

Medidas de Confianza Mutua en el Cono Sur. Un modelo para la estabilidad regional*

Pedro Luis de la Fuente**

Este artículo trata acerca de las percepciones entre países. Se refiere a lo esencial de esas percepciones, y en definitiva a la creación de confianza.

Las Medidas de Confianza Mutua, también conocidas en español como Medidas para Fomentar la Confianza, e identificadas por la sigla CBMs (por *Confidence-building Measures*, su nombre en inglés), son acciones prácticas que tienen como objetivo crear actitudes de cooperación. Su propósito es generar, entre ex-enemigos o naciones en competencia, la noción de que la cooperación es posible y que es mejor que la confrontación. Establecen también la premisa que los intereses nacionales pueden también ser promovidos actuando con la otra parte en lugar de actuar contra ella. Fomentan la sensación de que los conflictos (especialmente los no intencionales o accidentales) pueden ser evitados si ambas partes adoptan medidas imparciales. Las CBMs alientan la percepción de que las estrategias de ganancia mutua (*win-win*), donde los acuerdos son beneficiosos para todos, son preferibles a los juegos de suma-cero, donde las ganancias de una parte constituyen pérdidas para la otra. Simultáneamente, las CBMs

* Una versión anterior de este artículo fue publicada por el Naval War College Strategic Research Department como *Research Memorandum* 11-95. Posteriormente, la *Naval War College Review* publicó la versión final en su edición Winter 1997, pp.36-65. El artículo ha sido traducido al español y actualizado. Las opiniones expresadas en él son responsabilidad del autor y no son necesariamente compartidas por la Armada Argentina.

** Capitán de Fragata de la Armada Argentina, Comandante de la Corbeta ARA *Parker*. Profesorado en Educación Universitaria (UB, Buenos Aires), Master of Science in Management (Salve Regina University, Rhode Island). Escuela de Guerra Naval (1991), desempeñándose como profesor en 1992-93. U.S. Naval War College, alumno del Naval Command College (1993-94), Investigador argentino en el Center for Naval Warfare Studies (1994-95).

permiten la interacción humana. Ayudan a conocer al oponente, a entender sus puntos de vista, y proveen el conocimiento mutuo que puede, en ocasiones, disminuir tensiones. Le dan un rostro al adversario, con todas las implicancias psicológicas que este hecho conlleva.

Las Medidas de Confianza Mutua han sido empleadas generalmente en Europa y en el contexto de la relación entre los Estados Unidos y la Unión Soviética. No obstante, en años recientes las relaciones entre dos países líderes en Sudamérica, Argentina y Brasil, han mostrado el surgimiento de aproximaciones cooperativas que se parecen mucho a las CBMs. La relación entre Argentina y Brasil ha evolucionado hacia la cooperación desde 1979, cuando se solucionaron las disputas acerca del aprovechamiento de la Cuenca del Río de la Plata. Recientemente, la cooperación en asuntos nucleares y el mercado común emergente han creado lazos más profundos entre ambos países, y han reducido la posibilidad de conflictos. Las Armadas de Argentina y Brasil comenzaron su acercamiento en 1978, cuando iniciaron los Operativos FRATERNAL. El intercambio de oficiales se convirtió en materia corriente, y en 1993 se alcanzó un hito significativo cuando aeronaves de la Aviación Naval Argentina operaron por primera vez desde el portaaviones Brasileño, el *Minas Gerais*.

La relación entre Argentina y el tercer actor importante en la región, Chile, ha evolucionado también favorablemente. Ambos países, próximos a la guerra en 1978, han resuelto la mayoría de sus problemas limítrofes, y existe actualmente una creciente integración económica. Este artículo se concentra en las oportunidades para generar interacción positiva entre las marinas de Argentina y Chile, interacciones que también pueden estimular mejoras en la relación entre las otras Fuerzas Armadas.

Comenzamos con una perspectiva general de la relación entre Argentina y Brasil, señalando iniciativas actuales que están mejorando la cooperación entre estos países. El artículo analiza después — luego de presentar los antecedentes históricos necesarios para entender la falta de confianza entre Argentina y Chile— los principales cambios producidos en el escenario estratégico entre las dos naciones, particularmente en las dimensiones política (diplomática) y económica. Extrayendo conclusiones de esa experiencia las trasladamos a la siguiente sección, que describe CBMs prácticas, a nivel de las Armadas, que podrían ser adoptadas entre Argentina y Chile para promover

MEDIDAS DE CONFIANZA...

confianza en el campo militar. Discutimos también el rol que terceros países podrían tener en el proceso, y concluimos analizando las perspectivas de cumplimiento de las medidas propuestas.

Las circunstancias son favorables ahora para adoptar medidas cooperativas diseñadas para generar confianza entre Argentina y Chile. La reciente solución de la mayoría de los problemas limítrofes a través de la negociación, la creciente interacción económica, y las actitudes positivas de los gobiernos proveen colectivamente un marco en el cual es posible mejorar las relaciones y disminuir tensiones. La estabilidad en la región es también importante para la armada de los Estados Unidos, que mantiene buenas relaciones con ambas Armadas regionales, y se ejercita con ellas anualmente. El Cono Sur es un área particularmente importante para la U.S. Navy en el contexto de posibles operaciones en proximidades de los pasajes australes, que son controlados por las Armadas de Argentina y Chile.

Argentina y Brasil: Medidas de Confianza Mutua en acción

La creación de confianza es generalmente entendida como un enfoque que emplea medidas de cooperación diseñadas deliberadamente. Las Medidas de Confianza Mutua (CBMs) o las Medidas de Confianza y Seguridad Mutuas (CSBMs) tienen como propósito clarificar las intenciones militares de los Estados, reducir incertidumbres acerca de actividades militares potencialmente amenazantes, y reducir las oportunidades para ataques sorpresivos o el uso coercitivo de la fuerza militar. Ambos términos tienen aproximadamente el mismo significado y han sido usados indistintamente. No incluyen reducciones de fuerzas, las que pertenecen específicamente a la esfera del control de armamentos.

Los acuerdos de creación de confianza no pueden por ellos mismos prevenir ataques deliberados. No obstante, constituyen medios efectivos para reducir conflictos accidentales. Al mismo tiempo, proveen bases para mejorar el entendimiento y crear confianza entre previamente desconfiados vecinos.

Argentina y Brasil fueron rivales y competidores durante siglos. Sus diferencias datan de sus orígenes, habiendo sido Argentina parte de la corona española y Brasil de la portuguesa. Los dos países del Nuevo Mundo reflejaron en sí mismos las rivalidades que sus madres patrias tuvieron durante los siglos diecisiete y dieciocho.

MEDIDAS DE CONFIANZA...

Una de las cuestiones más conflictivas entre ellas fue el control del Río de la Plata, con Portugal tratando de establecerse en la ribera Este del río, encontrando la oposición constante de España. Las disputas por este territorio continuaron después de la emancipación de lo que es hoy Argentina, y provocaron una guerra entre Argentina y Brasil en 1825. La guerra terminó en 1828; como consecuencia del tratado de paz se creó la República Oriental del Uruguay, como un Estado independiente en un área que nunca pertenecería a Argentina ni tampoco a Brasil, impidiendo de este modo el control completo del Río de la Plata por Argentina.

La guerra de 1825-1828 fue la única librada entre ambos países. En realidad, en 1865, Argentina y Brasil, junto con Uruguay, pelearon juntos la Guerra de la Triple Alianza contra Paraguay. Por el resto del siglo ambos países continuaron sus propios caminos, resolviendo los problemas que se presentan entre países vecinos. Los conflictos limítrofes se resolvieron mediante arbitrajes, sin mayores incidentes. A principios del siglo veinte la situación cambió. Paulatinamente, cada país comenzó a ver al otro como un competidor, un oponente en varias áreas, e incluso como un posible enemigo.¹ Durante muchos años la posibilidad de conflicto entre Argentina y Brasil fue un caso de estudio clásico en los estados mayores militares y en las escuelas de guerra de ambos países. La ubicación y distribución de medios militares reflejaba esta línea de pensamiento. Las dos naciones eran las más poderosas de Sudamérica. Las ventajas atribuibles a Brasil debido a su mayor tamaño y población eran contrabalanceadas por el desarrollo económico y social de Argentina. No obstante, en la década de 1960 Brasil comenzó un período de crecimiento económico extraordinario que, a los ojos de Argentina, desafiaba el balance de poder en la región.

La rivalidad y desconfianza entre Argentina y Brasil fueron expuestas en muchos foros internacionales, y eran demostradas por los continuos esfuerzos realizados por ambos países para expandir sus respectivas áreas de influencia en la región, obteniendo el apoyo de otros actores, principalmente Bolivia, Paraguay y Uruguay. Las obras de ciertos estrategas reflejan esta rivalidad, describiendo ejes estratégicos englobando las alianzas: Brasil, Chile y Ecuador por un lado; Argentina

¹ Julio C. Carasales, *National Security Concepts of States: Argentina* [en adelante *National*] New York: United Nations, 1992, p. 72.

y Perú por el otro, con el resto de los países orbitando de uno a otro eje, de acuerdo con sus intereses particulares del momento.

Otra fuente de preocupación era la situación de las relaciones con los Estados Unidos. En este aspecto Brasil estaba claramente favorecido, debido a su participación en la Segunda Guerra Mundial y también debido a la actitud argentina de oponerse —e incluso a veces disputar— el liderazgo de los Estados Unidos en la región. La relación especial entre Brasil y los Estados Unidos en materia militar, que aumentaba las capacidades operativas de las Fuerzas Armadas brasileñas, fue percibida por Argentina como un factor desestabilizador.

Pese a ello, existieron intentos esporádicos de promover cooperación, que no produjeron resultados inmediatos pero que abrieron la senda para nuevas iniciativas. A fines de los años '60 nuevas percepciones acerca de Latinoamérica como región, y nuevas consideraciones en Buenos Aires acerca de las relaciones que Argentina debería mantener con sus vecinos, produjeron cambios. Algunos dicen que en ese momento comenzó un nuevo proceso; ciertamente, a pesar del nacionalismo de la vieja guardia, en ambos países los vientos de cambio predominaron sobre el pensamiento geopolítico. No obstante, un problema interfería sobre el enfoque que poco a poco era considerado por Argentina y Brasil como correcto para la relación entre ambos países: la controversia sobre el uso de los recursos naturales compartidos. El problema en particular era la construcción de plantas hidroeléctricas en los ríos de la Cuenca del Plata, especialmente sobre el río Paraná. Brasil había decidido construir, con Paraguay, una monumental represa en Itaipú, cerca del límite con Argentina. El proyecto presentaba potenciales desventajas para los países aguas abajo, específicamente al limitar la factibilidad de construir represas rentables y eficientes en el mismo río. En foros internacionales Argentina luchó por el reconocimiento de que, en cursos de aguas internacionales, los países de aguas abajo deben necesariamente ser consultados antes que proyectos de construcción que puedan afectarlos sean llevados a cabo. Brasil se opuso a la idea, manteniendo que su obligación se limitaba solamente a tomar todas las precauciones necesarias para evitar daños a los países aguas abajo y, en caso de que esos daños ocurrieran y fueran apreciables, a proveer adecuada compensación.²

² *Ibid.*, p. 74.

Esta disputa acerca del uso de los recursos naturales compartidos dañó las relaciones entre Argentina y Brasil durante casi una década. Finalmente, en 1979, se alcanzó un acuerdo tripartito entre Argentina, Brasil, y Paraguay. No satisfizo plenamente a nadie, pero permitió que se reiniciaran proyectos cooperativos.

La dimensión política: El acercamiento nuclear. El acuerdo de 1979 hizo posible en 1980 la visita del Presidente de Brasil a la Argentina —la primera en cuarenta y cinco años— en el curso de la cual se firmaron varios acuerdos y tratados, siendo los más importantes en el campo de la cooperación nuclear (fue en 1978, anticipándose a esos cambios, que la Armada Argentina y la Marina del Brasil iniciaron un ejercicio bilateral que constituyó el principio de la excepcional y exitosa asociación que examinaremos luego). Cuando dos presidentes democráticamente elegidos —Raúl Alfonsín en Argentina y José Sarney en Brasil— asumieron sus cargos, aparecieron nuevas oportunidades, y el apoyo popular brindado a ambos hizo posible una nueva era en las relaciones entre los dos países.

El 30 de noviembre de 1985 los presidentes se reunieron en Foz de Iguaçu, Brasil, para hacer pública una *Declaración Conjunta sobre Política Nuclear*. En realidad, “el paso de rivalidad a cooperación en el campo nuclear no fue un fenómeno aislado que ocurrió mientras el antagonismo prevalecía en otros sectores”.³ La Declaración Conjunta fue seguida por la firma el 31 de julio de 1986, en Buenos Aires, del Acta de Integración Argentino-Brasileña, con doce protocolos de cooperación y asistencia mutua. Desde entonces numerosos documentos han sido firmados, y otros muchos acuerdos han entrado en vigor. Varios documentos han constituido reafirmaciones conjuntas del carácter pacífico de los programas de energía nuclear argentino y brasileño, del fortalecimiento de la confianza mutua, uso compartido de avances técnicos, posibilidades de expandir la cooperación en asuntos nucleares a otros países de Latinoamérica, coordinación de una política exterior común en la esfera de la energía nuclear, y preocupación compartida por la paz y seguridad en la región.

El 28 de noviembre de 1990 fue firmada la *Declaración sobre Política Nuclear Común Argentino-Brasileña* por dos nuevos presiden-

³ Julio C. Carasales, *Argentina and Brazil: Nuclear Non-Acquisition and Confidence-Building*, en *Disarmament*, vol. XV, no. 3, 1992, p. 94.

MEDIDAS DE CONFIANZA...

tes, nuevamente en Foz do Iguaçu. Contiene medidas aplicables a todas las actividades nucleares de ambos países. El *Acuerdo Bilateral para el uso exclusivamente pacífico de la Energía Nuclear*, ratificado por ambos países en 1991, creó un sistema común de contabilidad y control de materiales nucleares, a ser administrado por la Agencia Brasileño Argentina de Contabilidad y Control de Materiales Nucleares (ABACC). Con sede en Río de Janeiro, la Agencia ha establecido procedimientos para identificar y controlar todos los materiales nucleares y facilidades nucleares en ambas naciones (incluyendo las conflictivas plantas de enriquecimiento). Argentina, Brasil, y la ABACC han negociado también lo que se conoce como el *Acuerdo Cuatripartito* con la Agencia Internacional de Energía Atómica (IAEA), para aplicar la totalidad de las salvaguardias de la IAEA a todos los materiales y equipamiento nucleares. El acuerdo vincula los procedimientos de contabilidad e inspección de la ABACC y de la IAEA, brindando de ese modo respaldo internacional al sistema de control bilateral. Entró en vigor en marzo de 1994.

Otro paso importante en el ámbito de no proliferación fue iniciado por los presidentes Carlos Saúl Menem y Fernando Collor de Melo el 14 de febrero de 1992, cuando propusieron una serie de enmiendas diseñadas para facilitar la aceptación argentina y brasileña del Tratado de Tlatelolco, que establece una zona libre de armas nucleares en Latinoamérica. Ambas naciones habían elegido permanecer fuera del tratado, que había sido ratificado por todos los otros países latinoamericanos, excepto Chile y Cuba. Las enmiendas propuestas fueron adoptadas por los países miembros del Tratado de Tlatelolco en agosto de 1992 y subsecuentemente el tratado fue ratificado por Chile y Argentina, que se convirtieron en miembros plenos el 18 de enero de 1994.⁴ El Congreso brasileño completó su aprobación el 16 de mayo de 1994, y el instrumento de ratificación fue depositado el 30 de mayo de 1994.

En el campo de pruebas nucleares Argentina y Brasil cambiaron conjuntamente, en 1991, sus políticas previas favoreciendo las llamadas "explosiones nucleares pacíficas". Ambos países aceptaron la pers-

⁴ Jose Goldemberg y Harold A. Feiveson, *Denuclearization In Argentina and Brazil*, en *Arms Control Today*, March 1994, pp. 10-4. Para el Tratado de Tlatelolco, ver Mark E. Rosen (Cdr., USN), *Nuclear-Weapons-Free Zones*, en *Naval War College Review*, Autumn 1996, esp. p. 45.

MEDIDAS DE CONFIANZA...

pectiva de que no hay diferencias significativas entre explosiones nucleares pacíficas y militares, y al hacer esto eliminaron cualquier justificación para desarrollar un programa de pruebas como parte de políticas domésticas. El resultado fue otra importante medida de no proliferación.

Argentina y Brasil han iniciado también acciones para adecuar sus políticas, en conformidad con las normas internacionales de control de exportaciones nucleares. Argentina se incorporó al Régimen de Control de Tecnología Misilística en 1993 y al Grupo de Abastecedores Nucleares en 1994. Se espera que el Congreso brasileño complete la legislación acerca de las exportaciones, permitiendo que Brasil también se incorpore a ambos grupos.

Argentina y Brasil se han incorporado también a iniciativas recientes, regionales e internacionales, para prohibir las armas químicas y biológicas. Con Chile, firmaron la *Declaración Conjunta sobre la Prohibición Total de las Armas Químicas y Biológicas*, conocida como *Acuerdo de Mendoza*, en Mendoza, Argentina, el 5 de septiembre de 1991. En el Acuerdo los países declaran su compromiso total de no desarrollar, producir, adquirir, almacenar, retener, transferir o usar armas químicas o biológicas.⁵ Argentina ratificó además el Tratado sobre la No Proliferación de las Armas Nucleares en 1995, antes de la Conferencia para la Extensión y Revisión del mismo. En Brasil, la cuestión de la ratificación está todavía siendo discutida.

La dimensión económica: Mercosur. En 1986 los presidentes Alfonsín y Sarney firmaron un importante pacto comercial, comprometiéndose a sus países en la creación del Mercado Común del Cono Sur (Mercosur) para 1995. Los aspectos políticos de las medidas de confianza mutua y colaboración en asuntos nucleares, comenzadas el año anterior, estuvieron ahora firmemente integradas en un contexto más amplio de cooperación económica. En 1991, con la firma del Tratado de Asunción, se dió origen jurídico al Mercosur.

A pesar de las dificultades económicas enfrentadas por ambos países y de las transiciones políticas que tuvieron lugar con las transferencias de gobierno en Argentina y Brasil, prevaleció el compromiso de integración económica, y el 1 de enero de 1995 el Mercosur (con Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay como participantes) fue

⁵ *United Nations Document A/46/463, annex*, reproducido en *Disarmament*, vol. XV, n°. 1, 1992, pp. 132-3.

oficialmente establecido. En la actualidad está promoviendo el intercambio económico entre los cuatro signatarios y otros países de la región, incluyendo Chile, Perú y Bolivia, quienes han expresado interés en adherirse. El 25 de junio de 1996 Chile firmó un acuerdo con los miembros del Mercosur para formar una Zona de Libre Comercio. El acuerdo entró en vigor el 1 de octubre de 1996.

Las Armadas: Amistad y Cooperación. Las primeras operaciones combinadas entre las marinas de Argentina y Brasil tuvieron lugar en 1932, cuando el Presidente Agustín P. Justo visitó Brasil como invitado del Presidente Getulio Vargas. El Presidente Justo viajó a Río de Janeiro embarcado en una unidad de la flota argentina. Los ejercicios realizados por las dos flotillas en esa ocasión, en aguas brasileñas, son considerados un hito en la historia de las operaciones combinadas entre las marinas. Sin embargo, iban a transcurrir muchos años y cambios en el clima político hasta alcanzar el grado actual de cooperación entre las Armadas de Argentina y Brasil.

La asociación entre las dos marinas ha mantenido paralelismo con la relación entre los países. Ambas marinas mantuvieron el intercambio de oficiales recién graduados en los viajes de instrucción, pero el programa fue estropeado por dudas y sospechas de ambas partes, acerca de las intenciones del otro país. No obstante, el conocimiento personal y la dimensión humana resultante de los intercambios han producido amistades que han perdurado, ayudado a superar las dudas, y facilitado la comunicación entre las marinas.

En 1967 se estableció entre Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay el Área Marítima del Atlántico Sur, conocida como AMAS. Su propósito es controlar el tráfico marítimo en el Atlántico Sur, siguiendo los modelos post Segunda Guerra Mundial. La actividad primaria de la organización es el intercambio de información. La información obtenida es procesada y usada por las marinas para monitorear y controlar sus áreas de responsabilidad. El AMAS sirve también como un instrumento de coordinación de políticas, en el desarrollo de doctrina y procedimientos combinados, y como fuente de educación y adiestramiento común en asuntos de control marítimo. El acuerdo preve que un oficial de las Armadas argentina, brasileña o uruguaya actúe como coordinador, rotando el puesto cada dos años. El título de "coordinador" fue cuidadosamente elegido en lugar del de "comandante" para mostrar que el acuerdo debería funcionar como un mecanismo

combinado de monitorco más que como una capacidad de combate. La percepción es que el AMAS provee tranquilidad acerca del carácter pacífico de la actividad en el Atlántico Sur, reduce la probabilidad de conflicto en aguas regionales, y provee una importante oportunidad para instancias de negociación entre las marinas de los países involucrados.⁶

En 1978 las Armadas de Argentina y Brasil realizaron un nuevo ejercicio combinado; hoy, la cooperación entre ellas ha alcanzado su punto más alto. Ni argentinos ni brasileños consideran los lazos entre sus marinas "medidas de confianza mutua", pero de hecho ellos son un vehículo para promover confianza, dado que establecen relaciones y crean confianza entre profesionales trabajando juntos, sin importar su nacionalidad.

Consideremos en detalle el tipo de actividades navales que reflejan —al mismo tiempo que contribuyen a lograr— mayor confianza mutua entre Argentina y Brasil. Ellas incluyen dos programas de intercambio, dos operaciones bilaterales, y ejercicios multilaterales adicionales.

El primer programa es el intercambio de oficiales jóvenes. Una de las mejores inversiones para el futuro es la designación de oficiales recién graduados (guardiamarinas en Argentina, segundos tenientes en Brasil) para participar en el viaje de instrucción de la otra marina. El viaje dura de cuatro a seis meses, y los expone a otra cultura a una edad en la que están en proceso de formación y son influenciables. El oficial de intercambio debe aprender una lengua extranjera, pero dado que las diferencias entre el español y el portugués no son tan grandes, puede comunicarse desde el principio con tan sólo un leve esfuerzo. Su objetivo es hacer amigos, no obtener información o evaluar la otra marina. No hay aspectos tácticos complicados a ser discutidos, no hay diferencias en asuntos de política exterior a ser resueltas. Es sólo (y fundamentalmente) la interacción humana la que mide el éxito o fracaso del intercambio. Los amigos obtenidos durante esta experiencia serán valiosos contactos durante la carrera naval que está recién iniciándose. En el futuro habrá escuelas, ejercicios, y visitas a puertos en las que un amigo podría estar involucrado. El amigo en la otra marina será la persona a quien llamar, contactar o visitar cuando más tarde aparezcan dificultades. Los oficiales partici-

⁶ Rut Diamint, *Regional Security and Confidence-Building Measures: The Argentine Perspective*, en *Confidence-Building Measures in Latin America: Central America and the Southern Cone*, Washington, D.C.: Stimson Center, 1995, p. 26.

MEDIDAS DE CONFIANZA...

pantes del intercambio tendrán la invalorable ventaja del conocimiento personal y de las experiencias compartidas. Además, un oficial de intercambio muestra su cultura, educación, y habilidades navales a un grupo en el que será especialmente observado y apreciado. Las Armadas de Argentina y Brasil han enviado sus oficiales para participar en los viajes de instrucción de la otra marina desde hace muchos años. Ambos países consideran que este intercambio es una inversión que continuará brindando beneficios en las relaciones futuras entre las Armadas.

El segundo programa de intercambio se efectúa con oficiales de jerarquía intermedia, entre las escuelas de guerra naval; es un enfoque similar, pero en una etapa diferente de la carrera. Todos los años cada marina envía un oficial en la jerarquía de capitán de corbeta, graduado en su propia escuela de guerra, a la institución de la otra marina, para cursar el año académico con sus equivalentes de la marina anfitriona, y normalmente con invitados de otras marinas. El propósito no es sólo la interacción humana sino también compartir diferentes enfoques sobre asuntos navales. Estos alumnos han completado la fase técnica de sus carreras. Han sido exitosos en el campo táctico y han desarrollado las habilidades necesarias para el comando en el mar. La mayoría de ellos ya han sido comandantes. Ahora se encuentran en el nivel de la estrategia operacional, abiertos asimismo a consideraciones estratégicas, beneficiándose de la variedad de enfoques y experiencias brindadas por oficiales de diversos países. Este intercambio se produce en el momento y lugar apropiados para comenzar a desarrollar operaciones navales multilaterales. La currícula común y los escenarios regionales sustentan alianzas y coaliciones. Las oportunidades proporcionadas por el contacto con oficiales de otras naciones ayuda a construir la "interoperabilidad mental" que permitirá a los participantes conducir futuras operaciones multinacionales en el mar.⁷

Ambas marinas han asignado gran importancia a la continuidad de los dos programas de intercambio, y seleccionan especialmente los oficiales que asignan a ellos.

Los dos ejercicios bilaterales importantes son el Operativo FRA-

⁷ Enrique Molina Pico (AL, Armada Argentina, Jefe de Estado mayor), citado en Margaret Daly Hayes et al., *Future Naval Cooperation with Latin America: Final Report*, Center for Naval Analyses [CNA] Research Memorandum [CRM] 94-63.10 (Alexandria, Va.: August 1994), p. 43.

MEDIDAS DE CONFIANZA...

TERNO y la Operación ARAEX. El FRATERNAL (entre hermanos) ha sido realizado anualmente desde 1978, un año en aguas argentinas y al año siguiente en aguas brasileñas. Los países envían algunos de sus mejores buques, para trabajar en grupos de tarea mixtos, y se aprovecha la oportunidad para realizar visitas a puertos, efectuar seminarios sobre temas profesionales, y desarrollar actividades sociales que aumentan el conocimiento y la estima entre los participantes.

Exceptuando unas pocas interrupciones causadas por problemas de presupuesto, el ejercicio ha sido un exitoso y continuado ejemplo de cooperación naval. El FRATERNAL se caracteriza por el planeamiento combinado, la rotación de las tareas de comando entre ambos países, y la presencia de observadores en buques del otro país. La operación ha producido también esfuerzos combinados para resolver problemas técnicos de compatibilidad, tales como el intercambio automático de datos tácticos entre buques. Otros programas de investigación y desarrollo para aumentar la interoperabilidad están en estudio.

En 1993 se expandió el alcance del FRATERNAL, en lo que se considera un hito en la relación entre las marinas. Ese año el portaaviones argentino, ARA 25 *de mayo*, estaba en reparaciones generales para modernizar su planta propulsora, pero la Armada Argentina había recibido aeronaves antisubmarinas remotORIZADAS y deseaba probarlas en el mar. La manera que se encontró para evaluar su performance fue operar con ellas desde el portaaviones brasileño, el *Minas Gerais*, en aguas argentinas. La operación fue bautizada ARAEX. Poner un portaaviones a disposición de otra marina para la prueba de sus aeronaves es un gesto poco usual en la arena internacional, y debe ser considerado un gran logro en la interoperabilidad entre las marinas. Señala además el grado de confianza mutua alcanzado en las operaciones combinadas bilaterales. La enseñanza importante reside en los beneficios logrados a través de actitudes de ganancia mutua: usando el portaaviones brasileño la Armada Argentina pudo evaluar sus aeronaves en el mar, ganando experiencia y conservando capacidades difíciles de mantener sin operar desde portaaviones; usando las aeronaves argentinas, la Marina del Brasil aumentó su experiencia en la operación de aviación antisubmarina de ala fija, y desarrolló capacidades necesarias para operaciones en coaliciones. Lo más importante es que ambas marinas compartieron la experiencia, disfrutaron la operación, aprendieron y se ejercitaron juntas. Ninguna de ellas vió en la otra un

MEDIDAS DE CONFIANZA...

competidor, un enemigo, ni siquiera un rival. Ambas se beneficiaron en el largo plazo, creando "espacios" para trabajar juntas en operaciones futuras en la región, compartiendo medios y experiencia.

En 1994 se repitió la Operación ARAEX. No sólo operaron aeronaves antisubmarinas desde el *Minas Gerais*, sino que por primera vez un avión de ataque, un Super Etendard argentino, hizo un enganche al aterrizar en el buque brasileño, durante prácticas de "toque y siga".⁸ No pudo efectuarse el catapultaje desde el portaaviones, pero la idea está siendo considerada para futuras operaciones. En 1995 y 1996 se realizaron ARAEX, aumentando cada vez la interoperabilidad de los medios empleados y la complejidad de las operaciones realizadas. ARAEX 1997 está actualmente en la fase de planeamiento.

Para el futuro se prevé la expansión de operaciones multilaterales. Por ejemplo, la operación UNITAS, un ejercicio bilateral entre la U.S. Navy y cada marina de Sudamérica, ha sido conducido anualmente desde 1960, y es el ejercicio de la marina estadounidense que ha sido ejecutado en forma continua por más tiempo.⁹ Cada país es responsable de la preparación de la fase que se ejecuta en sus propias aguas, y a menos que decida invitar a otra marina a participar, no se aceptan terceras partes. Durante los últimos años, sin embargo, las Armadas de Argentina y Brasil han invitado observadores y unidades de superficie de la otra marina a participar de sus respectivas fases del UNITAS, ampliando el espectro del ejercicio y haciendo más redituable el adiestramiento.

Además, en 1993 las Armadas argentina y sudafricana iniciaron un ejercicio bilateral llamado ATLASUR, realizado en aguas argentinas. El ejercicio fue repetido en mayo de 1995 en aguas sudafricanas; las Armadas de Brasil y Uruguay fueron invitadas a participar, y sus buques operaron en forma combinada con buques argentinos y sudafricanos. En los buques argentinos se encontraban embarcados observadores de la Armada Paraguaya.

El ejercicio se realiza cada dos años. Fue efectuado en abril de 1997, nuevamente en aguas sudafricanas. Unidades de las Armadas

⁸ No era lo planeado. El aterrizaje no fue intencional, y se produjo porque el gancho de la aeronave enganchó inadvertidamente en los cables de frenado. No obstante, el incidente abrió nuevas posibilidades de cooperación.

⁹ Margaret Daly Hayes et al., *Future Naval Cooperation With Latin America: Program Descriptions and Assessment*, CRM 94-64 (Alexandria, Va.), p. 44.

MEDIDAS DE CONFIANZA...

de Argentina, Brasil, Sudáfrica y Uruguay operaron juntas, y participaron posteriormente de las celebraciones del 75° Aniversario de la Armada Sudafricana. En razón de los acuerdos realizados entre las Armadas, los buques de Argentina, Brasil y Uruguay fueron y regresaron juntos de Sudáfrica, aprovechando los tránsitos para adiestrarse como un grupo de tarea combinado. La Armada de Paraguay embarcó observadores en los buques argentinos. Como consecuencia del éxito alcanzado, está previsto realizar en 1999 el ATLASUR IV, esta vez en aguas brasileñas.

¿Cuándo es posible la cooperación ?

La mejora en las relaciones entre Argentina y Brasil fue posible al ser resuelto el último asunto conflictivo relacionado con el nacionalismo territorial, en este caso el derecho soberano de usar un río que atraviesa territorio propio. Podría argumentarse que fue solucionado de manera imperfecta; sin embargo, después de la firma del tratado de 1979 se produjeron cambios en las actitudes. La inquietud argentina de que Brasil pudiera cambiar el flujo de agua para secar o inundar el río, y la preocupación brasileña de que Argentina pudiera interrumpir el tráfico comercial disminuyeron. Fueron lentamente reemplazadas por la percepción de que quizá las cosas no fueran ni blancas ni negras, y de que de la cooperación para usar mejor el río podría surgir un beneficio mayor. La buena voluntad para aumentar la cooperación entre los países, maximizando las fortalezas de cada uno de ellos en aproximaciones integradoras, reemplazó la antigua desconfianza y envidia.

¿Hubiera sido posible la cooperación sin resolver los problemas limítrofes? Parecería que no. Los países que tienen problemas pendientes entre ellos no desean caminar juntos el sendero de la integración. La carga de sospecha es tan pesada, y la desconfianza tan grande, que al final cualquier intento de cooperación es infructuoso. Da la impresión que sólo cuando las disputas fronterizas han sido resueltas, países vecinos con culturas similares pueden transitar el camino de la cooperación. El motivo podría ser algo que constituye una constante cultural en Sudamérica, el alto valor atribuido al territorio.

Sin embargo, la experiencia de Argentina y Brasil demuestra que esos desafíos pueden ser superados. Con los problemas de fronteras resueltos, la integración puede comenzar. Es un proceso lento y difícil, pero alcan-

MEDIDAS DE CONFIANZA...

zable. Estableciendo y cumpliendo inicialmente objetivos de poca importancia, los líderes de ambos países perciben éxitos que los alientan a continuar, a promover mayor confianza y a profundizar la integración.

Debido a que Argentina y Brasil resolvieron sus problemas limítrofes otro avance positivo fue posible: las salvaguardias para los programas nucleares de ambos países. Esto condujo a esfuerzos más amplios para obtener tranquilidad acerca de las intenciones reales del otro actor en el campo de la energía nuclear. En este riesgoso proceso, el problema principal fue cómo estar razonablemente seguro de que el otro país no estaba tratando de producir armas nucleares. Como fue explicado en un análisis:

Las autoridades en ambas naciones llegaron a percibir los beneficios potenciales de reducir las tensiones generadas por sus respectivos programas nucleares. Aunque el conflicto militar fue considerado altamente improbable, una competencia militar sostenida con una dimensión nuclear podría haber sido económicamente ruinosa para los países, los que ya enfrentaban desafíos económicos severos. Además, la competencia nuclear militar podría haber iniciado una reacción en cadena en Latinoamérica, exacerbando rivalidades tradicionales y avivando la tensión regional...

No obstante, la decisión argentino-brasileña de descartar políticas largamente mantenidas e ingresar en el régimen de no proliferación nuclear fue primariamente el resultado de un proceso bilateral propio, más que una respuesta directa a presión externa. Surgió de la convicción por parte del liderazgo de ambas naciones que, cualesquiera sus diferencias, no existía justificación para poseer armas nucleares, y que incluso la posesión de los llamados explosivos nucleares pacíficos podría perturbar las relaciones bilaterales y desestabilizar la paz y seguridad de toda la región. Consecuentemente, las dos naciones emprendieron el proceso de hacer sus programas nucleares mutuamente transparentes y de crear confianza, dentro del contexto de iniciativas más amplias para la cooperación económica bilateral y en el Cono Sur. La presión externa ejercida por los Estados proveedores de tecnología nuclear y por la IAEA influyeron en el proceso, pero solamente de manera marginal, no fue nunca el factor determinante.¹⁰

¹⁰ John R. Redick, Julio C. Carasales, y Paulo S. Wrobel, *Nuclear Rapprochement: Argentina, Brazil, and the Nonproliferation Regime*, en *The Washington Quarterly*, Winter 1995, pp. 107-

MEDIDAS DE CONFIANZA...

Argentina y Brasil necesitaron interrumpir una carrera armamentista nuclear mientras continuaban sus respectivos programas nucleares. El éxito alcanzado muestra que la transparencia, verificación y credibilidad pueden ser efectivas para crear la confianza necesaria.

El funcionamiento efectivo de las instituciones en los países es un pre-requisito para las CBMs. En el marco de esas instituciones, las medidas aparecen como legítimas, predecibles, y congruentes con las políticas nacionales. Legitimidad, confiabilidad, y cumplimiento en el largo plazo son factores fundamentales en el proceso de crear confianza. La existencia de gobiernos democráticos en Argentina y Brasil proveyó legitimidad a las decisiones adoptadas y apoyó la presunción de que los acuerdos alcanzados no serían modificados en el futuro de un modo que pudiera afectar a la otra parte. El respaldo por parte de ambos congresos de los instrumentos de la relación fue un factor importante, dado que de ese modo no sólo el partido en el poder sino también la oposición resultaron involucrados en el acuerdo, proveyendo amplio apoyo a la integración y haciendo las decisiones más duraderas.

Argentina y Chile: antecedentes históricos

El desarrollo de confianza y la creciente cooperación entre Argentina y Brasil ofrecen muchas oportunidades y enseñanzas —y, lo que es más importante, motivos para tener esperanzas— acerca de las posibilidades de mejorar las relaciones entre Argentina y Chile. ¿Cómo han afectado las rivalidades y desconfianza las relaciones entre estos vecinos del Cono Sur? ¿Qué puede hacerse ahora en ambos países para promover sus intereses comunes?

Para el lector no sudamericano, una buena comprensión de los problemas comienza considerando la historia común y la geografía compartida de Argentina y Chile, por cuanto esos factores han brindado beneficios e inconvenientes. Ambos países están ubicados en la zona Sur de Sudamérica, lado a lado, Argentina enfrentando el Océano Atlántico y Chile enfrentando el Pacífico. La cordillera de los Andes constituye al mismo tiempo una barrera y una frontera, con el límite entre ambos países extendiéndose por más de cinco mil kilómetros. Países en esa posición están condenados por el determinismo geográfico, parecería, a elegir entre desarrollar buenas relaciones o pelear para siempre.

MEDIDAS DE CONFIANZA...

Argentina y Chile pertenecieron ambos a la Corona Española pero fueron administrados durante el siglo diecinueve por diferentes dependencias, respectivamente el Virreynato del Río de la Plata y la Capitanía General de Chile. A medida que transcurrió el tiempo las jurisdicciones de esas dependencias cambiaron y lo mismo ocurrió con sus límites, produciendo lo que luego constituyó la principal fuente de conflicto entre las dos nuevas naciones. Ambos reclamaron derechos sobre los mismos territorios, como herederos de la misma madre patria, y la falta de demarcación produjo continuas fricciones. Esta situación fue bastante común en los países surgidos de las colonias españolas.

Investigaciones realizadas por Carlos Escudé muestran que en América Latina un factor cultural importante que se opone a la cooperación e integración regional es el intenso nacionalismo territorial imperante en varios de los países hispano parlantes.¹¹ Escudé sugiere que Argentina posee esta característica cultural, como también en cierta medida Chile. Afirma que el nacionalismo territorial ha sido una importante fuente de conflictos entre los países, y que ha bloqueado esfuerzos hacia la cooperación económica.

Ambos países consideran que durante el siglo diecinueve sufrieron pérdidas territoriales importantes, en áreas que fueron adquiridas por el otro país. Esas percepciones —en las palabras de Escudé, “el mito de las pérdidas territoriales”— están firmemente instaladas en la opinión pública y son transmitidas a través de los libros de texto usados en las escuelas. Son un importante factor perturbador en el proceso de construir confianza.

Argentina y Chile tienen en común no sólo su madre patria sino

¹¹ Carlos Escudé, *Argentine Territorial Nationalism*, en *Journal of Latin American Studies*, May 1988, pp.139-65.

El Dr. Escudé es un experto e investigador argentino, autor de libros sobre relaciones internacionales. Tiene una tesis acerca de la decadencia argentina y su relación con la relación conflictiva entre la Argentina y los Estados Unidos. Su argumento principal está ligado al carácter asimétrico de las relaciones internacionales. En resumen, un país no se puede pelear con una superpotencia en asuntos que no comprometen sus intereses vitales. Debe resignarse aquello que es periférico o secundario, especialmente cuando existe preocupación internacional sobre el tema. Un ejemplo es el programa misilístico Cóndor II; los beneficios de cancelarlo fueron preferibles a la confrontación que pudo haberse producido si Argentina hubiera decidido continuar el programa misilístico. El Dr. Escudé fue asesor del Ministro de Relaciones Exteriores en el primer gobierno del Presidente Menem (1989-1993).

la aventura de su independencia. Los ejércitos que lucharon contra los españoles durante las guerras de la independencia fueron preparados en Argentina, con el propósito de liberar Chile. Cruzaron los Andes, extendiendo la lucha a Chile y posteriormente a Perú. Sin embargo, el reconocimiento de un origen común y de un destino compartido no han sido suficientemente fuertes para superar el miedo y la frustración producidos por considerar al vecino como un competidor. Existe la sensación en ambos países de que en el pasado, cualquier debilidad o distracción fue aprovechada por el otro para apoderarse de territorio.

Existe una larga historia de competencia argentino-chilena por la Patagonia, la región continental más austral de Sudamérica. Esta área, aunque reclamada por España, no fue ocupada por los españoles sino que permaneció bajo el control de tribus indígenas durante la mayor parte del siglo diecinueve. Chile se desplazó hacia el Sur, y en 1843 estableció una guarnición militar en el Estrecho de Magallanes, convertida posteriormente en un poblado, Punta Arenas. El lado oriental de los Andes (actualmente Argentina) fue ocupado por tribus indígenas con las cuales Chile desarrolló alianzas que le proporcionaron una influencia constante. En 1879 Argentina lanzó la llamada "Conquista del Desierto", con el fin de expulsar a los indios, que asolaban las poblaciones argentinas en las pampas y amenazaban Buenos Aires, y para disminuir la influencia que Chile tenía sobre aquella región. En esa época Chile estaba peleando la Guerra del Pacífico contra Perú y Bolivia. Al ocupar las tierras de la Patagonia, Argentina obtuvo una posición de negociación mucho más fuerte, y fue firmado¹² el Tratado de Límites de 1881. En dicho Tratado Chile resignó sus reclamos sobre la Patagonia mientras Argentina renunciaba a sus derechos sobre el Estrecho de Magallanes, el cual fue declarado neutral a perpetuidad, garantizando la libertad de navegación para buques de cualquier bandera. La isla de Tierra del Fuego fue dividida entre los dos países.

Desafortunadamente, el tratado no terminó las disputas, y fue ne-

¹² Es interesante resaltar que el resultado fue una frontera muy cercana a la concebida por las constituciones chilenas de 1822, 1823, 1828, y 1833; es decir, con límites establecidos a lo largo de los Andes, hasta el Cabo de Hornos. Se ha argumentado que en este resultado Argentina se benefició por estar Chile envuelto en la Guerra del Pacífico.

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

En las décadas siguientes los problemas continuaron. No obstante, en 1953, durante un corto período de mejoramiento de las relaciones, un Tratado de Unión Económica fue firmado en Buenos Aires. Poco después, sin embargo, los problemas limítrofes comenzaron nuevamente. A principios de 1955 surgieron dificultades en el área del Río Encuentro; fueron resueltas mediante arbitraje en 1966. Otro incidente ocurrió en 1966, en Laguna del Desierto, donde un oficial chileno fue muerto durante enfrentamientos entre patrullas.

Disputa acerca de Territorios: El Canal Beagle. Sin embargo, los problemas principales aparecieron en el área del Canal Beagle y las islas al Sur de Tierra del Fuego. Desde el punto de vista argentino, un resultado negativo en la controversia acerca de los derechos en el Canal Beagle podría poner el canal bajo control chileno, aislando la ciudad y la base naval argentinas ubicadas en Ushuaia. Por otra parte, las islas en la boca oriental del Canal Beagle miran al Atlántico, y su ocupación por Chile amenazaría el principio bioceánico. En los años '70 se había convertido en una práctica común para las lanchas rápidas argentinas y chilenas aproximarse unas a otras con rumbos de colisión, o desafiar los reclamos del otro país ingresando en las aguas bajo disputa. Cada incidente era seguido por el interminable trámite de las protestas diplomáticas.

Era necesario resolver el asunto. El 22 de julio de 1971 Argentina

y Chile firmaron el Acuerdo de Arbitraje que, de acuerdo con el Tratado General de Arbitraje de 1902, refería los diferendos del Canal Beagle a Su Majestad Británica. Debido a los diferendos con Gran Bretaña acerca de la soberanía de las Islas Malvinas (Falklands) y de la Antártida, Argentina recelaba de la imparcialidad de la Reina; para superar esa renuencia la Reina designó una corte de arbitraje, compuesta por cinco jueces de la Corte Internacional de Justicia.

La corte estudió el caso y anunció su veredicto el 2 de mayo de 1977; este favoreció a Chile. La reacción en Argentina fue tremendamente negativa. El gobierno argentino cuestionó no sólo la validez de los argumentos, sino también lo que consideró una mala interpretación de la posición argentina. Sobre todo, cuestionó que la corte hubiera arbitrado en asuntos que Argentina consideraba fuera del espectro del arbitraje, produciendo —de acuerdo a la visión argentina— peligrosas consecuencias para las áreas marítimas adyacentes.¹³ El gobierno argentino decidió finalmente rechazar el laudo arbitral, y lo hizo el 25 de enero de 1978. Fue un gran error. El rechazo no sólo debilitó la confianza acerca de la determinación de Argentina de honrar sus compromisos internacionales, sino que redujo su credibilidad en la comunidad internacional. Como consecuencia del rechazo, en diciembre de 1978 Argentina y Chile estaban nuevamente al borde de la guerra.

La disputa acerca del Canal Beagle y las islas frente al océano Atlántico había alcanzado su máxima intensidad. Argentina y Chile tenían tropas desplegadas, próximas a las fronteras. Ambos países realizaron preparaciones militares, convocando a las reservas y requiriendo medios civiles para uso militar. La flota argentina se desplegó al Sur de las Malvinas, preparada para desembarcar en las islas del Canal Beagle; la flota chilena zarpó de su apostadero y se ocultó entre la miriada de islas de la costa Sur de Chile, lista para actuar. El clima de guerra estaba en el aire.

La flota argentina fue detectada por aeronaves de exploración chilenas. En el comando naval argentino comenzó una polémica acerca de la necesidad táctica de derribar la aeronave, para evitar la ubicación continua de la flota, versus el riesgo de escalar el conflicto. Cada día, con el regreso del explorador, los tambores de la guerra clamaban por su destrucción; la flota simultáneamente se preparaba

¹³ *National*, p. 81.

MEDIDAS DE CONFIANZA...

para el esperado ataque preventivo chileno. Durante este período un contacto submarino fue atacado por buques y aeronaves argentinos.

Dos días antes de Navidad, y justo antes de un desembarco argentino en las islas en disputa, Su Santidad el Papa Juan Pablo II se ofreció como mediador en el conflicto. Su propuesta fue aceptada inmediatamente, y la ocupación de las islas fue pospuesta. Las flotas retornaron a sus apostaderos, y comenzó una nueva ronda de negociaciones. Siendo ambos países tradicionalmente católicos, con más del 90 por ciento de sus poblaciones pertenecientes a esta religión, fue imposible para los gobiernos rechazar la oferta papal para la mediación, y muy difícil rechazar su propuesta para una solución negociada. El proceso de mediación duró varios años, y diversas propuestas fueron consideradas; en 1984 se arribó a un tratado.

Guerra en el Atlántico Sur: Las Islas Malvinas (Falklands). La disputa con Chile acerca del Canal Beagle estaba aún sujeta a negociaciones cuando, en 1982, Argentina peleó con Gran Bretaña la Guerra del Atlántico Sur por las Islas Malvinas (Falklands). A pesar del fuerte apoyo de otros países latinoamericanos a la causa argentina, a través de la Organización de Estados Americanos, Chile mantuvo su neutralidad. Esta actitud generó sospechas en Argentina de que Chile, con lazos tradicionales con Gran Bretaña, pudiera aprovechar la oportunidad para capturar territorio y crear condiciones que le permitieran posteriormente negociar desde posiciones de fuerza en la disputa sobre el Canal Beagle. La posibilidad de apertura de un segundo frente fue una preocupación constante en Argentina durante la guerra, reflejada en la decisión de dejar en sus puestos las tropas terrestres estacionadas en proximidades de la frontera con Chile. El grueso de las tropas terrestres desplazadas para defender las Malvinas vino de la frontera con Brasil, donde no se estimaba existiera ninguna amenaza. No hay indicación positiva de que Chile ayudara efectivamente a Gran Bretaña durante la guerra, pero la amenaza percibida impidió no obstante el uso de tropas preparadas para operar en zona fría y afectó por lo tanto la efectividad del ejército argentino durante el conflicto.

Además, la preocupación acerca de las intenciones de Chile condicionó el uso de las unidades de superficie. Después del hundimiento del crucero ARA General Belgrano el portaaviones argentino fue enviado a su apostadero. Las unidades de superficie recibieron órdenes de mantener posiciones patrullando aguas poco profundas, bus-

MEDIDAS DE CONFIANZA...

cando una oportunidad favorable para entablar combate con la flota británica. En definitiva no fueron empleadas, debido a que la pérdida de la flota habría dificultado seriamente la capacidad de defender los territorios en disputa, si Chile hubiese decidido intervenir.

Fue evidente para el gobierno argentino que el reemplazo de los buques perdidos en combate no era posible en el corto plazo, por lo que la aparente posibilidad de uso de la fuerza por parte de Chile, para apoyar sus reclamos en el teatro marítimo de Tierra del Fuego, controló el pensamiento estratégico.

El Tratado de Paz y Amistad. En 1984 el tratado propuesto por el Papa para resolver los problemas en el Canal Beagle y las islas en disputa fue presentado a los gobiernos de Argentina y Chile. Dicho tratado, conocido como el Tratado de Paz y Amistad, fue firmado en Roma el 29 de noviembre de ese año. Delimita la soberanía de los dos países en el Canal Beagle y en los mares adyacentes; concede a Chile todas las islas, con un mar territorial pero sin proyección adicional en el Atlántico; y reconoce la libertad de acceso de Argentina a sus puertos en el Canal Beagle. Además, el tratado reitera el compromiso de las dos partes de "preservar, reforzar, y desarrollar sus vínculos de paz inalterable y amistad perpetua". Excluye la amenaza o el uso de la fuerza en cualquier forma y establece la obligación de emplear solamente medios pacíficos (para lo cual establece un procedimiento de tres pasos) para resolver controversias de cualquier tipo entre los países. Los propósitos del tratado también se extienden mas allá de la delimitación de las fronteras y de la resolución pacífica de disputas, a la promoción de la cooperación económica y la integración física.

Argentina había esperado que le fuera concedida alguna de las islas en disputa —al menos una en la boca oriental del Canal y dos o tres de las enfrentadas hacia el Atlántico— como reafirmación del principio establecido en 1902 de que Argentina debería permanecer en el Atlántico y Chile en el Pacífico. No habiendo ocurrido eso, la percepción en Argentina fue de completo fracaso. Asimismo, no fue fácil para Argentina aceptar una demarcación del mar sin puntos de referencia en tierra para asegurar las aguas adyacentes; tampoco fue fácil aceptar que el Cabo de Hornos, tradicionalmente el límite austral entre ambos países, se convirtiera en territorio chileno. Pero el tratado fue firmado, en gran medida porque el gobierno argentino condujo previamente un plebiscito no vinculante para evaluar los de-

seos de la gente, y la aceptación del tratado fue aprobada por una abrumadora mayoría.

El tratado puso una cerca virtual en el mar, un concepto único en legislación marítima. Garantiza a Chile el uso de un mar territorial limitado, pero no le da acceso adicional al Atlántico en la forma de una zona económica exclusiva. De este modo preserva a Argentina de la proyección atlántica de Chile. Dando a Chile la tierra y el mar territorial adyacente a las islas en disputa, pero asegurando simultáneamente el acceso argentino a su propio territorio, el tratado preserva la paz y establece un equilibrio entre las aspiraciones de ambos Estados. El tratado de hecho mantiene el principio bioceánico, impidiendo tanto la invasión de Chile en el Océano Atlántico como la de Argentina en el Pacífico.

Curiosamente, una de las consecuencias importantes del tratado es que en ambos países hay percepciones de que algo se perdió; ninguno está completamente satisfecho con el resultado. Y esto es una buena señal, dado que evita el sentimiento de que hay un ganador y un perdedor, sentimiento que produce, en relaciones internacionales, la idea de que es necesario en confrontaciones futuras obtener una retribución. A pesar de los diversas críticas el Tratado de Paz y Amistad está actualmente en plena aplicación. Ha sido cumplido desde 1984, y los problemas surgidos en su aplicación han sido resueltos sin recurrir a la amenaza o uso de la fuerza.

Argentina y Chile: Avances diplomáticos y económicos

Actualmente, uno de los objetivos nacionales de Argentina, expresado en las políticas del Presidente Menem, es la reinserción de Argentina en la comunidad internacional, lejos de su tradicional "tercera posición", que aisló al país y fue tan perjudicial durante los últimos cuarenta años. En el amplio espectro de la política exterior, el objetivo es cambiar la política aislacionista de la República Argentina y presentar a Argentina como un país confiable y predecible, comprometido con actitudes occidentales.

Para alcanzar esos objetivos el gobierno adoptó varias aproximaciones simultáneas. La primera fue el mejoramiento de las relaciones con los Estados Unidos, que habían sido históricamente conflictivas. La participación de fuerzas argentinas en las Operaciones ESCUDO y TORMENTA DEL DESIERTO como miembro de la Coalición fue importante en este sentido; Argentina fue el único país sudamericano

que envió buques al Golfo. Con el mismo propósito, buques argentinos participaron posteriormente en las operaciones en Haití.

La segunda fue una nueva aproximación al problema de las Malvinas (Falklands). Argentina y Gran Bretaña, manteniendo sus diferencias sobre la cuestión de la soberanía (protegidas bajo el llamado "paraguas de soberanía"), reestablecieron relaciones diplomáticas y comerciales. Este paso permitió comenzar discusiones constructivas acerca de la pesca, de las comunicaciones con las islas, y concretar medidas para disminuir la posibilidad de fricciones militares en el área. Las actuales negociaciones sobre emprendimientos conjuntos para explotar petróleo y gas en esa área, que podrían involucrar compañías de ambos países, son evidencias de esa cooperación.

La tercera y cuarta aproximaciones fueron de naturaleza económica: la renegociación de la deuda externa argentina (y los acuerdos sobre una nueva agenda para refinanciarla), y la apertura de la economía al libre mercado, con la privatización de compañías cuyo propietario era el Estado. Ambas medidas iniciaron la reinserción de Argentina en el mundo financiero y comercial, beneficiaron la economía, y permitieron iniciar el flujo de inversiones.

La quinta fue la interrupción voluntaria del programa doméstico de misiles balísticos, el Cóndor II. El 28 de mayo de 1991 el gobierno argentino anunció que todos los componentes, partes, e instalaciones usados para construir el misil balístico de alcance intermedio Cóndor II serían "desactivados, desmantelados, convertidos o inutilizados".¹⁴ La decisión de cancelar el programa y la transparencia del proceso produjeron reacciones positivas en la comunidad internacional. Argentina eliminó abiertamente los materiales sensibles que había producido (en realidad enviándolos a los Estados Unidos para ser destruidos) y comenzó la reconversión de la fábrica de misiles para uso civil. Al interrumpir el programa Cóndor II, Argentina hizo una contribución positiva a la paz en la región. Mostró claramente su intención de evitar la proliferación de armamentos o incluso una carrera armamentista en Sudamérica. Además, abandonó la posibilidad de emplear la venta de tecnología de avanzada para promover su propia industria de armamentos.

¹⁴ Ministro de Defensa argentino, citado en *Argentina: The Condor Is Grounded*, en *The Economist*, 8 June 1991, p. 48.

MEDIDAS DE CONFIANZA...

En este contexto, los gobiernos de Argentina y Chile acordaron resolver los conflictos pendientes en sus fronteras y terminar con las disputas que impidieron a los países crecer juntos. Con el Tratado de Paz y Amistad se resolvieron los problemas del Canal Beagle y las islas en aquella área. La frontera entre los dos mares territoriales y la proyección potencial de Chile en el Océano Atlántico fueron reguladas. El tratado estableció también rutas de navegación por aguas interiores de Chile y reguló la cantidad de buques militares de Argentina navegando en esa área.

En 1990, siguiendo la senda de cooperación, ambos gobiernos comenzaron aproximaciones hacia la integración. En agosto el Presidente Menem y su par chileno, Dr. Patricio Aylwin, firmaron el Acuerdo de Integración estableciendo la apertura de pasos fronterizos, la construcción de un nuevo túnel a través de los Andes, políticas energéticas complementarias y acciones combinadas contra el narcotráfico. Al año siguiente se firmaron documentos adicionales para promover, simplificar, y coordinar las comunicaciones, intercambios, y movimientos de personas, y para aumentar la cooperación en áreas limítrofes. En abril de 1992, en la *Declaración de Punta Arenas*, los dos países se comprometieron a aumentar el proceso de integración en la región austral.

Resolviendo conflictos limítrofes. En 1990, en la frontera de los Andes —una de las más largas y difíciles desde el punto de vista topográfico en el mundo— existían todavía veinticuatro disputas no resueltas. Los casos implicaban diferencias de interpretación de los tratados existentes. La existencia de territorio no relevado, la ausencia de mojones en algunas áreas y dificultades para entender la letra y el espíritu de las comisiones que establecieron las fronteras a fines del siglo diecinueve complicaban el asunto. Pero en 1991, esfuerzos conjuntos para disminuir la cantidad de temas pendientes a lo largo de los cinco mil kilómetros de frontera produjeron resultados positivos. La Comisión Conjunta Argentino Chilena de Límites resolvió veintidós disputas mediante negociación. Los otros dos problemas, referidos a la Laguna del Desierto y a la zona conocida como Hielos Continentales (Campo de Hielo), requirieron una estrategia distinta. En agosto de 1991 los presidentes Menem y Aylwin firmaron un acuerdo de límites identificando soluciones provisionales para los dos problemas pendientes: Laguna del Desierto fue sometida a arbitraje por una cor-

MEDIDAS DE CONFIANZA...

te de juristas latinoamericanos, y Hielos Continentales debía ser demarcado usando líneas rectas entre las montañas emergiendo del hielo. El convenio, que debía ser aprobado por los Congresos de ambos países, daba autoridad a la Comisión Conjunta para demarcar las áreas donde ya se había obtenido acuerdo.

La decisión acerca de Laguna del Desierto, favorable a Argentina, fue hecha pública en octubre de 1994. Después de tres años de estudio, sesenta horas de testimonios grabados, y 4.400 páginas de evidencias —desde fotografías satelitales a historias orales— un panel de juristas latinoamericanos decidió por tres votos contra dos que el territorio pertenece a Argentina. Chile apeló el fallo, en el convencimiento que su evidencia no había sido convenientemente considerada, pero la apelación fue rechazada, y el área ha sido demarcada. El acuerdo sobre la frontera en la zona de Hielos Continentales debe aún ser ratificado por los Congresos de ambos países.

No obstante, la enseñanza es que un enfoque cooperativo, de negociación y no de amenaza o empleo de la fuerza, puede resolver viejas disputas limítrofes. Fue necesario previamente, sin embargo, tener la voluntad y el compromiso de transigir para tratar de alcanzar un acuerdo que fuera mutuamente beneficioso.

Integración económica. Los países de Sudamérica tienen muchos aspectos en común y han tenido procesos históricos similares. Durante los últimos veinte años la mayoría de ellos ha experimentado la falla de sus modelos económicos, falta de desarrollo, y el aumento de la pobreza. Las políticas económicas orientadas a la apertura de sus economías han cambiado de manera irreversible modelos del pasado, entre ellos el de sustitución de importaciones.¹⁵ En el caso particular de Argentina, a partir de 1989 el país implementó un nuevo modelo de crecimiento, incluyendo disciplina fiscal y monetaria rigurosa, profunda reforma del sector público, amplia apertura de la economía, y completa inserción en los mercados internacionales.

¹⁵ El propósito de la sustitución de importaciones, que fue un modelo popular en Latinoamérica después de la Segunda Guerra Mundial, fue la producción doméstica de bienes. El razonamiento era que ante un nuevo conflicto global los países de la región no podrían depender de las exportaciones de los países desarrollados, los que estarían envueltos en la guerra. El resultado fue la creación de industrias domésticas, pero la parte económica de la ecuación fue subestimada; la ineficiencia y las pérdidas financieras fueron justificadas en aras de asegurar la independencia de proveedores externos.

MEDIDAS DE CONFIANZA...

La tendencia internacional actual es crear bloques regionales, en los cuales grupos de países negocian y toman decisiones juntos. Esta tendencia influyó en la decisión de crear el Mercosur. El mismo enfoque se aplica al aumento de la cantidad de sus socios, y al fortalecimiento de las relaciones económicas con Chile. El país trasandino ha tenido varios años de crecimiento sostenido, así como aumentos importantes en sus exportaciones. Debido a su reforma económica, ha alcanzado un importante grado de integración en los mercados internacionales.

En 1991 Argentina y Chile firmaron el Acuerdo sobre Complementación Económica, con los objetivos de facilitar y expandir el comercio, progresar hacia la integración física, facilitar proyectos de interés común en energía, minería, y turismo; y adoptar estrategias comunes respecto al Acuerdo General de Tarifas y Comercio (General Agreement on Tariffs and Trade, GATT), del cual son miembros los dos¹⁶.

Es en asuntos energéticos, no obstante, donde las iniciativas de integración han alcanzado el máximo éxito. La construcción de oleoductos y gasoductos, acuerdos para posibilitar la interconexión de las redes eléctricas, y programas en minería son emprendimientos que parecían imposibles hace unos pocos años.

Al respecto, debemos resaltar el cambio en las percepciones ocurrido tanto en Argentina como en Chile. Durante los años '60, '70, y parte de los '80, la noción de defensa estaba ligada a las diversas formas de energía. Las existencias de petróleo, gas, y la capacidad de producir electricidad eran considerados como medidas de la libertad de acción de un país; la dependencia de un proveedor extranjero para cualquiera de esos ítems, y la posibilidad de resignar cualquier control sobre esos recursos, eran materia de preocupación grave. Lo mismo se aplicaba a las comunicaciones, desde teléfonos a medios de comunicación masivos. La idea de delegar al sector privado la explotación o producción de energía, transporte, comunicaciones, o aun agua, parecía poco realista, extraña, y peligrosa: la seguridad del país estaba en juego. Considerando esa actitud, el cambio acontecido en las percepciones de los antiguos rivales es dramático. Argentina ha privatizado sus plantas de producción de electricidad, e inversores chilenos son dueños de una de las compañías privadas que proveen

¹⁶ Para una descripción del proceso de integración económica, ver República Argentina, Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio y Culto, *Integración Económica Argentino-Chilena* (Buenos Aires: julio 1993).

MEDIDAS DE CONFIANZA...

energía a Buenos Aires y zonas circundantes. La inversión de capital chileno en Argentina, en la provisión de servicios, es de importancia primordial para ambos países. En el mismo sentido, Argentina vende petróleo y gas a Chile, y capitales argentinos invierten de manera similar en la economía del país vecino.

Empleando el modelo de amenazas percibidas, de moda hace sólo algunos años, ambos países deberían sentirse muy preocupados. Sin embargo, la situación actual es diferente. Existe una mejor comprensión de las ventajas de la cooperación, y la ideología rígida del pasado ha sido reemplazada por enfoques pragmáticos. Argentina es autosuficiente en petróleo y —dejando de lado compromisos para comprar gas de Bolivia— puede también ser autosuficiente en gas natural. Chile, por el contrario, depende fuertemente de importaciones de petróleo y tiene una red de distribución de gas solamente en su región Sur; está interesado en comprar gas de Argentina para su región central. En energía eléctrica, Argentina tiene un sistema balanceado, pero que posee una confiabilidad cuestionable. La red chilena posee alta confiabilidad pero tiene mayores variaciones en calidad. La futura interconexión de las redes eléctricas aparece como beneficiosa para ambas partes. La interacción total es un proceso de dos vías: un flujo de exportaciones de Argentina a Chile y un flujo de inversiones de capital chileno al sector energético de Argentina.¹⁷ Esta complementación específica y también el factor geográfico, que hace los costos de transporte desde Argentina atractivos para Chile, cuando son comparados con otros proveedores, hacen la integración en el campo de la energía algo natural.

El proceso de integración económica, sin embargo, no se limita a la energía. Muchas otras iniciativas están floreciendo, y el movimiento hacia la integración produjo una asociación limitada de Chile con el Mercosur, en la forma de una Zona de Libre Comercio —un enfoque adaptado a la realidad económica de Chile— en vigor a partir del 1 de octubre de 1996.

Medidas de Confianza entre Armadas

El Tratado de Paz y Amistad puede ser considerado un punto de

¹⁷ Los aspectos energéticos están bien documentados en Roberto Brandt, *El proceso de integración energética entre Argentina y Chile*, en *Integración*, pp. 177-85.

inflexión también en las relaciones entre las Armadas de Argentina y Chile. Como consecuencia de su firma en 1984, varias iniciativas comenzaron. En 1986, los Jefes de ambas Armadas se reunieron para resolver los aspectos posiblemente conflictivos en la implementación del tratado. Un grupo de trabajo fue constituido, con los objetivos de obtener acuerdos para el cumplimiento del tratado, evitar conflictos, y buscar formas de cooperación.

Desde entonces han sido establecidos canales de comunicación entre autoridades con responsabilidades equivalentes en las dos marinas. Algunos ejemplos son los enlaces entre el Subjefe de Estado mayor de la Armada Argentina y el Jefe de Estado mayor de la Armada Chilena, entre oficiales almirantes en ambos estados mayores navales, comandantes en áreas limítrofes, y jefes de servicios técnicos. En cada nivel existe un entendimiento creciente, y la tendencia general es hacia la mejora de las relaciones y la cooperación. Es también posible señalar medidas para creación de confianza y cooperación en los campos de intercambio de información, ayudas a la navegación, ejercicios de búsqueda y rescate, e intercambio de visitas a puertos en el área austral. Sin embargo, las condiciones políticas particulares de cada país han influido en la cooperación alcanzada.

En 1994 se propusieron nuevas iniciativas, con el propósito de aumentar el conocimiento personal e incrementar los contactos profesionales. Ellas incluyen las siguientes medidas, aprobadas por los Estados mayores navales de Argentina y Chile:

- aumentar la frecuencia de las reuniones entre oficiales almirantes con responsabilidades en el área austral (para Argentina, el Comandante del Area Naval Austral; para Chile, el Comandante de la Tercera Zona Naval);
- intercambio de visitas entre los directores de las escuelas de guerra;
- intercambio de oficiales jóvenes en cursos de corta duración;
- visitas de buques de guerra a puertos del otro país en la zona austral;
- visitas de los buques de instrucción a puertos del otro país (distintos de los puertos en la zona austral, ya sujetos a intercambio);
- medidas para cooperación en la Antártida;
- medidas de coordinación para evitar interferencias mutuas en el control de la pesca en la región austral;
- intercambio de publicaciones navales.

El carácter relativamente poco crítico de las medidas propuestas señala la dificultad de progresos en la creación de confianza. Un paso importante en la adopción de CBMs es la necesidad de adoptar un ritmo que resulte aceptable para los actores involucrados. Se ha argumentado que es preferible tener un progreso lento pero continuo, a que una de las partes intente avanzar a un ritmo que no pueda ser seguido por la otra. En este caso, sin embargo, la tendencia parece ser ahora irreversible; el factor dominante es el acercamiento político y económico. Para ser capaces de modelar el futuro, las Armadas argentina y chilena deberían adoptar nuevas iniciativas, permitiendo que ellas aumenten la confianza y profundicen la relación.

CBMs: Qué podría hacerse. Las medidas entre Armadas mencionadas anteriormente son notables, especialmente cuando se las compara con la situación existente en 1978, cuando Argentina y Chile estuvieron a punto de ir a la guerra por las islas en el Canal Beagle. Es significativo que estén enfocadas mayormente en una región muy particular, los pasajes australes: el Canal Beagle, el Estrecho de Magallanes y el Pasaje de Drake. Cuando la controversia sobre las fronteras marítimas estaba vigente, esta era un área particularmente sensible. Aún hoy, es una región difícil. El oponente está a la vista: las guarniciones están separadas por solamente unos pocos kilómetros o un estrecho canal. La posibilidad de ser atacado con poco preaviso, debido a esta proximidad y al enmascaramiento provisto por el terreno, ha llevado tradicionalmente a los estrategas a desarrollar medidas disuasivas. En consecuencia, las medidas ya adoptadas son muy positivas; han reducido la posibilidad de conflicto, y mostrado el camino para iniciativas mayores.

Sin embargo, pueden ser iniciadas otras formas de aumentar la confianza entre las Armadas argentina y chilena. Requieren la voluntad de progresar a lo largo del sendero del entendimiento. Para ser efectivas, también requieren cambios en el modo de pensar, y el deseo de estar abierto a las ventajas de la cooperación. El proceso debe ser gradual. Considerando lo expuesto, este artículo propone medidas de confianza mutua en tres áreas: programas de intercambio, juegos de guerra y ejercicios bilaterales.

Programas de intercambio: Guardiamarinas embarcados en buques de instrucción. Este intercambio ha estado en vigor por muchos años. Es necesario, sin embargo, mantener el contacto entre los ofi-

ciales que compartieron la experiencia, a medida que progresan en sus carreras. Como en cualquier relación humana, mucho depende de las personalidades involucradas, pero las marinas pueden alentar mayor cooperación y entendimiento facilitando y promoviendo el mantenimiento de las relaciones a lo largo de los años. Invitando a reuniones profesionales a los oficiales que han participado en los intercambios, fomentando la participación en las actividades de las promociones, y destinando a esos individuos a grupos de trabajo para analizar modos de aumentar la cooperación entre las marinas son sólo algunas iniciativas que podrían ser implementadas.

Programas de intercambio: Escuelas de Oficiales. Este programa puede ser llevado a cabo ofreciendo vacantes en las escuelas de capacitación. Este tipo de intercambio de oficiales jóvenes podría producir entendimiento mutuo en una etapa de sus carreras en la que la meta es ser capaz de enfrentar problemas técnicos. La asociación obtenida podría ser usada más tarde para integrar equipos de trabajo para resolver problemas técnicos comunes a los países. No obstante, es importante tener en cuenta que la necesidad de acceso a información clasificada podría amenazar el programa; por ello, la selección de las áreas de cooperación debería realizarse con sumo cuidado.

Programas de intercambio: Escuelas de Guerra Naval. El intercambio debería ser similar a los programas existentes con otras Armadas, particularmente con la Marina del Brasil. Las ventajas de esta medida han sido discutidas previamente. Además, el ambiente académico de las escuelas de guerra es especialmente adecuado para el intercambio de ideas, para explorar aspectos estratégicos, y para el desarrollo de enfoques combinados hacia problemas que incluyan propuestas cooperativas. Sería un paso muy positivo; sin embargo, hasta ahora, las propuestas argentinas de iniciar este tipo de intercambio no han sido aceptadas.

Juegos de guerra. La técnica de juegos de guerra es un medio, efectivo en relación al costo, para promover el entendimiento acerca de operaciones combinadas. Los juegos pueden crear espacios para la cooperación en los niveles bajos de las organizaciones. Permiten avances paulatinos en el proceso de construir confianza. Dado que pueden ser jugados usando capacidades teóricas, no es necesario comprometer ninguna información real sobre adiestramiento o condiciones operativas. Al mismo tiempo, podrían revelar necesidades es-

pecíficas para desarrollar interoperabilidad, y pueden ser empleados para establecer relaciones de trabajo que prepararían el camino para futuras operaciones en el mar.

Ejercicios navales bilaterales. Los acuerdos de búsqueda y rescate en la zona austral han conducido a ejercicios combinados para probar los planes y desarrollar las coordinaciones necesarias. Tomándolos como punto de partida, los ejercicios en dicha área pueden ser expandidos, pasando de utilizar lanchas rápidas y buques auxiliares a incluir unidades mayores, como destructores o corbetas. El alcance de los ejercicios puede también ser ampliado a operaciones combinadas en las cuales ambos países enfrenten problemas comunes o exploren asuntos identificados en los juegos de guerra. Un escenario podría ser el control de los pasajes australes, en una situación en donde los medios disponibles de un país no fueran suficientes para cumplir la misión y la cooperación del otro fuera requerida.

Terceros países: ¿Qué podrían hacer? Otras marinas podrían ayudar en el proceso de crear confianza de diversas maneras. La armada estadounidense podría desempeñar un rol muy importante por dos razones: mantiene muy buena relación con las Armadas argentina y chilena, y existen actualmente varias áreas en las que puede influir para fortalecer los lazos entre ellas. Tres de esas oportunidades existen en el U.S. Naval War College, en Newport, Rhode Island, y dos en programas vigentes en la U.S. Navy.

Investigación en el U.S. Naval War College. Cada año, un oficial naval de Argentina y uno de Chile, en las jerarquías de Capitán de Fragata o Navío, son invitados a cursar el curso superior internacional, conocido como Escuela de Comando Naval (Naval Command College). Durante diez meses comparten esta experiencia educativa con oficiales de todo el mundo, y con los oficiales y civiles estadounidenses que cursan la Escuela de Guerra Naval (College of Naval Warfare). Al año siguiente, a través de acuerdos bilaterales entre sus marinas y la armada estadounidense, los oficiales argentino y chileno son invitados a permanecer, trabajando en el Centro de Estudios de Guerra Naval (Center for Naval Warfare Studies), como investigadores invitados en el Departamento de Investigación Estratégica (Strategic Research Department). La investigación que ellos realizan y los estudios que producen son el resultado de una cuidadosa coordinación entre sus respectivas marinas y la marina estadounidense.

Un modo de promover la cooperación sería seleccionar temas de investigación que alienten la cooperación entre las Armadas argentina, chilena y estadounidense. Ejemplos serían aproximaciones estratégicas comunes a problemas en la región, operaciones multilaterales en los pasjes australes de Sudamérica y problemas de protección de recursos o del medio ambiente marino, para mencionar sólo algunos.

Juegos de guerra en Newport. El Naval War College conduce programas de juegos de guerra permanentes con varios países. Además del Juego de Guerra Interamericano, que es jugado por las escuelas de guerra naval de trece países de América, existen frecuentes juegos bilaterales o multilaterales, como los que se juegan con Rusia y el Reino Unido (el Juego RUKUS), y con Argentina y Canadá (el Juego de Guerra Trilateral). Una posible iniciativa podría ser invitar a Argentina y Chile a realizar un juego trilateral con los Estados Unidos; los escenarios deberían ser de interés mutuo, en áreas donde los intereses nacionales no estuvieran en conflicto. Las posibilidades se extienden desde la cooperación en asistencia en catástrofes, misiones humanitarias o protección combinada de recursos, hasta operaciones multilaterales bajo el auspicio de las Naciones Unidas o la Organización de Estados Americanos, o cooperación en asuntos relacionados con el terrorismo internacional.

Conferencias y grupos de estudio. En mayo de 1995 el U.S. Naval War College y el Henry L. Stimson Center auspiciaron conjuntamente una Conferencia sobre Medidas de Confianza Mutua en América del Sur, invitando delegaciones de Argentina, Brasil y Chile a Newport y a Washington, D.C. Las delegaciones estuvieron compuestas por funcionarios gubernamentales, legisladores, oficiales militares, estudiosos del tema, y periodistas de cada país. El objetivo fue proporcionar una actualización en asuntos relacionados con CBMs en la región, discutir iniciativas vigentes en el dominio de las CBMs, y promover cooperación entre los países. La continuación de iniciativas como esta podría ser un camino para entender mejor qué está ocurriendo en la región y para promover mejores y más fuertes relaciones entre los países participantes.

El Ejercicio Internacional de Guerra Antisubmarina. Cada año, UNITAS es conducido bilateralmente entre la U.S. Navy y cada una de las Armadas de América. Como ha sido expresado, cada país es responsable del ejercicio en sus propias aguas, pero puede invitar a terceros países a participar en su fase. Hasta ahora Chile ha sido reticente a hacerlo; Argentina invita actualmente a Brasil y Uruguay. La ma-

rina estadounidense puede actuar como nexo en las relaciones, tal vez invitando unidades argentinas y chilenas a participar juntas en la Fase Cero (que se realiza en Puerto Rico), y puede ejercer una influencia positiva estimulando la participación de las unidades del otro país durante las respectivas fases de Argentina y Chile.

El Programa de Embarcos. La armada de los Estados Unidos conduce un programa por el cual invita a oficiales extranjeros a embarcar en sus buques. Una invitación conjunta a oficiales de Argentina y Chile para embarcar juntos podría producir efectos positivos y promover cooperación en el futuro.

Restricciones: Qué no se intenta en esta propuesta. No es realista suponer que ciertos tipos de CBMs puedan ser practicables en el futuro cercano y no están, por lo tanto, en el ámbito de esta propuesta. Medidas que promueven el control de armas convencionales o la reducción de armamentos no serían consideradas aceptables, en esta etapa, ni por Argentina ni por Chile. Ambos países ya han establecido claramente su conformidad con los regímenes de no proliferación y además su intención de no procurar armas químicas o biológicas. En cualquier caso, ambas marinas necesitarán probablemente modificar la composición de sus fuerzas en el futuro para enfrentar los nuevos desafíos creados por los cambios en el ámbito internacional y las restricciones de sus presupuestos.¹⁸ No serían tampoco aceptables iniciativas orientadas a limitar la libertad de realizar ejercicios militares, o a restringir los ejercicios en cualquier área.

No obstante lo expresado, la propuesta de realizar ejercicios combinados es una vía para agregar transparencia a las intenciones de los países, acerca de actividades que de otro modo podrían ser consideradas por la otra parte como amenazantes. Los canales de comunicación ya han sido establecidos, para permitir notificaciones anticipadas. Las operaciones bilaterales podrían ayudar a crear confianza adicional en las relaciones, y conducir la transición hacia enfoques cooperativos en el uso de fuerzas navales.

"En las mentes de los hombres"

Los cambios en las estrategias tradicionales de Argentina y Chile

¹⁸ Para una muy interesante perspectiva del tema, ver Patrick H. Roth (Capt., USN, Ret.), *Latin American Navies to the Year 2000: A Projection*, CNA Information Memorandum 353/ September 1994 (Alexandria, Va.).

están siendo motivados por fuerzas económicas y políticas. La dependencia que tiene el bienestar nacional del crecimiento e intercambio económicos ha hecho que las dos naciones modificaran sus comportamientos introspectivos previos, y la integración regional se está produciendo a un ritmo increíble. Las medidas de cooperación entre Fuerzas Armadas que fueron una vez rivales es una realidad, si bien esas iniciativas están en diferentes etapas de cumplimiento y han progresado a diferentes velocidades, dependiendo de percepciones y circunstancias. "El escenario estratégico emergente enfatiza paz, cooperación regional, y atención a las oportunidades para asegurar la estabilidad política y económica que aumente el crecimiento económico y las oportunidades de desarrollo".¹⁹ Están surgiendo nuevas ideas, oficializando medidas cooperativas y tratando de institucionalizar la seguridad cooperativa y las CBMs.²⁰

Las medidas de confianza mutua propuestas aquí pueden ser analizadas con respecto a su posibilidad, su aceptación por parte de los individuos involucrados, y su riesgo. Se debe considerar también si esas medidas militares son coherentes con otros esfuerzos en las dimensiones política (diplomática) y económica, y si la relación actual entre los países proporciona una base firme para llevarlas a cabo.

Para Argentina y Chile, la introducción de nuevas CBMs es ciertamente posible, siempre y cuando los pasos sean paulatinos, con cada nueva iniciativa basada en el éxito de una previa. El nivel de aceptación dentro de las Armadas es solamente moderado, en contraste con la aceptación más entusiasta por parte de los líderes políticos de ambos países. Producir el cambio de actitudes necesario para ver a los antiguos competidores como amigos no será fácil, pero puede hacerse, y vale el esfuerzo. En cuanto al riesgo, debe ser considerado en el ámbito de otras iniciativas que están siendo llevadas a cabo entre los países. En ese contexto puede ser estimado como medio a bajo, teniendo en cuenta qué proyectos actuales en el campo económico (ta-

¹⁹ Ver Margaret Daly Hayes, *By Example: The Impact of Recent Argentine Naval Activities on Southern Cone Naval Strategies*, CRM 94-111.10 (Alexandria, Va.: February 1995), p. 52.

²⁰ Ver Hernán Patiño Mayer, *Support for a New Concept of Hemisphere Security: Cooperative Security*, Permanent Council of the Organization of American States, Special Committee on Hemisphere Security, OEA/Ser. G, CE/SH-12/93, Washington, D.C.: 13 May 1993.

les como la venta de gas, petróleo, o inversiones en la generación de energía eléctrica) podrían, en la eventualidad de algún conflicto futuro, ser más amenazantes para los países que ejercicios combinados o intercambio de observadores. El impacto económico de cerrar las fronteras a los productos del otro país o interrumpir el flujo de capital serían mucho más dañinos que la inteligencia obtenida durante un ejercicio bilateral entre Armadas.

En realidad, el riesgo implícito en las medidas propuestas es bastante razonable. No estamos hablando de reducciones de fuerzas, ni siquiera de poder de veto sobre ejercicios o despliegues, ni de ninguna limitación en las actividades navales. No existe ninguna intención de restringir la libertad de aumentar el tamaño o modificar las capacidades de las fuerzas navales. Se supone que el balance de poder continuará siendo constituido por todas las dimensiones de la estrategia, pero con diferente mezcla de factores que en el pasado. Los problemas serán en lo sucesivo resueltos principalmente mediante el comportamiento político (diplomático) y la influencia económica. Los militares (en este caso las fuerzas navales) continuarán manteniendo su rol tradicional como defensores de la nación y sus intereses vitales, y como instrumento de las políticas nacionales (incluyendo el apoyo a las resoluciones del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas).

Las medidas entre Armadas propuestas en este artículo son similares a las que han sido exitosas entre Argentina y Brasil. Es importante señalar, sin embargo, que los programas entre ellas, adoptados a nivel de jefes de las Armadas y respaldados por los poderes ejecutivos de ambos países, no son llamados (ni son considerados tampoco) "confianza mutua". En realidad existe una fuerte corriente de opinión en algunos círculos militares y diplomáticos, contraria a la necesidad de medidas para promover confianza entre países amigos como Argentina y Brasil; la coordinación existente es llamada en cambio "Medidas de Cooperación y Amistad".²¹ Pero las medidas existen, son exitosas, y han sido un modo de fortalecer los lazos entre las Armadas. Para Argentina y Chile, el que ambos paí-

²¹ El concepto fue enunciado por el representante de la Armada Argentina a la Conferencia de CBMs, VL Horacio F. Reyser, en el U.S. Naval War College, en Newport, en mayo de 1995. Siendo tan fuerte la relación entre las marinas argentina y brasileña, el proceso de creación de confianza fue seguido por el fortalecimiento de la cooperación y amistad.

MEDIDAS DE CONFIANZA...

ses puedan controlar el acceso a los pasajes australes de Sudamérica ofrece mayores oportunidades para el intercambio de información, ejercicios, y operaciones bilaterales.

La conflictiva situación en el área austral ha sido resuelta. Las responsabilidades compartidas producen desafíos y oportunidades; la cooperación entre unidades navales es una realidad. El Tratado de Paz y Amistad ha sido implementado, y buques de ambos países ejercitan los derechos que este garantiza a las unidades navales navegando en las aguas internas del otro país. Un paso posterior sería usar el área austral para ejercicios entre fuerzas combinadas, compuestas por buques y aeronaves de ambos países, mezclados en unidades de tarea operativas. Los escenarios deberían reflejar objetivos nacionales compartidos. La participación de Armadas de terceros países (como por ejemplo la U.S. Navy durante el UNITAS) podría ser considerada, ya sea para facilitar el proceso o como base para una expansión futura de la relación, después que las actividades bilaterales hayan consolidado la cooperación.

Los expertos navales vislumbran una demanda creciente para que las marinas regionales alcancen el grado de interoperabilidad necesario para realizar operaciones multinacionales. Las medidas propuestas en este artículo abarcan dos objetivos independientes: la creación de confianza, y el desarrollo de la capacidad para trabajar juntos. En las actividades navales del futuro será cada vez más necesario adoptar visiones compartidas y aproximaciones comunes a los problemas de preservar los recursos y lidiar con nuevas amenazas al Estado-nación. La capacidad de trabajar en operaciones combinadas es un factor multiplicador de fuerzas para cualquier país mediano.²² Si en las otras dimensiones de la relación (i.e., política y económica) la tendencia es hacia la integración, los militares finalmente la seguirán.

Lo que se propone aquí son formas de cambiar actitudes: pasos pequeños para modificar preconceptos en las mentes de los participantes —contribuciones pequeñas, no muy riesgosas, posibles de aceptar y llevar a cabo, pero útiles y constructivas. El objetivo está expresado en palabras estampadas en una pared del U.S. Naval War College (en un

²² Ver Juan Carlos Neves (CF, Armada Argentina), *Interoperability in Multinational Coalitions: Lessons from the Persian Gulf War*, en *Naval War College Review*, Winter 1995, pp. 50-62.

MEDIDAS DE CONFIANZA...

pasadizo que conmemora guerras peleadas por fuerzas estadounidenses), palabras extraídas de la Constitución de la UNESCO: Ya que las guerras comienzan en las mentes de los hombres, es en las mentes de los hombres donde las defensas de la paz deben ser construídas.

En este artículo hemos examinado medidas de confianza mutua existentes y explorado algunas nuevas. Nuestro propósito ha sido actuar en consonancia con la idea de la UNESCO: es ciertamente "en las mentes" donde debemos trabajar para obtener los resultados deseados.

Existirá cierta resistencia a las CBMs propuestas. No sólo existe desconfianza remanente, también las organizaciones resisten intrínsecamente el cambio; generalmente encuentran difícil adaptarse a situaciones nuevas, poco conocidas. Sin embargo, con adecuado apoyo político y con la voluntad de continuar en el camino del entendimiento mutuo, la desconfianza y la inercia pueden ser superadas. Estableciendo las medidas que hemos discutido se provocarían cambios en las actitudes y en las organizaciones que posibiliten emprender mayores iniciativas.

Los próceres de Argentina y Chile dejaron de lado sus propias ambiciones y pelearon juntos por la libertad de sus ciudadanos y la independencia de sus países, expandiendo los vientos de libertad en el continente. Quizás es el momento de recordar las actitudes cooperativas en la historia de nuestras guerras de independencia, para enfrentar los desafíos del futuro.