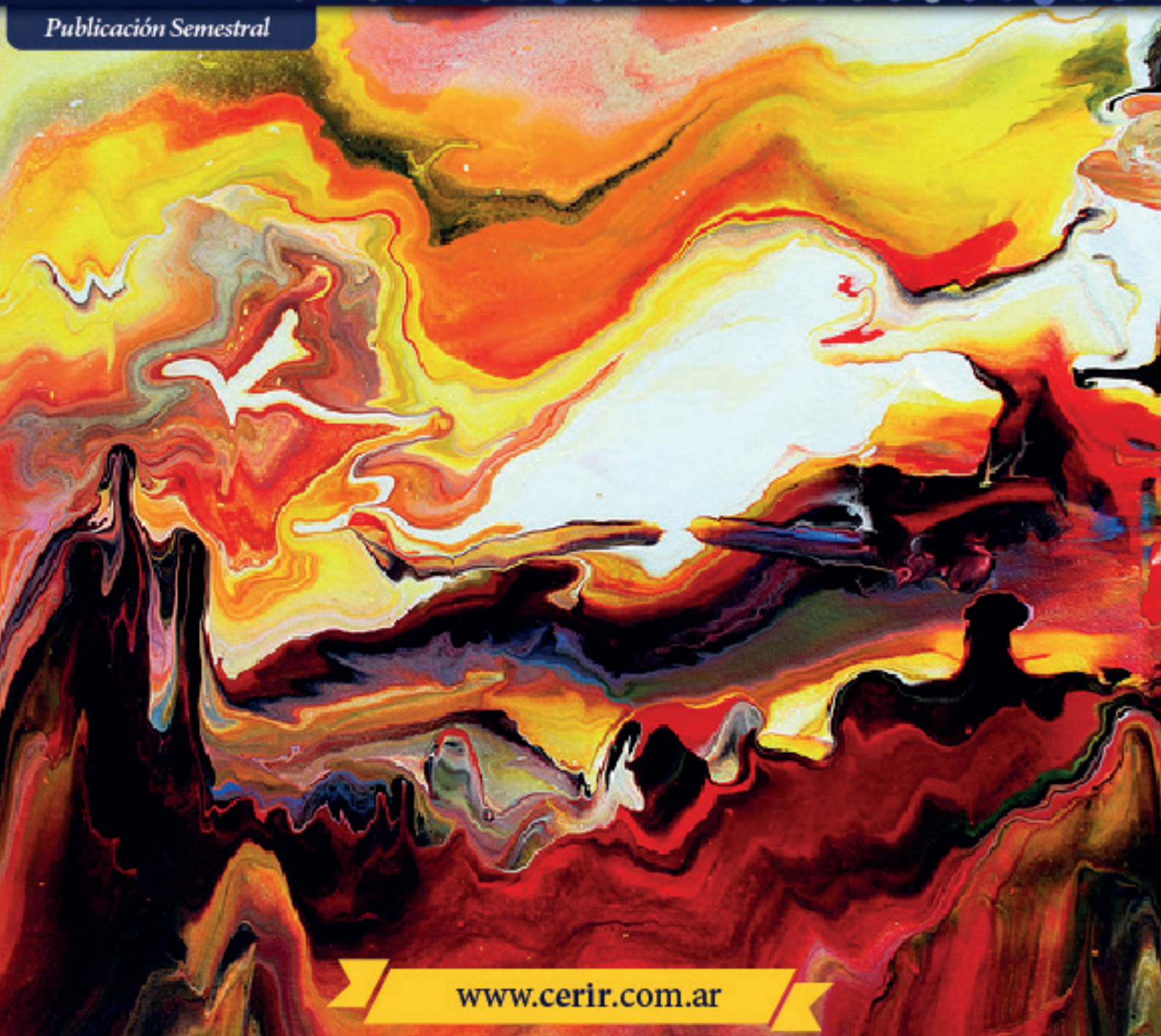
Maestría en Integración y Cooperación Internacional UNR

Revista Integración y Cooperación Internacional

N°19
Julio | Diciembre 2014
Publicación Semestral



www.cerir.com.ar

Revista
Integración y Cooperación Internacional

Nº19

Julio | Diciembre 2014

LaRevista

Publicación semestral de la Maestría
en Integración y Cooperación Internacional
Centro de Estudios Interdisciplinarios (CEI)
Centro de Estudios en Relaciones Internacionales
de Rosario (CERIR)
Universidad Nacional de Rosario (UNR)

Maipú 1065 -3º piso oficina 301
2000 Rosario, República Argentina
www.cerir.com.ar - mici@unr.edu.ar

Directora: Magíster Marta Graciela Cabeza
Editora: Magíster Lidia Virginia Gatti

Consejo de redacción:
Dr. Alfredo Bruno Bologna
Universidad Nacional de Rosario, Argentina
Dra. Miryam Colacrai
Universidad Nacional de Rosario, Argentina
Dr. Rafael Domínguez Martín
Universidad de Cantabria, España
Dr. Danu A. Fabre Platas
Universidad Veracruzana, México
Ma. Gretchen Hernández
Simon Fraser University, Canadá
Dr. Carlos Juárez Centeno
Universidad Nacional de Córdoba, Argentina
Dr. Hugo Rogelio Suppo
Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Brasil
Dr. Esteban Valenzuela Van Treek
Universidad Alberto Hurtado, Chile

ISSN 1852-9798

Los artículos son de exclusiva responsabilidad
de sus autores y no reflejan necesariamente
la opinión de los editores de la Revista.

Revista
Integración y Cooperación Internacional

Sumario

04 Editorial

Artículos

05 *Medidas de Confianza Mutua (MCM) entre países de América Latina en los años 90. Antecedentes internacionales en escenarios de guerra fría y posguerra fría*

por **Rosanna Schanzer** y **Andrés Bárbaro**

13 *Establecimiento de Medidas de Confianza Mutua (MCM) entre Argentina y Chile en la década del 90. Construcción progresiva de nuevas miradas y aporte parlamentario en la resolución de diferendos territoriales*

por **Miryam Colacrai** y **Andrés Bárbaro**

Comentarios

23 *Cooperación en Defensa: El caso del Curso Suramericano de Formación en Defensa*

por **Danisa Riera**

Reseñas

29 *De Cadencias y Disonancias. Representaciones alternativas de la integración regional en el siglo XXI: América Latina, Asia y Europa del Este*

31 *Cooperación descentralizada y la eficacia de la ayuda. Una mirada desde los Gobiernos Locales de América Latina*

Nuevos libros en la biblioteca del CERIR 32

Maestría en Integración y Cooperación Internacional UNR

Nº19

Julio | Diciembre 2014

Revista
Integración y Cooperación Internacional

Editorial

El presente número de la Revista Integración y Cooperación Internacional propone en la **Sección Artículos** los trabajos conjuntos de Rosanna Schanzer y Andrés Bárbaro, "Medidas de Confianza Mutua (MCM) entre países de América Latina en los años 90. Antecedentes internacionales en escenarios de guerra fría y posguerra fría", y de Miryam Colacrai y Andrés Bárbaro, "Establecimiento de Medidas de Confianza Mutua (MCM) entre Argentina y Chile en la década del 90. Construcción progresiva de nuevas miradas y aporte parlamentario en la resolución de diferendos territoriales".

Estos dos artículos se inscriben entre los resultados parciales del Proyecto de Investigación POL198: "Las relaciones bilaterales democráticas argentino-chilenas: análisis focalizado en el establecimiento y desarrollo de las medidas de confianza mutua (MCM) y la actividad de los respectivos parlamentos", acreditado por resolución CS Nº 682/2013 de la Universidad Nacional de Rosario (Argentina), que dirige la Dra. Miryam Colacrai. Los temas abordados, además de ser relevantes en sí mismos por estudiar aspectos de una relación bilateral exitosa, se plasman en sendos trabajos que vienen a contribuir oportunamente a la conmemoración en este año 2014 de los 30 años de la firma del Tratado de Paz y Amistad, y los 5 años del Tratado de Maipú, siendo estos instrumentos jurídicos piezas fundamentales en las políticas exteriores de ambos países.

En la **Sección Comentarios**, se presenta el artículo de la Lic. Danisa Riera titulado "Cooperación en Defensa: el caso del Curso Suramericano de Formación en Defensa", donde se presenta una experiencia de cooperación sur-sur encarada por Argentina en el marco del Consejo Suramericano de Defensa (CSD) de la UNASUR. El curso analizado, que brinda formación al personal civil y militar de los Ministerios de Defensa de los países miembros de la UNASUR, se constituye en un caso de cooperación técnica concretada a través del Ministerio de Defensa, por fuera del canal tradicional de vinculación con el exterior, la Cancillería. La motivación declarada de esta iniciativa, y a pesar de algunas críticas concretas que puedan efectuarse en cuanto a su implementación, reside en avanzar progresivamente en la concreción de los ideales de fomentar la confianza mutua y la consolidación de una identidad regional.

En este nuevo número incluimos dos **Reseñas**. En primer lugar, el libro compilado por Nicolás Comino y Tomás Bontempo, *De Cadencias y Disonancias. Representaciones alternativas de la integración regional en el siglo XXI: América Latina, Asia y Europa del Este*, de Ediciones Universidad del Salvador, Ciudad Autónoma de Buenos Aires (Argentina), y la obra *Santa Fe (Argentina). Cooperación descentralizada y la eficacia de la ayuda. Una mirada desde los Gobiernos Locales de América Latina*, de Mariángela Ribeiro, quinto número de la Serie Cooperación Descentralizada y Eficacia de la Ayuda.

Por otra parte, queremos compartir con nuestros lectores el honor que significa para nuestra publicación contar con tres **nuevos integrantes en el Consejo de Redacción**, el Doctor **Rafael Domínguez Martín**, Profesor del Departamento de Economía y Director del Master Iberoamericano de Cooperación Internacional y Desarrollo de la Universidad de Cantabria (España); el Doctor **Carlos Juárez Centeno**, investigador y docente de grado y posgrado, Director de la Maestría en Relaciones Internacionales del Centro de Estudios Avanzados de la Universidad Nacional de Córdoba (Argentina); y el Doctor **Esteban Valenzuela Van Treek**, Presidente de la Comisión Asesora Presidencial para la Descentralización y el Desarrollo Regional, y Director del Departamento de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Alberto Hurtado (Jesuitas de Santiago de Chile).

*Medidas de **Confianza Mutua** (MCM) entre países de **América Latina** en los **años 90**. Antecedentes internacionales en escenarios de guerra fría y posguerra fría*

por Rosanna Schanzer y Andrés Bárbaro***

• Resumen

Si bien el concepto de medidas de confianza mutua (MCM) cobra notoriedad a partir de las discusiones de seguridad regional y hemisférica en la década del 90', el mismo no es nuevo, encontrándose antecedentes incluso en tiempos de la guerra fría. El propósito de este artículo es analizar los orígenes de las MCM en el contexto internacional durante el período de la guerra fría y en el de la posguerra fría, para conocer los distintos sentidos que el mismo fue adquiriendo en nuestra región.

▪ Palabras Clave

Medidas de Confianza Mutua – Seguridad Regional y Hemisférica – Guerra Fría – Posguerra Fría

Inglés | *English*

Confidence Building Measures (MCM) between Latin America in the 90s. International background scenarios Cold War and post-Cold War

• Abstract

Although the concept of Confidence Building Measures gains notoriety from discussions of regional and hemispheric security in the 90s, it is not new, and history can be found even in times of the Cold War. The purpose of this paper is to analyze the origins of Confidence Building Measures in the international context during the Cold War and the post-Cold War, so as to understand the different meanings given in our region.

▪ Key words

Confidence Building Measures - Regional and Hemispheric Security - Cold War – Post Cold War

* Licenciada en Ciencia Política y Licenciada en Relaciones Internacionales (Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de Rosario, Argentina). Postgraduada del Programa FLACSO en Ciencias Sociales. Docente e investigadora. Profesora de Metodología de la Investigación (Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de Rosario)

** Maestrando en Integración y Cooperación Internacional (CERIR-CEI, Universidad Nacional de Rosario, Argentina); Licenciado en Relaciones Internacionales (Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de Rosario, Argentina)

Introducción

Este trabajo apunta a sintetizar un marco conceptual[1] relativo a las Medidas de Confianza Mutua (MCM) que sirva de base para el posterior desarrollo de la trayectoria que ellas han tenido en la relación bilateral de Argentina y Chile.

En función de ese propósito, recorreremos conceptos básicos – con sus matices - abordando sus orígenes a nivel global y prestando atención a su desarrollo inicial a nivel hemisférico, en el marco de la Organización de Estados Americanos (OEA). El recorte temporal que abarca esta primera aproximación al tema comprende la década del 90', situado preferentemente en el inicio y primeros años de la posguerra fría, tomando sólo algunos antecedentes previos que resultan útiles por su carácter precursor.

La confianza es una variable crucial que define e incide de manera sustancial en las relaciones sociales, la economía, la política y consecuentemente en todo el sistema internacional. Según Rojas Aravena (2011) "No debe ser considerado un aspecto menor frente a otros temas de mayor 'significación'. Por el contrario, la subjetividad que involucra la confianza incide de manera central en todos los comportamientos sociales, en los grados de asociatividad de los sistemas nacionales, en los niveles de conflictividad del sistema global, en la convivencia y la amistad cívica, en lo local y lo nacional; en fin, corresponde al capital social pero, incluso, va más allá de éste. La confianza no sólo constituye un elemento básico, sino que también construye desarrollo. Es clave para la construcción del bienestar y de la paz, fundamental para construir un futuro diferente".

En este marco general acerca del valor de la confianza en las relaciones internacionales es que damos vital importancia a las MCM en la relación bilateral entre Argentina y Chile ya que en su fin último contribuyen al proceso de integración y cooperación. De allí que resulta de gran significación recorrer diferentes conceptos que han sido trabajados – con matices - por diferentes académicos especializados en las cuestiones de Seguridad y Defensa.

Así Francisco Rojas Aravena (2002) considera a las MCM un instrumento, una técnica, para mantener la paz; si bien no resuelven los conflictos o diferencias de intereses, posibilitan la comunicación y hacen más transparentes y predecibles las acciones de los actores involucrados, teniendo en cuenta que el proceso supone buena fe y la voluntad de evitar el enfrentamiento.

Por su parte, Isaac Caro (1994) pone énfasis en ciertas distinciones a tener en consideración, habida cuenta que a nivel global y regional existe un debate acerca de si las MCM deben estar limitadas al campo militar- o deben incluir también las áreas económicas, sociales y culturales. Su perspectiva se inserta en el marco de las nuevas tendencias que caracterizan la política global y regional, por lo cual éstas deberían aplicarse no sólo a la esfera militar sino también a otros campos de la vida social, política y económica, con el objetivo de combatir y/o prevenir problemas como el narcotráfico, la corrupción, la expansión de epidemias, el incremento de la delincuencia, la degradación del medio ambiente, la pobreza, el hambre, los efectos de las catástrofes, etc.

Sin embargo, limitando el término al campo de la defensa y la seguridad,

> *«Las Medidas de Confianza Mutua (MCM) son consideradas como un instrumento propicio para promover un clima adecuado para la integración y la seguridad cooperativa. Las mismas se expresan como acuerdos o compromisos entre dos o más Estados para establecer determinadas acciones destinadas a atenuar las percepciones de amenaza mutua y así evitar situaciones de sorpresa en sus relaciones. Su propósito principal es el de prevenir los conflictos evitando la desconfianza» (Bárbaro, 2014).*

Francisco Rojas Aravena (1999), por su parte, hace una reflexión muy precisa en la cual señala que "el contexto internacional de posguerra fría y de globalización enfatiza la necesidad de desarrollar elementos de carácter cooperativo como instrumento esencial, casi único para los países medianos y pequeños del sistema internacional para resolver los desafíos planteados por la nueva agenda internacional". En este sentido, entiende que para avanzar en el tratamiento de la nueva agenda – basada en la cooperación – era necesario resolver las dimensiones de amenazas afincadas en la agenda tradicional – vinculadas a percepciones de amenaza de carácter militar – para lo cual, el desarrollo de MCM y de seguridad aparecían como elementos fundamentales.

El autor visualiza las MCM como uno de los puntos principales de la agenda de seguridad de América Latina, de modo tal que ocuparon un lugar destacado en las reuniones Ministeriales de Defensa de las Américas, tanto en Williamsburg (1995) como en Bariloche (1996) y en Cartagena (1998). Dentro de ese escenario, los acuerdos y

1. Con miras a ese objetivo, hemos empleado el análisis de contenido, siguiendo particularmente a Krippendorf (1996) quien señala que se trata de una técnica adecuada en el campo de las investigaciones sociales cuando la investigación tiene por objetivo el análisis de símbolos, significados y mensajes, las funciones que estos tienen en el ámbito en que se encuentran, y sus efectos.

las resoluciones adoptadas en la reunión de alto nivel de la OEA, realizada en Santiago de Chile en noviembre de 1995, adquieren una alta significación.

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

Desde su mirada internacionalista Juan Gabriel Tokatlian (2004) ha considerado que "durante el período de la guerra fría la idea de seguridad adquirió un sesgo especial, y recibió una lectura particular entre la mayoría de tomadores de decisión, especialistas y observadores. En términos de las relaciones internacionales, se alimentó el realismo, ubicando en un lugar privilegiado la seguridad estatal: era el Estado el lente primordial a través del cual se miraba y proyectaba la seguridad" (…) "Durante la guerra fría, la seguridad era definida en términos de protección de la soberanía de los Estados, las amenazas de seguridad provenían de otros Estados, el principal problema de la seguridad era el conflicto armado entre Estados, y la forma de ganar seguridad era armándose militarmente".

A partir de los inicios de los años 90'y dada la impronta de una visión "liberal" de las relaciones internacionales, se tendió a considerar a la democracia como el mejor reaseguro para la paz. Baste recordar que la expansión de algunos contenidos de la "teoría de la paz democrática" contribuía a crear una "imagen más armoniosa" respecto del comportamiento de los Estados democráticos entre sí. De allí que se consideraba que eran más proclives a mantener la paz entre ellos y disminuían las inclinaciones a resolver sus disputas por medios militares.

I. Una breve síntesis de antecedentes internacionales en el transcurso de la guerra fría

La finalización de la guerra fría, junto con la desaparición del conflicto bipolar y la necesidad de generar un nuevo concepto de seguridad global, llevaron al tratamiento de las MCM en diferentes foros multilaterales: la Organización de Naciones Unidas (ONU), la Conferencia sobre la Seguridad y la Cooperación en Europa (CSCE), la Organización de Estados Americanos (OEA) (Galindo Peña; Ramírez León, 1994). Los autores, tomando la definición de Hugo Palma (1991) entienden que las MCM pueden ser consideradas como "una serie de tratados, gestiones políticas, decisiones unilaterales, compromisos, etc., que han tenido como objetivo directo o indirecto el fomentar la confianza. Desde este punto de vista, cualquier arreglo satisfactorio, entendimiento alcanzado sin presiones, acuerdo de desarme o limitación de armamentos, etc., cumpliría una función de fomentar la confianza".

El origen de las MCM puede encontrarse en el período de la guerra fría, recibiendo otras denominaciones, pero siempre con el propósito común de evitar la escalada de conflictos posteriores a la Segunda Guerra Mundial, y es por ello que estas medidas fueron largamente asociadas a las relaciones de poder en las que el componente militar fue un elemento central; en este sentido, y a partir de la nueva realidad mundial que emerge al término de la guerra fría, las MCM surgen como un instrumento fundamental para los propósitos de integración y cooperación que impregnan las relaciones internacionales actuales (Salgado Brocal, 2000).

Galindo Peña y Ramírez León (1994), recorren diversos antecedentes a las MCM entre EEUU y la URSS previos a la experiencia europea. Entre 1946 y 1947 se logró un acuerdo entre EEUU y la URSS estableciendo misiones de contacto militar en las dos Alemanias, para mejorar la transparencia y proveer advertencias en contra de movimientos a larga escala o de ataques por sorpresa. A comienzos de la década de los años 60' se llegó a un acuerdo entre los contendientes al aceptar el establecimiento de la denominada "Línea caliente" para establecer una línea directa de comunicación entre los jefes de ambos gobiernos si se produjera una emergencia bélica.

En 1972, se suscribió el "Acuerdo sobre la prevención de incidentes en y sobre alta mar", para regular las maniobras entre navíos norteamericanos y soviéticos para evitar que se pudieran incrementar las provocaciones peligrosas en el mar. De igual manera se firma, en 1973, el "Acuerdo de prevención de la guerra nuclear", con relación a medidas de confianza en el campo atómico. Luego vendría un "primer acuerdo ABM relativo a misiles balísticos. Determinados convenios sobre limitación de armas estratégicas tales como los denominados SALT I y el SALT II, así como el reciente convenio sobre armas nucleares de alcance intermedio (INF), contienen estipulaciones que pueden calificarse como MFC" (Palma, 1991).

En lo que respecta al ámbito de Naciones Unidas, y siguiendo a Galindo Peña y Ramírez León, las MCM también han tenido un desarrollo significativo dentro del marco de su accionar. En un estudio preparado a solicitud de Kurt Waldheim, por entonces Secretario General de la Organización, se señala que las MCM "tienen por objeto fortalecer la paz y la seguridad internacionales y promover un clima de confianza y cooperación internacional entre los Estados, a fin de facilitar el progreso en materia de desarme"[2]. En 1978, en el documento final del Décimo Período Extraordinario de Sesiones de la Asamblea General, destinado a analizar el problema del desarme, se había consignado la idea de promover la confianza entre los Estados[3].

Sin embargo el tema, como muchos de los asuntos que se trataban en la ONU, y que involucraban problemas de seguridad en los que se vieran envueltos los dos grandes grupos ideológicos, terminó con una doble óptica: del lado occidental un énfasis en los aspectos militares; del lado oriental el "deseo de que se reconociese mérito a propuestas como el compromiso de no ser el primero en emplear armas nucleares, un tratado sobre no uso de la fuerza, apoyo a las zonas libres de armas nucleares, prohibición de armas químicas en Europa y otras" (Palma, 1991). Más adelante se introdujo como elemento adicional el tema de la confianza en las relaciones económicas, que fue promovido activamente por la mayoría de países del Tercer Mundo.

Como afirman Galindo Peña y Ramírez León (1994), la cuestión de las Medidas de Fomento de Confianza ha seguido siendo analizada en Naciones Unidas. Estos autores dan como evidencia la propuesta de Boutros Ghali, ex Secretario General quien basaba su concepto de paz y seguridad en una suerte de trilogía: diplomacia preventiva, establecimiento de la paz y mantenimiento de la paz. Dentro de la primera de estas categorías, diplomacia preventiva, se establece que la "confianza mutua y la buena fe son esenciales para reducir la probabilidad de conflictos entre los Estados"[4].

Nos ha resultado de sumo interés, el encuadre histórico que presenta Isaac Caro (1994) quien sostiene que "junto a la pluralidad de conflictos armados intra e inter-estatales en la posguerra fría, se observan esfuerzos por prevenirlos, contenerlos y eliminarlos. Para evitar una multiplicación exponencial de los conflictos, la comunidad internacional ha desarrollado varias operaciones de mantenimiento de la paz (…)".

Creemos que una manera de prevenir los diversos conflictos existentes es el desarrollo de MCM. Analizando el caso europeo y citando a Enrique Gomáriz el autor distingue dos definiciones de MCM: una estricta, en que se las considera como mecanismos técnicos destinados a evitar el estallido de conflictos; y una amplia, que las entiende como aquellas medidas que incrementan el grado de confianza ya existente entre dos o más Estados. Tomando esta segunda definición, se centra en la experiencia europea a partir del acuerdo de Helsinki (1975), en el marco de la Conferencia sobre la Seguridad y la Cooperación en Europa (CSCE), y destaca distintas fases, especialmente las de Estocolmo (1984-1986) y Viena-París (1990-1991). Seguidamente, destacaremos de cada una de ellas aquellos conceptos o giros semánticos que nos acercan a lo que posteriormente se llamarían MCM.

Galindo Peña y Ramírez León entienden que el ejemplo más significativo en cuanto a la adopción de MCM se dio en Europa, ante la centralidad que ésta adquirió en el período de confrontación bipolar. La presencia de la OTAN y el Pacto de Varsovia llevó a los países europeos a buscar fórmulas que se adecuaran a la realidad de la confrontación atómica o a la eventualidad de confrontación con armas convencionales.

I.1. Consultas preparatorias de Dipoli (Helsinki) (1972-73)

En el marco de la distensión entre los bloques, los soviéticos lanzaron en 1969 una proposición para que se reuniera una conferencia paneuropea, acordándose su celebración con la participación de EEUU y Canadá.

Previo a esta conferencia se realizaron reuniones preparatorias. Estas negociaciones tuvieron lugar de noviembre de 1972 al junio de 1973 en Dipoli (Helsinski). Allí se realizó la fase de consultas preparatorias de la Conferencia sobre la Seguridad y la Cooperación en Europa (CSCE) donde, tras numerosas consultas e intercambios de opi-

2. "Estudio Amplio sobre Medidas de Fomento de la Confianza", Informe del Secretario General de las Naciones Unidas Nueva York, Departamento de Asuntos Políticos y de Asuntos del Consejo de Seguridad, Centro de las Naciones Unidas para el Desarme, 1982. El Grupo de Expertos fue convocado por Waldheim tras una iniciativa adelantada por la República Federal Alemana.
3. Véase "Documento Final del Décimo Período Extraordinario de Sesiones de la Asamblea General", S-10/2, p. 11.
4. Galindo Peña y Ramirez León (1994) remiten a la lectura de Boutros-Ghali, Boutros (1992), Un programa de paz. Diplomacia preventiva, establecimiento de la paz y mantenimiento de la paz, Nueva York, Naciones Unidas, pp. 12-15; y de la obra de Carter, A.; Perry, W.; Steinbruner, J.(1992), A New Concept of Cooperative Security, Washington DC, The Brookings Institution.

niones entre los miembros del Tratado de Varsovia, los de la OTAN y los Estados europeos neutrales y no alineados, se logra finalmente la participación de delegaciones de los 32 países europeos además de EEUU y Canadá.

Fue en estas consultas que nace el término "Medidas de Confianza" a propuesta de Bélgica e Italia para el establecimiento del orden del día de la CSCE. Con su inclusión se pretendía asegurar la credibilidad de la CSCE, en tanto que foro de seguridad, y ser una forma de compensar a los países Neutrales y No Alineados (NNA) que estaban marginados de las negociaciones sobre Reducciones Mutuas y Equilibradas de Fuerza (MBFR) (Serrano Cueto, 1999).

I.2. Conferencia de Helsinki (1975)

Tras las conversaciones que tuvieron lugar en Helsinki entre noviembre de 1972 y julio de 1975, en agosto de 1975 se adopta el Acta Final de la conferencia, por la cual los países firmantes reconocían las fronteras surgidas de la Segunda Guerra Mundial, se reforzaba la cooperación económica entre ambos bloques (miembros del Pacto de Varsovia y miembros de la OTAN) y la URSS y los demás países comunistas se comprometían a respetar los derechos humanos y las libertades.

En el Acta Final de Helsinki de 1975, los Altos Representantes de los Estados participantes adoptan solemnemente lo siguiente: … "Declaran su determinación de respetar y poner en práctica, cada uno de ellos en sus relaciones con todos los demás Estados participantes, independientemente de sus sistemas políticos, económicos y sociales, así como de su tamaño, situación geográfica o nivel de desarrollo económico, los siguientes principios, todos ellos de significación primordial, que rigen sus relaciones mutuas: I. Igualdad soberana, respeto de los derechos humanos inherentes a la soberanía; II. Abstención de recurrir a la amenaza o al uso de la fuerza; III. Individualidad de las fronteras; IV. Integridad territorial de los Estados; V. Arreglo de las controversias por medios pacíficos; VI. No intervención en los asuntos internos; VII. Respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales, incluida la libertad de pensamiento, conciencia, religión o creencia; VII. Igualdad de derechos y libre determinación de los pueblos; IX. Cooperación entre los Estados; X. Cumplimiento de buena fe de las obligaciones contraídas según el derecho internacional".

El Acta introduce, en pleno período de guerra fría, algunos términos que podrían anticipar el concepto de MCM, fundamentalmente al incluir aspectos para fomentar el ejercicio efectivo de los derechos y libertades civiles, políticas, económicas, sociales, culturales y otros derechos y libertades, todos los cuales derivan de la dignidad inherente a la persona humana y son esenciales para su libre y pleno desarrollo. En el capítulo sobre Cooperación entre los Estados, incluye que los Estados procurarán, al desarrollar su cooperación como iguales, **promover la comprensión y la confianza mutuas**, las relaciones amistosas y de buena vecindad entre ellos, la paz internacional, la seguridad y la justicia.

Las medidas adoptadas en Helsinki, si bien se basaron fundamentalmente en aspectos de carácter militar, introducen aspectos referidos a la economía, la ciencia, la tecnología y a temas de carácter humanitario.

I.3. Conferencia de Estocolmo (1984)

La Conferencia sobre la Seguridad y la Cooperación en Europa (CSCE) que se celebrara en Madrid en 1983, decidió la convocatoria en Estocolmo, el 17 de enero de 1984, de la conferencia sobre medidas destinadas a **fomentar la confianza y la seguridad y sobre desarme en Europa.**

En el Documento de la Conferencia de Estocolmo (1986) sobre Medidas destinadas a fomentar la confianza y la seguridad y sobre desarme en Europa de la Conferencia sobre la Seguridad y la Cooperación en Europa , se afirma que "los Estados participantes recordaron que el objetivo de la Conferencia sobre Medidas Destinadas a Fomentar la Confianza y la Seguridad y sobre Desarme en Europa es parte sustancial e integral del proceso multilateral iniciado por la CSCE en Europa para emprender, por etapas, **acciones nuevas, efectivas y concretas encaminadas a lograr progresos en el fortalecimiento de la confianza y de la seguridad y en el logro del desarme**, así como para dar efecto y expresión al deber de los Estados de abstenerse de la amenaza o del uso de la fuerza en sus relaciones mutuas, así como en sus relaciones internacionales en general".

La Conferencia de Estocolmo, aún en la etapa de la guerra fría, sigue expresando como prioridad temas como el control de movimientos militares, el intercambio de información sobre maniobras entre uno y otro bloque y, en conjunto, aquello que conduzca a evitar una guerra de grandes proporciones que pueda producirse a partir de un pequeño incidente o de una suma de pequeños incidentes. Las medidas adoptadas en Estocolmo afectan por primera vez a todo el territorio europeo, desde el Atlántico a los Urales, incluyendo las zonas militares contiguas, y, según el mandato de la Conferencia de Madrid (1983), "tendrán relevancia militar", serán políticamente vinculantes e irán acompañadas de formas de verificación adecuadas de acuerdo a su contenido.

II. En los albores de la posguerra fría. Conferencia Viena-París (1990-1991)

El 21 de noviembre de 1990, EEUU, la URSS y otros treinta Estados participantes de la Conferencia sobre la Seguridad y la Cooperación en Europa (CSCE) firmaron la Carta de París, con la finalidad de regular las relaciones internacionales tras el fin de la guerra fría, incluyendo en la misma un pacto de no agresión entre la OTAN y el Pacto de Varsovia. Dos días antes, se había firmado el Tratado sobre Fuerzas Convencionales en Europa, que suponía una fuerte reducción de tropas y armamento no nuclear en el continente, tras haberse entablado previas negociaciones en Viena en marzo de 1989.

La Cumbre de la CSCE en París (1991) elabora la Carta de París para una Nueva Europa, entre cuyos principios cabe destacar que "la libertad económica, la justicia social y la responsabilidad medioambiental son indispensables para la prosperidad (…) ahora, en los albores de una nueva era en Europa, estamos decididos a incrementar y reforzar **las relaciones de amistad y cooperación entre los Estados de Europa, los Estados Unidos de América y el Canadá, y a fomentar la amistad entre nuestros países"** (…) "Nos felicitamos de la firma del Tratado sobre Fuerzas Armadas Convencionales en Europa por veintidós Estados participantes que llevará a reducir los niveles de fuerzas armadas. Apoyamos la adopción de un nuevo e importante conjunto de medidas destinadas a **fomentar la confianza y la seguridad que llevarán a incrementar la transparencia y la confianza entre todos los Estados participantes"** (…) "La reducción sin precedentes de las fuerzas armadas resultantes del Tratado sobre Fuerzas Armadas Convencionales en Europa… llevará a una nueva percepción de la seguridad en Europa y a una nueva dimensión de nuestras relaciones".

"El fin de la guerra fría modificó las visiones geopolíticas y la lógica con la que operaba el sistema internacional. Con ello se estableció un régimen internacional en el que EEUU, potencia hegemónica, generó reglas de juego específicas, entre las cuales se destacan la promoción y defensa de los sistemas democráticos, la defensa de los derechos humanos y la apertura económica. Con la disolución de la URSS y el fin de la guerra fría Estado territorialista cedía ante la lógica del Estado comercialista" (Bárbaro, 2014).

III. El contexto hemisférico. Los aportes desde la OEA

Entre los orígenes de las MCM en el continente podemos mencionar compromisos – de carácter más general - que operaron como marco necesario para la generación de medidas específicas tendientes a promover la confianza mutua entre los Estados. Nos referimos a principios y reglas contenidas en la Carta de la OEA (1948), el Tratado de Tlatelolco (1967) y la Declaración de Mendoza (1991).

La aparición de las MCM en la región durante los 90´ debe enmarcarse dentro del nuevo escenario internacional que emergía. Tras la finalización de la guerra fría y con el restablecimiento de la democracia en América Latina, en el hemisferio se dio inicio a un proceso de reflexión conjunta sobre la seguridad hemisférica a la luz de las nuevas realidades mundiales y regionales (Villegas Beltrán, 2003).

La Carta de la OEA operó como la base necesaria para la gestación de las MCM en América Latina. Siguiendo el artículo 2 de la Carta, el cual dice "afianzar la paz y la seguridad del Continente" es que la Asamblea General, con la creación de la Comisión de Seguridad Hemisférica en 1991, ha venido adoptando una serie de resoluciones sobre varias dimensiones de la cooperación para la seguridad hemisférica. Precisamente, por medio de la resolución 1123 de aquel año, se creó el marco de cooperación en el hemisferio al declarar que "la situación internacional favorece la adopción de medidas para garantizar la seguridad hemisférica, fortalecer los procesos democráticos en todos los Estados Miembros y para dedicar en éstos, el mayor número de recursos al desarrollo económico y social"; … y que "tales medidas requieren mecanismos de consulta mutua e intercambio de información regional que faciliten la estructuración de un clima de estabilidad institucional, progreso y confianza" (AG/RES. 1123). Es allí en donde la seguridad hemisférica, de la mano de la OEA, dio inicio al paulatino fomento del desarrollo de MCM (Bárbaro, 2014).

Al año siguiente, la Asamblea General de la OEA en 1992 aprueba la Resolución, "Cooperación para la Seguridad y el Desarrollo Hemisférico" (AG/RES. 1179) por la que se acordaron diversos lineamientos y compromisos, que habrían de guiar los compromisos de la OEA en esta materia enlazando de manera interesante las cuestiones de seguridad con las de desarrollo y liberalización del comercio. Allí se deja sentado "que el fortalecimiento de la paz y la seguridad en el Hemisferio es un propósito esencial de la OEA y que el desarrollo económico y social y la coo-

peración entre sus Estados miembros son fundamentales para lograr dicho propósito". La resolución "reconoce la oportunidad y la necesidad de un mayor diálogo sobre temas de seguridad y de cooperación en esta materia entre las naciones del Hemisferio, a la luz de la nueva situación internacional". A la vez reafirma la "urgente necesidad de intensificar la lucha común y acción cooperativa contra la pobreza extrema para ayudar a reducir las desigualdades económicas y sociales en el hemisferio, y con ello fortalecer la promoción y consolidación de la democracia en la región" para esto "urge a los Estados a promover la liberalización progresiva del comercio, la expansión de las inversiones y la reducción de la deuda externa de los países de la región".

Ese mismo año, Chile lleva a la Conferencia de Desarme de Ginebra la propuesta de una discusión específica sobre MCM. Dicha invitación tuvo aceptación en varios miembros de la OEA, y como resultado de aquello se logró que para 1994, se convocara a una reunión de expertos en la materia (Sibilla 2010). Para ello, en 1993 la Asamblea General de la OEA detecta la oportunidad y la necesidad de un mayor diálogo sobre temas de seguridad y cooperación en la materia entre las naciones del hemisferio, a la luz de la nueva situación internacional, encomendando celebrar antes de su vigésimo cuarto período ordinario de sesiones, una reunión de expertos gubernamentales en medidas de fomento de la confianza y de la seguridad para la región. Dicha reunión de expertos se realizó en Buenos Aires en marzo de 1994 habilitando a que en 1995 se llevara adelante la primera Conferencia Regional sobre Medidas de Fomento de la Confianza y de la Seguridad de Santiago (1995).

En este breve repaso del clima de época en la región a inicio de la década del 90' se aprecia cómo se fue diseñando el nuevo esquema de seguridad hemisférica el cual poseía a EEUU como principal promotor. Como expresa correctamente Edgardo Manero, "el aumento de los lazos oficiales y privados entre los EEUU y América Latina característicos de los años noventa fue acompañado por la necesidad de redefinir las estructuras del sistema de seguridad continental en funcionamiento desde 1947. Los EEUU intentan imponer un nuevo esquema de seguridad militar que introduce modificaciones importantes en el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca. EEUU sostiene un paradigma global: la noción de seguridad cooperativa que indica que la cooperación y no la confrontación, dominará en lo sucesivo las relaciones de seguridad entre los Estados" (Manero, 2003).

Conclusiones

Las MCM, si bien comienzan a cobrar notoriedad en la década del 90', como fuimos exponiendo, registran antecedentes a partir de la experiencia europea en guerra fría desde Helsinki (1975) a la posguerra fría en Viena-París (1990-1991). En el escenario hemisférico, la OEA apareció como espacio generador de las MCM. En primera instancia, algunos acuerdos fueron marco necesario para la generación de medidas específicas tendientes a promover la confianza mutua entre los Estados: entre ellos destacamos la Carta de la OEA, el Tratado de Tlatelolco y el Compromiso de Mendoza, entre otros. Los dos primeros a los que podemos considerar "históricos" y dictados en la etapa de guerra fría y el otro muy propio de la posguerra fría. En segunda instancia vimos el comienzo del recorrido específico de la región en la generación de MCM desde la creación de la Comisión de Seguridad Hemisférica en 1991 al llamado a la Conferencia Regional sobre Medidas de Fomento de la Confianza y de la Seguridad de Santiago (1995).

Esta primera aproximación al tema no abarca la evolución de las MCM posteriores en la región, solo comprende el inicio y primeros años de la posguerra fría, tomando sólo algunos antecedentes previos que resultan útiles por su carácter precursor al desarrollo de MCM entre Argentina y Chile, objeto de análisis principal del proyecto de investigación que inspiró la realización de estos trabajos.

Bibliografía

Referencias

BÁRBARO, Andrés (2014), *Medidas de Confianza Mutua entre Argentina y Chile: de la desconfianza a la seguridad cooperativa*, Tesina de Grado, Carrera Licenciatura en Relaciones Internacionales, Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de Rosario (Argentina).

GALINDO PEÑA, M.; Ramírez León, J. L. (1994), "Las medidas de fomento de la confianza: aportes para el estudio de un nuevo concepto de seguridad hemisférica", Revista *Colombia Internacional*, Nº 26. Abril- junio, pp. 21 a 27.

KLIPPENDORF, Klaus (1996), *Metodología del análisis de contenido*, Paidós, Barcelona.

MANERO, Edgardo (2003), *Impacto y consecuencia de las políticas de seguridad y defensa de los EEUU en América del Sur. Una reflexión desde Argentina y Brasil*, Mimmeo, págs. 3 y 4.

PALMA, Hugo (1991), *Confianza, desarme y relaciones internacionales,* Centro Peruano de Estudios Internacionales (CEPEI), Lima, Perú.

ROJAS ARAVENA, Francisco (1999), *Presentación realizada ante la Comisión de Defensa Nacional de la Cámara de Diputados de Chile, como parte del Seminario organizado por esta corporación acerca de la "Condición estratégica de Chile"*, Valparaíso, 18 de agosto.

ROJAS ARAVENA, Francisco (2011), *América Latina y el Caribe: Confianza, ¿Un bien escaso?*, Edit. Francisco Rojas Aravena y Andrea Álvarez Marín, FLACSO-Editorial TESEO, Buenos Aires.

SALGADO BROCAL, Juan Carlos (2000), Presentación del libro Medidas de Confianza Mutua. Casos de América Latina y el Mediterráneo de Juan Emilio Cheyre, en *Fasoc*, año 15, nº 4, octubre-diciembre.

SERRANO CUETO, Ricardo (1999), "Medidas de confianza: de Helsinki a Viena", *Boletín de Información del Ministerio de Defensa de España*, pp. 95 a 102. Nº 261.

SIBILLA, Gustavo (2010), "Hacia el Registro Suramericano de Gastos de Defensa: Construyendo Confianza, Materia Prima de la Integración", *Revista de la Defensa Nacional* Nº 4, Ministerio de Defensa de la República Argentina, pp. 10 a 27.

VARAS, Augusto, Caro, Isaac (ed) (1994), *Medidas de confianza mutua en América Latina*, FLACSO, Santiago de Chile.

VILLEGAS BELTRÁN, Federico (2003), *Informe del Relator. Reunión de Expertos Sobre Medidas de Fomento de la Confianza y la Seguridad de la OEA*, Cuarta sesión plenaria, 4 de febrero.

TOKATLIÁN, Juan Gabriel (2004), *Hacia una nueva estrategia internacional*, Grupo Editorial Norma, Buenos Aires.

Documentos consultados

Conferencia sobre la Seguridad y la Cooperación en Europa, Acta Final, Helsinki, 1975

Conferencia sobre la Seguridad y la Cooperación en Europa, Documento de la Conferencia de Estocolmo sobre medidas destinadas a fomentar la confianza y la seguridad y sobre desarme en Europa convocada de conformidad con las disposiciones pertinentes del documento de clausura de la reunión de Madrid de la Conferencia sobre la Seguridad y la Cooperación en Europa, Estocolmo, 1986

Conferencia para la Seguridad y Cooperación en Europa, Carta de París para una Nueva Europa, París, 1991

*Establecimiento de **Medidas de Confianza Mutua** (MCM) entre **Argentina** y **Chile** en la **década del 90**. Construcción progresiva de nuevas miradas y aporte parlamentario en la resolución de diferendos territoriales*

por Miryam Colacrai y Andrés Bárbaro***

• Resumen

Tras la vuelta a la democracia, Argentina y Chile desde 1990 se comprometieron a construir una relación que tiene como pilares fundamentales una serie de medidas de confianza mutua (MCM) en materia de defensa y seguridad, lo cual ha tenido su expansión hacia otras áreas. Se ha logrado el cumplimiento de pasos fundamentales y de crecimiento de la cooperación en temas de "alta política"- muchas veces impensables si se toma el punto inicial donde predominaba la desconfianza- arribando al trabajo coordinado en ejercicios militares, diálogo político-estratégico y conformación de la Fuerza de Paz Conjunta Combinada "Cruz del Sur", trascurridos casi 25 años de esas primeras acciones.

Este trabajo aborda, a partir de una mirada constructivista, el paso de una situación de "percepciones de amenazas" entre los 70 y 80 a la progresiva gestación, en el transcurso de los años 90, de diferentes MCM y realizaciones en el campo de la diplomacia parlamentaria que contribuyeron a la resolución de cuestiones limítrofes, constituyendo todos ellos signos característicos de la "nueva relación".

▪ Palabras Clave

Seguridad Regional - Relaciones Argentina-Chile - Medidas de Confianza Mutua - Diplomacia Parlamentaria

Inglés | *English*

*Establishment of **Confidence Building Measures** (MCM) between **Argentina** and **Chile** in the **90s**. Progressive construction of new looks and parliamentary input in resolving territorial disputes*

• Abstract

After the return to democracy, Argentina and Chile, from 1990, committed to build a relationship that takes a series of Confidence Building Measures as fundamental pillars for defense and security, which has been expanding into other areas. There has been achieved the fulfillment of fundamental steps and an increase of the cooperation in topics of "high politics" – often unthinkable if the initial point is taken where mistrust prevailed – arriving to a coordinated work in military exercises, political-strategic dialog and the conformation of the Joint Combined Force Peace "Southern Cross", passed almost 25 years of these first actions.

This work approaches, from a constructivist view, the transition from a situation of "threat perceptions", between 70 and 80, to the progressive gestation, during the 90, of different Confidence Building Measures and achievements in the field of parliamentary diplomacy, that contributed to the resolution of border issues, constituting all of them, characteristic signs of the "new relationship".

▪ Key words

Regional Security - Argentina-Chile relationship - Confidence Building Measures – Parliamentary Diplomacy

* Doctora en Ciencias Sociales; Profesora Titular de Teorías de las Relaciones Internacionales (Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de Rosario, Argentina); Investigadora del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET)

** Maestrando en Integración y Cooperación Internacional (CERIR-CEI, Universidad Nacional de Rosario, Argentina); Licenciado en Relaciones Internacionales (Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de Rosario, Argentina)

Introducción

El orden bipolar conocido como guerra fría se estructuró alrededor del enfrentamiento político-militar entre las dos potencias hegemónicas, basado en la contención mutua y en la estrategia militar de la disuasión que imperaría – con variantes- hasta la caída definitiva del régimen soviético.

Como reflejo de esta situación, en todo el mundo y en los países de nuestra región, fue alto el componente realista en el análisis y diseño de las relaciones internacionales y en ciertos momentos históricos, además, se acentuó el razonamiento del tipo geopolítico. Las políticas exteriores de los gobiernos militares eran altamente confrontativas; entendían que la política internacional consistía en una lucha por el poder, la defensa del territorio y la protección de las fronteras.

La situación de los países de América del Sur en la década del 70 y 80 en medio de una casi generalizada ola de gobiernos militares, y particularmente el modo en que se plantea la relación entre Argentina y Chile, pueden ser comprendidos a partir de los conceptos acuñados por Stephen Walt (1987) acerca del "equilibrio de amenazas".

La "visión del otro" se planteaba en términos competitivos, de "juegos de suma cero", situación que también se percibió como una espiral del dilema de la seguridad cuya característica saliente es que vale más la intención o amenaza percibida con relación al poder del otro que el uso real que se haga de él. Si empleamos la terminología acuñada por Richard Rosecrance (1986), se trataba de naciones territorialistas animadas por la concepción político-militar del Estado[1].

En un escenario regional de desconfianza generalizada, la relación bilateral de Argentina y Chile es un cabal ejemplo de este tipo de visiones y percepciones sobre el "otro" que comienza a minimizarse a partir del Tratado de Paz y Amistad de 1984. Éste se erige como la solución completa y definitiva al conflicto por el Canal Beagle y nos recuerda que dicho diferendo había llevado – hacia fines de 1978- prácticamente al borde de una guerra, momento en que ya había aprestos militares y se había procedido al minado en diversas áreas de ambos territorios.

Más allá de la resolución de las diferencias limítrofes, debe rescatarse el reforzamiento del principio de solución pacífica de las controversias establecido en el Tratado de referencia, al cual consideramos una piedra fundamental – en términos jurídicos y simbólicos- que sienta las bases para que las Partes provean de estabilidad y confianza a sus relaciones.

Revisando el texto del Tratado, ya en sus considerandos expresa la "obligación de solucionar siempre sus controversias por medios pacíficos y de no recurrir jamás a la amenaza o al uso de la fuerza en sus relaciones mutuas". Asimismo, en sus artículos 2, 3 y 4, aparecen diversas menciones a la cuestión que nos ocupa, como se extracta a continuación:

Artículo 2°

….obligación de abstenerse de recurrir directa o indirectamente a toda forma de amenaza o uso de la fuerza y de adoptar toda otra medida que pueda alterar la armonía en cualquier sector de sus relaciones mutuas.

Artículo 3°

Si surgiere una controversia, las Partes adoptarán las medidas adecuadas para mantener las mejores condiciones generales de convivencia en todos los ámbitos de sus relaciones y para evitar que la controversia se agrave o se prolongue.

Artículo 4°

Las Partes se esforzarán por lograr la solución de toda controversia entre ellas mediante negociaciones directas, realizadas de buena fe y con espíritu de cooperación.

Podríamos ensayar diferentes calificaciones de este Tratado y enumerar sus aspectos positivos, pero nos circunscribiremos a algunas reflexiones que, entendemos, aciertan en darle una dimensión política significativa, por lo cual se subrayan algunos conceptos vertidos.

"Este Tratado marca un hito fundamental en la relación de ambos países y posibilita la aplicación de mecanismos institucionales para la resolución de los problemas que

1. Recuérdese que para este modelo (en tanto esquema ideal), los países son competitivos en forma generalizada, porque cada uno pretende asegurarse una posición hegemónica, o cuanto menos mejorar su autosuficiencia, especialmente en la provisión de recursos. Confían fundamentalmente en sus capacidades militares – y la posibilidad de ponerlas en acción- y sólo ocasionalmente utilizan el comercio, como paliativo económico entre dos guerras.

puedan presentarse. El marco institucional reafirma lo operado entre Chile y Argentina desde el siglo XIX, perfeccionándolo. No obstante, **es fundamental reafirmar que será la voluntad política de los gobiernos y sus actores la que evitará el tensionar la relación más allá de los procedimientos establecidos. La crisis que dio origen a este Tratado no se produjo por falta de mecanismos institucionales, sino por una contraposición de intereses que se polarizó de tal forma que para resolverlos, el uso de la fuerza apareció como un mecanismo posible para ambos actores**[2]. Sólo la racionalidad final permitió evitar la guerra y mantener el cauce histórico de más de 180 años de relaciones pacíficas entre Chile y Argentina." (Riveras, 1988).

Allí encontramos un antecedente que permitiría que, algunos años después, pudiera darse inicio a una nueva relación entre Chile y Argentina, la cual comenzaría a afirmarse con la resolución de los temas limítrofes pendientes (Colacrai, 2004).

El modo progresivo en que se fueron dando los acercamientos entre la Argentina y Chile y la transformación producida en el diseño de esta relación[3], constituyen un ejemplo de cooperación institucionalizada y de resolución de problemas sustantivos en ámbitos que podían involucrar a las instituciones armadas.

I. La relación bilateral argentino-chilena durante los 90 y la decisión de sostenerla superando el "dilema de la seguridad"

Un nuevo patrón de vinculación fue impulsado a partir de 1990. Fue en esta década que la relación entre ambos países pasó a estar caracterizada por la búsqueda de una cooperación de múltiples alcances y agendas así como también mayor complementación y creciente interdependencia. Se daban, de ese modo, pasos importantes en dirección a la superación del "dilema de la seguridad" (Rojas Aravena, 2002; Colacrai, 2010).

En el primer encuentro presidencial entre Patricio Aylwin y Carlos Menem en 1990, ambos mandatarios destacaron el valor fundacional del Tratado de Paz y Amistad del año 1984. Teniendo presente dicho tratado, -al que podría considerarse el primer avance en la relación aunque previo a la coincidencia de gobiernos democráticos a ambos lados de la Cordillera - decidieron acelerar los trabajos de la Comisión mixta de límites y al año siguiente, como resultado de un nuevo encuentro presidencial emanaba la firma de la Declaración sobre Límites que estableció los mecanismos para resolver los 24 puntos pendientes, sobre los que existían diferencias entre ambos países. Este punto de inflexión, inaugura lo que suele denominarse la "nueva política" (Colacrai-Lorenzini, 2006).

Las relaciones bilaterales, en su dimensión político-estratégica comenzaron a cambiar a partir de entonces. En especial, la solución del conjunto de contenciosos vinculados al eje soberano territorial trajo como resultado que las percepciones de "amenazas" pre-existentes disminuyeran hasta hacerse prácticamente nulas. El discurso de ambos países fue mutando hacia una nueva configuración de ideas, percepciones y expresiones que fue desdibujando aquellas percepciones.

Paulatinamente el trabajo negociador expresado en reuniones entre Cancillerías y Ministerios de Defensa, junto a la Comisión Parlamentaria Conjunta y el diseño de algunas políticas consistentes con el avance de las MCM, fue pavimentando el camino hacia un alto grado de transparencia, como por ejemplo la producción y publicación de libros de defensa nacionales donde – ya con nuevas miradas- se definían los ámbitos de acción y las principales orientaciones de la política de defensa y del uso de la fuerza.

Por su parte, la formalización y la ejecución sistemática de MCM de carácter militar, fueron posibilitando un mayor nivel de conocimiento y generando un ámbito propicio para el desarrollo de la confianza.

Como ha sostenido Robledo (2004) el paso de sistemas egoístas hacia otros cooperativos demanda que los Estados sean capaces de superar el dilema de seguridad. En esa misma dirección, Rojas Aravena (2002:34) aporta un concepto de MCM donde se pone el acento en el compromiso entre dos o más Estados para establecer ciertas acciones tendientes a atenuar las percepciones de amenaza mutua y a evitar situaciones de sorpresa en sus relaciones. Son definidas como "un instrumento, una técnica, para el mantenimiento de la paz; no resuelven el conflicto o la

2. Las negritas son nuestras.

3. Como ha señalado Bodemer (1988:311), el tipo de vínculo que se planteaba entre ambos Estados, en la medida que subsistía en Chile un gobierno militar, era de una "coexistencia distanciada".

diferencia de intereses; posibilitan la comunicación y con ello hacen más transparentes y predecibles los cursos de acción de los diversos actores involucrados. Cabe destacar que el proceso presupone buena fe y la voluntad de evitar el enfrentamiento". Sin embargo, "la confianza se encuentra sustentada en un activo que posee alto grado de intangibilidad. [...] Es por esto que las MCM buscan establecer un patrón de relación que otorgue crédito a las declaraciones de intención y transparente las conductas" (Rojas Aravena 2002b:32). La construcción y progreso del establecimiento de MCM permiten la generación de garantías a los discursos, convirtiendo a la fe en un progresivo desarrollo de confianza, condición *sine qua non* para el avance de los procesos de cooperación e integración.

El Libro Blanco de la Defensa de Argentina de 1997establece que las MCM:

> *"contribuyen a que, progresiva y aceleradamente, se vayan superando recelos y temores históricos, dando paso a un mayor predominio del diálogo y de la negociación en las relaciones bi y multilaterales" (1997, 24).*

El Libro de la Defensa de Chile de 1997 precisa que las MCM suponen:

> *"Acuerdo o compromiso entre dos o más Estados para establecer ciertas acciones tendientes a atenuar las percepciones de amenaza mutua y a evitar situaciones de sorpresa en sus relaciones. Su propósito es prevenir los conflictos, evitando equívocos. Se pueden concretar en el ámbito de la Defensa y también en el económico y el político. Las Medidas de Confianza Mutua contribuyen al proceso de integración" (1997, 216).*

En estas páginas acotaremos la noción acerca de las MCM al ámbito de la defensa y seguridad. Tanto a nivel global como regional existe un debate acerca de si las MCM deben estar limitadas al campo militar, o deben incluir también las áreas económicas, sociales y culturales (Caro, 1994). Para este autor, en el marco de las nuevas tendencias que caracteriza la política global y regional, las MCM deben aplicarse no sólo a la esfera militar sino también a otros campos de la vida social, política y económica, con el objetivo de combatir y/o prevenir problemas como el narcotráfico, la corrupción, la expansión de epidemias, el incremento de la delincuencia, la degradación del medio ambiente, la pobreza, el hambre, los efectos de las catástrofes, etc. Sin embargo, adoptamos para nuestra investigación, el concepto de MCM en la defensa y la seguridad entendidas como acuerdos o compromisos entre Estados para atenuar percepciones de amenaza, que no resuelven el conflicto ni la diferencia de intereses pero sí generan un clima de confianza y, que en su fin último, contribuyen al proceso de integración y cooperación.

Hacia inicios de la década del 90 a ambos lados de la Cordillera se producen cambios políticos institucionales que comienzan a modificar el patrón de relacionamiento bilateral incluyendo este tipo de medidas de confianza en sus relaciones. Tras 17 años de dictadura militar, Chile reingresa al concierto de naciones democráticas poniéndose en sintonía con el recambio electoral en la Argentina con la asunción de Carlos Menem como Presidente, dando lugar esto a una nueva relación entre ambos países.

La "nueva relación" planteada entre la Argentina y Chile en la década del 90, a partir de la transición chilena y de un nuevo gobierno constitucional en la Argentina, guarda estrecha relación con la existencia de temas compartidos como el compromiso con la democracia, el respeto por los derechos humanos, el estado de derecho, el pluralismo político y la solución pacífica de controversias. Dentro de ese marco se realizaron importantes esfuerzos con el propósito de crear una agenda política positiva que se proyectara en el tiempo.

Durante la década del 90 el gobierno argentino otorgó una atención significativa a la relación con los países limítrofes, por su contigüidad y proximidad geográfica, y basándose en la existencia de problemáticas comunes y compartidas. En este contexto, la integración política y económica latinoamericana ha constituido un objetivo central, en el cual las relaciones con Chile ocupan un lugar muy destacado.

Es así que las relaciones con Chile se tornaron más cooperativas en esos años, una vez que coincidió en ambos países la presencia de gobiernos democráticos.

Los importantes avances producidos durante los dos primeros años de la relación "interdemocrática" entre la Argentina y Chile, de los cuales conviene recordar la Reunión entre sus Presidentes en Santiago, entre los días 27 y 29 de agosto de 1990 y la Declaración Conjunta Presidencial del 2 de agosto de 1991, constituyeron el marco fundacional de la nueva relación que expresaba la voluntad política de intensificar la cooperación y apuntar al mayor entendimiento entre los dos países (Colacrai, 2003:33).

Por invitación del Presidente de la República de Chile, Patricio Aylwin, el Presidente argentino Carlos Menem, realizó una visita a Chile entre los días 27 y 29 de agosto de 1990. Éste fue el primer encuentro presidencial realizado tras la vuelta a la democracia inaugurando las Cumbres Presidenciales como el primer y más importante mecanismo por el cual Argentina y Chile implementaron MCM.

Allí los mandatarios, animados por la firme voluntad política de intensificar al máximo la cooperación y entendimiento entre la Argentina y Chile, comprobaron con especial satisfacción el sobresaliente nivel alcanzado en la relación entre ambos países en los meses anteriores. En este sentido, destacaron la trascendencia del retorno de Chile al concierto de naciones democráticas latinoamericanas, lo que ha contribuido de manera significativa al mayor entendimiento entre ambos países. Fue en este encuentro que se propuso impulsar la coordinación y concertación de posiciones entre las Cancillerías de ambos países para fortalecer la acción conjunta en el escenario internacional. Asimismo se promovió a su vez la definición de una concepción compartida de seguridad regional y mundial, estimando que es importante estimular negociaciones multilaterales tendientes a obtener una reducción equilibrada de los gastos militares. En este primer encuentro se acordó también una estrecha vinculación y cooperación entre las Fuerzas Armadas de los países, propiciando acciones y estudios conjuntos en áreas de interés común. Es así que, por ejemplo, ese año las Armadas de ambos países realizan una reunión bilateral en Punta Arenas, algo impensado años atrás (Declaración Presidencial Conjunta, 1990).

El 3 de agosto de 1991 se produce un nuevo encuentro en el cual los Presidentes Menem y Aylwin firmaron diversos documentos que inician un período de cooperación. Ambos mandatarios se plantearon como objetivo prioritario de la relación la búsqueda de soluciones definitivas a las cuestiones pendientes en la demarcación de sus límites, por considerar que su subsistencia constituye un obstáculo para el progreso de las relaciones entre los dos países. En esa reunión se reconoció la necesidad de mantener un diálogo político fluido entre ambos países, y se acordó la creación de un mecanismo permanente de consulta y coordinación política de alto nivel entre ambas Cancillerías con el objetivo de concertar posiciones sobre temas de interés bilateral, regional y mundial, y fortalecer, en consecuencia, la acción de ambos países en el escenario internacional. En este marco, se señaló la importancia del mecanismo regular de consulta entre las Cancillerías, en funcionamiento desde diciembre de 1990, sobre temas de seguridad, desarme, asuntos nucleares y espaciales. Será en esta visita donde a su vez se menciona la posibilidad de establecer un sistema de reuniones regulares de consulta entre los respectivos Ministerios de Relaciones Exteriores y de Defensa y los Altos Mandos de las Fuerzas Armadas, con vista a promover una estrecha vinculación y cooperación en materia de defensa (Declaración Presidencial Conjunta, 1991).

También en el año 1991, ambos países suscribieron en la Conferencia de la Organización de Estados Americanos (OEA) en Santiago, el Compromiso Democrático que asumió el hemisferio. En este mismo compromiso se establece la obligación de contribuir en el ámbito hemisférico al análisis de los temas de seguridad internacional. Asimismo y en ese mismo año, ambos países, en conjunto con Brasil, suscribieron la Declaración de Mendoza sobre Armas de Destrucción Masiva y el Tratado de No-Proliferación Nuclear.

Es en este contexto que una serie de MCM se fue desarrollando lentamente pero a paso firme entre ambos países. Sus impulsores fueron principalmente los Ministerios de Relaciones Exteriores y Defensa, aunque siempre acompañados por los Ejecutivos. Los Parlamentos también participaron del acercamiento pero desde un papel complementario, cumpliendo un rol más bien moderado con la conformación de la Comisión Parlamentaria Conjunta en 1991.

En los años 1992 y 1993 se repitieron las visitas presidenciales siguiendo como asunto prioritario en la agenda la cuestión de solución de las diferencias limítrofes pero también se buscó profundizar los acuerdos en materia de integración física, cooperación económica, social, ambiental, turística y otras. Además es de vital importancia el incremento del diálogo respecto a la posición común sobre la Antártida, dado que en 1994 Chile decide apoyar el establecimiento de la Secretaria del Tratado Antártico en Buenos Aires (Declaración Presidencial Conjunta, 1994).

Como podemos ver estos primeros años de relación bilateral interdemocrática sirvieron para acercar a las partes en la toma de posiciones comunes. Se da una construcción de la confianza lo que implicó el establecimiento de un conjunto de acciones que permitieron estructurar un nuevo patrón de relación, que se fue configurando a paso lento pero firme aunque a través de mecanismos aun no acabadamente institucionalizados.

Hacia 1994 se produce un cambio importante en la relación bilateral que genera un salto cualitativo en el vínculo. El 26 de agosto de dicho año la Argentina, por medio de su Embajador en Santiago, envía una nota al Ministro de Relaciones Exteriores de Chile con el objeto de someter a su consideración la conveniencia de institucionalizar, a través de un mecanismo regular de información y consulta entre los gobiernos, los distintos ámbitos de diálogo y de contacto permanente que, en diferentes niveles, se habían ido creando y perfeccionando en los últimos años.

El mes de agosto de aquel año se concreta la visita oficial del Presidente Carlos Menem a Santiago, por invitación del Presidente chileno Eduardo Frei Ruiz-Tagle. En este encuentro ambos mandatarios coincidieron en que la re-

gión estaba en condiciones de avanzar hacia un sistema de seguridad basado en la cooperación y la construcción de la confianza. En este contexto, los Presidentes reafirmaron la conveniencia de perfeccionar los mecanismos regulares de consulta sobre temas de seguridad establecidos por anteriores declaraciones presidenciales desde 1990 y se comprometieron a institucionalizar un sistema permanente de consulta y coordinación sobre temas de seguridad entre ambos países, en el marco del proceso de creciente diálogo y acercamiento existente. Asimismo, otorgaron su respaldo a los esfuerzos que se realizan en el ámbito regional, dirigidos a fortalecer la seguridad hemisférica, y en particular, a la convocatoria, con el auspicio de la OEA, de la Conferencia Regional sobre Medidas para el Fomento de la Confianza, cuya sede ha sido ofrecida por el Gobierno de Chile (Declaración Presidencial Conjunta, 1994).

Arancibia explica que en la primera mitad de la década del 90 las MCM entre Argentina y Chile "eran de carácter más bien formal o simbólicas" (2006:4), circunscritas a ciertas visitas y reuniones, limitadas todas ellas muchas veces a lo protocolar. Sin embargo, con la voluntad presidencial a la cabeza, el cambio cualitativo se estaba dando y comenzaba de esta forma a institucionalizarse el proceso de seguridad.

II. El diálogo en materia de Defensa y Seguridad. MCM y los pasos dados en la búsqueda de consensos

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

El primer espacio institucionalizado que floreció en este marco son las **Reuniones entre los Estados Mayores de la Defensa**. El mismo es un espacio de diálogo y coordinación entre las Fuerzas Armadas de Chile y Argentina. Su objetivo es acrecentar el desarrollo de una concepción de seguridad en el marco subregional, mediante el fomento de MCM, planteadas en un marco real, gradual, coherente y profundo. En 1991 los Ministros de Defensa de ambos países habían dado a conocer un acuerdo para realizar reuniones anuales de los Estados Mayores de la Defensa y Conjunto de Chile y Argentina, respectivamente, para tratar materias militares de interés común y fórmulas de cooperación y coordinación en el área de Defensa. Pero fue recién en 1994 cuando se establecieron de manera institucionalizada las Rondas de Conversaciones entre los Altos Mandos de las Fuerzas Armadas, celebradas alternativamente en Santiago y Buenos Aires. El 12 de junio de 1997, el Estado Mayor de la Defensa Nacional de Chile y el Estado Mayor Conjunto de Argentina firmaron el Reglamento del Mecanismo de Interconsulta entre los Estados Mayores Conjuntos y de la Defensa Nacional y los Altos Mandos de las Fuerzas Armadas de Chile y Argentina, dando una estructura orgánica a las reuniones de interconsulta con periodicidad anual (Faundes Sánchez, 2009). Sin embargo, el reglamento establece que las actas de las reuniones son de carácter "reservado" haciendo que sólo podamos extraer información de los partes de prensa.

Seguido a esto se encuentra un hecho que operó como punto de inflexión entre una etapa de construcción de confianza a otra de profundización de la confianza. En 1995 se logra la firma del **Memorándum de Entendimiento entre Argentina y Chile para el Fortalecimiento de la Cooperación en Materia de Seguridad de Interés Mutuo** que da lugar dos instituciones novedosas. Por un lado se instituyen las **Reuniones de Consulta entre Ministros de Relaciones Exteriores y Defensa**, comúnmente conocidas como Reuniones "2+2", y por otro se crea el **Comité Permanente de Seguridad** (COMPERSEG).

Este Memorándum se realizó en el marco de la Reunión de la OEA de Medidas para el Fomento de la Confianza. Según Diamint (1998) se hizo "como muestra de la voluntad de ambos países de desarrollar relaciones cooperativas dentro de los marcos occidentales de la seguridad internacional". En los considerandos el documento reafirma el compromiso asumido en el Tratado de Paz y Amistad de 1984 en el sentido de solucionar las controversias por medios pacíficos y de no recurrir a la amenaza o al uso de la fuerza coincidiendo con la decisión de la OEA de 1991 en Santiago, de sostener un proceso de consultas sobre seguridad hemisférica, a la luz de las nuevas circunstancias regionales y mundiales. Entre su antecedente más cercano está la recomendación de la reunión de expertos sobre Medidas para el fortalecimiento de la Confianza Mutua, celebrada en Buenos Aires, en marzo de 1994.

La Reunión de Ministros de Defensa y Cancilleres ("2+2"), pergeñada en el Memorándum de 1995, constituye la instancia política binacional de mayor jerarquía y de diálogo de más alto nivel, debajo de las Cumbres Presidenciales. En el contexto del desarrollo de los mecanismos institucionales, esta instancia aparece como el organismo que dirige y orienta las labores del Comité Permanente de Seguridad (COMPERSEG), y a su vez, recibe los lineamientos y la visión de futuro desde las Cumbres Presidenciales Bilaterales. Éstas constituyen una oportunidad para que los Cancilleres y Ministros de Defensa acuerden líneas generales sobre distintos temas de interés bilateral vinculados a la defensa. Son reuniones con agenda abierta, quedando a discreción de los Ministros los temas a ser tratados (Runza, 2004).

Este mecanismo del "2+2", tuvo su primer encuentro el 17 de julio de 1997, en el balneario de Zapallar, Chile. El segundo encuentro se realizó el 11 de junio de 1998, en Campo de Mayo, Argentina. Los Ministros, además de destacar la importancia del COMPERSEG, encomendaron a esta instancia el seguimiento de la ejecución de las propuestas establecidas en el Plan de Acción de la II Cumbre de las Américas en lo referido a materias de seguridad y defensa, así como a los aspectos referidos a las dos reuniones regionales sobre MCM. Destacaron la importancia de la Convención de Ottawa y apoyaron las labores de la Comisión de Seguridad Hemisférica de la OEA. Acordaron coordinar posiciones en la III Conferencia de Ministros de Defensa, y reiteraron el interés en establecer una metodología para calcular de manera estandarizada el gasto militar. Dicha tarea fue encomendada a CEPAL como veremos luego. Como menciona Domínguez, "uno de los aspectos más destacados por la prensa fue el referido a los ejercicios militares combinados. El ex Canciller Di Tella, destacó que el diálogo franco y este tipo de medidas son lo que contribuye a la generación de confianza" (2003).

El más importante de los mecanismos de diálogo que se institucionalizó es el Comité Permanente de Seguridad. El COMPERSEG tiene como propósito establecer una agenda de trabajo que permita profundizar la cooperación entre Argentina y Chile en materia de defensa y seguridad. Dicho comité está integrado por un representante de los respectivos Ministerios de Relaciones Exteriores y de Defensa, con rango de Subsecretario o Embajador. Asimismo, pueden participar representantes del Estado Mayor de la Defensa Nacional de Chile y del Estado Mayor Conjunto de Argentina. El Comité tiene una secretaría que funciona mediante un sistema de rotación anual, entre los Ministerios de Relaciones Exteriores y Defensa de ambos países y se reúne regularmente, de manera alternada, en la Argentina o Chile, al menos dos veces al año. Como menciona el Memorándum (1995) su objetivo principal es avanzar en la aplicación de MCM para profundizar la cooperación en materias de seguridad de interés mutuo como:

- El fortalecimiento de los canales de comunicación en el campo de la defensa.

- Una expedita y oportuna información de las maniobras militares que las partes acuerden sean notificadas previamente, incentivando la participación de observadores.

- La promoción de una actividad académica que fortalezca la cooperación entre ambos países en materia de seguridad y defensa.

Para analizar el papel que viene cumpliendo el COMPERSEG en el avance de la generación de las MCM y cómo las mismas se fueron institucionalizando es necesario analizar los temas tratados en sus 22 reuniones hasta el año 2010, período que tomamos en la presente investigación[4].

La primera reunión del COMPERSEG se llevó a cabo en Buenos Aires, el 7 de mayo de 1995. En esta reunión básicamente se coordinó el funcionamiento del Comité y los mecanismos de implementación de los propósitos establecidos en el MOU del año 1995.

La segunda reunión se efectuó en Santiago de Chile, el 2 de diciembre de 1996. También fue una reunión de acercamiento y mutua exploración. Pero aquí se empezó a delinear el desarrollo de actividades académicas combinadas y a analizar el intercambio de información a nivel bilateral que ambos países informan a los Registros de Armas Convencionales de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y la Organización de los Estados Americanos (OEA). No obstante, en esta reunión aparece el primer hecho concreto del Comité: el Acuerdo sobre Cooperación en Materia de Catástrofes.

La tercera reunión se realizó en Buenos Aires, los días 4 y 5 de agosto de 1997. Allí se acordó que todos los ejercicios militares combinados que se realicen entre ambos países deberán ser planificados y organizados por el Estado Mayor Conjunto de la Argentina y por el Estado Mayor de la Defensa Nacional de Chile. Ésta fue una decisión muy importante en ambos países para fomentar el cambio del eje del poder en la esfera de sus Fuerzas Armadas.

Otro aspecto para acentuar es que en esta reunión se dio el primer paso para la futura realización de un estudio técni-

4. Salvo indicación expresa, la información de lo tratado en dichas reuniones, ha sido extraída de Runza (2004) hasta el período 2003. Para los años posteriores analizamos documentos públicos y partes de prensa ya que no hemos podido obtener acceso de las actas subsiguientes. Tibiletti (2013) alertó a principio del 2013 sobre esta falencia en donde los Ministerios de Defensa no poseían siquiera archivadas las actas del COMPERSEG y no tenían ni una persona en ambos Ministerios dedicada exclusivamente al seguimiento de los acuerdos alcanzados en cada reunión. Como señalan Briones y Álvarez, no existe sobre el COMPERSEG ni una sola fuente pública consistente sobre sus acciones, decisiones, logros y miembros, y fuera de la cápsula limitada de información periodística, su propia existencia resulta casi un misterio para la ciudadanía en general e incluso para académicos en particular (2008:59).

co con el que se pudiera alcanzar una metodología estandarizada a los efectos de la presentación de la información de gastos de defensa. Es en esta reunión donde se acordó participar activamente en el "Proceso de Ottawa" y coordinar sus posiciones en la Conferencia Diplomática de Oslo, en relación a minas terrestres antipersonales (habida cuenta que en los preparativos para una eventual guerra a raíz del conflicto por el Canal Beagle en 1978, muchas áreas habían sido minadas). Fue en esta oportunidad donde la parte argentina reitera su invitación para que personal militar chileno realice cursos en el Centro Argentino de Entrenamiento Conjunto para Operaciones de Paz (CAECOPAZ). En esta reunión también se convino que la Mesa de Navegación Aérea y Marítima adoptase mecanismos para agilizar autorizaciones de los vuelos en zona de frontera.

Es de destacar que dos meses antes de esta reunión del COMPERSEG, se había celebrado en Buenos Aires, el 11 y 12 de junio de 1997, la Primera Reunión del Mecanismo de Interconsulta de Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas, el Estado Mayor de la Defensa Nacional y los Altos Mandos de las Fuerzas Armadas de Argentina y Chile. A raíz de esta reunión, en la tercera del COMPERSEG, se aprobó el reglamento del Mecanismo de Interconsulta mencionado y se decidió comunicar consensuadamente a la OEA el inventario de MCM de ambos países.

La cuarta reunión del COMPERSEG se llevó a cabo en Santiago de Chile, el 17 de noviembre de 1997. En esta reunión se recomendó la participación de observadores de ambas Cancillerías en las Reuniones Plenarias del Mecanismo de Interconsulta antes mencionado. Se intercambiaron iniciativas y propuestas y se alcanzaron posiciones comunes en relación a MCM.

Como podemos ver, el COMPERSEG destrabó las usuales obstrucciones burocráticas que había en la confección de las agendas de trabajo en materia de defensa y logró el establecimiento de un clima de trabajo cercano y colaborativo entre ambas naciones. Sin duda, la periodicidad de reuniones de trabajo del COMPERSEG y de la instancia "2+2" ha ampliado y mejorado la mutua percepción, redundando en un esfuerzo que ha resultado sumamente funcional para con el tratamiento de temas y/o asuntos sensibles. En el contexto de menos de tres décadas atrás, todo esto habría sido inconcebible, transformándose esta relación en un ejemplo para toda la región (Durán, 2012).

III. Los aportes de la "diplomacia parlamentaria" en la generación de confianza y la resolución de cuestiones de índole territorial

Consideradas entre los primeros pilares de esta nueva relación, comenzamos por analizar la construcción y progreso del establecimiento de MCM en el ámbito de la defensa y de la seguridad. Esto significa, en la terminología de las Relaciones Internacionales, la priorización de cuestiones de "alta política". No obstante ello, y dado que las relaciones se daban en un contexto democrático como escenario compartido por Argentina y Chile desde los años 90, amerita que también analicemos la contribución realizada por la "diplomacia parlamentaria" en ese período.

En términos generales, se reconoce que por su pluralidad y su menor formalismo ella se comporta como un complemento eficaz de diplomacia clásica. También se la considera un factor dinamizador de las relaciones internacionales, ya que se mantiene en estrecha coordinación con la diplomacia de los Jefes de Estado, al poner a disposición de los ciudadanos un instrumento adicional para la realización de sus intereses políticos, comerciales, culturales o de cualquier otra índole.

Sin dudas, la contribución más significativa para la consolidación de buena parte de la relación – pero, a la vez, un experimento de negociación fructífera y de ejercicio democrático- fue la que les cupo a los parlamentarios de ambos países en la resolución del Acuerdo de Hielos Continentales - como se lo denomina en Argentina- y Campos de Hielos Sur, acorde con la terminología chilena.

El año 1998 marca un punto de inflexión en la búsqueda de consensos sobre este diferendo ya que desde ambos lados se trabajó acercando posiciones y al interior de cada uno de los países se intentó "construir" una Política de Estado alrededor de este tema, a partir de un diálogo maduro entre los diversos sectores, el cual permitiría arribar a la aprobación definitiva del Tratado en 1999[5].

De modo breve, puede recordarse que los Presidentes Menem y Aylwin habían firmado el "Acuerdo para precisar el límite en la zona comprendida entre el Monte Fitz Roy y el Cerro Daudet", conocido como Acuerdo Menem-Aylwin, en el que se establecía una línea poligonal entre las trazas de máxima de ambos países, apartándose así de criterios técnico-jurídicos y pretendiendo resolver la cuestión al di-

5. Como sostuvo Marcelo Stubrin en una nota del Diario Página 12, "El éxito de este tratado demuestra que siete años de estancamiento de ambos gobiernos en defensa de la poligonal del '91 fueron un tiempo lastimosamente perdido. Después, la inauguración de la "diplomacia parlamentaria", con legisladores del oficialismo y la oposición, fue una buena noticia, quizá la mejor que dio el Congreso durante años de mayorías automáticas. La capacidad negociadora no tiene límites cuando se abastece de sentido común, persigue objetivos racionales y se despoja de pequeñeces de política doméstica". Ver " Límite final para el conflicto de límites", http://www.pagina12.com.ar/1999/99-06/99-06-03/pag07.htm

vidir arbitrariamente la zona en mitades, acuerdo que fue incorporado como Anexo I.

Dicho Acuerdo había sido remitido al Congreso de la Nación, para ser considerado según lo establecido en el art. 75 incisos 15 y 22 de la Constitución Nacional, siendo acompañado, en 1996, por un Protocolo Adicional.

En esa ocasión, la participación parlamentaria fue sumamente activa al oponerse firmemente a la demarcación de una poligonal que los Poderes Ejecutivos habían negociado y firmado. Ni el Parlamento chileno ni el argentino aprobaron este acuerdo, y trabajaron por casi dos años, negociando, acercando criterios y posiciones en lo referido a la delimitación[6].

Para poder destrabar el estancamiento al que se había llegado, desde la Comisión de Relaciones Exteriores se llevaron a cabo varias reuniones secretas y públicas con sus pares chilenos. Los diputados Marcelo Stubrin (UCR-Capital), Guillermo Estévez Boero (Frepaso-Santa Fe) y Fernando Maurette (PJ-Capital) por el lado argentino - que como puede verse claramente conformaban un grupo de carácter multipartidario- aconsejaron una nueva solución al Canciller Guido Di Tella[7].

Finalmente, los Poderes Ejecutivos firmaron un acuerdo que contaba con el visto bueno de sendas comisiones de parlamentarios argentinos y chilenos, verificando cada paso dado por diplomáticos de sus países. Éste fue un claro ejemplo de diplomacia parlamentaria referida a un asunto de alta sensibilidad para ambos países y que requerían un amplio consenso para su solución, convirtiéndose en un actor relevante que contribuyó a destrabar una cuestión de "alta política"[8].

En el marco de la "nueva relación" iniciada con Chile en los años 90, la resolución de cuestiones limítrofes constituyó una pieza clave, sobre todo si se tiene en cuenta que pesaba sobre ambos países una larga tradición de sensibilidades, confrontaciones y hasta aprestos prebélicos. En el caso del acuerdo sobre la Cuestión de los Hielos Continentales también marcó un precedente muy importante – tanto fáctico como simbólico- respecto de los beneficios de trabajar en el ámbito parlamentario, como parte del mismo proceso negociador, adelantándose de ese modo al mero trámite de la ratificación que constituye una de las tareas tradicionales de la función parlamentaria en el campo de la Política Exterior.

Reflexiones finales

En perspectiva constructivista, se considera que a partir de la paulatina generación entre los actores de posiciones empáticas, identificación positiva y produciendo un cambio en las prácticas, se dará consecuentemente un cambio en el conocimiento intersubjetivo. De esta forma, el proceso social es de construcción y reconstrucción de uno y de las relaciones sociales. Entonces, en los términos de Wendt (2000) es posible generar procesos de "esfuerzos auto-concientes" orientados a cambiar las estructuras de identidad e intereses.

Por ello, nos resulta tan importante a los efectos de esta investigación trabajar con los conceptos de MCM, sin agotarlos en el propio momento de erradicación de la desconfianza, sino como parte de un proceso y como pasos en una secuencia más compleja que involucra, también, la construcción de la confianza, la profundización de la confianza y de modo más avanzado, la planificación de la cooperación. Este último sería el momento donde es posible el establecimiento de políticas comunes entre los distintos actores, incluidas las políticas exteriores y de seguridad.

6. Maurette, presidente de la Comisión de Relaciones Exteriores de la Cámara baja recordaba: "En los primeros viajes a Chile teníamos miedo de que nos acusaran de traidores a la Patria", http://www.lanacion.com.ar/145651-el-auge-de-la-diplomacia-legislativa.
7. Ver detalles de la negociación en Colacrai, Miryam (2004).
8. Los legisladores, que comenzaron a ponerlo en práctica – como vimos- con la resolución del conflicto por los Hielos Continentales, lo tomaron como práctica en 1999 negociando con sus pares de Gran Bretaña el restablecimiento de los vuelos a las islas Malvinas. Ver http://www.lanacion.com.ar/145651-el-auge-de-la-diplomacia-legislativa

Bibliografía

ARANCIBIA CLAVEL, Felipe (2006), "Integración Militar con Argentina: Medidas de Fomento de Confianza Mutua a Medidas de Integración", *Military Review*, (Número 4), Julio-Agosto

BODEMER, Klaus (1988), "La Argentina entre el primer y el tercer mundo. La Política Exterior del régimen democrático en busca de una mayor autonomía", en GARZON VALDES, E. (et al), *La nueva democracia argentina 1983-1986*, Editorial Sudamericana, Buenos Aires

BRIONES R., Sebastián y ALVAREZ, Rodrigo (2008), " *Construyendo confianzas? Fronteras, FFAA y política en América Latina*", FLACSO, Chile.

CARO, Isaac (1994), "Medidas de confianza mutua en América Latina", Revista Nueva Sociedad, Nº 132, julio- agosto, pp. 44-51

COLACRAI, Miryam (2010), "El tejido de relaciones bilaterales desde el ámbito subnacional. Desarrollo de una innovadora interdependencia entre la Argentina y Chile", en MAIRA, Luis (editor), *La Política Internacional Subnacional de América Latina*, Libros del Zorzal, Buenos Aires, pp.305-327

COLACRAI, Miryam (2004), "La Política Exterior Argentina hacia los vecinos durante los '90", *Documento de Trabajo* Nº 1, CEIEG-CEMA, julio

COLACRAI, Miryam; LORENZINI, María Elena (2006), "La relación bilateral Argentina-Chile: el tránsito por un camino de grandes encuentros y desencuentros puntuales", CERIR, *La política exterior del gobierno de Kirchner*, UNR Editora, Rosario, pp.181-218

Declaración Presidencial Conjunta (1990) Santiago de Chile, 29 de agosto
Declaración Presidencial Conjunta (1991) Buenos Aires, Argentina, 2 de agosto
Declaración Presidencial Conjunta (1994) Santiago de Chile, 26 de agosto

DIAMINT, Rut (1998), *"Esquemas de Seguridad en América Latina. Las medidas de fomento de la confianza"*, Working Paper N° 51, Universidad Torcuato Di Tella, Buenos Aires

DOMÍNGUEZ, Jorge (comp.) (2003), *Conflictos Territoriales y Democracia en América Latina*, 1° Edición, Siglo XXI Editores Argentina, Universidad de Belgrano, FLACSO, Buenos Aires

DURÁN, Roberto (2012), "Los nexos chileno-argentinos después de 1984", en *Generación de Diálogo Chile-Perú / Perú-Chile* (2012), *Documento 1: Experiencias de Paz y Buena Vecindad*, Konrad Adenauer Stiftung, Perú

FAUNDES SÁNCHEZ, Cristián (2009), *La fuerza combinada Cruz del Sur, análisis desde las medidas de confianza mutua*, Biblioteca del Oficial, Santiago, Departamento Comunicacional, Ejército de Chile, Estudios Avanzados 12, pp. 53-74

Libro Blanco de la Defensa de Argentina (1998), Buenos Aires, Argentina, diciembre
Libro de la Defensa Nacional de Chile (1997), Santiago, Chile, 1 de agosto

Memorándum de Entendimiento entre Argentina y Chile para el Fortalecimiento de la Cooperación en Materia de Seguridad de Interés Mutuo (1995) Santiago de Chile, 8 de noviembre

RIVERAS, Edgardo (1988), "Los medios de solución pacífica de controversias en el Tratado de Paz y Amistad", en Díaz Albónico, Rodrigo, *El Tratado de Paz y Amistad entre Chile y Argentina*, Editorial Universitaria, Santiago, pp. 73-79

ROBLEDO HOECKER, Marcos (2004), *Multicausality and democratic consolidation.Institutions, interests and ideas in Chilean civil-military relations*, 1990-2004 (mimeo)

ROJAS ARAVENA, Francisco (2002), "Las Medidas de Confianza Mutua y de Seguridad: perspectivas desde Chile", *Revista Fasoc*, Año 17, Nº 1 - Nº 2

ROJAS ARAVENA, Francisco (2002), "Las Medidas de Confianza Mutua y de seguridad: Perspectivas desde Chile", *Revista Fuerzas Armadas y Sociedad,* Año 17(1-2), pp. 32-43

ROJAS ARAVENA, Francisco (2002), "El fin de la Guerra Fría y la solución de conflictos en el Cono Sur", en *D+C Desarrollo y Cooperación,* Nº.5, Septiembre/octubre, pp. 21-25

ROSECRANCE, Richard (1986), *El ascenso del estado comercialista: Comercio y conquista en el mundo moderno*, Ed. Alianza, Madrid

RUNZA, Ricardo (2004), "Análisis y evaluación de las relaciones argentino- chilenas de defensa desde la perspectiva del Comisión Permanente de Seguridad (COMPERSEG)", en *Lateinamerika Analysen N°8*, IIK, Hamburgo

TIBILETTI, Luis (2013) *Los enemigos más amigos*, publicado el 17/02/2013 en el portal mercosurabc.com.ar, disponible en: http://www.mercosurabc.com.ar/nota.asp?IdNota=3710&IdSeccion=3

Tratado de Paz y Amistad entre Argentina y Chile (1984), Ciudad de Vaticano, 29 de noviembre

WALT, Stephen (1987), *Origins of Alliances*, Cornell University Press, Ithaca

WENDT, Alexander (2000), *Social Theory of International Politics*, Cambridge University Press, Cambridge

Cooperación en Defensa: *El caso del Curso Suramericano de Formación en Defensa*

*por Danisa Riera**

• Resumen

El siguiente artículo trata sobre el Curso Suramericano de Formación en Defensa, el cual podría encuadrarse como Cooperación Sur-Sur desde el Ministerio de Defensa argentino, ofrecido por medio del Consejo de Defensa Suramericano a todos los Estados miembros de la Unión de las Naciones Suramericanas. Además de los objetivos académicos, el Curso se plantea como una instancia para intensificar el diálogo y auspiciar la transparencia y la confianza en un ámbito tan sensible como la Defensa. En este trabajo se analizan el origen, la evolución, la evaluación y los resultados del Curso, que ya se ha dictado en tres ocasiones, haciendo principal hincapié en el modo en que la cooperación en formación puede fomentar la integración regional y ayudar a la construcción de una identidad común en materia de Defensa.

▪ Palabras Clave

Integración regional - Cooperación Sur-Sur - Unión de las Naciones Suramericanas - Consejo de Defensa Suramericano - Formación - Defensa

Inglés | *English*

Defence Cooperation: *The case of South American Course Defense Training*

• Abstract

The following article is about the South American Training Course in Defense, which could be inserted in the context of South-South Cooperation offered by the Argentine Ministry of Defense through the South American Defense Council to all members of the Union of South American Nations. Together with its academic aims, the Course emerges as a means to intensify communication and guarantee transparency and confidence in such a sensitive field as Defense. This paper analyses the origin, evolution, evaluation and results of the Course, which has been handed down on three occasions, mainly emphasizing the way in which cooperation in training may encourage regional integration and contribute to the construction of a common identity in the field of Defense.

▪ Key words

Regional integration - South-South Cooperation - Union of South American Nations -South American Defense Council - Training - Defense

Introducción

El presente trabajo versa sobre la cooperación en materia de Defensa que desarrolla Argentina en el marco del Consejo de Defensa Suramericano (CDS) de la Unión de las Naciones Suramericanas (UNASUR) en el caso particular del Curso Suramericano de Formación en Defensa.

Desde hace ya mucho tiempo, la cooperación internacional excede el espacio institucional de las Cancillerías. Hoy en día, existe una vasta y compleja red de acuerdos y mecanismos a partir de los cuales diferentes espacios de los poderes ejecutivos, legislativos y judiciales nacionales, provinciales y locales desarrollan agendas de cooperación con contrapartes situadas por fuera de las fronteras nacionales. El Curso Suramericano de Formación en Defensa representa una de las tantas iniciativas a partir de las cuales el Ministerio de Defensa argentino es oferente de cooperación en el marco del CDS de la UNASUR[1].

Atento a uno de los considerandos del Tratado Constitutivo de UNASUR que sostiene que las partes "Afirman su determinación de construir una identidad y ciudadanía suramericanas y desarrollar un espacio regional integrado en lo político, económico, social, cultural, ambiental (…)", porque están "Convencidas de que la integración y la unión suramericanas son necesarias para avanzar en el desarrollo sostenible y el bienestar de nuestros pueblos (…)", es que el CDS entiende que la educación es un com-

* Maestranda en Integración y Cooperación Internacional (CERIR-CEI, Universidad Nacional de Rosario, Argentina); Licenciada en Relaciones Internacionales (Universidad del Salvador, Buenos Aires, Argentina).

1. Cabe señalar que si bien la UNASUR se propone como un organismo de integración, su órgano circunscrito a la materia de Defensa, el CDS, no menciona en su tratado constitutivo el vocablo. En contrapartida, se plantea como un órgano de cooperación y concertación.

ponente central de la cultura y, como tal, una apoyatura sobre la cual contribuir al fortalecimiento de la unión. La educación alienta al consenso y a la búsqueda de comunes denominadores que permiten un aprendizaje colaborativo en un ámbito pluricultural. Así, el debate académico y la construcción de un conocimiento conjunto contribuyen a compartir valores, ideas e intereses que conforman en sus miembros una identidad de pertenencia. Tal es así, que el Eje N° 4, consagrado a la Formación y Capacitación, en su punto 4-b instruye "Elaborar una propuesta de programa suramericano de formación en Defensa (…)".

En este contexto, y contemplando que la formación para la Defensa tiene implicancias cardinales en pos de fomentar la confianza mutua y la consolidación de una identidad regional así como la necesidad ampliar la oferta de programas de capacitación y especialización de los funcionarios tanto civiles como militares que se desempeñan en los Ministerios de Defensa, Argentina propuso desarrollar el I Curso Suramericano de Formación en Defensa en el marco de los Planes de Acción del 2011-2012 del CDS.

Luego de la realización del I Curso, Argentina manifestó su interés en desarrollar una segunda edición. De esta manera, el II Curso Suramericano de Formación en Defensa fue incorporado al Plan de Acción 2013 en la VII Reunión de la Instancia Ejecutiva realizada en Lima (Perú), el 27 de noviembre de 2012 y aprobado mediante la III Declaración de Lima del 28 de noviembre de 2012. Asimismo, el 20 de febrero de 2014, en la V Reunión Ordinaria del Consejo de Defensa Suramericano –I Declaración de Paramaribo- los Ministros de Defensa de los Estados de UNASUR aprobaron el Plan de Acción 2014, donde el III Curso Suramericano de Formación en Defensa se constituye como la actividad 4b. Paralelamente, es también en la I Declaración de Paramaribo donde los Ministros aprueban la creación de la Escuela Suramericana de Defensa (ESUDE) dentro de la cual el Curso se implementaría como una de las primeras ofertas académicas.

Desarrollo del Curso Suramericano de Formación en Defensa

La idea central del Curso fue constituirse en una herramienta para la actualización y especialización de civiles y militares en el diseño, planificación, ejecución y supervisión de la política de Defensa. De esta manera, la convocatoria que se giró al CDS fue dirigida a todos los Estados miembros de la UNASUR invitando a que sus Ministerios de Defensa designaran tres participantes -funcionarios, agentes, administrativos, especialistas, investigadores, etc.- con el objetivo de promover y fomentar la participación conjunta de civiles y militares en el Curso.

El Curso está estructurado en tres etapas bajo dos modalidades. La primera de ellas es virtual, contando con una plataforma electrónica provista por la Universidad Nacional de la Patagonia Austral (UNPA) y en la cual se desarrollan las primeras dos etapas. La primera etapa consiste en un instructivo para la utilización del entorno informático que permite maximizar las posibilidades de la educación a distancia; y la segunda etapa, el desarrollo propio del curso virtual al que los participantes acceden con un usuario y contraseña y pueden descargar las clases y materiales así como participar en foros de debate mediados por los docentes[2]. La tercera etapa, se lleva adelante en modalidad presencial consistiendo en una actividad que tiene lugar en la ciudad de Buenos Aires e incluye visitas a organismos dependientes del Sistema de Defensa Nacional[3] así como otras actividades culturales y académicas[4]. A estas actividades son convocados los mejores promedios de cada Estado miembro que participan del Curso costeando los gastos la República Argentina. También se extiende la invitación a otros participantes que los respectivos Ministerios consideren pertinentes, costeando ellos los traslados y alojamientos, y Argentina, las actividades.

En cuanto a los contenidos brindados en la segunda etapa, estos son articulados en torno a varios módulos que consisten en clases, foros de debates, videoconferencias, entre otras actividades. La siguiente tabla presenta los módulos que se dictaron durante los tres Cursos.

2 A fin de alcanzar los objetivos del Curso y cumplimentar las etapas indicadas, el Ministerio de Defensa argentino, mediante una amplia convocatoria a funcionarios de su cartera, selecciona a los profesores teniendo en cuenta sus antecedentes profesionales y experiencia tanto docente y como académica. Las categorías en las cuales se agrupan los profesores son: titular, adjunto, auxiliar e invitado.

3. Escuela de Defensa Nacional (EDENA), Complejo Industrial Naval Argentino (CINAR), Centro Educativo de las Fuerzas Armadas (CEFA), Centro de Estudios Estratégicos de la Defensa (CEED-CDS), Centro Argentino de Entrenamiento Conjunto para Operaciones de Paz (CAECOPAZ), sede del Ministerio de Defensa.

4. Recorrida turística por la ciudad de Buenos Aires; "Seminario Internacional de Políticas de Defensa", en el cual especialistas expusieron sobre los estudios estratégicos de Defensa en Argentina (CEEPADE), los estudios estratégicos en la región suramericano (CEED) y los recursos naturales, entre otros tópicos.; Y, finalmente, las autoridades del Ministerio disertaron sobre las diferentes áreas de la gestión.

	I Curso	II Curso	III Curso
Módulo I	Sociedad, Estado, Gobierno y Defensa	Sociedad, Estado, Gobierno y Defensa	La reconfiguración del Estado en Suramérica y la Defensa Nacional
Módulo II	Enfoques sobre las relaciones civil-militares	Enfoques sobre las relaciones civil-militares	Planeamiento Estratégico y Fuerzas Armadas
Módulo III	La Defensa como Política Pública	La Defensa como Política Pública	La Defensa y los Recursos Naturales
Módulo IV	Seguridad Internacional y Defensa	Seguridad Internacional y Defensa	Derechos Humanos y Género
Módulo V	Las Fuerzas Armadas	Las Fuerzas Armadas	Seguridad Regional y Defensa
Módulo VI	-	-	La Defensa como Política Pública

En lo que al sistema de evaluación respecta, el mismo ha mutado a lo largo de las tres versiones del Curso. En el I Curso, el sistema consistió en una evaluación cuantitativa de la participación en cada módulo y la elaboración de una tesina monográfica donde los participantes pudieran articular los contenidos de todos los módulos y los aportes personales en un trabajo científico original e integrador, contando con un tutor en cuestiones metodológicas y otro en cuestiones de contenido. Este sistema demandaba una intensiva dedicación de los participantes, que en algunos casos, dado el perfil de los mismos, podía dificultar el compromiso asumido. Dada esta situación, en el II y III Curso, se optó por una evaluación cualitativa de la participación en los módulos y la realización de un ensayo final, aglutinador y sintético basándose en los principios y pautas del CDS y conceptos trabajados a lo largo del Curso, el cual fue ponderado de manera cuantitativa. Este trabajo fue el que permitió decidir, en función del puntaje obtenido, quienes serían los candidatos a participar de la actividad presencial desarrollada en Buenos Aires. Al cambiar el sistema de evaluación del I Curso, la idea fue hacer hincapié en fomentar el intercambio de perspectivas y saberes teniendo en cuenta que los participantes forman parte de los aparatos de Defensa de sus respectivos Estados y no sólo cuentan con conocimientos sino también experiencia en gestión. Además, este intercambio favorece la creación de lazos y de un conocimiento compartido y ayuda a la solidificación de una identidad común. Las actividades de evaluación fueron diseñadas para favorecer el intercambio y el aprendizaje en clave suramericana desde la praxis, desde el rol de actores de la integración que cumple cada uno de quienes participan en el Curso.

Es importante destacar que los Cursos son seguidos y evaluados desde el punto de vista de los participantes, docentes y coordinadores[5]. Gracias a esta evaluación, que consiste en encuestas sobre la opinión de los participantes e informes elaborados por docentes y coordinadores, se puede realizar el seguimiento y trabajar mancomunadamente en la mejora continua de aquellos aspectos que presentan alguna dificultad, por menor que ésta sea. Los cambios implementados, fruto de este proceso de retroalimentación, fueron la aplicación de un sistema de coordinación diferenciada en general, académica y administrativa; la modificación del sistema de evaluación[6] y reducción de la duración de los módulos y la bibliografía considerando el perfil de los participantes; y la incorporación de las traducciones a inglés y portugués de las intervenciones en los foros –ya se contaba desde la primera edición del Curso con la traducción de los materiales e información general. No se puede perder de vista que es un curso político además de académico, donde el capital humano cobra vital interés para fomentar la cooperación y de allí la importancia de un intercambio multilingüístico y pluricultural.

En todos los casos, fueron siempre muy bien valorados la bibliografía y los contenidos de los módulos así como la calidad docente y su capacidad para facilitar el intercambio de ideas. Asimismo, los participantes manifestaron que los aportes de los compañeros resultaban muy satisfactorios y útiles para el enriquecimiento del debate, y en este sentido, encontraron al entorno virtual como un muy buen facilitador del diálogo. En términos generales, se puede decir que el Curso resultó, en la apreciación de los participantes, muy productivo, ya que a la hora de ponderarlo cuantitativamente, el promedio obtenido en su primera versión fue de 8 puntos y en su segunda versión fue de 8,68 sobre 10.

5. Aun no están disponibles los informes finales de la evaluación del III Curso. Los datos expuestos corresponder a las dos primeras versiones del mismo.

6. El sistema evaluatorio fue transformado en un sistema de devolución por módulo que contemplaba la participación informada y la realización de una guía de lectura, ambos con una calificación cualitativa y cuantitativa donde se señalaban los aspectos a profundizar lo que permitió realizar un seguimiento del proceso de enseñanza-aprendizaje. En cuanto al trabajo final, se estableció la posibilidad de realizar un ensayo o cualquier otro tipo de escrito que podía tomar la forma de un artículo científico o de evaluación de una política pública.

Como se planteó anteriormente, también fue consultado el cuerpo docente y se le solicitó elevar un informe a la coordinación respecto de distintas cuestiones de interés en cuanto al dictado. Los docentes valoraron positivamente, entre otros aspectos, el recurso a la herramienta virtual y las traducciones, el compromiso de los participantes y el modo en que se enriqueció el debate en dirección a los objetivos del Curso.

Esta buena valoración de la planta docente, compartida por los participantes, es muy importante porque este tipo de cooperación brindada por Argentina se sustenta en un visión del aprendizaje como modo de fortalecer y mejorar la comunicación y la construcción de conocimiento colaborativo que fomente la comunión en la región con miras a la cooperación, integración y coordinación de políticas en un área tan sensible como la Defensa.

Reflexiones finales

Las tres oportunidades en las que el Curso Suramericano de Formación en Defensa tuvo lugar fue presentado como una instancia de cooperación sur-sur en el marco de un organismo de coordinación y consulta sobre un área temática específica y particularmente sensible (CDS) que forma parte de un sistema de integración regional multiaxial (UNASUR).

Los aspectos más destacables de esta propuesta, única y sin precedentes, son el compromiso y el esfuerzo argentinos en pos de lograr una formación integrada para profundizar el proceso suramericano. Claramente, depende de una voluntad política que pretende compartir la experiencia de Argentina como pionera en ciertas cuestiones, especialmente en materia de Derechos Humanos, conducción civil de la Defensa, y políticas de Género en el ámbito de la Defensa. Además intenta alentar el intercambio y diálogo entre los Estados de la región. Quizá un indicador destacable de esta voluntad política sea que el cuerpo académico está compuesto únicamente por argentinos. Sin embargo, si consideramos que es un curso que apunta al fortalecimiento de lazos regionales sería interesante reflejar una pluralidad de voces más representativa de los Estados miembros de UNASUR.

El Curso Suramericano de Formación en Defensa nos permite debatir algunas cuestiones teóricas. Una primer cuestión está vinculada a la gestión de la cooperación por parte de la administración pública. La Cancillería argentina cuenta con un área específica para contabilizar la cooperación brindada por el país: la Dirección General de Cooperación Internacional. Según el Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto el Fondo argentino de Cooperación Horizontal (FO.ar) es el instrumento de la política exterior argentina por medio del cual nuestro país promueve iniciativas conjuntas de cooperación sur-sur con otros países de menor o igual desarrollo relativo económico y social, mediante mecanismos de asociación, colaboración y apoyo mutuo. Este Curso queda absolutamente por fuera de la activida del Fo.ar y demuestra que la cooperación no es más un área exclusiva de los Ministerios de Relaciones Exteriores. En la actualidad la cooperación puede pasar por esferas municipales, provinciales o dependientes de otros órganos del poder judicial, legislativo o ejecutivo, como en este caso el Ministerio de Defensa y así este tipo de iniciativas quedan excluídas de lo contabilizado por la Nación en cuanto a los esfuerzos que realiza el país en materia de cooperación.

En segundo lugar, es bastante común encontrar una distinción teórica clara entre cooperación e integración. "La cooperación se produce cuando los actores adaptan sus conductas a las preferencias presentes o anticipadas de otros, por medio de un *proceso de coordinación de políticas…*"[7] (Keohane, 1988). La integración, en cambio, suele concebirse como una instancia superadora de la mera coordinación y suponer un proceso de transferencia de soberanía a instancias decisorias supranacionales. No obstante, podemos notas que al menos en esta experiencia particular ambos conceptos se encuentran entrelazados. Así, el Curso es una instancia de cooperación que ofrece Argentina en pos de un proceso de integración regional. En esta línea, la definición de integración provista por Ana Emérica Seitz resulta útil para aglutinar ambas concepciones dinamizándolas al entenderla como *"el proceso por el cual unidades políticas diferenciadas van organizando estructuras comunes y unificadas de decisión*"[8] (Seitz, 2010). De esta manera, una instancia de coordinación política y cooperación regional, como el CDS, puede contribuir a la generación de estructuras de una organización pretendida de integración como la UNASUR. Son varias las cuestiones interesantes de la definición de la Dra. Seitz. En primer término, al hablar de proceso se incluye un elemento dinámico y no lineal que deja entrever que es posible que la integración atraviese momentos de aceleración y de estancamiento. En segundo término, la definición propone que este proceso de integración es llevado adelante por unidades políticas diferenciadas y, si bien suele verse a América del Sur como un todo homogéneo considerando sus similitudes culturales, pasado colonial compartido, continuidad geográfica lingüística, entre otros aspectos, en el seno de la UNASUR

7. Cursivas agregadas.
8. Cursivas agregadas.

se evidencian de manera clara las particularidades que podrían constituirse en puntos de divergencia que dificulten la coordinación, cooperación e integración. No obstante, se trata justamente de superar estas particularidades e impulsar el proceso con base en aquellos consensos mínimos encontrando en la diversidad la riqueza para el debate. Finalmente, al plantear a la integración como una instancia de formación de estructuras decisorias comunes y unificadas, podemos entender a UNASUR como un organismo que va creciendo en cuanto a su multiaxialidad y aglutinando poderes hetorogéneos para coordinar políticas regionales que se sustentan en acuerdos logrados.

En tercer lugar, la experiencia que se describe en el presente trabajo podría encuadrarse dentro de lo que conceptualmente se denomina cooperación técnica. "La cooperación técnica internacional hace referencia a aquellas acciones en las que se involucra las trasferencias tecnológicas, la capacitación de recursos humanos, y la donación de recursos" (Guáqueta, 1995). Empero, el objetivo del Curso trasciende los propósitos tradicionales de la misma, ya que apunta a la consolidación de una identidad regional y a la creación de lazos. Desde esta óptica se considera a la formación como un ámbito de construcción solidaria y conjunta donde el compartir de saberes y experiencias profesionales y personales modifica a los participantes y a la visión del "otro" para generar un "nosotros" distinto al del momento anterior a la cooperación. Podría sugerirse que esta cooperación técnica colabora a la creación de una identidad, modificadora del vínculo y relación existentes. En materia de Defensa esto no es un tema menor ya que la misma es entendida como sensible porque toca algo fundamental para cualquier Estado, la supervivencia, y la predisposición a compartir cierta información propia es bastante controversial. He ahí la importancia de generar confianza para que también la Defensa pueda ser un ámbito de construcción mutua.

En cuarto lugar, se suele leer, desde una postura quizás ingenua, que la cooperación sur-sur, a diferencia de la cooperación norte-sur, es solidaria y desinteresada. Esta visión puede ser encontrada en algunos autores que la consideran como estratégica ya que "no se basa en objetivos económicos, sino que… se unen esfuerzos para lograr objetivos comunes… además de que en este tipo de cooperación no deben existir criterios de condicionalidad, la ayuda debe ser brindada de forma voluntaria" (Berbén Hernández; Martínez García, 2012). Sin embargo, se puede observar que siempre hay una intencionalidad en el oferente, aunque tal vez no sea un ganancia directa. En el caso del Curso, la cooperación que plantea Argentina tiene un interés propio que consiste en mostrar un modelo determinado de hacer política para la Defensa, el modelo argentino, haciendo principal hincapié en la conducción civil y la incorporación de políticas de Derechos Humanos y de Género para posicionarse en la región como pionera. De hecho, el Ministerio reconoce que el Curso que ofrece es eminentemente político pero de ninguna manera, esta intencionalidad le quita mérito alguno a la iniciativa, simplemente deja ver el interés particular argentino además del interés común en la propuesta. Es decir, que, según sus propios creadores, el interés particular existente es trascendido por el interés común.

Finalmente, esta cooperación que aquí se describe no tiene como objetivo una situación puntal y material donde aparecerían las tradicionales y distinguibles concepciones de Estado oferente y Estado receptor, sino que muestra una lógica de retroalimentación donde el oferente es incluido en el proceso de transformación de la realidad a partir de la cooperación que ofrece. Así los beneficiarios de esta cooperación sur-sur son los Estados receptores pero también el Estado oferente porque con la construcción de un espacio de formación y diálogo establece las bases para un mejor entendimiento en un espacio político que resulta de vital importancia a ambas partes.

Bibliografía

AYLLÓN PINO, B.; Surasky, J. (coords.) (2011), La Cooperación Sur-Sur en Latinoamérica: utopía y realidad, Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación, Universidad Complutense de Madrid, Madrid

BERBÉN HERNÁNDEZ, K.; Martínez García, E. (2012), El papel real de la cooperación internacional en el desarrollo de Colombia, Terceras Jornadas de Relaciones Internacionales, FLACSO

GUÁQUETA, A. (1995), "La cooperación técnica en Colombia como una herramienta estratégica de política exterior", Revista Colombia Internacional, Nº 30, abril-junio, disponible en: http://colombiainternacional.uniandes.edu.co/view.php/208/indexar.php?c=Revista+No+30, Recuperado el 23 de julio de 2014

HIRST, M.; Antonini, B. (2009), "Pasado y Presente de la Cooperación Norte-Sur para el desarrollo", en Varios Autores, Documentos de Trabajo sobre Cooperación Sur-Sur, Dirección General de Cooperación Internacional, Secretaría de Coordinación y Cooperación Internacional, Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto, Argentina.

KEOHANE, R. (1988), Después de la Hegemonía: Cooperación y discordia en la Política Económica Mundial, Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires

Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto. (2010). Cooperación Sur-Sur. Cooperación Sur Sur y Triangular de la Argentina, 66.

MORASSO, C. (2011), "El Rol Dual de Argentina en el Sistema de Cooperación Internacional", en Revista Conjuntura Austral, Vol. 2, nº 7, agosto-septiembre, disponible en: www.seer.ufrgs.br/ConjunturaAustral/article/download/22380/13193, Recuperado el 23 de julio de 2014

MORASSO, C.; Pereyra Doval, G. (comp.) (2012), Argentina y Brasil: proyecciones internacionales, Cooperación Sur-Sur e integración, UNR Editora, Rosario

SEITZ, A.E. (2010), Integración Latinoamericana - Caminos, dilemas y desafíos, Obtenido de Instituto de Investigación en Ciencias Sociales, disponible en: http://www.salvador.edu.ar/csoc/idicso/rrii_america_latina/publicaciones.htm

SURASKY, J. (2011), "Elementos indispensables para no desaporvechar los vientos a favor de la cooperación sur-sur", en Varios Autores, Nombres Propios, Fundación Carolina, Madrid, págs. 163-168

TOKATLIAN, J. (2012), "Crisis y redistribución del poder mundial", Revista CIDOB d'Afers Internacionals, Nº 100, págs. 25-41

WAINSTEIN, V. (2007), Desde la Cooperación hacia el Desarrollo, Surcos, Buenos Aires

Reseña

De Cadencias y Disonancias. Representaciones alternativas de la integración regional en el siglo XXI: América Latina, Asia y Europa del Este

COMINI, Nicolás; BONTEMPO, Tomás (Comp.) (2014)

Ediciones Universidad del Salvador, Ciudad Autónoma de Buenos Aires (Argentina), ISBN 978-950-592-175-1 | 284 páginas

*por Danisa Riera**

Este libro nos propone abordar la realidad política, histórica, económica, geoestratégica y social de los procesos de integración en América Latina, Asia y Europa del Este desde una óptica multidisciplinar y con una mirada holística de los mismos. Tres regiones muy diversas entre sí y con grandes diferencias en su seno, generalmente mal llamadas periferias, que en los últimos años han ampliado su participación en el concierto internacional por su dinamismo y proyección de potencialidades en un mediano plazo, lo que produjo un revitalizado interés en ellas. Como se plantea, "resulta evidente la necesidad de reflexionar acerca de ciertas categorías conceptuales cuya validez fáctica resulta difícil de corroborar" (pág. 21).

En este sentido, lo interesante es que cada capítulo del libro representa una mirada sagaz y quirúrgica provista por profesionales especializados que, desde su experiencia como locales, permiten enriquecer el debate respecto a los procesos de integración regional presentando enfoques superadores que van más allá de las clásicas evaluaciones de éxito de los mismos en términos economicistas o neoliberales.

Así, al comenzar la lectura se destaca el prefacio, escrito por el Nicolás Comini y Tomás Bontempo, quienes nos invitan a profundizar en los debates contemporáneos sobre la integración, preguntándose y preguntándonos "¿Cómo buscar miradas alternativas en un mundo en transformación?". En esta búsqueda, hacen un repaso del punto de partida y de la manera en que se piensan los procesos regionales de integración así como también detallan los aportes realizados por los autores de cada capítulo para la comprensión de estas realidades particulares. En este contexto, "el espíritu de este libro ha sido la certeza de que en la convivencia de la diversidad; en la heterodoxia y flexibilidad para advertir que no existen caminos unidireccionales sino numerosas vías; en el consenso, el diálogo y, principalmente, en la reflexión -como acción antagónica a la persuasión- se hallan los engranajes esenciales para alcanzar verdaderos avances en la integración de los pueblos" (pág. 18).

De Cadencias y Disonancias se estructura en tres partes donde cada una analiza una región. La primera de ellas corresponde a **América Latina.** El primer capítulo "Unasur, un modelo de integración con identidad propia", escrito por la argentina María Cecilia Mendoza, desarrolla los orígenes, la constitución, las funciones y competencias de los distintos órganos de Unasur. Asimismo, procura bosquejar los lineamientos principales del futuro de este proceso de integración teniendo como base los éxitos que obtuvo en su corto tiempo de existencia durante el cual logró ganarse el lugar de interlocutor válido para los actores del sistema internacional por su demostrada eficacia. El segundo capítulo, "El Consejo de Defensa Suramericano", cuyo autor es el chileno Carlos Maldonado Prieto, ahonda en la perspectiva de Chile respecto de la seguridad y la defensa. Luego, se adentra en el surgimiento de la idea de conformar un Consejo de Defensa en la región, y su consecuente materialización a partir de las reuniones del grupo de trabajo que delineó el estatuto para finalizar repensando los logros y desafíos del CDS. El tercer capítulo, escrito por Ana Emérica Seitz –nacida en Argentina-, "Integración y Recursos Naturales vistos desde las Relaciones Internacionales y el proceso MERCOSUR-UNASUR", relaciona los dos mencionados procesos de integración -junto a IIRSA- en un marco internacional signado por los cambios en la configuración de la estructura de poder haciendo principal foco en los dilemas energéticos y ambientales desde una perspectiva de menor peso relativo como el que detentan los Estados de América del Sur. Finalmente, Carlos Juan Moneta, también argentino, en "El papel de los TLCS y las 'asociaciones económicas estratégicas' en la configuración de nuevos espacios económicos. Los TLCS en Asia Pacífico. Una mirada desde América Latina" aborda la evolución de los Tratados de Libre Comercio en Asia Pacífico a nivel intra-regional e inter-regional con el propósito de dar cuenta de su importancia actual y futura en nuestra región desde el punto de vista económico y político.

En la segunda parte del libro, se desarrollan capítulos que miran y analizan los procesos de integración de las regiones de **Asia y el Cáucaso.** El primero de ellos, "ASEAN: Calibrating sovereignty and community", escrito por la indonesia Sartika Soesilowati, se sumerge en el concepto de soberanía haciendo hincapié en su particular importancia

*. Maestranda en Integración y Cooperación Internacional (CERIR-CEI, Universidad Nacional de Rosario, Argentina); Licenciada en Relaciones Internacionales (Universidad del Salvador, Buenos Aires, Argentina).

desde la perspectiva de los Estados parte de la ASEAN para la construcción de un esquema de seguridad colectiva. El segundo capítulo, "Myanmar Security & ASEAN Integration" de Phyu Yamin Myat, nacida en el país sobre el cual escribe, desarrolla brevemente la historia contemporánea de Myanmar y cómo su gobernabilidad y la seguridad nacional pueden contribuir a un exitoso proceso de integración como la ASEAN considerando los intereses de los Estados miembros. De esta manera, la autora analiza cuestiones de política doméstica y política internacional en pos de profundizar en las características y potencialidades para la exitosa inserción en el sistema regional e internacional. El tercer capítulo de esta sección, "Analysing Regional Integration in South Asia: A Security Perspective", escrito por el indio Sachin Pardhe, descubre la estructura de seguridad del sudeste asiático desde la Segunda Guerra Mundial abordándola con una doble perspectiva: geográfica y política. A posteriori, debate sobre las corrientes teóricas que intentan explicar los procesos de integración asiáticos. El cuarto capítulo debate acerca de los desafíos en materia de seguridad a los que se debe enfrentar la región, principalmente Japón. Así, el japonés Yusuke Dan, en su artículo "New Regional Security Challenges: Japan's outlook since March 11", busca desentrañar las cuestiones de seguridad regional –entendida en sentido amplio- a las que se enfrenta Japón desde los desafíos geopolíticos que representan principalmente China, Corea del Sur y Rusia; los dilemas medioambientales luego del desastre nuclear de Fukushima; el liderazgo político considerando los factores históricos y actuales. De esta manera, el autor plantea la necesidad de Japón de reinventarse y cómo pueden los procesos de integración en Asia constituirse en ventanas de oportunidad para el Estado nipón y, a su vez, éste respecto de aquéllos. Por último, el quinto capítulo, escrito por el armenio Beniamin Poghosyan e intitulado "Integration In The South Caucasus: Opportunities And Challenges" nos invita a reflexionar acerca del destino de los Estados que formaron parte de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas tras su desmoronamiento. Poghosyan, manifiesta la compleja relación entre los Estados del Cáucaso signada por los conflictos internos, tensiones regionales y las suspicacias que estos generan. Por ejemplo, el autor menciona que Azerbaiyán mantiene un vínculo cercano a Turquía e intenta aislar a Armenia de los proyectos energéticos –quien sostiene relaciones tensas con Turquía por la región de Nagorno Karabakj y a su vez tiene una relación cercana con Rusia (lo que disgusta a Georgia), e intenta acercarse a la Unión Europea y a la Organización del Atlántico Norte. De esta manera, los proyectos respecto de la cuestión energética representan una *policy window* puesto que permitirían trasladar petróleo y gas a Europa sin depender de Rusia y, en este sentido, favorecer a la unidad de la región.

La tercera parte del libro, busca dar cuenta de la situación en **Europa del Este** respecto de los procesos de integración. Consecuentemente, el primer capítulo, "The prospects of european integration", de la autoría del griego Constantinos Koliopoulos, indaga respecto de los desafíos futuros de la Unión Europea señalando dos ejes principales: la continuidad de la unión monetaria y económica puesta en cuestión por la crisis, por un lado; y en segundo lugar, la falta de identidad común europea. El segundo aporte, escrito por Polina Sinovets (ucraniana) e intitulado "The Wedding Rings of Europe: Some Military Aspects of Euro-Atlantic Integration", analiza la integración euroatlántica en materia de defensa haciendo hincapié en el rol de las armas nucleares no estratégicas y, por ende, la estrecha relación que se genera gracias a ellas entre los Estados miembros de la OTAN y Estados Unidos en pos de balancear a Rusia. En tercer y último lugar, se encuentra el capítulo escrito por Ekaterina Arkhipova, de nacionalidad rusa, cuyo título es "Directions of Russian Political and Economic Integration: Expectations and Implementation". En el mismo, la autora describe los factores de la política exterior rusa desde la década de 1990, la cooperación con los Estados fronterizos y con la Comunidad de Estados Independientes que aglutina a la gran mayoría de los ex Estados soviéticos. Se debate, en este sentido, el rol de Rusia como propulsor de proyectos de cooperación e integración así como la coordinación de políticas en torno a la industria militar, energética y de transporte, en un contexto regional donde se suelen priorizar las relaciones bilaterales.

Lo destacable de *De Cadencias y Disonancias* es la riqueza en la pluralidad de voces. Esta heterogeneidad se puede apreciar desde las diferentes nacionalidades y especialidades de los autores de cada capítulo que comprenden profesores y académicos así como profesionales de la gestión pública, todos signados por perspicaces visiones que analizan adecuadamente la dinámica del sistema internacional contemporáneo.

Asimismo, este libro que aborda diferentes procesos de integración, algunos incluso yuxtapuestos, sugestivamente, lo hace de manera integral. Es decir, toma los distintos aspectos del poder –político, estratégico-militar, económico, cultural, ideológico- que se ponen en juego en dichos procesos para analizarlos considerando el contexto internacional, regional y las particularidades de cada Estado y, así da cuenta de los desafíos pasados, actuales y futuros en un mundo interdependiente y complejo.

Concluyendo, y apostando a la claridad de las palabras de los autores, "esta obra sintetiza una diversidad de miradas y representaciones, perspectivas y opiniones, reflejando, en un mismo producto, la pluralidad de pensamientos en relación a diferentes iniciativas regionales de integración que existen en nuestro mundo contemporáneo" (pág. 18).

Reseña

Cooperación descentralizada y la eficacia de la ayuda. Una mirada desde los Gobiernos Locales de América Latina

RIBEIRO, Mariángela *(sin fecha)*

Nº 5, Santa Fe (Argentina)| 89 páginas

La publicación es producto del Proyecto **Municipia** de la Agencia Española de Cooperación internacional para el Desarrollo (AECID), llevado a cabo por la Intendencia de Montevideo (Uruguay), la Diputación de Barcelona (España), la Provincia de Santa Fe (Argentina), la Alcaldía de Medellín (Colombia), la Alcaldía de Peñalolén (Chile) y la Prefeitura de Belo Horizonte (Brasil).

A través del programa "Sistematización y difusión de buenas prácticas de implementación de políticas públicas locales de los gobiernos locales de América Latina basadas en la cooperación descentralizada y en los principios de la eficacia de la ayuda" se buscó analizar de qué manera los gobiernos locales han aplicado estos principios de la cooperación descentralizada, fundados en la horizontalidad y reciprocidad.

El objetivo es identificar cómo un proyecto de cooperación descentralizada en un país de renta media puede contribuir a la eficacia de la ayuda en los términos de la Declaración de París.

El número que aquí se reseña está dedicado a la Provincia de Santa Fe (Argentina).

Como criterios de análisis se utilizan los **Principios de París: apropiación democrática,** analizando si los países socios ejercen una autoridad efectiva sobre sus políticas de desarrollo y estrategias y coordinan acciones de desarrollo; **alineación**, observando si los donantes basan su apoyo en las estrategias, instituciones y procedimientos nacionales de desarrollo de los países socios; **armonización**, preguntándose si las acciones de los donantes son armonizadas, transparentes y colectivamente eficaces; **gestión orientada a resultados,** estudiando si se administran correctamente los recursos y se mejora la toma de decisiones orientadas a resultados; y **mutua responsabilidad**, examinando si donantes y socios son responsables de los resultados del desarrollo.

La autora efectúa un análisis institucional, destacando los actores de la cooperación a niveles nacional y provincial en la Argentina y el diálogo entre los mismos, las distintas etapas del proceso de internacionalización de la Provincia, mostrando además algunos ejemplos de acciones de internacionalización.

Por último, como estudio de caso se analiza el Proyecto "Innovación Institucional en gobiernos intermedios: la regionalización como un instrumento clave para promover democracias de proximidad", desarrollado por el Gobierno de Santa Fe durante la fase III del Programa URB-AL, de la Comisión Europea (2009-2012). Este proyecto se propuso como meta desarrollar un proceso participativo de innovación institucional en los gobiernos intermedios que promueva una democracia de proximidad y fue implementado desde el 2009 al 2013. El gobierno de la provincia de Santa Fe tuvo como socios al Consejo de Alcaldes del Área Metropolitana de San Salvador- COAMSS (El Salvador), al Gobierno Regional de Arequipa (Perú), la Fundación Nacional para el Desarrollo (El Salvador) y la Diputación de Barcelona (España).

Entre los aprendizajes que surgen del Proyecto, mencionados por la autora en las conclusiones, se identifica como el más trascendente el aprovechamiento de la cooperación descentralizada como herramienta potente para contribuir al incremento de la calidad de vida y cohesión social y territorial.

Título
Trucos del oficio: Cómo conducir su investigación en ciencias sociales

Autor
BECKER, HOWARD

Edición
Buenos Aires: Siglo Veintiuno, 2014

Título
Ineludible fraternidad: conflicto, poder y deseo.

Autor
DEL PERCIO, ENRIQUE

Edición
Buenos Aires: Fundación CICCUS, 2014.

Título
De cadencias y disonancias, representaciones alternativas de la integración regional en el siglo XXI: América Latina, Asia y Europa del Este.

Autor
COMINI, NICOLÁS; BONTEMPO,TOMÁS (Comp.)

Edición
Buenos Aires: Universidad del Salvador, 2014.

Título
Ventajas de ciertos medios de solución de controversias según el tipo de diferendo internacional en material de usos de los recursos naturales.

Autor
SARTORI, MARTA S. (Dir.)

Edición
Córdoba: Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, 2013.

Título
Palancas: Modelo MATERIABIZ de creación de empresas perdurables.

Autor
SBDAR, MANUEL.

Edición
Buenos Aires: La Materia Contenidos, 2014.

Título
Universidad Nacional de Córdoba: cuatrocientos años de historia -Tomo I

Autor
SAUR, DANIEL; SERVETTO, ALICIA (Coord.)

Edición
Córdoba: Universidad Nacional de Córdoba, 2013.

Título
Universidad Nacional de Córdoba: cuatrocientos años de historia -Tomo II

Autor
SAUR, DANIEL; SERVETTO, ALICIA (Coord.)

Edición
Córdoba: Universidad Nacional de Córdoba, 2013.

Revista
Integración y Cooperación Internacional