



## LAS RELACIONES ARGENTINO-CHILENAS EN EL ÁMBITO DE LA DEFENSA Y SU CONTRIBUCIÓN A LA SEGURIDAD SUBREGIONAL

Gisela Armerding<sup>1</sup>  
Universidad Del Salvador

### Resumen:

En virtud del alto grado de complejidad que presenta el Sistema Internacional, dado en función de la multiplicación de actores no tradicionales y de la proliferación de amenazas no convencionales, nos vemos obligados a repensar cuáles son los mecanismos más adecuados para lidiar con la nueva realidad mundial. Más allá del concepto de transnacionalidad de los nuevos actores y amenazas no tradicionales, durante el presente trabajo se intentará demostrar que la forma óptima de contrarrestar aquellas consecuencias negativas del actual contexto globalizado sigue siendo producto de la acción concertada de actores estatales. Es decir, a pesar del carácter transnacional de las amenazas no convencionales, en tanto el Sistema Internacional se encuentre subdividido en unidades estatales, la solución deberá ser producto de la decisión consensuada de las mismas. Las llamadas “nuevas amenazas” no reconocen las fronteras tradicionales y su incidencia no es igual según la región en la que impacten. Así, si bien la globalización es la característica definitoria del actual Sistema Internacional, se verá que la mejor forma de enfrentar las amenazas es por medio de la acción concertada de países actuando por bloques subregionales. En este caso, el interés se centra en la subregión del Cono Sur, y desde allí intentaremos demostrar el rol de las relaciones argentino-chilenas en la conformación de un subsistema de seguridad regional. Así, los vínculos entre Argentina y Chile en materia de seguridad constituyen el “núcleo duro” a partir del cual debería consolidarse un sistema de seguridad subregional.

**Palabras clave:** Seguridad internacional, seguridad subregional, defensa, relaciones Argentina y Chile, nuevas amenazas.

**Title in English:** “Relations between Chile and Argentina in the Field of Defense and their Contribution to Subregional Security.”

### Abstract:

*By virtue of the high complexity of the International System, due to the proliferation of non-traditional actors and non-conventional threats, we must think again which are the most suitable mechanisms to deal with the new world reality. Beyond the concept of new transnational actors and non-traditional threats, this article will make an effort to show that the best way to counteract those negative consequences of the current globalized context is still the result of arranged actions by state actors. In spite of the transnational character of non-conventional threats, whereas the International System finds itself organized in state units, the solution is the result of their joint decision. The so called “new threats” do not recognize traditional borders and their effects are different according to the region where they impact. As a result, although globalization is the defining characteristic of the current International System, it will be shown that the best way to face threats is by an agreed action of countries working in sub regional blocs. In this case, the interest is focused on the Southern Cone sub-region. From there we will try to show the role of the Argentina-Chile relations to constitute a regional security subsystem. In this way, the security ties between Argentina and Chile constitute the hard core from which a system of sub-regional security should consolidate.*

**Keywords:** International Security, Sub-Regional Security, Defence, Argentina-Chile Relations, New Threats.

Copyright © UNISCI, 2009. Las opiniones expresadas en estos artículos son propias de sus autores, y no reflejan necesariamente la opinión de UNISCI. The views expressed in these articles are those of the authors, and do not necessarily reflect the views of UNISCI.

<sup>1</sup> Gisela Armerding es Licenciada en Relaciones Internacionales por la Universidad del Salvador (Argentina). Cursó la Maestría en Defensa Nacional en la Escuela de Defensa Nacional (Argentina). Es egresada de la National Defense University (EE.UU.) por el curso Estrategias y Políticas de Defensa. Se ha desempeñado como investigadora del Centro de Estudios Estratégicos de la Armada Argentina y del Gabinete de Estrategia Militar del Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas. Es coordinadora del Programa Defensa y Seguridad del Centro Argentino de Estudios Internacionales (CAEI). Correo electrónico: [gisela\\_armerding@yahoo.com.ar](mailto:gisela_armerding@yahoo.com.ar).



## **1. Introducción**

En vistas del alto grado de complejidad que presenta el Sistema Internacional, dado en función de la multiplicación de actores no tradicionales y de la proliferación de amenazas no convencionales, nos vemos obligados a repensar cuáles son los mecanismos más adecuados para lidiar con la nueva realidad mundial.

Si bien está muy difundida la idea de la transnacionalidad de los nuevos actores y amenazas no tradicionales, durante el presente trabajo se intentará demostrar que la forma óptima de contrarrestar aquellas consecuencias negativas del actual contexto globalizado sigue siendo producto de la acción concertada de actores estatales. Dicho de otro modo, a pesar del carácter transnacional de las amenazas no convencionales, en tanto el Sistema Internacional se encuentre subdividido en unidades estatales, la solución deberá ser producto de la decisión consensuada de las mismas.

Por otro lado, a pesar de ser cierto que las llamadas “nuevas amenazas” no reconocen las fronteras tradicionales, la incidencia que las mismas tienen no es igual según la región en la que impacten. Es decir, las amenazas no convencionales sacuden de manera diferente según los distintos escenarios en los que incidan.

Es así como, si bien es sabido que la globalización es la característica definitoria del actual Sistema Internacional, a través de las páginas siguientes se tratará de explicar que la mejor forma de hacer frente a las amenazas es por medio de la acción concertada de países actuando por bloques subregionales.

En nuestro caso en particular, el interés se centrará en la subregión del Cono Sur, y desde allí intentaremos demostrar el rol de las relaciones argentino-chilenas en la conformación de un subsistema de seguridad regional. De este modo, podemos adelantar que los vínculos entre Argentina y Chile en materia de seguridad constituyen el “núcleo duro” a partir del cual debería consolidarse un sistema de seguridad subregional, capaz de contribuir a la estabilidad mundial.

## **2. Desarrollo**

### **2.1. Marco teórico**

A continuación, explicitaremos las bases teóricas que sustentan el siguiente trabajo. Dado los altos grados de complejidad e incertidumbre que presenta el actual Sistema Internacional, resulta imposible intentar explicar la realidad mundial desde un único cuerpo teórico, ya que cada uno presenta ciertas limitaciones. Por tal motivo, resulta pertinente tomar de diversas teorías aquellos elementos que logran dar cuenta de una porción de la realidad global, y mediante su combinación, intentar dar una explicación.

En primer lugar, se tomarán elementos de la Teoría Realista de las Relaciones Internacionales; segundo, se tratará brevemente la Teoría de la Interdependencia, haciendo hincapié en materia de seguridad; por último, se introducirán algunas variables de la Teoría de los Complejos Regionales de Seguridad (RSCT en sus siglas en inglés).



### 2.1.1. Teoría Realista

No hay duda de que el realismo es la tradición dominante y más influyente en la disciplina de las relaciones internacionales. La teoría realista surge en la década de los cuarenta, desplazando al paradigma idealista que había dominado el estudio de la política internacional durante la época de entreguerras. Tras la Segunda Guerra Mundial, se torna evidente la necesidad de explicar la realidad internacional en términos de “política de poder”.<sup>2</sup> Fue Hans Morgenthau quien sintetizó en su libro “Politics Among Nations” (1948) los presupuestos del realismo. Sintéticamente, los principios básicos de la teoría realista son:<sup>3</sup>

- Los Estados-nación son los actores del Sistema Internacional.
- La política internacional es una lucha por el poder en un entorno anárquico.
- La agenda internacional es jerárquica, liderada por la temática de la seguridad .
- La política interna puede mantenerse separada de la política exterior, pudiendo dar cuenta de cada una de ellas de modo aislado.
- Existen diferentes capacidades entre los Estados-nación, en un sistema internacional descentralizado donde poseen igualdad soberana.

A pesar de sus limitaciones de cara a la nueva realidad, ciertos elementos de la teoría realista se mantienen vigentes. Podría decirse más, luego de los actos terroristas del 11 de septiembre de 2001 (11-S) contra los Estados Unidos, determinadas variables de dicho paradigma volvieron a cobrar relevancia en el pensamiento intelectual.

En primer lugar, recupera preeminencia la figura del Estado como actor clave de la política mundial. A pesar de ciertos argumentos académicos sosteniendo que el papel del Estado como actor internacional tendía a minimizarse -algunos incluso aventuraban su desaparición- quedó demostrado que es el Estado el encargado de brindar seguridad a su población.

Considero que la teoría realista siempre podrá aportar elementos explicativos de la realidad mundial, más allá de sus limitaciones. En tanto el Sistema Internacional siga dividido políticamente en unidades estatales, y éstas sean las únicas que detenten *legítimamente* el monopolio de coacción física, el paradigma realista proveerá de elementos de análisis. Citando a Viotti y Kauppi “...for the realist states are the principal actors, and the study of international relations focuses on these units. [...] International organizations, such as the United Nations or the NATO alliance, do not have independent standing because they are composed of sovereign, independent, or autonomous states that determine what these international organizations will do.”<sup>4</sup>

---

<sup>2</sup> Vasquez, John A. (1991): *El Poder de la Política del Poder*, México, Gernika, p. 38.

<sup>3</sup> Dougherty, James E. y Pfaltzgraff, Robert L. (1993): *Teorías en Pugna en las Relaciones Internacionales*, Buenos Aires, GEL, p. 91.

<sup>4</sup> Viotti, Paul R. and Kauppi, Mark V. (1993): *International Relations Theory. Realism, Pluralism, Globalism*, New York, MacMillan, p. 35.



### 2.1.2. Teoría de la Interdependencia

A partir de mediados de la década del setenta, se da el surgimiento de ciertos fenómenos a nivel mundial que el realismo no puede explicar. Nace entonces la teoría de la interdependencia, cuyos tres principios fundamentales son:<sup>5</sup>

- Existencia de canales múltiples que conectan a las sociedades, es decir, no sólo relaciones entre Estados, sino también a nivel transgubernamental y transnacional, dando cuenta de la existencia de nuevos actores en la política mundial.
- Ausencia de jerarquía entre los temas de la agenda mundial. Esto significa que ya no pueden subordinarse todos los temas al de la seguridad, ya que la agenda se ha vuelto más amplia y compleja.
- La fuerza militar no es siempre el medio apropiado para lograr las metas planteadas. A veces, el empleo de la fuerza resulta irrelevante para objetivos situados fuera del área de la seguridad.

Por su parte, la teoría de la interdependencia, nos permite dar cuenta de la existencia de actores no tradicionales en la escena internacional, y del fenómeno de mayor dependencia mutua entre las distintas unidades del mismo.

Es imposible comprender la incidencia de las llamadas "nuevas amenazas" sobre la región, sin considerar la existencia de otros actores que conviven con el Estado en la escena mundial; que sin quitar primacía a las unidades estatales, tienen la capacidad de influir sobre los acontecimientos internacionales. Éstos abarcan desde organizaciones internacionales (gubernamentales y no gubernamentales) hasta movimientos sociales, pasando por empresas y grupos delictivos, entre otros.

Lo que resulta interesante mencionar aquí es el concepto de "interdependencia en materia de seguridad" que, según Andrés Fontana, caracteriza al contexto internacional. El término queda definido por medio de los siguientes tres rasgos:<sup>6</sup>

[a] Los desafíos en materia de seguridad tienden a superar la capacidad individual de los Estados para hacerles frente;

[b] La seguridad de cada Estado depende más de las políticas que llevan a cabo otros Estados (y de la posibilidad de influir en ellas) que del desarrollo autónomo de capacidades individuales de respuesta;

[c] Los Estados tienden a asumir formas asociativas y cooperativas en materia de seguridad, que a su vez incrementan la dependencia de la seguridad individual de cada Estado del complejo entramado de relaciones en la que se halla inserto.

La interdependencia en materia de seguridad se vincula estrechamente al carácter transnacional que asumen las amenazas no tradicionales en un marco de complejidad mundial, en el que los factores que afectan la seguridad tienden a multiplicarse, no se configuran

<sup>5</sup> Keohane, Robert O. y Nye, Joseph S. (1988): *Poder e Interdependencia. La política mundial en transición*, Buenos Aires, GEL, p. 41.

<sup>6</sup> Fontana, Andrés: "Complejidad de Riesgo e Interdependencia. Tendencias de cambio en la seguridad internacional", *Instituto del Servicio Exterior de la Nación*, Serie *Documentos de Trabajo*, n° 24, (dic. 1997), en: <http://www.isen.gov.ar/sdt/DT0024ix.htm> .



anticipadamente y asumen un carácter no centralizado, ampliamente disperso y heterogéneo. Este escenario trae aparejado importantes consecuencias con relación al comportamiento de los Estados en materia de seguridad. Un primer corolario es que lo que ocurre en cualquier punto del planeta afecta a la seguridad del conjunto. En la medida en que esto se acentúa, las motivaciones de los Estados para asumir compromisos cooperativos regionales y globales aumenta.

### 2.1.3. Teoría de los Complejos Regionales de Seguridad

Esta teoría, que vio la luz en la década de los noventa de la mano de Barry Buzan y Ole Waever, nace como un intento por revalorizar el rol de las dinámicas subregionales, en materia de seguridad, que habían quedado eclipsadas por el enfrentamiento bipolar de la Guerra Fría. Es por esta razón que Buzan, en la teoría de los complejos de seguridad, hace hincapié en el estudio de los subsistemas regionales, enfatizando la importancia de su estudio en niveles de análisis.

Siguiendo a Buzan y Waever: *“The region [...] refers to the level where states [...] link together sufficiently closely that their securities cannot be considered separate from each other.”*<sup>7</sup> La teoría se basa en el postulado de que los complejos de Estados poseen cierta independencia en relación al sistema global, pues sus interacciones son mucho más intensas entre ellos, que entre ellos y otros Estados fuera del complejo.

Bajo el supuesto de que con el fin de la era bipolar, las potencias regionales ganan margen de maniobra, los autores ponen su énfasis explicativo de la dinámica subregional en materia de seguridad. La ventaja explicativa de la teoría radica en que los subsistemas o complejos de seguridad representan un objeto de estudio más acotado que el tratar de entender al sistema mundial de forma conjunta. Asimismo, brinda la posibilidad de analizar sistemáticamente las relaciones que se dan entre las unidades que forman parte de un complejo, entre las distintas regiones y entre las dinámicas regionales y las globales, al proveer distintos niveles de análisis.

En líneas generales, la proximidad geográfica genera relaciones mucho más diversas y frecuentes entre los Estados, en tanto que la mayoría de ellos centran su atención en las capacidades e intenciones de sus vecinos. Un complejo de seguridad está constituido por un grupo de Estados que no pueden resolver sus problemas de seguridad independientemente, sino que necesariamente deben procurar una solución consensuada. En términos de los autores: *“The central idea in RSCT is that, since most threats travel more easily over short distances than over long ones, security interdependence is normally patterned into regionally based clusters: security complexes.”*<sup>8</sup>

El complejo de seguridad es un patrón lógico de interdependencia dentro del sistema internacional anárquico. Así, la dinámica del complejo regional de seguridad viene determinada por dos tipos de vinculación: las relaciones de poder y los patrones de amistad y enemistad. Y por analogía al sistema internacional, los complejos de seguridad poseen una estructura anárquica -en tanto que están conformados por unidades autónomas- y polaridad, en virtud de la distribución de poder entre las mismas. Por tanto, cualquier cambio en algunos de estos componentes, implicará una modificación en la dinámica del complejo.

<sup>7</sup> Buzan, Barry and Waever, Ole (2003): *Regions and Powers. The Structure of International Security*, Cambridge, Cambridge University Press, p. 43.

<sup>8</sup> *Ibid*, p. 4.



Retomando nuestro tema de análisis, es desde el marco expuesto por las teorías descriptas que será estudiado el estado de situación de las relaciones entre Argentina y Chile en materia de seguridad. Como es sabido, ambos países han avanzado desde circunstancias conflictivas hasta el punto álgido de la conformación de una Fuerza de Paz Combinada. Pero consideramos que la contigüidad geográfica, el patrimonio histórico compartido y los caracteres culturales, son factores que facilitan la acción convenida de dos Estados que comparten una subregión.

## **2.2. Marco conceptual**

A continuación se explicitará qué es lo que se quiere decir cuando, a lo largo de las páginas siguientes, se enuncien los conceptos de seguridad y de amenaza. Considerando el devenir de los acontecimientos mundiales, ambos términos son actualmente materia de debate, dado que a partir de su definición pueden desprenderse las políticas a aplicar a nivel mundial.

1) Seguridad: En primer lugar, citamos el concepto elaborado en el marco de las Naciones Unidas, entendida como "...una condición en la que los Estados o los individuos consideran que están expuestos en pequeña medida al peligro de un ataque militar, a las penurias económicas, a la presión política o a la injusticia social..."<sup>9</sup>. Como puede apreciarse, esta definición es un buen punto de partida para ser considerado en la región, dado su carácter amplio y multifacético, características necesarias para dar cuenta de las diversas realidades de los países del continente.

No obstante es necesario hacer una aclaración. Más allá del aspecto positivo que se deriva del hecho de brindar una definición más amplia del concepto de seguridad, en el sentido de no asociarlo directamente con asuntos de índole militar, sino también con temas políticos, sociales y económicos, debemos ser precavidos a la hora de decidir qué políticas son las más apropiadas para aplicar en casos particulares y cómo. Es decir, más allá del celebrado "enfoque multidimensional de la seguridad"<sup>10</sup> emanado de la Declaración de Bridgetown (Organización de los Estados Americanos (OEA), junio de 2002) considero que el término no debería ser mal interpretado, en el sentido de hacer que todo termine siendo una cuestión de seguridad, y por lo tanto, reduzca el abanico de posibles políticas públicas a aplicar.

Tal como lo expresara el otrora Secretario General de las Naciones Unidas, Kofi Annan: "*Si bien no puede decirse que la pobreza y la negación de los derechos humanos sean la "causa" de las guerras, el terrorismo y la delincuencia organizada, todos ellos incrementan considerablemente el peligro de la inestabilidad y la violencia. [...] El desarrollo, la seguridad y los derechos humanos no sólo son indispensables sino que también se fortalecen recíprocamente. Esta relación no ha hecho más que reforzarse en nuestra era de rápidos progresos tecnológicos, de aumento de la interdependencia económica, de globalización y de espectaculares transformaciones geopolíticas. [...] Así pues, no tendremos*

<sup>9</sup> Organización de Naciones Unidas (ONU): "Estudios sobre los conceptos de seguridad", A/40/553 (1985), p. 11.

<sup>10</sup> Organización de los Estados Americanos: "Declaración de Bridgetown: Enfoque Multidimensional de la Seguridad Hemisférica", Resolución AG/DEC. 27 (XXXII/O/02), Asamblea General de la OEA. (4 de junio de 2002), en: [http://www.oas.org/xxxiiiga/espanol/documentos/docs\\_esp/AGcgdoc15\\_02.htm](http://www.oas.org/xxxiiiga/espanol/documentos/docs_esp/AGcgdoc15_02.htm) .



*desarrollo sin seguridad, no tendremos seguridad sin desarrollo y no tendremos ni seguridad ni desarrollo si no se respetan los derechos humanos.*"<sup>11</sup>

A lo largo del presente trabajo, el concepto de seguridad será utilizado en sentido acotado, es decir, asociado al área de las políticas públicas de defensa, que le son tributarias. Es decir, el término de seguridad, en sentido amplio, implica una amplia gama de políticas estatales elaboradas e implementadas desde las distintas carteras de un gobierno. Durante este trabajo, el concepto quedará circunscrito a las políticas públicas concurrentes para la defensa, no sólo en el sentido tradicional de la función, sino considerando también tareas subsidiarias como la participación de un país en operaciones de mantenimiento de la paz de Naciones Unidas.

2) Amenaza: Consideramos que una amenaza a la seguridad es una manifestación que formula un actor o actores, con el propósito de transmitirle a otro u otros, la intención o capacidad de producirle un daño a sus bienes o intereses. En esta conceptualización está implícita la existencia de una voluntad de producir un efecto buscado, y por lo tanto, la posibilidad de identificación de la fuente de la misma. El énfasis debe ser puesto aquí en la intencionalidad de aquellos a quienes se atribuye las amenazas.

Esta definición resulta útil para resaltar dos aspectos: en primer lugar, su diferenciación de otros problemas que, si bien tienen incidencia sobre la seguridad, no constituyen amenazas en sentido estricto; segundo, una aclaración en relación con la terminología comúnmente adoptada de "nuevas amenazas".

En relación al primer punto, para hacer la distinción conceptual, podríamos definir como *problema* -que tiene incidencia negativa sobre la seguridad, en tanto factores desestabilizantes-, a un asunto incierto y de difícil solución, cuya dimensión trasciende los límites de las fronteras nacionales, afectando los intereses de múltiples actores del sistema internacional. En este sentido, serían elementos derivados del propio funcionamiento del Sistema Internacional, no dependiendo ya directamente de la voluntad de un actor en particular, y no pudiendo identificar un foco responsable.

Considero que la distinción es útil a la hora de analizar las políticas a aplicar, y de ponderar aquellos factores que son susceptibles de ser modificados actuando sobre la voluntad de ciertos actores, y de los que no pueden ser contrarrestados a menos que se cambien las tendencias básicas del funcionamiento del Sistema Internacional.

Por ejemplo, es de esperar que amenazas como el terrorismo, el crimen organizado, sean susceptibles de solución (costosa, a largo plazo y con gran concertación política), a diferencia de aquellos problemas derivados del funcionamiento del Sistema, como son el crecimiento demográfico, las desigualdades entre las economías nacionales, el deterioro del medio ambiente, la escasez creciente de recursos, etc.

Un listado tentativo de los fenómenos, según la clasificación presentada, sería la siguiente:

---

<sup>11</sup> Organización de las Naciones Unidas: "Un concepto más amplio de la libertad: desarrollo, seguridad y derechos humanos para todos", *Informe del Secretario General A/59/2005*, Asamblea General, (marzo 2005), en: <http://www.un.org/spanish/largerfreedom/report-largerfreedom.pdf> .



Amenazas: provenientes de la voluntad de actores específicos.

- Terrorismo
- Narcotráfico
- Crimen organizado

Problemas: derivados del funcionamiento del Sistema Internacional.

- Deterioro del medio ambiente
- Escasez de recursos naturales y alimenticios
- Desigualdad de las economías nacionales
- Crecimiento de la población
- Migraciones

En relación a la segunda aclaración, considero que se denomina “nuevas amenazas” a las que más apropiadamente deberían llamarse amenazas no tradicionales, como son el terrorismo, el narcotráfico y el crimen organizado. Probablemente, con el adjetivo “nuevas” se pretenda significar que constituyen amenazas de carácter no estatal, y es en este sentido que son no tradicionales. No obstante, no son fenómenos nuevos en sí mismos, ya que vienen azotando a la región desde hace varias décadas, sino que lo “nuevo” es su contexto, forma e intensidad de manifestación.

Llegados a esta instancia, y habiendo explicado las premisas pertinentes, es momento de analizar las relaciones argentino-chilenas en materia de seguridad regional.

### **2.3. Desarrollo fáctico**

La idea que sustenta a este trabajo es que, dado el alto grado de evolución que presentan las relaciones argentino-chilenas en materia de defensa, y cuyo punto álgido se halla representado por la conformación de la Fuerza de Paz Binacional Cruz del Sur, ambos países deben continuar trabajando a fin de constituir el “núcleo duro” del sistema de seguridad subregional. Considero que la utilidad de poner énfasis en esta idea radica en el hecho de que, como en toda relación de cooperación, existen factores disonantes, y ambos países deben ser capaces de consolidar el vínculo en materia de seguridad, más allá de la existencia de dichos factores, para poder contribuir a la paz del Cono Sur en particular, y a la estabilidad mundial en general.

Como es sabido, las relaciones entre Argentina y Chile han transitado desde momentos prebélicos en 1978 hasta la creación de la Fuerza de Paz Combinada. El resultado del largo y sinuoso camino recorrido no fue producto del azar, sino fruto de la ejecución de políticas consensuadas, emanadas de actores con verdadera voluntad de cooperación.

Sin intención de adentrarnos en reseñas históricas ni detalles ampliamente conocidos, no debemos olvidar que es justo a partir de la década de los noventa que ambos países deciden desarrollar y consolidar sus relaciones bilaterales en materia de seguridad. Es así que se da el





inicio de un largo proceso de ejecución de Medidas de Confianza Mutua<sup>12</sup>, cuyos objetivos de mayor transparencia y entendimiento mutuo se alcanzan, por ejemplo, a través de las siguientes actividades:

- Publicación de los libros de la defensa.
- Intercambio de personal militar.
- Realización conjunta de actos de significación histórica, protocolar y cultural.
- Cooperación técnico-científica en materias de interés común.

Otras medidas con un mayor grado de institucionalización son:

a) Reuniones a nivel de Cancilleres y Ministros de Defensa:

Estos encuentros 2+2 se realizan una vez al año, en cada uno de los países alternativamente. Fueron instrumentadas en noviembre de 1995 y constituyen una oportunidad para que los Cancilleres y Ministros de Defensa acuerden líneas generales sobre distintos temas de interés bilateral vinculados a la defensa.

b) Reuniones del Comité Permanente de Seguridad (COMPERSEG):

El COMPERSEG, también establecido en 1995, contribuye a afianzar un cuadro de entendimiento de las posturas de cada país, al desarrollo de posiciones comunes y a generar canales de cooperación. Se reúne dos veces al año, en cada uno de los países alternativamente y las reuniones son presididas por los subsecretarios de Relaciones Exteriores y los subsecretarios de Guerra y Asuntos Militares.

c) Reuniones de consulta de los Estados Mayores Conjuntos y Específicos:

A nivel de los primeros, desde 1997 se realiza anualmente la Reunión de Interconsulta entre el Estado Mayor Conjunto argentino (EMC), el Estado Mayor de la Defensa Nacional chileno (EMDN). Además, a nivel de cada fuerza, también desde 1997, ambos ejércitos desarrollan en forma bianual Conferencias Bilaterales entre sus Estados Mayores para coordinar actividades específicas combinadas. Con el mismo fin, las armadas desarrollan anualmente, con sede alternada en cada país, sus Reuniones de Estados Mayores. Asimismo, las fuerzas aéreas anualmente desarrollan sus Rondas de Conversaciones entre los máximos niveles de sus respectivas conducciones.

d) Metodología estandarizada común para la medición de gastos de defensa:

Esta iniciativa, instrumentada en noviembre de 2001, fue inédita a nivel internacional y tuvo un gran impacto a nivel regional. Elaborada por la Comisión Económica para América Latina

---

<sup>12</sup> En términos de Francisco Rojas Aravena: *“Las medidas de confianza mutua (MCM) son acciones bilaterales y multilaterales destinadas a prevenir situaciones de crisis y de conflicto. Contribuyen a la comunicación entre los actores. Crean una atmósfera propicia para establecer un marco de entendimiento que objetive las percepciones de amenaza inmediata y eviten riesgos y elementos de sorpresa. Las MCM presuponen la existencia de diferencias de intereses y baja confianza en las relaciones; pero, a la vez, voluntad de evitar el enfrentamiento”*. Rojas Aravena, Francisc. “Las Medidas de Confianza Mutua y de Seguridad”, *FASOC*, Vol. 17, n.º 1-2 (enero-junio 2002), p. 33, en: <http://www.fasoc.cl/files/articulo/ART40f6fe828d7f3.pdf>.



(CEPAL), a requerimiento de los dos países, este mecanismo permite comparar los respectivos gastos en defensa.

La creación de una Fuerza de Paz Combinada merece un apartado, en tanto constituye el punto álgido de las relaciones bilaterales en materia de seguridad hasta el momento. Esta iniciativa pone de manifiesto el espíritu de entendimiento y cooperación entre ambas naciones. Se trata de la primera experiencia de construcción de una fuerza combinada entre dos naciones de la región.

Con la firma del acta en diciembre de 2005, los Ministros de Defensa de ambas naciones establecieron oficialmente la primera Fuerza de Paz Combinada (FPC) del continente, compuesta por militares argentinos y chilenos, concretando así lo dispuesto en el Protocolo de Entendimiento firmado por los dos países en Santiago, en agosto del mismo año. El documento establece un mecanismo de dirección política binacional y los criterios rectores para la organización de un Estado Mayor Conjunto Combinado para esta Fuerza.

Asimismo, la FPC quedará integrada al Sistema de Fuerzas de Reserva de las Naciones Unidas (UNSAS); es decir, se apunta a que la fuerza binacional actúe como una "stand-by force", preparada para ser desplegada sin demora en cualquier punto del planeta donde Naciones Unidas lo requiera.

Para comprender la importancia que reviste el hecho de la creación de dicha fuerza, vale destacar que el proyecto argentino y chileno es político y no sólo militar. Es decir, significa un cambio en la visión estratégica de ambos países. La iniciativa implica un salto cualitativo en la cooperación bilateral y en el fortalecimiento de las medidas de confianza mutua. Lo que debemos es resaltar la visión política común que se desprende de esta iniciativa. Argentina y Chile acuerdan en el más alto nivel político sus propias decisiones de defensa. Ambas naciones han logrado consolidar un área de cooperación efectiva al avanzar operativamente en la relación militar.

Llegados a instancia, resulta lícito que surja el interrogante en relación al rol de un actor fundamental del sistema subregional como es Brasil. Esta pregunta se da no sólo por el peso específico que tiene el país en sí, sino también en relación a su vínculo con Argentina dentro del Mercosur. Y es en virtud de ello que se introducirá una serie de posibles respuestas.

En primer lugar, y de un modo paradójico, el hecho de que la relación entre Argentina y Brasil no haya tenido el grado de conflictividad que si presentó nuestra historia con el país trasandino ha derivado en una más natural comunidad de intereses. Esto no significa que no se haya trabajado en la consolidación de relaciones en el área de la seguridad, sino que tal proceso se desarrolló de un modo más progresivo. Por ejemplo, un factor importante para dicha concurrencia fue el hecho de que se dieron casi en paralelo los respectivos procesos de redemocratización durante el primer quinquenio de la década del 80'.

Por supuesto que existen mecanismos institucionalizados para la regulación de las relaciones y medidas de confianza mutua, que también fueron establecidas entre ambos países. Uno de los más importantes a destacar es la Agencia Brasileño-Argentina de Contabilidad y Control de Materiales Nucleares (ABACC) creada en el año 1991. Los factores de concurrencia facilitaron cierto grado de estabilidad en el área de la seguridad que no suscitó mayores esfuerzos.



Una segunda línea argumental podría estar dada por un elemento idiosincrásico netamente brasileño: margen de maniobra. En términos de Luis Bitencourt: “*Brazil showed very little enthusiasm about joining new security arrangements. [...] Clearly, they were concerned that the redefinition of hemispheric security arrangements would create pressure for definitions, which would limit Brazil’s strategic options.*”<sup>13</sup>

Por su parte, Rosendo Fraga sostiene: “*...Brasil no ha demostrado demasiado interés en avanzar operativamente en la relación militar con Argentina, como sí lo ha demostrado Chile, que ha expuesto un interés político mucho mayor en dar pasos formales en la relación bilateral con nuestro país. Brasil prefiere no asumir compromisos que le quiten libertad de acción; ésa es una política histórica de Itamaraty...*”<sup>14</sup>

Por supuesto que esto no debe entenderse como una exclusión de Brasil del sistema de seguridad subregional, ni mucho menos. Claramente, Brasil forma parte del triángulo que debe dar estabilidad a la región.

Lo que sí debe ser resaltado es el alto nivel de compromiso y voluntad de cooperación que presentan Argentina y Chile actualmente, tomando en consideración el punto de partida conflictivo que ambos países debieron superar. Y es en este sentido que considero que constituyen el núcleo duro del sistema de seguridad subregional, en tanto lograron solucionar sus diferendos de forma pacífica. La fuerza del entramado nace de una real voluntad política de afianzamiento bilateral, llegándose a comprometer hasta un punto que hace eventualmente muy difícil retroceder.

Asimismo, puede presentarse una lectura emanada del realismo clásico y sostener que el alto grado de cooperación alcanzado entre Argentina y Chile en materia de defensa, es producto de la necesidad de equilibrar el poder de Brasil en la esfera subregional, y con proyección al ámbito global.

Es decir, puede argumentarse que el salto cualitativo plasmado en la conformación de una Fuerza de Paz Binacional Combinada refleja el intento por equilibrar el creciente rol asumido por Brasil en el ámbito subregional, principalmente al liderar la conformación del Consejo Sudamericano de Defensa en ciernes<sup>15</sup>.

En este sentido, recordemos que por definición una potencia regional está caracterizada principalmente por su capacidad de ejercer su poder en el ámbito regional, pero que se le atribuye la intención de proyectarlo hacia el ámbito global. Así, las potencias regionales desempeñan una función importante respecto a fomentar y garantizar la paz en el ámbito regional<sup>16</sup>. La potencia regional tiene que demostrar voluntad de ejercer ese papel y

<sup>13</sup> Bitencourt, Luis: “Latin American Security: Emerging Challenges”, en Flanagan, Stephen, Frost, Ellen and Kugler, Richard (eds.) (2001): *Challenges of the Global Century. Report of the Project on Globalization and National Security*, Washington D.C., National Defense University, vol. II, cap. 42, pp. 903-904.

<sup>14</sup> Fraga, Rosendo: “Este año será decisivo para el futuro de la región”, *Revista DEF*, Nº 5, Informe Especial (enero 2006), p. 4.

<sup>15</sup> Algunos autores consideran que Brasil utilizará al Consejo Sudamericano de Defensa como puente hacia el asiento permanente en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. Al respecto ver: Gratius, Susanne: “¿Hacia una OTAN sudamericana?. Brasil y el Consejo de Defensa Sudamericano”, *Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior (FRIDE)*, Programa Paz y Seguridad, Madrid (abril de 2008).

<sup>16</sup> La capacidad de implementar políticas de seguridad regional tiene importancia para la proyección global de las potencias regionales. Las posibilidades de un mayor protagonismo a nivel global de las potencias regionales dependen de hasta qué punto dominan y definen la agenda de políticas de seguridad en la región o hasta qué punto actores externos tienen influencia sobre la agenda de seguridad regional. Para ampliar, véase: Fritz, Barbara y Nolte, Detlef (2006): “Ein südamerikanischer Gegenpol zu den USA unter brasilianischer Führung?”,



poseer los recursos necesarios para llevar a cabo dicha política y, en caso de ser necesario, para imponer la paz<sup>17</sup>. Claramente, Brasil presenta una clara voluntad -además de capacidad- de ejercer el liderazgo a nivel regional, como así también de proyectarse a nivel global, manifiesto en su aspiración a ocupar un asiento permanente en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas.

Por último, conviene aclarar que la cooperación bilateral en materia de defensa entre Argentina y Chile es asimétrica. Existen déficits por superar y algunas dificultades, pero ninguna es insalvable ni es opaca la relación consolidada hasta el momento.

Un punto a considerar es, por ejemplo, las diferencias existentes en los niveles de equipamiento y material de las Fuerzas Armadas de ambos países. Chile, gracias a la Ley del Cobre -y a la voluntad política de la clase dirigente- dispone de fuertes recursos financieros para el mantenimiento y modernización de sus Fuerzas Armadas, lo cual les otorga una capacidad de disuasión creíble, necesaria para el mantenimiento y la consolidación de la cooperación con otros estados. Y aquí es donde la Argentina debe hacer una autocrítica y pensar qué política de defensa quiere llevar a cabo. Por ejemplo, para la realización de ejercicios combinados, es fundamental cierto tipo de equipamiento tecnológico que permita la interoperatividad con otro país. Si Argentina no se replantea con qué nivel de capacidad quiere dotar a sus Fuerzas Armadas, la cooperación se tornará difícil, dadas las necesidades de compatibilizar aspectos doctrinarios, logísticos, legales, de organización e interoperabilidad. Ritmos de avance distintos entorpecen la operacionalización. Por lo tanto, no debe dejar de avanzarse en una política de pasos sucesivos, los que reafirman las señales de voluntad política y de persistencia en el proceso de complementación e integración.

Es así como, dado el nivel alcanzado en las relaciones argentino-chilenas de seguridad, ambos países constituyen el eje estabilizador de la subregión, del cual deben emanar las políticas necesarias para lograr la paz subregional y contribuir así al equilibrio mundial.

### **3. Reflexiones finales**

Retomando el título que inspira este trabajo relativo al rol de las relaciones argentino-chilenas en materia de defensa y su contribución a la paz subregional, podemos reafirmar que las mismas deben constituir el núcleo duro del sistema estabilizador de la región, a partir del cual se logre conformar una red de intereses comunes lo suficientemente fuerte como para contrarrestar cualquier amenaza a la seguridad del cono sur.

En este punto cabe insistir en que, a pesar del carácter transnacional de las amenazas no convencionales, en tanto que dentro del Sistema Internacional es el estado el actor que detenta legítimamente el uso de la fuerza, dichas amenazas deberán ser neutralizadas a través de políticas consensuadas por los mismos.

Además, más allá del argumento de la globalización, no debemos olvidar que el impacto de sus variables, tanto las positivas como las negativas, es diferente según el punto del planeta que toque. De este modo, las amenazas no tienen igual grado de incidencia en todo

---

en: *Jahrbuch Internationale Politik 2003/2004*, Forschungsinstitut der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik, München, Oldenbourg-Verl.

<sup>17</sup> Nolte, Detlef: "Potencias regionales en la política internacional: conceptos y enfoques de análisis", *German Institute of Global and Area Studies (GIGA)*, Working Paper, n° 30 (octubre 2006).



el globo, sino que afectan de diferente manera según las regiones. Es por este motivo que consideramos que la mejor forma de establecer un ámbito de seguridad es por medio de la acción concertada de los países actuando en bloques.

Para la subregión del Cono Sur, creemos que las relaciones entre Argentina y Chile en materia de seguridad alcanzaron un punto de evolución tal que están en condiciones de constituir el “núcleo duro” a partir del cual debería consolidarse un sistema de seguridad subregional, capaz de contribuir a la paz mundial.

Y más allá de la retórica, quedó demostrado que, por medio de la conformación de una Fuerza de Paz Combinada, ambos países están convencidos de que el único camino viable para la humanidad es la cooperación para la resolución pacífica de los conflictos.