégico entre Chile y Argentina, es en primer lugar, el tratado de paz y amistad de 1984, como base de los acuerdos futuros de cooperación e integración; los que indudablemente se verían favorecidos con el nuevo escenario de posguerra fría, globalización e integración regional, que impactaron en la subregión Cono Sur, evidenciando importantes cambios a partir de los años noventa.

Los problemas limítrofes han sido el principal impedimento histórico para concretar mayores acuerdos de integración entre Chile y Argentina, por más de un siglo y medio. Aunque a la fecha sólo quedaría pendiente la delimitación del sector norte de Campos de Hielo Sur, y reconociendo los importantes avances que, desde 1991 hacen que la posibilidad de nuevos escenarios de conflictos por temas de soberanía sea menor, no podemos descartar plenamente, que a futuro, se puedan generar nuevos conflictos por intereses o recursos valiosos entre ambas naciones, donde ya existen propuestas contrapuestas de soberanías, como es el caso de los recursos hídricos compartidos en la Patagonia y del Territorio Antártico. Nuevamente, la voluntad política y la fiel aplicación del tratado de 1984, permitirá la consolidación de una paz duradera entre chilenos y argentinos.

²⁴ Saenger, Fernando. **Cuestiones de Límites entre Chile y Argentina: Los Acuerdos de 1991**. Editorial Jurídica Cono Sur, Santiago, 1997, p. 65.