

PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL PERÚ

FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES



Factores internos que afectan la política exterior y defensa: el caso del fomento  
de la confianza entre Chile y Perú

Tesis para optar el Título de Licenciado en Ciencia Política y Gobierno que  
presenta:

Gabriel Ignacio Ramos Timaná

Asesor: Carlos Alza Barco

2018

## AGRADECIMIENTOS

Esta tesis de licenciatura es el resultado de un proceso de investigación que no hubiera sido posible sin el apoyo y acompañamiento de valiosas personas que me dieron su confianza. En primer lugar, gracias a mi familia, mis padres y hermano, quienes en toda mi carrera me dieron soporte en todos los aspectos, y en el proceso de tesis apoyaron mis viajes y objetivos, a pesar de las contingencias que traía salir del país. Gracias a Nashira Delgado, que en todo este camino, me dio soporte tanto académica como personalmente, dando comentarios constructivos para el desarrollo del documento y soporte emocional para enfrentar las dificultades en la construcción de la misma.

Gracias a Oscar Vidarte por iniciarme y orientarme en el estudio de las relaciones internacionales y particularmente en las relaciones bilaterales entre Chile y Perú. A Carlos Alza, mi asesor, por su guía en el enfoque analítico del desarrollo del trabajo. A Hugo Palma, por su gran confianza y asesoría incondicional en la materia de Fomento de la Confianza. Así, esta investigación buscó la relación simbiótica entre el enfoque de relaciones internacionales y el estudio de la política exterior como política pública.

Agradezco a la Fundación Konrad-Adenauer-Stiftung y su Beca Integración Chile – Perú /Perú – Chile, que permitió que realizara mi primera visita de campo a Santiago de Chile cuando apenas me iniciaba en el tema. De igual manera, a la PUCP que mediante el Programa de Apoyo a la Iniciación en la Investigación (PAIN), me permitió complementar mi recojo de información en una segunda visita para finalizar mi estudio. Además, agradezco a Álvaro Artigas y Andrés Vergara, por su confianza y recomendación en Santiago, sin ellos no hubiera sido posible este segundo viaje.

Ambas visitas a Santiago no hubieran sido provechosas sin el soporte académico del Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile, y la asesoría y tutoría de las profesoras Paz Milet y Astrid Espaliat. Así también agradezco a la Embajada de Perú en Chile, a Alejandro Neyra, Eduardo Zeballos y David Tejada por su confianza y cálido recibimiento. De igual manera, a todos los entrevistados y entrevistadas que incondicionalmente aceptaron conversar conmigo y compartir su conocimiento.

Finalmente, nada hubiera sido posible sin el apoyo de Jill Castillo y familia, quienes fueron mi familia adoptiva en Santiago de Chile, y me recibieron cálidamente en su ciudad.

Gracias por su confianza.

## INDICE

RESUMEN .....	.....
INTRODUCCIÓN .....	i
CAPITULO I .....	1
UNA APROXIMACIÓN TEÓRICA SOBRE LA SEGURIDAD Y LA DEFENSA, EL FOMENTO DE LA CONFIANZA Y LA POLÍTICA EXTERIOR COMO POLÍTICA PÚBLICA.....	1
1.1.    LA SEGURIDAD Y LA DEFENSA: VOCES POLISÉMICAS Y CAMBIANTES EN EL ESCENARIO DE CHILE Y PERÚ.....	1
1.2.    EL FOMENTO DE LA CONFIANZA Y LAS MEDIDAS DE CONFIANZA MUTUA (MCM) 6	
1.3.    ELEMENTOS TEÓRICOS PARA EL ANÁLISIS DE LA POLÍTICA EXTERIOR COMO POLÍTICA PÚBLICA .....	11
<b>1.3.1.    La política exterior como política pública: elementos para el análisis del fomento de la confianza</b> .....	<b>12</b>
<b>1.3.2.    Factores internos en la formulación de la política exterior</b> .....	<b>15</b>
CAPITULO II: .....	22
EL CASO DEL FOMENTO DE LA CONFIANZA ENTRE CHILE Y PERÚ.....	22
2.1.    ENTRE CONFIANZA Y DESCONFIANZA: UNA CARACTERIZACIÓN DE LA RELACIÓN BILATERAL ENTRE CHILE Y PERÚ. ....	23
2.1.1.    La construcción del dilema de seguridad entre Chile y Perú:.....	23
2.1.2.    Elementos para la reducción de la posibilidad de conflicto: economía y aspectos sociales .....	25
2.2.    EL PROCESO DE CONFIANZA MUTUA ENTRE PERÚ Y CHILE .....	27
2.2.1.    La construcción de una arquitectura institucional para la confianza (2001 – 2014): medidas de primera y segunda generación .....	28
2.2.2.    El estado de las MCM adoptadas: problemas para su profundización.....	38
CAPITULO III .....	42
ANÁLISIS DE LOS FACTORES INTERNOS DE LA FORMULACIÓN DE LA POLÍTICA DE CHILE QUE AFECTARON EL FOMENTO DE LA CONFIANZA ENTRE CHILE Y PERÚ .....	42
3.1.    LA FORMULACIÓN DE LA POLÍTICA EXTERIOR Y DEFENSA DE CHILE .	43
3.2.    FACTORES QUE AFECTARON EL FOMENTO DE LA CONFIANZA.....	48
<b>F1. Incentivos políticos en la toma de decisiones presidenciales</b> .....	<b>49</b>
<b>F2. Características de la política burocrática de Cancillería: La rigidez de la <i>iusdiplomacia</i> y la falta de propuesta</b> .....	<b>58</b>

<b>F3. Condiciones para la coordinación gubernamental entre Cancillería y Defensa: doctrina jerarquiza y la ausencia de mecanismos formales. ....</b>	<b>63</b>
<b>F4. Intereses militares: legitimidad y vigencia en el espacio institucional del Estado</b>	<b>68</b>
CONCLUSIONES.....	74
BIBLIOGRAFÍA .....	78
ANEXOS.....	88
ANEXO N°1: Protocolo de Consentimiento Informado .....	88
ANEXO N°2: Lista de entrevistados y entrevistadas .....	90



## RESUMEN

Chile y Perú han construido el fomento de la confianza a través de una arquitectura institucional que ha dado soporte a la formulación e implementación de Medidas de Confianza Mutua. En el 2001 este proceso escaló al más alto nivel político con la creación del Comité Permanente de Consulta y Coordinación Política “2+2” y el Consejo de Seguridad y Defensa (COSEDE). Sin embargo, ha sido irregular y no ha habido avances hacia una etapa de profundización. ¿Qué factores afectaron este proceso? Centrándonos en factores internos, esta tesis tiene como objetivo comprender los factores de la formulación de política exterior y defensa de Chile que afectaron el proceso de confianza con Perú entre el 2001 y el 2014. Para ello, se realizó una reconstrucción del proceso entre ambos países y se analizó factores en función de las características de la formulación de la política exterior como política pública en Chile: i) Incentivos políticos en la toma de decisiones presidenciales, ii) características de la política burocrática de Cancillería, iii) condiciones para la coordinación gubernamental entre Cancillería y Defensa e iv) intereses militares. Se utilizó una metodología cualitativa de estudio de caso y se registraron datos a través de entrevistas semiestructuradas a académicos/as, funcionarios/as y expertos/as del Ministerio de Relaciones Exteriores, Ministerio de Defensa y Fuerzas Armadas de Chile. Además, se realizó una revisión bibliográfica, documental y de fuentes periodísticas, así como un análisis de encuestas de opinión pública. Los resultados sugieren que el fomento de la confianza entre Chile y Perú se ha mantenido estancado en una primera y segunda generación de medidas, orientadas al formalismo, simbolismo y el acto protocolar, sumado de un ausente mecanismo de monitoreo en su desarrollo. En cuanto a los factores, se encontró que los incentivos a nivel presidencial no están relacionados a mantener una legitimidad en un escenario de opinión pública desfavorable, sino que los incentivos son otros: 1) la priorización del posicionamiento de Chile en el escenario internacional y desatención a las crisis vecinales, 2) reducción del margen de maniobra por las crisis internas y 3) priorización de los intereses económicos en beneficio de la tesis de las cuerdas separadas. En segundo lugar, se constató que la Cancillería sostiene un carácter legalista que ha generado un carácter no propositivo ni innovador en la agenda hacia la profundización de la confianza. Tercero, se evidenció que no ha habido buenas condiciones para una adecuada coordinación gubernamental entre Cancillería y Defensa, debido a una doctrina jerarquizada y la ausencia de dispositivos formales. Finalmente, los intereses militares, por un lado, han contribuido a avanzar hasta una segunda generación de medidas; sin embargo, el interés de hacer prevalecer la institución con presupuesto y otros beneficios, ha tenido un impacto negativo para dar un salto a una etapa de profundización de la confianza y la implementación de medidas de tercera y cuarta generación.

## INTRODUCCIÓN

*«La historia de un Estado siempre es al mismo tiempo, una parte de la historia de los Estados vecinos» (Ratzel 1975)*

En América Latina, las relaciones vecinales entre Chile y Perú destacan en perspectiva comparada, ya que a lo largo de la historia han fluctuado entre la confianza y la desconfianza. Esta ambigüedad ha prevalecido por hitos históricos de armas e intensos conflictos que sembraron las raíces de una difícil relación y la proyección de intensos anhelos nacionales (Milet 2005; Mc Evoy 2011). Sin embargo, en el siglo XXI, ambos países han seguido un activo proceso en la profundización e integración de las relaciones económicas (López y Muñoz 2011: 15), así como han impulsado el Fomento de la Confianza en la arista de la seguridad y la defensa. El producto de este último ha sido una arquitectura institucional que ha dado soporte a decisiones políticas, traducidas en la formulación e implementación de “Medidas de Confianza Mutua” (MCM). No obstante, este proceso ha sido intermitente por la suspensión de los mecanismos de consulta bilateral y no ha tendido hacia la profundización con la implementación de MCM de tercera y cuarta generación (Rojas 2002; Monsalve 2013:42).

Los factores que afectaron este proceso han sido diversos y están interrelacionados. La literatura teórica de las relaciones internacionales sugiere examinar factores externos como las perspectivas del sistema internacional, las perspectivas políticas del poder o las perspectivas de la dependencia. Por otro

lado, la literatura de la política exterior sugiere examinar factores de política interna, tales como la orientación del régimen, los procesos de toma de decisiones internos, la política burocrática o el liderazgo (Van Klaveren 1992). En este escenario, para las dimensiones de una tesis de licenciatura, nuestro objetivo fue estudiar factores internos vinculados a la formulación de la política exterior y defensa de Chile.

De este modo, este estudio se dirige a responder la pregunta: ¿Qué factores del proceso de formulación de la política exterior y defensa de Chile afectaron el fomento de la confianza con Perú entre el 2001 y el 2014? Lo cual resulta relevante en dos ámbitos: a) por la importancia del fomento de la confianza para las relaciones bilaterales y la seguridad de sus naciones; y b) por el aporte a lo escrito sobre las relaciones bilaterales entre Chile y Perú, especialmente en la arista de la seguridad y la defensa.

En primer lugar, la confianza es supuesto de cooperación, pues permite transparencia, predictibilidad y coherencia entre las acciones de los Estados (Palma 1991), lo que facilita mayor intercambio y acción en la lucha contra amenazas comunes (riesgo de desastres, crimen organizado, narcotráfico, etc.). Lo anterior deviene como fin último en la satisfacción de la seguridad humana, por lo cual investigar sobre este tema contribuye a reflexionar sobre cómo articular mayores esfuerzos en los aparatos políticos y de defensa de ambos países en aras a satisfacer la seguridad de ambas naciones.

En segundo lugar, se pretende contribuir a un vacío en la literatura, ya que los principales hallazgos de investigación sobre la relación bilateral han

examinado aspectos históricos, políticos y económicos, y pocos han sido los estudios sobre defensa y seguridad. Además, la mayoría de lo escrito es de carácter descriptivo, que contiene información valiosa, pero sin el afán de profundizar en los procesos ni dar cuenta de factores que expliquen la relación en esa materia. De igual manera, los estudios desde un enfoque de política exterior son incipientes y en proceso de construcción.

En balance, la producción académica ha privilegiado el estudio de la Guerra del Pacífico de 1879 y sus aspectos históricos, sociales y políticos (McEvoy 2011, 2016; Parvex 2014; Parodi 2010). Por otro lado, se ha estudiado sobre la profundización de las relaciones económicas (Ceppi 2007; Muñoz y López 2011), haciendo énfasis en la Alianza del Pacífico y la tesis de las cuerdas separadas (Bueno 2011, Novak y Namihas 2015). Además, gran parte de la literatura se ha concentrado en la función política-diplomática, a propósito del diferendo marítimo ante la Corte Internacional de Justicia (CIJ) de La Haya. En este marco, destacan estudios que sugieren comprender las relaciones desde el trilateralismo con Bolivia (Rodríguez 2009, 2014), lecturas desde el derecho internacional (Basombrio 2012, Cabrera 2011 y Deustua 2014), trabajos de documentación (Durand 2014) y estudios que abordan la estrategia y contexto (Panfichi y Venero et al. 2017). Además, en este marco, el Grupo Generación de Dialogo Perú- Chile/Chile-Perú, ha buscado promover canales de diálogo a través de la producción académica sobre temas que fortalezcan la relación (Stein et al. 2012, Rivero et al. 2012, Montoya et al. 2012, Guerra et al. 2012, Guerra et al. 2013, Uriarte et al. 2013, Belaunde de



Cárdenas et al. 2014). En esta línea, el trabajo de Parodi y Gonzáles (2014), da cuenta de relatos sobre la relación de integración entre ambos países en diversos aspectos sociales.

Sin embargo, la literatura sobre la arista de la seguridad y la defensa es limitada y sobre el fomento de la confianza mucho más escasa. Esta escasez de estudios científicos implica problemas como la ausencia de datos fiables (usualmente periodísticos y de opinión) y la ausencia de datos confiables públicos (por la concepción que se trata de datos estrictamente confidenciales). Destacan trabajos sobre la cooperación en seguridad y las amenazas no tradicionales (Novak y Namihás 2014; Salazar 2017) y un conjunto de artículos del “Documento 5: Aspectos de defensa y seguridad” (Montoya et al. 2012), que describen los desafíos de la seguridad que enfrentan ambos países a nivel internacional y regional, las MCM y la agenda de seguridad multidimensional. Ya en el campo de las MCM, se ha desarrollado conceptualmente y de manera descriptiva, pero no a profundidad, de que se tratan, su tipología, los avances y la agenda pendiente (Rojas 1999, Caro 1995, Rehren 2004, Milet 1996 y Robles 2006). Finalmente, dentro de los trabajos con mayor detalle y análisis del fomento de la confianza entre Chile y Perú, encontramos la tesina de Monsalve (2013), de la Academia Diplomática “Andrés Bello” de Chile.

De la pregunta central deriva el objetivo central de la investigación de comprender los factores del proceso de la formulación de la política exterior y defensa de Chile que afectaron el fomento de la confianza con Perú, entre el 2001 y el 2014. Nos centramos en factores dentro del proceso de formulación

de la política exterior y defensa de Chile por su potencial efecto en el comportamiento internacional de los Estados, vinculando la mirada teórica de las relaciones internacionales y la política exterior como política pública. Advertimos que este no es un trabajo sobre el diseño de la política, sino sobre su proceso de formulación, por lo cual busca comprender el proceso de interacción del entramado de actores involucrados. En este sentido, para responder a la pregunta central se formularon las siguientes preguntas secundarias que se enlazaron con los objetivos específicos para el recojo de información:

*Tabla 1: Preguntas y objetivos de la investigación*

Pregunta principal	Objetivo principal
¿Qué factores del proceso de formulación de la política exterior y defensa de Chile afectaron el fomento de la confianza con Perú entre el 2001 y el 2014?	Comprender los factores del proceso de formulación de la política exterior y defensa de Chile que afectaron el fomento de la confianza con Perú, entre el 2001 y el 2014.
Preguntas específicas	Objetivos específicos
1. ¿Cómo ha sido el fomento de la confianza y sus medidas entre Chile y Perú entre el 2001 y el 2014?	1. Describir el fomento de la confianza y sus medidas entre Chile y Perú entre el 2001 y el 2014.
2. ¿Cómo se estructuró la unidad decisional para la formulación de la política de exterior y defensa en Chile?	2. Comprender la estructura de la unidad decisional para la formulación de la política de exterior y defensa en Chile.
3. ¿Qué factores del proceso de formulación de la política exterior y defensa de Chile afectaron negativamente o positivamente el fomento de la confianza con Perú entre el 2001 y el 2014?	3. Comprender los factores del proceso de formulación de la política exterior y defensa de Chile que afectaron negativamente o positivamente el fomento de la confianza con Perú entre el 2001 y el 2014.

*Fuente: Elaboración Propia*

Con la finalidad de responder a las interrogantes planteadas y cumplir con los objetivos se utilizó un diseño de investigación cualitativa de estudio de

caso. Si bien lo cualitativo nos brinda una amplitud reducida pues pretende brindar argumentos sobre un evento dentro del amplio conjunto de relaciones bilaterales de Chile y Perú, nos da una mirada análoga a profundidad y comprensiva del fenómeno. Por otro lado, la estrategia de investigación fue de corte exploratorio, no confirmatorio, ya que se pretendió brindar hipótesis de trabajo para futuras investigaciones y no confirmar teorías (Gerring 2015: 82 - 86).

El análisis de caso se centró en el estudio intensivo de una unidad primaria que dividimos en una subunidad que se sometió a análisis covariacional de manera diacrónica (Gerring 2015: 84-85)<sup>1</sup>. La unidad primaria fue “fomento de la confianza entre Chile y Perú (2001 – 2014)”, que posee representatividad externa pero no es generalizable. Se escogió dicho periodo de estudio, ya que en el 2001 se dio un giro cualitativo al proceso llevándolo al más alto nivel político con la creación del Comité “2+2” y se cierra en el 2014, ya que con el fallo de la CIJ de La Haya, ambas partes deciden reorientar las relaciones. La subunidad fue “el proceso de formulación de la política exterior y defensa de Chile”. No posee representatividad externa, pero si comparabilidad interna dentro de la unidad primaria. En este nivel de análisis, a través de nuestras observaciones se buscó brindar inferencias descriptivas sobre factores que influyen nuestra unidad primaria, más no efectos causales: i) incentivos políticos en la toma de decisiones presidenciales, ii) características

---

<sup>1</sup> Este es un estudio de caso se somete a análisis covariacional de manera diacrónica; es decir que las observaciones analizan el fenómeno y su evolución en un periodo de tiempo determinado.

de la política burocrática de Cancillería, iii) condiciones para la coordinación gubernamental entre Cancillería y Defensa e iv) intereses militares.

Según los objetivos de la investigación, se identificaron campos temáticos y lugares ricos en datos, así como se diseñaron herramientas para el recojo de la información: i) revisión bibliográfica, documental y periodística, y ii) entrevistas semi estructuradas. Los informantes fueron expertos y funcionarios de los Ministerios de Relaciones Exteriores, Defensa y las Fuerzas Armadas de Chile y Perú, utilizándose un muestreo no probabilístico para su selección<sup>2</sup>. Para cumplir con los criterios de validación, fueron un total de 24 entrevistas en un mínimo de 45 minutos cada una<sup>3</sup>, entre marzo y octubre de 2017. Se utilizó un protocolo de consentimiento informado<sup>4</sup>, por lo cual los aspectos éticos y el respeto a la confidencialidad fueron punto de partida. En algunos casos se autorizó entrevistas grabadas, las cuales fueron transcritas en su totalidad. En casos contrarios, se tomó nota de las ideas principales brindadas.

Para cumplir con los objetivos de la investigación el texto está ordenado en tres secciones. En un primer apartado se presentan los elementos teóricos para el análisis del caso. En la segunda sección se desarrolla la unidad primaria del proceso de fomento de la confianza (2001 – 2014). La tercera sección describe la sub unidad sometida a análisis y sus observaciones a

---

<sup>2</sup> Los viajes a Santiago se realizaron gracias Beca Integración Chile – Perú /Perú – Chile de la Fundación Konrad-Adenauer-Stiftung y el Programa de Apoyo a la Iniciación en la Investigación (PAIN) de la PUCP

<sup>3</sup> Véase la lista de entrevistados y entrevistadas en el Anexo 2.

<sup>4</sup> El Anexo 1 muestra el protocolo de consentimiento informado utilizado y aprobado por Oficina de Ética de la Investigación e Integridad Científica (OETIIC) de la Pontificia Universidad Católica del Perú.

través de los factores que afectaron el fomento de la confianza con Perú.  
Finalmente, se detallan las conclusiones.



## CAPITULO I

### UNA APROXIMACIÓN TEÓRICA SOBRE LA SEGURIDAD Y LA DEFENSA, EL FOMENTO DE LA CONFIANZA Y LA POLÍTICA EXTERIOR COMO POLÍTICA PÚBLICA

En este apartado se presentan aproximaciones teóricas. En primer lugar, se precisan los conceptos de seguridad, defensa y fomento de la confianza, señalando lo asumido por Chile y Perú con el fin de señalar su posición estratégica. En segundo lugar, se desarrollan elementos teóricos para el análisis de la unidad primaria, la subunidad y los factores de explicación.

#### 1.1. LA SEGURIDAD Y LA DEFENSA: VOCES POLISÉMICAS Y CAMBIANTES EN EL ESCENARIO DE CHILE Y PERÚ

¿Por qué los Estados en el sistema internacional tienden a oscilar entre el conflicto y la cooperación en búsqueda de la guerra o la paz? Esta pregunta teórica ha dado inicio al análisis de las relaciones internacionales como disciplina académica luego de la Primera Guerra Mundial de 1914, insertando el debate sobre la seguridad y la defensa de los Estados para asegurar el interés nacional. Así, en un sentido amplio, la seguridad es definida como una realidad que se configura en la interacción de los actores involucrados frente a determinadas amenazas o riesgos a la paz, la soberanía y el desarrollo (Palma 2007). Por otro lado, también en un sentido amplio, la defensa es definida como el sistema de interacciones interestatales que, coordinando políticas gubernamentales, previene y contiene las amenazas al interés nacional y evita

que se transformen en tensiones, crisis o abiertas confrontaciones (Rojas 1996: 9). Sin embargo, ambos conceptos han estado sujetos a cambios y adaptaciones según el escenario internacional.

La visión más tradicional de la seguridad, que hacía un símil con la defensa, la entendía como la función exclusiva de los Estados en la anarquía del sistema internacional (Gutiérrez 2012: 58). Esta noción derivaba de la concepción westfaliana del Estado y se fundamentaba en amenazas en contra de su existencia y los intereses nacionales, vinculándose especialmente al poder militar (Gutiérrez 2012: 58; Palma 2007: 28; Morgenthau 1986). De ahí que durante siglos el Derecho Internacional permitiera la solución de los conflictos a través de la guerra y que la tradición realista y el individualismo metodológico hayan predominado como herramienta de análisis.

El debate teórico se ve alterado en 1947 luego de la Segunda Guerra Mundial con el artículo 2 de la Carta de las Naciones Unidas que señala el principio de prohibición del uso de la fuerza de los Estados. De modo que se reconoce el derecho a la legítima defensa, pero no indefinido ni ambiguo, sino que se parte de la prohibición inequívoca del uso de la fuerza (Palma 2007:62). Esta supresión conceptual discute la visión estadocéntrica y militar de la seguridad y en adelante amplía el concepto a nuevas interacciones transnacionales y la interdependencia económica. Además, la supresión conceptual deviene en la responsabilidad de los Estados de garantizar los derechos humanos y promover libertades dentro del horizonte de la seguridad.

La ampliación del concepto ganó más terreno tras el fin de la Guerra Fría, donde se acentuó la tendencia a la reducción del gasto militar y de los conflictos armados estatales en el marco de nuevas amenazas, nuevos actores y complejas agendas (Buzán, Waeber y De Wilde 1997). En consecuencia, se redefinieron las nociones clásicas y se gestaron las bases para el concepto de seguridad multidimensional o integral que implica nuevas amenazas en la dimensión militar, política, económica, social, medioambiental (Barbé 1995: 281) y humana (Novak y Namihás 2014: 27)<sup>5</sup>.

Esto generó un debate, tanto teórico como empírico, sobre la función de los aparatos de defensa nacional. Algunos defendían una misión más amplia de la defensa, que incluye el rol de los aparatos militares sobre las nuevas amenazas de la seguridad, tales como la gestión de desastres, el tráfico ilícito de drogas, el lavado de activos, el deterioro del medio ambiente, etc. Sin embargo, para los críticos constituiría un riesgo de aumento de *secutirización* de los problemas y de la excesiva militarización como una respuesta para confrontarlos (Chillier y Freeman 2005: 1). Sin embargo, las instituciones internacionales y nacionales han terminado por asumir la definición de seguridad multidimensional a través de diversos instrumentos jurídicos.

En este escenario, América Latina revela un consenso sobre la seguridad multidimensional, contrastando con la visión clásica y realista donde lo político – militar era la principal fuente de poder. Esto se expresa a través de la suscripción de instrumentos jurídicos, tales como Declaración de Santiago de

---

<sup>5</sup> Cabe resaltar que esto generó algunas críticas debido a su gran amplitud, ya que podría diluir la tarea de los Estados de neutralizar las amenazas militares y los conflictos (Waltz 1988, Mearsheimer 2001)



1995, de San Salvador de 2011 y el Consenso de Miami de 2003. Sin embargo, es reconocida definitivamente en el 2003, a través de la Declaración sobre Seguridad en las Américas, adoptada por la Organización de los Estados Americanos (OEA) en México. Este instrumento define a la seguridad en su alcance multidimensional, incluyendo amenazas tradicionales y nuevas amenazas políticas, económicas, sociales, de salud y ambientales, donde el fundamento y razón de ser de la doctrina es la protección de la persona humana a través del respeto de los derechos humanos y las libertades fundamentales (Novak y Namihás 2014: 29).

Además, a través de UNASUR y particularmente con la creación del Consejo Sudamericano de Defensa en diciembre de 2008, América Latina buscó converger en torno a ciertas cuestiones comunes de seguridad. Sin embargo, no se ha producido total unanimidad y consenso en torno a las premisas, por lo tanto, no podemos aun hablar de una integración en seguridad y de defensa, pero si de un Consejo que se está mostrando como una oportunidad para ir aproximando y concordando posiciones respecto a tópicos o amenazas. En consecuencia, Chile y Perú han adoptado estos instrumentos para guiar la formulación de su política exterior y defensa, de modo que sus definiciones han adoptado, en el marco de la seguridad multidimensional, contenidos similares en algunos aspectos:

*Tabla 2: Definiciones de seguridad y defensa adoptadas por Chile y Perú*

	Chile	Perú
Seguridad	Condición que se desea establecer para que se realicen los fines del Estado y de la nación, particularmente los del desarrollo social y económico.	Situación en la cual el Estado tiene garantizado su independencia, soberanía e integridad y, la población los derechos fundamentales.
Defensa	Contribuye a la seguridad del país por medio de su preparación para el empleo legítimo de la fuerza, su contribución a la disuasión y la participación de sus medios en misiones de cooperación internacional.	Conjunto de medidas, previsiones y acciones que el Estado genera, adopta y ejecuta en forma integral y permanente, se desarrolla en los ámbitos externo e interno.

*Fuente: Elaboración propia en base a Libro de Defensa Nacional de Chile 2010, Libro Blanco de Defensa del Perú 2005*

Ambas definiciones conciben la seguridad como una condición o realidad que se configura en la interacción de los actores involucrados (Estados, organizaciones, instituciones, grupos terroristas, etc.) frente a amenazas tradicionales y no convencionales. Por otro lado, respecto a defensa nacional ambas definiciones aluden a la función primaria, específica e indelegable del Estado y sus instituciones, definida como el conjunto de medidas, previsiones y acciones que diseña e implementa en forma integral y permanente en contra de las amenazas de la seguridad (Ministerio de Defensa de Chile 2010, Ministerio de Defensa del Perú 2005). Dentro de estas políticas se encuentran diversas acciones concretas para el cumplimiento de los objetivos nacionales y la recuperación o el mantenimiento de la paz y seguridad. Entre ellas tenemos, por ejemplo, las misiones de paz, los mecanismos de control de armas y el fomento de la confianza.

## 1.2. EL FOMENTO DE LA CONFIANZA Y LAS MEDIDAS DE CONFIANZA MUTUA (MCM)

En palabras de Mason y Siegfried, “la confianza es un estado psicológico, en virtud del cual los actores se vuelven vulnerables y están listos para asumir riesgos basados en la expectativa de buena voluntad y el comportamiento positivo de su contraparte” (2013: 59) (La traducción es mía). De modo que, el fomento de la confianza es un proceso acumulativo de transparencia y de conocimiento interpersonal que requiere de la voluntad de las partes y que tiene como objetivo reducir hostilidades, alejar posibilidades de conflicto y aumentar los niveles de cooperación y las posibilidades de interacción armoniosa entre los países (Palma 1991: 15; Pradenas 2007: 22; Rojas 1999:19). No se limita al ámbito militar, sino que trasciende a lo político, diplomático y cívico, constituyendo un supuesto de cooperación de los Estados en el ámbito de las relaciones internacionales (Palma 1991: 15).

Este proceso comprende una serie de decisiones políticas que, en un sentido estricto, se ven reflejadas en la generación de acuerdos con énfasis en los aspectos cooperativos de la región y el hemisferio, y en “Medidas de Confianza Mutua” (MCM) vinculadas a la regulación, notificación e intercambio de la actividad militar, entre otras (ONU, citado por Montoya 2012: 30; Rojas 1999: 19). Hay que tener en cuenta que estas MCM “no están destinadas a tratar con las causas de los conflictos, pero son el primer paso para convertir las relaciones hostiles en receptivas” (Mason y Siegfried 2013: 59) (La traducción es mía). De modo que, no resuelven conflictos, sino que disminuyen

la probabilidad de que surja una confrontación por el azar, malentendidos, errores o mala interpretación de las intenciones (Caro 1995: 38), diferenciándose del control de armas<sup>6</sup>, su limitación<sup>7</sup>, el desarme<sup>8</sup>, y las misiones de mantención, observación, verificación y establecimiento de zonas de paz (Monsalve 2013: 8). Así, las MCM implican la comunicación de evidencia y solamente pueden ser implementadas cuando los Estados notifican su actividad militar (Holst y Melander 1977).

En una mirada histórica, se atribuyen escenarios como la Crisis de los Misiles en Cuba de 1962, la Guerra de los Seis Días de 1967 o la Guerra Indo-pakistaní de 1970 como casos de MCM. Sin embargo, estas surgen recién en la doctrina internacional en 1975 con la firma del Acta Final de Helsinki en el marco de la Conferencia sobre Seguridad y Cooperación en Europa (CSCE), en medio de un escenario polarizado y altamente militarizado por la posibilidad de una guerra nuclear. En adelante, estas MCM han sido investigadas y analizadas para enfrentar los cambios en materia de seguridad y se han unificado criterios de notificación (Monsalve 2013), por lo que pueden ser categorizadas en cuatro generaciones que definen la profundización del fomento de la confianza para alcanzar altos niveles de planificación de la cooperación. En este escenario, el siguiente cuadro resume las generaciones y etapas, teniendo como punto de partida la clasificación realizada por John Borawski (1986):

---

<sup>6</sup> Regulaciones en el proceso de adquisición y venta de material bélico, conectadas con normas internacionales

<sup>7</sup> Establecimiento de topes máximos en los números de sistemas de armas

<sup>8</sup> Medidas relacionadas con la prohibición en la producción, adquisición, uso, transferencia o almacenamiento de armas, sean convencionales, etc.

Tabla 3: Generaciones de MCM y etapas del fomento de la confianza

Generación	Características	Medidas
1º "MCM de Intercambio de Información" - Erradicar la Desconfianza	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Surgen en Helsinki (1975)</li> <li>-Busca el conocimiento y entendimiento de las actividades militares para asegurar que existe una correspondencia entre lo que se dice y lo que se hace.</li> <li>-Se centran en elementos que amenazan la relación y buscan comprobar que no hay razones para tener un comportamiento ofensivo o amenazante.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Reunión de Altos Mandos y visitas protocolares</li> <li>-Intercambio de Alumnos</li> <li>-Informes Regionales</li> <li>-Intercambios de información, de investigaciones científicas y tecnológicas.</li> <li>-Notificación de maniobras y pruebas de lanzamiento de misiles</li> </ul>
2º "MCM de Observación e Inspección" - Construcción de la Confianza	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Surgen con la Conferencia de Estocolmo (1986).</li> <li>-Busca una evaluación independiente de las actividades militares y aliviar sospechas.</li> <li>-Buscar un nuevo patrón en la relación con énfasis en la comunicación y transparencia y con una efectiva política disuasiva, que posee un carácter defensivo</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Reuniones de coordinación de jefes militares en frontera</li> <li>-Instancias para la resolución de conflictos menores</li> <li>-Ejercicios conjuntos, observación de ejercicios</li> <li>-Notificación de actividades militares.</li> </ul>
3º "MCM de Restricción de actividades militares" - Profundización de la Confianza	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Surge a raíz de Conferencia de Viena.</li> <li>-Busca impedir el despliegue de fuerzas militares en modos amenazantes y dar soluciones alternativas.</li> <li>-Busca incrementar la interrelación y generar acciones asociativas y cooperativas económicas, comerciales y financieras.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Coordinación de políticas conjuntas frente a terceros e intercambio de información</li> <li>-Creación de zonas desmilitarizadas y establecimiento de patrullajes y puestos de observación conjuntos</li> <li>-Acuerdos sobre actividades en áreas de fronteras y con niveles y capacidades de armas</li> <li>-Procesos de verificación.</li> </ul>
4º "Planificación de la Cooperación	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Busca la alianza política- estratégica a través de políticas comunes y la estructuración de una red de interdependencia, en forma más institucionalizada, lo que llevaría a la integración.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Planificación de la cooperación</li> <li>-Estructuración de vínculos, redes e interdependencia</li> <li>-Establecimiento de política comunes.</li> </ul>

Fuente: Elaboración Propia en base a Monsalve (2013), Fuentes y Milet, (1997) Rojas (1999, 2002), Brigagao y Valle (1999), Pradenas (2007) y Caro (1995).

El caso de las MCM en América Latina ha sido poco estudiado, ya que las experiencias han tenido un carácter más informal y se han ubicado en otro contexto (Caro y Varas 1994: 9). En contraste con el continente europeo, América Latina ha sido más estable y exenta de guerras de mayor letalidad y militarización de la sociedad (Centeno 2002, San Martín 1988). Sin embargo, ha sido una región “sumamente violenta debido a factores como subversión, terrorismo, producción y tráfico de drogas, delincuencia común nacional y transnacional y violencia generalizada. A esto también se le suma los periodos de autoritarismos y gobiernos militares” (Palma 2007: 147).

En este escenario, se han generado debates en torno a si el concepto de MCM nacido en Helsinki es aplicable para la realidad latinoamericana. En contraste, las MCM se han dado en un terreno más amplio, más allá de lo militar, complementando y extendiéndose a lo político, económico, cultural, educativo y académico; y alejando el peligro de conflicto, creando las condiciones necesarias para el inicio de procesos de limitación de armamentos (Palma 1988, Stens 1999, Millán y Morris 1987: 125). De manera que, han sido al menos tres objetivos para el fomento de la confianza en América Latina:

*“En primer lugar, reducir los riesgos de conflagración militar entre países con asuntos limítrofes pendientes (Colombia-Venezuela, Chile-Argentina, Ecuador-Perú, Chile-Perú). En segundo término, iniciar procesos tendientes a controlar las armas convencionales y de destrucción masiva, limitar las adquisiciones de material bélico y los gastos militares. En tercer lugar, aumentar los niveles de cooperación militar, política y económica, creando una seguridad compartida, que favoreciera la distensión, el desarrollo y la integración de los Estados sudamericanos” (Caro y Varas 1994: 46).*

Para el cumplimiento de estos objetivos, se construyeron instrumentos jurídicos en el marco de la seguridad multidimensional. Previos al siglo XXI, son la carta de la OEA de 1948, modificada en 1967 y 1985; el Tratado de Tlatelolco de 1967, que establece a América Latina como una zona libre de armas nucleares; la Declaración de Ayacucho de 1974, que establecen medidas de tercera generación para llevar a cabo una limitación de armas; y el Compromiso de Mendoza de 1991, que establece la prohibición de producir, desarrollar, almacenar o transferir armas químicas o biológicas (Monsalve 2013: 17-18).

Para finales del siglo XX, la Conferencia Regional sobre Medidas de Fomento de la Confianza y de la Seguridad de 1995, adoptada en el marco de la OEA, fue punto de partida en la identificación de los riesgos, amenazas y desafíos que enfrentarían los Estados Americanos en el siglo XXI. De modo que, en la Segunda Conferencia de Ministros de Defensa de las Américas de 1996 se discutieron sobre las nuevas dimensiones y amenazas de la seguridad. Así también, la Declaración de San Salvador sobre Medidas de Fomento de la Confianza y la Seguridad de 1998 reconoció en los Estados insulares el carácter multidimensional de la seguridad (Novak y Namihas 2014: 29).

En el siglo XXI, con la Declaración de Bridgetown de 2002 (OEA), se acordó desarrollar mecanismos de confianza pertinentes para profundizar la cooperación y coordinación, con el fin de abordar de manera más focalizada los desafíos multidimensionales (OEA 2002). A esto, se suma la Declaración de México y el Consenso de Miami de 2003, en donde se acordó que las Medidas Diplomáticas y Políticas de la Declaración de Santiago y el Salvador fueran

incluidas para unificar las resoluciones existentes (Pradenas 2007, en Monsalve 2013: 18). Finalmente, otros instrumentos han sido la Conferencia sobre Transparencia y Fomento de la Confianza y la Seguridad en las Américas (2005), el Análisis de la Implementación de las Medidas de Fomento a la Confianza y a la Seguridad en la región (2006) y la creación del Grupo de Trabajo informal de la CSH, que presentó la lista consolidada de MCM para la región, el 15 de enero de 2009 (Monsalve 2013: 17 -18).

En suma, para fines de nuestra investigación, la Confianza Mutua es un proceso en el que los Estados formulan decisiones con el objetivo de disminuir la probabilidad de que surja una confrontación. Este proceso tiene generaciones y etapas en función de la profundización de la confianza, y en el caso de América Latina no se limita a su contenido militar, sino que para su efectividad trasciende a un enfoque multidimensional de la seguridad.

### **1.3. ELEMENTOS TEÓRICOS PARA EL ANÁLISIS DE LA POLÍTICA EXTERIOR COMO POLÍTICA PÚBLICA**

El fomento de la confianza, al ser parte de las relaciones internacionales de los Estados, es afectado por factores externos: perspectivas del sistema internacional, perspectivas políticas del poder o perspectivas de la dependencia, etc. Asimismo, al ser parte de la política exterior de cada Estado es afectado por factores internos, tales como el régimen, los procesos de toma de decisiones internos, la política burocrática, etc. (Van Klaveren 1992). En este escenario, los enfoques teóricos de las relaciones internacionales y la política exterior como política pública constituyen una relación simbiótica para



su comprensión. Sin embargo, la literatura ha privilegiado el estudio de las fuentes externas, siendo incipiente el estudio desde los factores internos. Como señala Fuentes (2016):

*“la costumbre tradicional de radicar el análisis exclusivamente en las fuentes externas de la política exterior deja fuera un conjunto de elementos pertenecientes a factores internos que animan el proceso de toma de decisiones. Si bien el Estado debe responder a los desafíos que se le presentan en la escena mundial, el modo en que lo haga dependerá de las condiciones estructurales en que se encuentre, es decir, el tipo de régimen político, la forma de Gobierno, el modelo económico, la identidad cultural y los actores más importantes, entre otros componentes endógenos” (206)*

Esta tesis se centra en factores internos vinculados a la formulación de la política exterior y defensa como política pública. No asumimos determinismo de los factores internos sobre los externos. Sin embargo, consideramos que tienen potencial efecto sobre el comportamiento internacional de los Estados, ya que en la política interna podemos encontrar instituciones más definidas reflejo de la estructura de la forma de gobierno (Mares y Palmer 2012). Esto exige girar el modelo teórico para pensar no solo en un tema estrictamente de la estructura internacional, o un tema operativo o de gestión interna; sino más bien como un tema que necesariamente debe ser comprendido a través de la complejidad del proceso decisional de un entramado de actores.

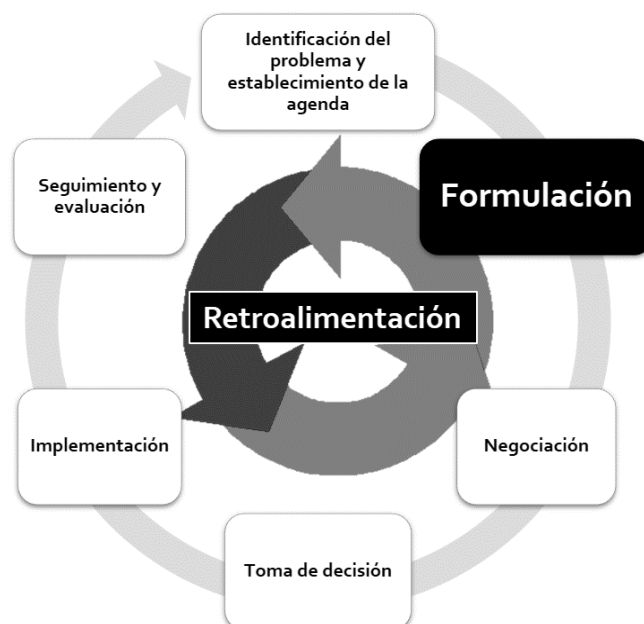
### **1.3.1. La política exterior como política pública: elementos para el análisis del fomento de la confianza**

La política exterior es el “conjunto de decisiones y actuaciones mediante las cuales se definen los objetivos y se utilizan los medios de un Estado para generar, modificar o suspender sus relaciones con otros actores de la sociedad

internacional” (Calduch 1993:3), en aras a satisfacer el interés nacional. No es solo el resultado de políticas presidenciales, sino que es un *output* condicionado a una caja negra que procesa la interacción de actores internos que poseen intereses y cuota de poder diversas, y que están sujetos a un entorno determinado (Allison 1971). En otras palabras, es una política pública mediante la cual los Estados se relacionan y se adaptan al sistema internacional (Van Klaveren 1992).

Asumir a la política exterior como política pública, implica entre otras cosas, entender que “cada gobierno nacional constituye una arena compleja, donde se despliega el juego intranacional, (Allison 1971: 213). Este juego es un proceso permanente de decisiones y acciones por el cual la autoridad pública (sola o en asociación) genera un conjunto factible de alternativas para enfrentar una situación que es definida políticamente como pública (Lascoumes y Le Galés 2014:11; Dente y Subirats 2014:40). En este escenario, la literatura de políticas públicas, sugiere para fines metodológicos, comprender el proceso de elaboración de políticas a partir de la examinación de etapas sucesivas, no lineales y acumulativas que contemplan el ciclo de políticas públicas (Jones 1970): i) Identificación del problema y establecimiento de agenda, ii) formulación de la política, iii) negociación, iv) toma de decisión, v) ejecución y generación de resultados (implementación) y vii) seguimiento y evaluación. Lo cual, racionaliza un proceso más complejo y traslapado, considerando al conjunto de retroalimentaciones existentes y atendiendo a la heurística del proceso de políticas (Jenkins – Smith y Sabatier 1993). El siguiente Gráfico 1 resume dicho ciclo y sus etapas:

*Grafico 1: Ciclo de Políticas Públicas propuesto por Jones (1970)*



*Fuente: Elaboración Propia en base a Jones (1970), Ortegón (2015)*

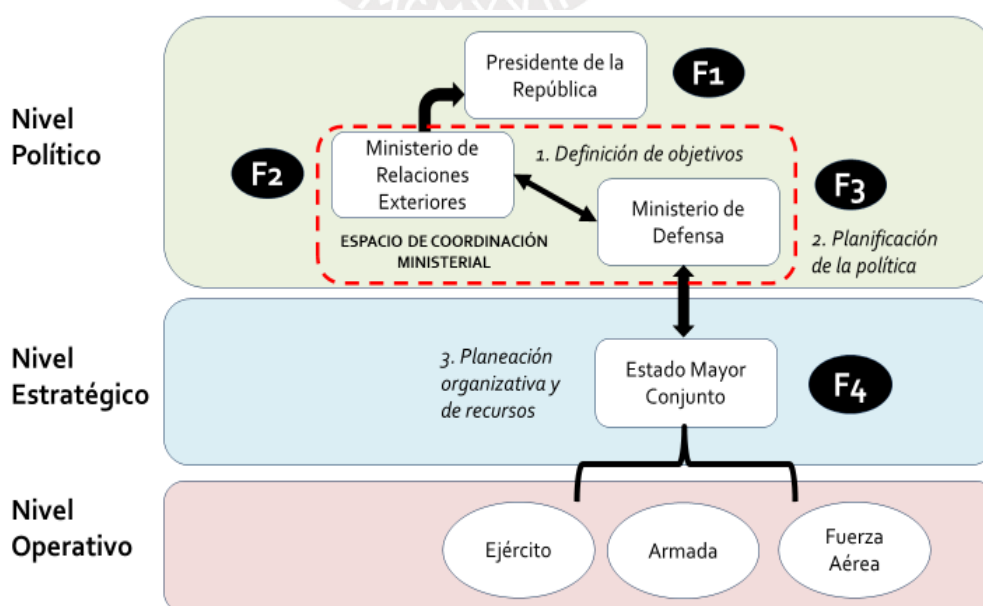
Para fines metodológicos de una tesis de licenciatura, nos centraremos en la fase de formulación, que es la etapa en donde los actores interactúan para al menos las siguientes acciones (Wu et al. 2010; Alza 2009; Barzelay y Cortázar 2004): a) Definición de objetivos: creación de la misión y la visión de las políticas, así como el establecimiento de las metas y objetivos a largo plazo; b) Planificación de la Política: definición de aspectos técnicos y líneas de acción estratégicas que guiarán la implementación y c) Planeación organizativa y de recursos: Consiste en la planeación de los recursos económicos, humanos, etc. y en la elaboración de planes operativos para la implementación.

Cabe resaltar que esta no es una tesis sobre el diseño en sí de la política, sino que busca examinar el proceso de la formulación e interacción de los actores para el cumplimiento de las acciones antes descritas.

### 1.3.2. Factores internos en la formulación de la política exterior

¿Qué factores de la formulación de la política afectaron el fomento de la confianza entre Chile y Perú? Para el planteamiento de estos se utilizaron dos estrategias. En primer lugar, una revisión bibliográfica y documental sobre la Confianza Mutua entre Chile y Perú. En segundo lugar, se realizó una exploración con entrevistas a académicos y expertos sobre la formulación de la política exterior y defensa en Chile y las MCM. Estos procesos ayudaron a identificar hipótesis plausibles respecto al fenómeno de investigación. Al inicio se contaron con seis factores que al final de la validación en terreno fueron reducidos a cuatro que pueden ser ubicados de acuerdo al proceso de formulación de la política exterior y defensa de Chile (Gráfico 2).

*Gráfico 2: Factores internos en la estructura de la unidad decisional de la formulación de política exterior en Chile*



*Fuente: Elaboración Propia en base a Libro de Defensa Nacional de Chile 2010*

### ***F1. Incentivos políticos en la toma de decisiones presidenciales.***

En sistemas de gobierno democráticos, el presidente de la República es el principal actor de la política exterior, donde su trascendencia y liderazgo no solo se define por su acción entendida como resultado, sino por el impacto que él tiene sobre dicho resultado (Allison 1971: 218-219). Este actor, no solo se guía de un conjunto consistente de objetivos, sino que también de acuerdo con diversos problemas internos, variadas concepciones relativas a fines nacionales, organizacionales y personales, o respondiendo a las presiones de su propio sistema político (Allison 1971: 213). De manera que, su comportamiento y opciones políticas están condicionados a incentivos internos que afectan su grado de maniobrabilidad (Mares y Palmer 2012: 77).

Uno de ellos es el incentivo que provienen de la necesidad de mantener su legitimidad mediante la aprobación presidencial de sus políticas y acciones (Mares y Palmer 2012: 32). Este incentivo se relaciona principalmente con la opinión pública de la ciudadanía, la cual es fuente de legitimidad, no necesariamente estable, autónoma e informada (Vidarte 2017), pero que limita el grado de maniobrabilidad para la toma de decisiones. Mucho más aun en casos extremos, “al no existir una base consistente para detectar conflictos latentes, se puede utilizar los datos obtenidos mediante encuestas de opinión pública sobre la percepción de confianza o desconfianza de las poblaciones, u opiniones de los sectores más nacionalistas.” (Briones y Álvarez 2008: 39).

Para el caso de Chile y Perú, se le añade la particularidad de la relevancia histórica circunscrita en el imaginario de la opinión pública. Ya que, las realidades del siglo XIX han tendido a congelarse, “configurando agendas

históricas que influyen en forma muy permanente en las visiones de política exterior, tanto en las élites como en la opinión pública más amplia” (Van Klaveren 2014: 44). De modo que, “una forma de pensar la significancia de la historia es asociar las diferentes interpretaciones históricas de un evento con los grupos de interés de la sociedad en conjunto” (Mares y Palmer 2012: 34). Así, la presencia de grupos nacionalistas sobre la toma de decisiones presidenciales de política exterior ha sido relevante, teniendo impacto en los efectos secundarios de las concesiones que se hagan en temas difíciles (Mares y Palmer 2012: 34).

Este estudio se acerca a Chile para ver si este incentivo estuvo presente y si jugó un papel importante en el proceso de fomento de la confianza con Perú. De no serlo, se dará de que otros incentivos fueron determinantes.

## ***F2. Características de la política burocrática de Cancillería.***

En política exterior no basta con mirar a los presidentes, ya que, si bien son los principales actores, están sujetos a un sinnúmero de factores que los influye y con los que deben de negociar. En ese sentido, detrás del jefe de Estado se encuentra la política burocrática de las Cancillerías, que dependerá de la estructura de la unidad de decisión, así como del grado de independencia para tener influencia significativa o no en toda política exterior (Mares y Palmer 2012: 34). En este escenario, las Cancillerías poseen características en la conducción de la política exterior que pueden afectar positiva o negativamente la relación con sus vecinos. Esto sugiere examinar características en la definición y proposición de objetivos para la toma de decisiones de política exterior.

“El cuerpo diplomático de un país podría jugar un rol fundamental en proponer y desarrollar opciones para otros países. Este tipo de esfuerzo puede ayudar a que los líderes nacionales de los países en disputa logren posicionar algo en las mesas de negociaciones que ellos mismo no pueden ofrecer directamente” (Mares y Palmer 2012: 35). En otras palabras, los diplomáticos propositivos y hábiles pueden tener un gran impacto en ayudar a las naciones a profundizar la relación con soluciones aceptables (Mares y Palmer 2012: 35). Esto contribuirá a la definición de objetivos propositivos para el avance positivo de la relación, siempre y cuando la proposición en el avance sea real, medible y se posea la capacidad para su implementación. Sin embargo, muchas veces en la Cancillería conviven una serie de “subculturas” (Fuentes 2009: 57), que puedan evidenciar nudos ideológicos en los diversos niveles en los que puedan prevalecer posiciones nacionalistas para un negativo avance de la relación.

Este estudio se acerca a Chile para examinar características que estuvieron presentes en Cancillería en el proceso de fomento de la confianza con Perú. De serlo, constituiría un factor positivo para el avance de la relación, ya que promovería propositivamente el avance de la relación a nuevos escenarios de profundización de la confianza.

### ***F3. Condiciones para la coordinación gubernamental entre Cancillería y Defensa.***

La política exterior y defensa requiere en su planificación de la coordinación de actores formales que se encargan de definir aspectos técnicos y líneas de acción estratégicas que guiarán la implementación. Entenderlo de

esta forma requiere “ubicar a la defensa en el lugar de una política pública con requerimientos técnicos específicos, limitaciones, presupuestos y mecanismos de control claros” (Briones y Álvarez 2008: 35). De modo que para su formulación depende principalmente de la coordinación gubernamental de Cancillería, que brinda la visión política y el Ministerio de Defensa, ente rector del sector, que planea objetivos y a la vez tiene una visión más holística de la gestión de la política en cuanto recursos y posición estratégica.

La coordinación implica que los participantes tengan un nivel de aspiración para la coherencia de los resultados y una variable de integración política en la cual todas las consecuencias de las decisiones se reconocen como decisión local, tomando en cuenta la gama de organizaciones y programas que existen (Peters 2015). Esto implica la creación de estructuras formales y de patrones de interacción entre las organizaciones y no de medios temporales e informales. De manera que buena parte de la coordinación no se produce por acuerdos, sino más bien es el resultado de procesos de coerción o del uso de incentivos. Al respecto, los problemas en la coordinación gubernamental se han convertido en los más importantes para la efectividad de la gobernabilidad y la implementación políticas. Esto se explica que cuando el gobierno se divide en varias organizaciones a lo largo de ambas dimensiones (horizontal y vertical), el funcionario enfrenta a un Estado que abarca simultáneamente conflictos internos, competencia de imperativos externos, jurisdicciones o captura de intereses, lo que necesita de algún tipo de coordinación (Peters 2015).



Este estudio se acerca a Chile para examinar las condiciones de coordinación entre Cancillería y Defensa y verificar si estas jugaron un papel importante en el camino hacia el fomento de la confianza con Perú.

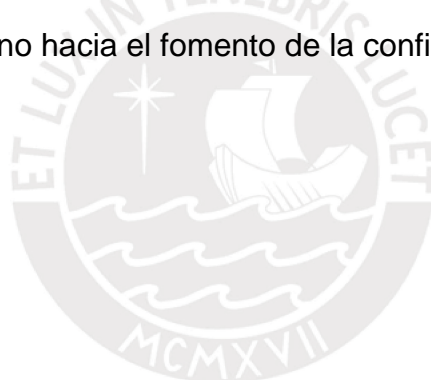
#### ***F4. Intereses militares.***

En la estructura decisional de la política exterior y defensa, se expone a nivel estratégico y operativo, el sector militar y sus cuerpos armados especializados. Si bien es cierto los militares no tienen poder formal para tomar decisiones, es relevante examinar su proyección sobre las relaciones internacionales, ya que pueden tener influencia dependiendo del control civil que se tenga sobre ellos y su interés institucional. En ese sentido, los intereses militares responden en buena cuenta al control civil sobre las fuerzas armadas y sus prerrogativas (Einaudi y Stepan 1971), situación precaria en algunos países latinoamericanos por las herencias institucionales de los gobiernos militares. “Es así como los líderes militares tienen, por lo menos, una influencia de facto independiente sobre la formulación de políticas en áreas que ellos consideran relevantes para cumplir su rol en la defensa nacional” (Mares y Palmer 2012: 35-36).

“Se ha centrado el debate en las prerrogativas bélicas de los agentes militares, sin embargo, en el caso latinoamericano, estos tendrían incentivos para constreñir la acción bélica, puesto que la experiencia señala la posibilidad de debilitamiento en la institución militar, así como recortes concretos en su presupuesto” (Sosa 2014). En este escenario, el enfoque militar se centra en recursos y nacionalismo (Mares y Palmer 2012: 36). Por esta razón, cabe

examinar al menos estas dos variables sobre el interés militar. Por un lado, examinar el rol que tienen para el avance en la cooperación, es decir ver si realmente “buscan ansiosos una guerra a gran escala” (Mares y Palmer 2012: 36), agudizando nacionalismos. Por otro lado, examinar las estrategias que buscan para mantener sus recursos y preservar la institución cerca del poder político. Esto refiere principalmente la búsqueda de aseguramiento de beneficios para el funcionamiento de los aparatos militares.

Este estudio se acerca a Chile para ver los intereses militares que han estado presente en la relación con el poder político y si jugaron un papel importante en el camino hacia el fomento de la confianza con Perú.



## CAPITULO II:

### EL CASO DEL FOMENTO DE LA CONFIANZA ENTRE CHILE Y PERÚ

En las siguientes líneas, mostraré evidencia clara, a través de una revisión histórica de las relaciones bilaterales en materia de defensa y seguridad entre Chile y Perú, sobre la ambigüedad entre el conflicto y la disuasión en la política exterior de ambos países, lo que ha constituido la persistencia de la desconfianza mutua, pese a los avances en la cooperación (Kahhat 2006; Robles 2006). Ambigüedad que prevalece desde la lucha por el proyecto independiente, la formación de las Repúblicas, la guerra con la Confederación Perú-boliviana en 1841, la Guerra del Pacífico en 1879 hasta la controversia de delimitación marítima ante La Haya, entre otros eventos que ayudan a entender por qué el imaginario colectivo ha tendido a relevar periodos de conflicto (Robles 2006).

Este apartado se organiza de la siguiente manera. En primer lugar, se caracteriza la relación bilateral entre Chile y Perú: se describen aspectos sobre el dilema de seguridad y elementos que han contribuido a contrarrestar el conflicto. En segundo lugar, se desarrolla el proceso de fomento de la confianza entre Chile y Perú, entre el 2001 y el 2014: se detalla la construcción de la arquitectura institucional en medio de episodios coyunturales desfavorables, y se analiza los problemas para la profundización.

## 2.1. ENTRE CONFIANZA Y DESCONFIANZA: UNA CARACTERIZACIÓN DE LA RELACIÓN BILATERAL ENTRE CHILE Y PERÚ.

### 2.1.1. La construcción del dilema de seguridad entre Chile y Perú:

Para comprender las relaciones de defensa y seguridad entre ambos países, podemos distinguir al menos cuatro etapas después de la Guerra de 1879 (Zapata 2012; Novak 2015) que circunscriben la construcción de un dilema en la seguridad. Una primera etapa sumamente conflictiva, comienza con la firma del Tratado de Ancón de 1883. Aquí “se forma el imaginario nacional sobre el otro país y se escriben los libros y obras artísticas claves, que fundamentan en cada uno la postura sobre el vecino” (Zapata 2012:18). Esta etapa termina con la firma del Tratado de Lima y su Protocolo Complementario de 1929, acto diplomático que finalizó la Guerra ante el derecho internacional, estableciendo las fronteras definitivas y agregando una cláusula frente a las pretensiones de Bolivia de adquirir soberanía sobre Tacna y Arica (Fernandois 2005).

La segunda etapa, es llamada la “opción de paz”, por la situación abierta por el Tratado de Lima y las perspectivas futuras (Zapata 2012: 19). En adelante entre los años treinta y cuarenta se desarrolló una relación diplomática más fluida, y además se adoptó la Declaración de Santiago de 1952 y el Convenio de 1954 (Zapata 2012: 22). Sin embargo, no se lograron disipar las mentalidades de pugna heredadas de la primera etapa (Zapata 2012: 22), y la buena relación se quebró a partir de 1970, con los gobiernos de Velasco Alvarado y Augusto Pinochet, quienes se hallaban en posturas

ideológicas antagónicas y provocaron el aumento de la desconfianza en forma exponencial (Zapata: 2011: 22).

En consecuencia, en una tercera etapa, entre 1973 y 1975, el gobierno peruano de Velasco adquirió material de guerra y equipos militares de la Unión Soviética (URSS) que transformaron el sentido de abastecimiento de repuestos, mantenimiento y entrenamiento del personal del ejército (Zapata 2012: 23). La situación se quebró más en 1975, cuando Pinochet y el entonces presidente de Bolivia, Hugo Bánzer, se reunieron en la zona fronteriza de la Charaña y Visviri para negociar un corredor terrestre con mar adyacente para Bolivia (Rodríguez 2009: 21). Las relaciones terminaron por deteriorarse en 1977, cuando en el gobierno peruano de Bermúdez, un diario ecuatoriano acusó a la URSS de armar a Perú para invadir el norte de Chile; y en 1978, cuando se descubrió una red de espionaje chilena coordinada por su embajada y dirigida hacia instalaciones militares peruanas (Bruce St John 1999: 197-198).

En una cuarta etapa, a pesar de que reaparecieron escenarios de conflicto, y en 1986 Perú planteó a Chile la necesidad de resolver la cuestión de los límites marítimos, el entonces presidente del Perú Alan García ordenó dejar de elaborar hipótesis de guerra con Chile, dando paso a medidas de distensión que obedezcan a políticas adoptadas al más alto nivel (Rehren 2004). En consecuencia, para 1987 se establecieron las primeras medidas de confianza mutua entre Chile y Perú, y se estableció el primer mecanismo de consulta anual permanente y de diálogo entre los Estados Mayores de las fuerzas armadas (Robles 2006: 39; Montoya 2012: 29). En adelante, esta

política de defensa al más alto nivel entre ambos países se ha visto afectada por la ambigüedad entre el conflicto y la disuasión heredada de eventos históricos, pero a la vez fortalecida por la creación de diversas instancias bilaterales y multilaterales. Lo anterior se circunscribe dentro de un cambio en la política hemisférica y en la orientación de los mecanismos de defensa y seguridad de las democracias, tras el fin de la Guerra Fría (Kahhat y Pérez 2012).

### **2.1.2. Elementos para la reducción de la posibilidad de conflicto: economía y aspectos sociales**

En contraste con lo planteado, en el siglo XXI, ambos países “han seguido un activo proceso de inserción económica internacional, a través de diversos instrumentos de apertura” (López y Muñoz 2011: 15), tales como los acuerdos de libre comercio, el aumento del flujo comercial y la participación en foros internacionales y proyectos de integración como la Alianza del Pacífico. En este escenario, sus modelos de desarrollo económico son aperturistas de conexión a los circuitos económicos y comerciales del globo, de modo que “están entre los principales mercados (...), con un dinamismo superior a la relación con otros países” (López y Muñoz 2011: 22). Además, esta relación no es un óbice para la cooperación si no que es complementaria, y “refuerza (...) una integración no sola económica, sino política y social” (Bueno 2011: 52). Esto hizo que a pesar del diferendo jurídico ante la CIJ de La Haya, se mantuvieran y acrecentaran los intereses económicos comunes, lo que marcó el inicio de la política “de cuerdas separadas” (Basombrio 2012: 22), que

consistía en encapsular por un cauce positivo la relación económica, sin que afecten los aspectos conflictivos.

Además, a este esfuerzo se le sumó “la continua y amplia emigración peruana para radicarse predominantemente en Santiago, que superó las 140.000 personas en 2011” (Bitar 2011: 91). De igual manera, ha contribuido positivamente los vínculos en la zona fronteriza que han incrementado exponencialmente la promoción del desarrollo económico y social, fortaleciéndose los tradicionales vínculos y, además, abriendo espacios, más especializados, para el desarrollo de los servicios, turismo, la gastronomía y la medicina. (Basombrio 2012: 19 y 20).

En este orden de las cosas, se ha señalado que el camino hacia la integración económica ha tendido hacia la interdependencia compleja, reduciendo la posibilidad de conflicto armado por los costos recíprocos asimétricos que este produciría (Keohane y Nye 1997). Sin embargo, separar la economía de otros ha sido un recurso insostenible en el tiempo (Guerra 2014: 128), ya que la relación bilateral es “una relación sumamente compleja donde las aristas conflictivas derivadas de la historia bilateral están siempre presentes, pese al discurso oficial de las autoridades sobre integración, amistad y confianza mutua” (Cabrera 2011: 125-126). En suma, esta tendencia económica ha sido necesaria pero no suficiente para desplazar la agenda histórica y la desconfianza mutua (Van Klaveren 2014: 58), sino que más bien las relaciones bilaterales han estado sujetas a “contingencias contradictorias” (Bákula 2002: 972).

## 2.2. EL PROCESO DE CONFIANZA MUTUA ENTRE PERÚ Y CHILE

Chile y Perú adoptaron la doctrina de confianza con la suscripción del Acta Final de Helsinki en agosto de 1975 y su participación en la Conferencia Regional sobre Medidas de Fomento de la Confianza Mutua (MFCS) de la Organización de Estados Americanos (OEA) en noviembre de 1995. Desde entonces, han impulsado el fomento de la confianza a través de políticas de Estado, las cuales pueden entenderse en dos direcciones. Por un lado, una agenda multilateral con énfasis militar y de defensa y cuyos actores son las Fuerzas Armadas y el Estado, y por otro lado una agenda bilateral, que sigue las medidas consolidadas de la OEA, y otras áreas como aspectos sociales, culturales, políticos entre otros, insertándose en el concepto de seguridad multidimensional (Monsalve 2013: 42).

En el plano bilateral, destaca una arquitectura institucional conformada por mecanismos de coordinación en el plano de las Fuerzas Armadas (Rondas de los Altos Mandos de las Fuerzas Armadas), el Comité Permanente de Consulta y Coordinación Política “2+2” y el Consejo de Seguridad y Defensa (COSEDE). Esta ha dado soporte a la implementación de las MCM<sup>9</sup>, siguiendo el modelo hemisférico de defensa de la OEA. A continuación, narraremos el proceso de fomento de confianza en el periodo de estudio.

---

<sup>9</sup> A estos espacios se le suman otros espacios formales e informales en materia de seguridad y confianza mutua: la Reunión Ministerial del Consejo de Integración Social, el Acuerdo Marco de Control Integrado, Encuentro de Medios de Comunicación Chile- Perú: En noviembre de 2012 , Encuentro Chileno-peruano: “Pensando en el Futuro”, Generación de Diálogo entre Chile y Perú que viene trabajando desde el año 2009, el Convenio de Cooperación entre Policía de Investigaciones de Chile y la Policía Nacional de Perú, la Comisión Mixta de Drogas Chile-Perú y la Reunión de la Comisión Mixta Chilena- Peruano de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas.



### **2.2.1. La construcción de una arquitectura institucional para la confianza (2001 – 2014): medidas de primera y segunda generación**

En noviembre de 1985, Chile y Perú invocando la Declaración de Ayacucho dieron inicio al proceso de negociación para el fomento de la confianza, convocando una reunión de Altos Mandos Militares en junio de 1986 (Caro 1993 en Monsalve, 2013). Desde entonces a este mecanismo se le conoce como la Ronda de Conversaciones de los Altos Mandos de las Fuerzas Armadas, que son suscritas a través de acuerdos o entendimientos con los altos mandos e integradas por Comandantes Generales y los Comandantes en Jefe de las respectivas Fuerzas Armadas de los países (CCFFAA 2006). Su objetivo principal ha sido coordinar las operaciones e intercambio de información de interés a nivel estratégico militar como señal tangible de incremento de medidas de confianza mutua (OEA 2010).

Entre el 2001 y el 2013, se ha dado una reunión anual de la Ronda de Conversaciones en forma ininterrumpida, y se volvieron a retomar en octubre de 2017. En total, se han dado 28 rondas, donde las Fuerzas Armadas han actuado como facilitadores de MCM de primera generación y que han podido coadyuvar a un entendimiento futuro. La continuidad de este mecanismo, evidencia que es el que más ha avanzado, entre otras razones, por la buena relación y entendimiento a través del lenguaje militar. En efecto, las organizaciones militares tienen una doctrina y un sistema de valores muy concreto que exige disciplina y que comparte códigos que les hace muy fácil entenderse y dialogar. Esto permite que se mantenga una relación que permita

un diálogo directo que a veces puede ser mucho más fructífero que el lenguaje diplomático, que está sujeto a aspectos de la coyuntura política. Sin embargo, ya que se trata de gobiernos civiles, si estas iniciativas no cuentan con la voluntad política superior institucionalizada los esfuerzos no permitirán profundizar la confianza.

Prueba de ello es la suspensión del mecanismo el 2014 y su reactivación recién en el 2017. Principalmente, se trató de que cuando se esperaba que el escenario posterior al fallo de la CIJ de la Haya se iba a fortalecer la relación, hubo factores políticos en juego muy complejos que, entre otras cosas, por la delimitación de la provincia de Tacna y el problema del triángulo terrestre, crearon espacios de tensiones (R. Arancibia, comunicación personal, 2017). Esto marcó un espacio de reflexión a nivel estratégico para encontrar nuevos puntos de convergencia que permitan avanzar y mejorar la relación bilateral (J. Moscoso, comunicación personal, 2017).

Sin embargo, no basta con un mecanismo a nivel de la “diplomacia militar” para avanzar en el fomento de la confianza. Mucho más aun, cuando el comienzo del siglo XXI trajo consigo una serie de episodios álgidos en la relación. Por ejemplo, entre enero y abril de 2001 hubo una crisis por la instalación de una Caseta de Observación de la Armada de Chile, en cercanías del Hito N°1 (Kompatzki 2007: 543). En los próximos meses, la relación se vio marcada por el escándalo a raíz de la difusión de videocintas grabadas por Vladimiro Montesinos, que implicaron al empresario Lucchetti y al entonces comandante en jefe de la Armada, Jorge Arancibia (Emol 2001). En mayo, esto

se agudizó con el hallazgo de micrófonos en la Embajada de Chile en Lima y en la residencia del embajador Juan Pablo Lira (La Republica 2001).

En este escenario, en el 2001, en el marco de la transición a la democracia del gobierno peruano y la búsqueda de un cambio de rumbo de la política exterior de Chile, en aras a la inserción al panorama internacional que implica una nueva construcción de relación bilateral con sus vecinos, se crearon nuevos mecanismos mediante la Declaración Conjunta Presidencial de julio de 2001. Por un lado, se dio un salto cualitativo en el fomento de la confianza, con la creación al más alto nivel político del Comité Permanente de Consulta y Coordinación Política (2+2), compuesto por los ministros de Relaciones Exteriores y de Defensa de ambos países. Este está “destinado a fortalecer e intensificar la confianza mutua en los campos de seguridad y defensa, como también promover la cooperación en otros ámbitos de la relación bilateral” (Novak y Namihás 2014: 54), y ha tenido cinco reuniones entre el 2001 y el 2014, y una sexta en el 2017.

De la misma manera se creó el Comité Permanente de Seguridad y Defensa Perú y Chile (COSEDE), a partir de la aprobación del Memorándum de Entendimiento sobre Instalación y Reglamento para el funcionamiento del COSEDE en octubre de 2001. Este mecanismo es integrado por altos funcionarios de los Ministerios de Relaciones Exteriores y Defensa de ambos países, a nivel de viceministros, con el fin de incrementar la confianza y realizar el seguimiento de los acuerdos de las reuniones del “2+2”. Su perspectiva es netamente militar (Novak y Namihás 2014: 57) y ha tenido cinco reuniones

entre el 2001 y el 2014. Sin embargo, a diferencia de las Rondas de los Altos Mandos de las Fuerzas Armadas, resalta de estos mecanismos la intermitencia y suspensión a lo largo de nuestro periodo de estudio (2000 – 2014).

El “2+2” tuvo su primera reunión el 9 de setiembre de 2001 en Lima y el COSEDE el 25 de octubre en Santiago, ambos con una agenda común. En ambas reuniones se discutió el proceso de estandarización del sistema de medición de los gastos de defensa en base a la metodología de la CEPAL, encomendando al COSEDE iniciar la consideración de esta MCM. De igual manera se propuso la disminución del gasto militar en el ámbito regional para lo cual se crearon subcomisiones en el COSEDE, así como se propuso la erradicación de minas antipersonal, la realización de operaciones navales combinadas y el intercambio de personal militar y docente entre los institutos y centros académicos de perfeccionamiento de las Fuerzas Armadas (MRE 2001). Además, se dio la consigna de nuevas medidas de confianza más allá del ámbito militar, en búsqueda de la cooperación en situaciones de catástrofes naturales.

En marzo del 2002, en Lima, se llevó a cabo la II Reunión del COSEDE, en medio del cuestionamiento a asesores chilenos en el gobierno peruano y la crítica por compra de armamentos por parte de Chile en medio de su auge económico y presunta arrogancia (Kompatzki 2007: 544). En dicha reunión destaca que “la delegación peruana hizo entrega de una propuesta preliminar sobre los términos de referencia para desarrollar una metodología

estandarizada común para la medición de los gastos de defensa en ambos países” (MRE 2002).

En abril del 2004, en Lima, se llevó a cabo la III Reunión del COSEDE, en medio de la fuerte reacción peruana por la “muerte de un indocumentado por personal de vigilancia de la policía marítima, cuando no obedeció la orden de detenerse en la playa al sur de la frontera” (Kompatzki 2007: 544). En dicha reunión, “la delegación peruana reiteró su ofrecimiento de compartir tecnología de bajo costo desarrollada en el Perú para la destrucción de stocks de minas antipersonal y su experiencia en labores de desminado” (MRE 2004). Además, en el marco de la homologación de los gastos militares, se conformó el “Grupo Contraparte” para el apoyo y facilitación a las fuentes de información estadística y contable en ambos países. También se profundizaron actividades en el ámbito académico entre las instituciones militares y se llevó a negociación el “Acuerdo de Cooperación y Ayuda Mutua en el Campo de la Prevención y Atención de Desastres” (MRE 2004).

En marzo del 2005, hubo una crisis en la relación entre Chile y Perú, “por declaraciones de un general ecuatoriano el cual anuncia que Chile habría vendido armas a Ecuador en 1995, durante la Guerra del Cenepa, siendo garante del proceso de paz” (Kompatzki 2007: 544). Aun así, en este marco, se realizó la II Reunión 2+2 en Lima, en la que se pronunciaron en torno a dar velocidad a la “Metodología Estandarizada Común para la Medición de los Gastos en Defensa” encargado a la CEPAL (MRE 2005). Además, intercambiaron informaciones sobre la continuación del proceso de desminado

en la frontera común, así como buscaron impulsar contacto entre las sociedades civiles entre ambos países. Sin embargo, un impase ocurrió en el 2005 y es que, con la promulgación de la Ley de Bases de Perú, se congeló la agenda bilateral desde mayo de 2005 a agosto de 2006.

En octubre del 2006 se dio la III Reunión 2+2 en Santiago y el 13 de octubre se dio la IV Reunión del COSEDE, en la cual “acordaron establecer un Grupo de Trabajo encargado de formular un plan de preparación de una fuerza de paz combinada chileno peruano que contemple la conformación de un Estado Mayor Combinado Binacional” (MRE 2006). Además, se volvió a retomar la metodología para medición de gastos en defensa, e intercambiar información sobre las acciones de desminado humanitario, así como impulsar contactos entre las comunidades académicas. Sin embargo, esto mostraba una agenda repetitiva y sobre todo poco avance en relación con las reuniones anteriores, acompañado de la falta de seguimiento de los acuerdos establecidos.

En enero de 2008, el entonces Canciller del Perú Alan Wagner depositó la demanda marítima contra Chile en la sede de la CIJ de la Haya. Así, desde la presentación de la demanda en el 2008 hasta el fallo en enero de 2014, hubo etapas procesales claramente diferenciadas (Vidarte 2017: 71), sujeto a la contienda política y la polarización de las relaciones bilaterales. En este escenario se da la suspensión de los mecanismos de confianza mutua al más alto nivel político, tanto de las reuniones 2+2 como del COSEDE. Además, en el 2009, la situación se complicó por supuestos casos de espionaje. Por un

lado, en abril de 2009, el ciudadano peruano Odar de la Cruz, que ingresó a Chile como turista, fue detenido luego que personal naval lo sorprendiera fotografiando instalaciones militares (T13 2015). Por otro lado, en noviembre del 2009 el Perú denunció a Chile por espionaje realizado por militares peruanos y chilenos desde el año 2004. Este caso involucró al ex suboficial de la Fuerza Aérea del Perú (FAP), Víctor Ariza, acusado de espiar a las Fuerzas Armadas peruanas (La República 2009), calificando este hecho “un acto “inamistoso y ofensivo”, (T13 2015), lo que hizo que las relaciones terminaran por congelarse. Además, posteriormente, en noviembre del 2012 hubo una crítica a supuestas compras secretas en las Fuerzas Armadas del Perú, ya que el ministro de defensa de ese entonces, Pedro Cateriano, señaló que había adquisiciones reservadas. Se le acusó a Perú de violar el acuerdo de transparencia militar, aduciendo que se estaba preparando para un fallo en contra en La Haya (Perú 21 2012).

Así, por un lado, recién el 16 de noviembre de 2012 se llevó a cabo la V Reunión del COSEDE en Lima, donde destacó la misma agenda que se había impulsado reuniones anteriores: ejercicios programados, cooperación en materia de desminado, insistir con la metodología para la medición de los gastos de la defensa, y otros temas en ciberseguridad, desastres naturales y misiones de paz. Por otro lado, se retomó la IV Reunión 2+2 en mayo de 2013, aduciendo que se trataba de “una demostración de la voluntad política de ambos gobiernos en profundizar la confianza mutua y fortalecer la cooperación en temas de seguridad” (RPP, 2013). En dicha reunión acordaron iniciar un

trabajo bilateral para conformar una unidad binacional de operaciones de paz, impulsar intercambio de instructores en operaciones de paz, intercambiar experiencias y conocimientos respecto a los procesos de desminado humanitario y ampliar la cooperación entre las instituciones armadas (MRE 2013). Esta fue la última Reunión 2+2, a excepción de la V Reunión 2+2 extraordinaria que se llevó en Santiago el 6 de febrero de 2014, tras conocerse el fallo de la CIJ de la Haya.

Sin embargo, en el 2015, las relaciones terminaron por congelarse. Chile suspendió el encuentro binacional contemplado para el 7 de diciembre en Lima, por el reclamo de la presencia de militares en la frontera en medio de la tensión a raíz de la decisión del Congreso del Perú de crear el distrito La Yarada-Los Palos (La Tercera 2015). A esto se le suma que dos suboficiales de la Marina de Guerra del Perú fueron detenidos en la Base Naval del Callao, acusados de realizar actividades de espionaje para Chile. En adelante, se reactivó la agenda con la reactivación de la Reunión 2+2 en junio del 2017, con el compromiso de dar un renovado impulso a la relación bilateral (Cooperativa.cl 2017).

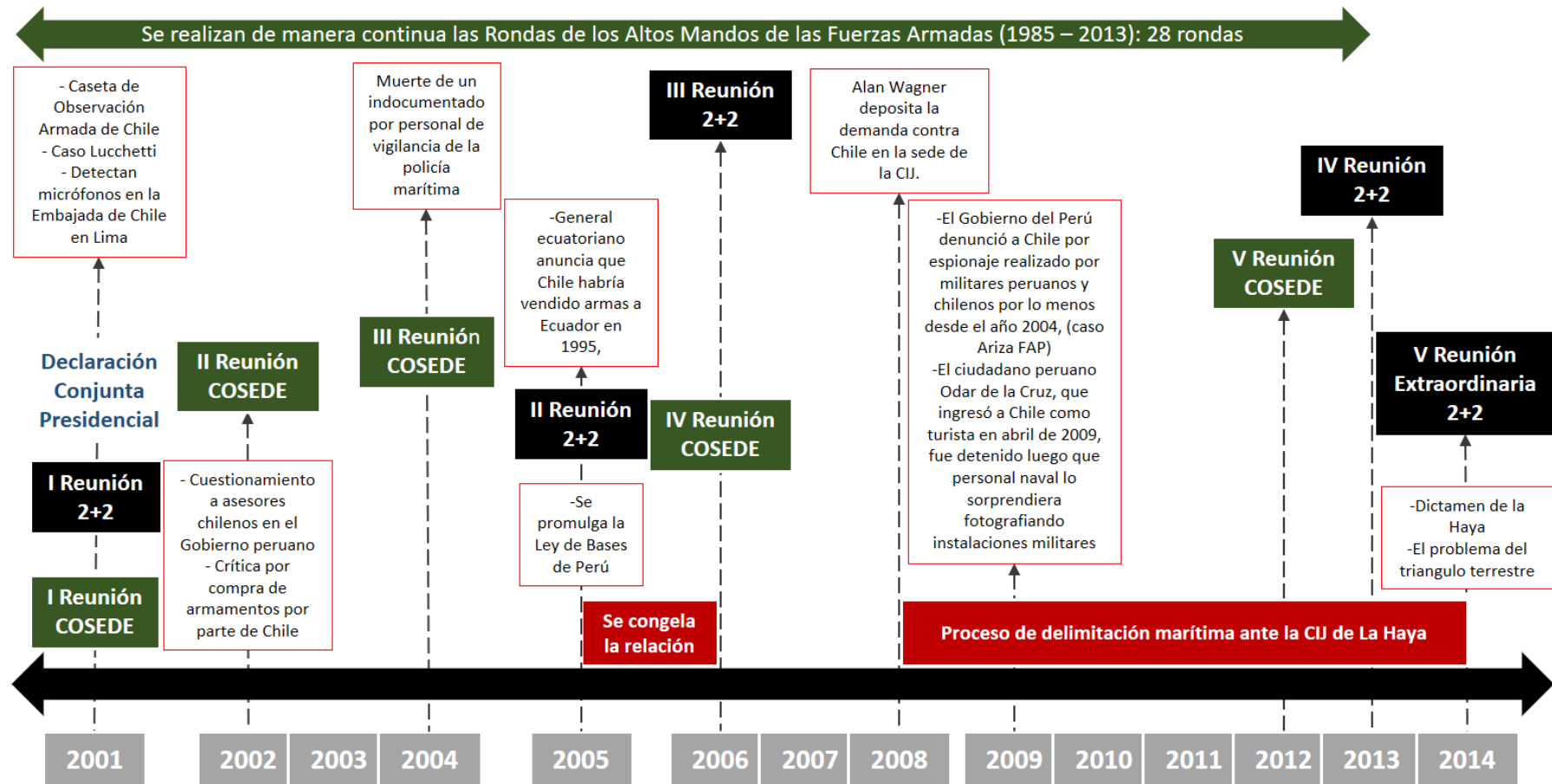
Lo anterior expuesto (*Gráfico 2*) destaca la intermitencia de la política de confianza y sus mecanismos sujeto a las contingencias contradictorias. Sugiere la susceptibilidad a eventos contextuales de la relación, tales como espionajes, declaraciones de miembros de las Fuerzas Armadas, políticos o jefes de Estado y temas pendientes en posición divergente, como fue la delimitación marítima ante la Corte Internacional de Justicia (CIJ) de La Haya. Sin embargo, el problema planteado es más extenso que una explicación contextual, como s



evidenció el avance del fomento de la confianza ha estado subordinado a la falta de una agenda continua, que ha ido lentamente y que no ha podido concretar todas sus aspiraciones. Esto se hace evidente en actos protocolares centrados en la lectura de indicadores, donde se proponen acciones para las cuales no se cuenta capacidad de implementación. Para reforzar este argumento, en el siguiente apartado, se detalla y resume cuáles han sido las medidas privilegiadas en el marco del listado de la OEA que evidencia un estancamiento en la generación de MCM.



Grafico 2: Línea de tiempo del proceso de Fomento de la Confianza entre Chile y Perú (2001 – 2014)

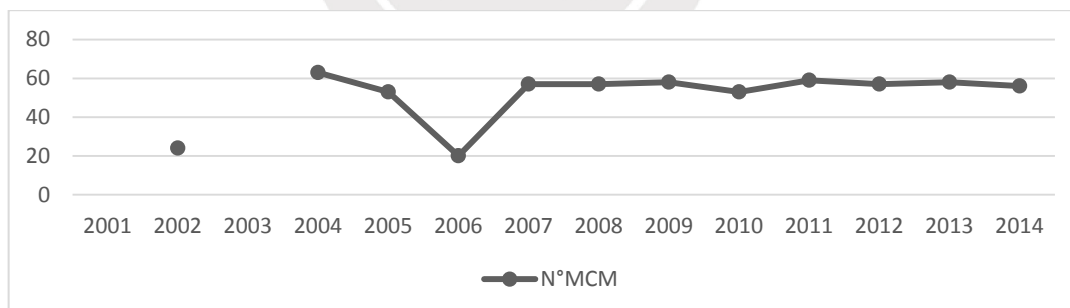


Fuente: Elaboración Propia

### 2.2.2. El estado de las MCM adoptadas: problemas para su profundización

Se han ido formulando MCM para implementar, “siguiendo el modelo hemisférico de defensa de la OEA, poniendo en marcha algunas de las 36 que figuran en el listado de la organización” (Monsalve 2013: 24). En este escenario, de acuerdo con los reportes elaborados por la OEA y las actas de reuniones, entre el 2001 y el 2008 la agenda era mucho más amplia. No obstante, entre el 2009 – 2014, “luego de acordarse un listado consolidado de estas medidas, muy pocas de las implementadas por Chile y Perú han quedado sin clasificación” (Monsalve 2013: 24). A continuación, el siguiente gráfico expone el número de medidas en el periodo estudiado:

**Gráfico 3: Total de MCM (2001 – 2014)**



**Fuente:** Elaboración propia en base Monsalve (2013); OEA (2017)

Cabe resaltar que no se contó con datos de los años 2001 y 2003 por no haber reportes registrados en la OEA. Sin embargo, la información expuesta señala la “suspensión que vivieron dichas medidas tras la promulgación de la Ley de Bases de Perú (aprobada finalmente, el 03 de noviembre de 2005), hecho que implicó el congelamiento de la agenda bilateral desde mayo de 2005

a agosto de 2006” (Monsalve 2013: 25). Además, se explica en el marco de la suspensión tanto de la Reunión 2+2 y el COSEDE, lo cual origina una caída que se ve continuada en adelante, ya que, a pesar de ello, las Rondas de los Altos Mandos siguieron reuniéndose hasta el 2013 sin intermitencia, lo cual contribuye positivamente en la continuación de las MCM.

Sin embargo, más allá del número de medidas, nos interesa saber cuál es el contenido y la generación en la que se ubican, lo cual dará razón de en qué etapa se encuentra el fomento de la confianza y culminar con el planteamiento del problema. A partir de los reportes de la OEA y las actas de las reuniones protocolares, podemos decir que entre el 2001 – 2014, se privilegiaron las siguientes medidas:

*Tabla 3: MCM privilegiadas entre Chile y Perú (2001 – 2014)*

<b>Medida</b>	<b>Generación</b>
1. Reuniones de alto nivel con la participación de los ministerios de defensa y de relaciones exteriores	1era Generación
2. Visitas protocolares	1era Generación
3. Invitación recíproca a participar en efemérides históricas y en eventos de carácter profesional, social, cultural, artístico y deportivo, tanto en el ámbito nacional como fronterizo.	1era Generación
4. Reunión de coordinación de jefes militares de frontera (capitanes en puertos fronterizos).	2da Generación
5. Conferencias Bilaterales de Inteligencia	1era Generación
6. Intercambios Deportivos entre el personal de las FF.AA. y sus respectivas familias en el ámbito fronterizo.	1era Generación
7. Visitas de intercambios a instalaciones y otros.	2da Generación
8. Conformación de una unidad binacional para operaciones de mantenimiento de paz	3era Generación
9. Reuniones bilaterales entre fuerzas armadas (Altos Mandos) - Reuniones Bilaterales de Estados Mayores	1era Generación

10. Ejercicios Combinados entre FF. AA	2da Generación
11. Intercambio de información (funciones, procedimientos y organización institucional de los ministerios de defensa e instituciones afines) y de investigaciones científicas de interés entre las fuerzas armadas.	3era Generación
12. Intercambio de Personal Militar en actividades de instrucción y entrenamiento, y otras de carácter profesional.	1era Generación
13. Cooperación científico -técnica y logística en materia de interés común.	1era Generación
14. Reuniones de carácter profesional y de inteligencia entre Comandantes de Guarniciones y zonas navales fronterizas.	1era Generación
15. Intercambio de alumnos e instructores en operaciones de mantenimiento de la paz	1era Generación
16. Intensificar la cooperación, dentro del marco de la OEA, en la lucha contra el terrorismo, la interdicción de drogas y la protección de los recursos naturales	3era Generación
17. Acciones para prevenir incidentes e incrementar seguridad en fronteras	2da generación
18. Programas de Cooperación en casos de desastres naturales o de prevención.	2da generación
19. Grupo de trabajo sobre estandarización en la medición común de los gastos de defensa externa	1era Generación

*Fuente: Elaboración propia en base Monsalve (2013); Rojas (2002), MRE (2017), Montoya (2012)*

Lo anterior evidencia, que las medidas privilegiadas se ubican dentro de la primera generación de “Medidas de intercambio de información” y la segunda generación de “Medidas de Observación e Inspección”. Solo encontramos al menos tres medidas que pertenecen a la tercera generación de “Medidas de Restricción de actividades militares”: 1) Intercambio de información (funciones, procedimientos y organización institucional de los ministerios de defensa e instituciones afines); 2) Conformación de una unidad binacional para operaciones de mantenimiento de paz (en proceso); y 3) cooperación en lucha contra el terrorismo y protección de recursos naturales.

De modo que no se ha transcurrido a una tercera etapa de profundización de la confianza ni a la implementación de MCM de tercera y cuarta generación, según las generaciones mostradas. Además, “se debe señalar que las MCM adoptadas por ambos países corresponden a medidas más bien formales o simbólicas que no muestran vocación de profundizar e institucionalizar una mayor interdependencia” (Monsalve 2013:42), sino que más bien se centran en el acto protocolar y en la lectura del listado de indicadores.



### CAPITULO III

#### ANÁLISIS DE LOS FACTORES INTERNOS DE LA FORMULACIÓN DE LA POLÍTICA DE CHILE QUE AFECTARON EL FOMENTO DE LA CONFIANZA ENTRE CHILE Y PERÚ

Hasta el momento se ha observado la difícil relación entre Chile y Perú, marcada por interpretaciones históricas y contingencias contradictorias que han hecho que se oscile entre la confianza y la desconfianza. Así, a pesar de que la agenda económica ha sido importante y necesaria, no ha sido suficiente para desplazar la desconfianza. Al respecto, desde la arista de la seguridad y la defensa se ha emprendido un proceso de fomento de la confianza por parte de ambos países. Sin embargo, esta arquitectura ha estado afectada por la intermitencia de las relaciones bilaterales sujeta a episodios coyunturales. Se han seguido impulsando MCM, pero la evidencia empírica nos señala que a pesar del periodo extenso en el que se vienen emprendiendo estas acciones, no hemos podido transitar a una etapa de profundización de la confianza, pues no hemos planificado medidas de tercera y cuarta generación. Planteado este problema, vamos a identificar elementos que han afectado este proceso, para ello nos concentraremos en aquellos relacionados a la formulación de la política exterior chilena, teniendo en cuenta el marco teórico expuesto en nuestro primer apartado.

En este capítulo se presenta la descripción de la subunidad de análisis. En primer lugar, se expone cómo se estructura decisional de la política exterior y defensa de Chile y cuáles son los procesos y actores claves para entender la formulación. En segundo lugar, se desarrollan los factores de análisis del proceso de formulación que afectan el fomento de confianza entre Chile y Perú.

### 3.1. LA FORMULACIÓN DE LA POLÍTICA EXTERIOR Y DEFENSA DE CHILE

Para fines metodológicos, hemos señalado que asumiendo que la política exterior es una política pública, es un *output* condicionado a una caja negra que procesa la interacción de actores internos y externos que poseen intereses y cuota de poder diversas, y que están sujetos a un entorno determinado (Allison 1971). En esta caja negra, hemos señalado que una de las etapas consiste en la formulación que implica la a) definición de objetivos, b) planificación de la política y c) planeación organizativa y de recursos (Wu et al. 2010; Alza 2009; Barzelay, 2004). Lo anterior requiere responder a la pregunta ¿Cómo se estructuró la unidad decisional de la política exterior en asuntos de defensa y seguridad en Chile? Comprender esta estructura decisional, ayudará a entender la interacción entre los actores y sus efectos sobre las acciones descritas.

En Chile, luego del regreso a la democracia en 1990, los rasgos más significativos de la inserción del país en el mundo han tenido continuidad, a pesar del cambio político gubernamental en el 2010 y la victoria de la Nueva Mayoría en el 2014 (Fuentes 2016: 208). Por esta razón, podemos observar



una estructura decisional que no ha variado a lo largo de nuestro periodo de estudio (2001 – 2014), a excepción de cambios los organigramas de los ministerios involucrados, con la creación de nuevas direcciones o divisiones.

En primer lugar, el ordenamiento jurídico de Chile adoptó la regla que sitúa en el jefe de Estado las funciones de representación del país ante el resto del mundo (Fuentes 2016: 210). De manera que el presidente de la República es el principal responsable de la aprobación de la política exterior chilena, contando con órganos asesores. Uno de estos es el Consejo de Seguridad Nacional (COSENA), que se ha reunido en el 2005 y el 2014 con los presidentes Lagos y Piñera, para tratar los temas de delimitación marítima. Y otro órgano es el consejo de Ex Cancilleres, que se creó en el 2008 como instancia transversal que representa los distintos gobiernos y que permanentemente está asesorando al presidente en la agenda de política exterior.

Según la Constitución Política de Chile, el Senado y sus Comisiones de Relaciones Exteriores de ambas cámaras tienen atribuciones en algunos aspectos de política exterior, entre otras cosas, aprobar tratados internacionales y la salida de tropas chilenas para la participación en operaciones de paz (Constitución Política de la República de Chile 1980, artículo 54 N°1). Sin embargo, a pesar de la buena comunicación, se trata de una Constitución muy presidencialista, que carece de incentivos para una relación cooperativa debido al desequilibrio de poder entre ambas instituciones (Fuentes 2016: 211).

Inmediatamente después del presidente, se encuentra el Ministerio de Relaciones Exteriores (MINREL), que cumple roles de colaboración y asesoría, así como su servicio diplomático que ayuda al primer mandatario en la representación (Fuentes 2016: 211). La Cancillería es el principal brazo conductor y articulador del interés nacional, a través de la coordinación de la agenda internacional con los otros ministerios, y otros actores públicos y privados (MINREL 2017). Así, la Cancillería canaliza, promueve y defiende la política. En el caso de defensa y seguridad, el ministerio ha contado con la Dirección de Política Exterior, la Dirección de América del Sur, y a partir del 2009 con la Dirección de Seguridad Internacional y Humana (DISIN), que a su vez cuenta con cuatro direcciones (MINREL 2017b), que brindan las directrices y objetivos que han sido previamente definidos con la Presidencia de la República.

Quienes planifican esta política son el Ministerio de Defensa Nacional (MDN) y lo aprueba el presidente de la República. Cancillería coordina directamente con esta institución y “apoya con mayor o menor inmediatez la actividad diplomática del Estado y le otorga solidez y sustancia” (Navarro 2009: 56). En tal caso, el MDN planifica de manera operacional la política exterior de defensa siguiendo la misión y visión planteada por Cancillería y Presidencia. Para su coordinación entre el 2001 y el 2009, existía la Subsecretaría de Guerra, de Marina y Aviación. En el 2010 se crea la División de Relaciones Internacionales dentro de la Subsecretaría de Defensa, la cual se ocupa de la coordinación de la acción internacional de los organismos del sector defensa y

propone al MDN la Agenda de Asuntos Internacionales de la Defensa y las políticas y orientaciones para las actividades sobre cooperación internacional en materias de seguridad y defensa (SSDEFENSA 2017). Es en estas instancias en donde se desarrolla la materia de confianza mutua.

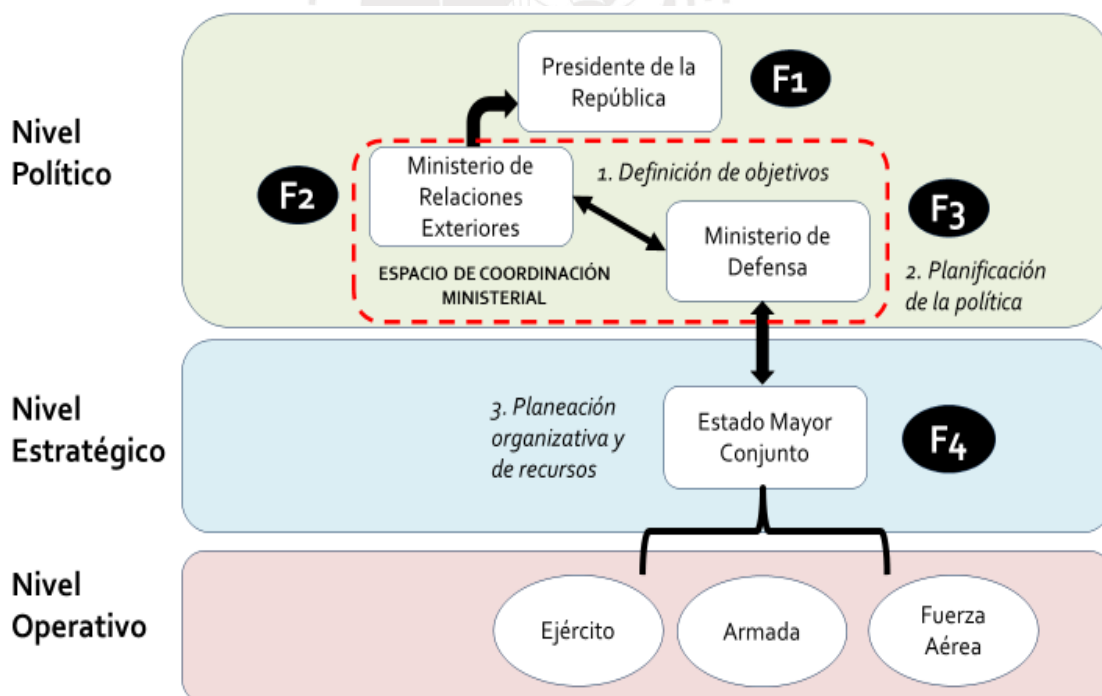
En este escenario, la planificación de la política es labor del MDN, que consiste en la definición de aspectos técnicos y líneas de acción estratégicas. Sin embargo, esto no solo implica la labor de División de Relaciones Internacionales, sino que se realiza una consulta al nivel estratégico y operacional. Así, el MDN llama a consulta al conductor estratégico que es el Estado Mayor Conjunto, que recoge la agenda que ha surgido del cruce entre los grupos de pensamiento militar: Junta de Comandantes en Jefe, el Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea; quienes proporcionan elementos técnicos para la planeación de recursos económicos, humanos y la elaboración de planes operativos para la implementación. Esto hace que se les consulte a las Fuerzas Armadas, quienes emiten una opinión institucional no deliberante respecto a las acciones a tomar en el plano exterior, estando subordinadas al poder civil.

Lo anterior evidencia a los principales actores en el nivel formal de la toma de decisiones. Sin embargo, cabe mencionar otros que también se caracterizan por su potencial influencia en la construcción de la política. Por un lado, Cancillería se reúne con actores de la sociedad civil y la academia que entre pactos constituyen una suerte de comunidad de la defensa que consiste en un grupo pequeño entre diez y quince personas en que todos se conocen por afinidad política (A. Villar, comunicación personal, 2017). Sin embargo, se

trata de un espacio que no es orgánico; además, que el nivel participativo que abre Cancillería es demasiado bajo (P. Milet, comunicación personal, 2017). Por último, pero no con menor importancia, los empresarios son fundamentalmente claves en el proceso, además de los medios de comunicación que han sido caracterizados por antagonizar el devenir de las relaciones bilaterales.

En suma, el *gráfico 3*, resume la estructura de la unidad decisional formal de la política exterior y defensa de Chile, resaltando aquellos actores y procesos que serán objeto de nuestro análisis.

*Grafico 4: Estructura de la unidad decisional de la formulación de política exterior de defensa en Chile (2001 – 2014)*



*Fuente: Elaboración Propia en base a Libro de Defensa Nacional de Chile 2010*

### 3.2. FACTORES QUE AFECTARON EL FOMENTO DE LA CONFIANZA

Lo anterior evidencia la estructura decisional y los niveles de análisis para entender la formulación de la política exterior de defensa de Chile entre el 2001 y el 2014:

- a) Definición de objetivos: Le corresponde a la Presidencia, que a través de la asesoría de sus órganos asesores y el Ministerio de Relaciones Exteriores emanan las directrices para la conducción de la política exterior. De manera que se establece la misión y la visión de las políticas a largo plazo.
- b) Planificación de la política: Le corresponde al Ministerio de Defensa, que junto a su equipo técnico y en consulta con los uniformados, define aspectos técnicos, alcances deseados y líneas de acción estratégicas que guiarán la posterior implementación. Sin embargo, su efectividad dependerá de la coordinación con Cancillería para su canalización.
- c) Planeación organizativa y de recursos: Le corresponde al Ministerio de Defensa, vía el Estado Mayor Conjunto y sus divisiones a nivel operaciones. Ellos participan activamente en la planeación de los recursos y la elaboración de planes operativos para la implementación.

En este escenario, ubicaremos factores dentro este proceso de formulación que afecten el fomento de la confianza. Cabe resaltar que no se atribuye una explicación causal, sino que a partir de inferencias descriptivas se pretende establecer relaciones entre factores que tienen un efecto sobre nuestro fenómeno de estudio, que se ha estancado en una segunda

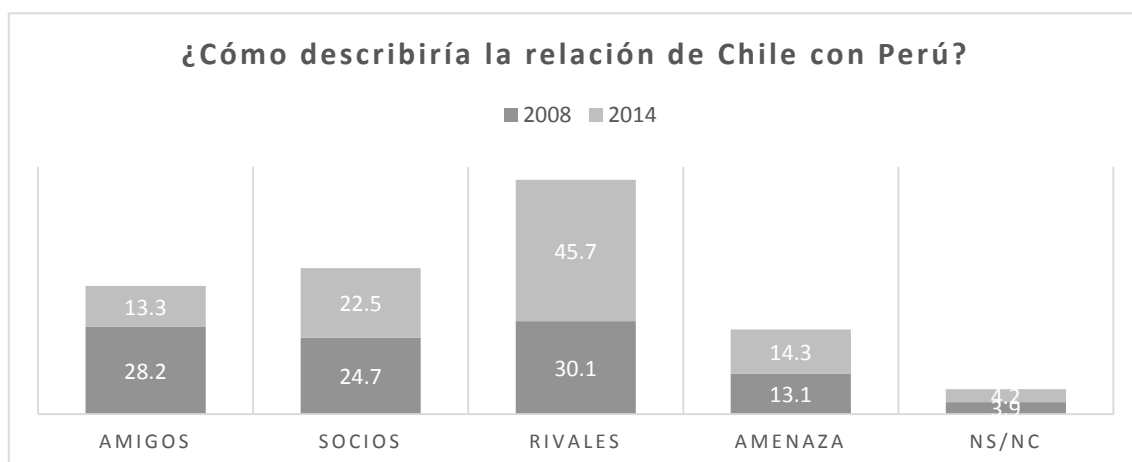
generación, siguiendo actos protocolares y formales, sin mayor nivel de profundización.

### **F1. Incentivos políticos en la toma de decisiones presidenciales.**

A pesar del fuerte *hiperpresidencialismo* de la política exterior chilena (Fuentes 2016), el grado de maniobrabilidad del presidente en la formulación de la política exterior está condicionado por incentivos de la dinámica interna, entre ellos la necesidad de actuar de acuerdo con legitimarse y mantener su aprobación, respondiendo a las presiones de la opinión pública. El objetivo de este apartado es analizar este incentivo en los jefes de Estado de Chile durante el 2001 y el 2014 (Ricardo Lagos, Michelle Bachelet y Sebastián Piñera), y analizar su impacto sobre el fomento de la confianza con Perú.

En efecto, la opinión pública de ambos países a lo largo de nuestro periodo de estudio ha estado sujeta a episodios, que en más de una ocasión a exaltado nacionalismos. La evidencia de las encuestas de opinión pública realizadas por el proyecto “Las Américas y el mundo”, señalan en dos cortes de tiempo dentro de nuestro periodo de estudio que entre el 43.2% (2008) y el 60.0% (2014) de los chilenos describen la relación con Perú como de rivales y amenaza (*Gráfico 4*).

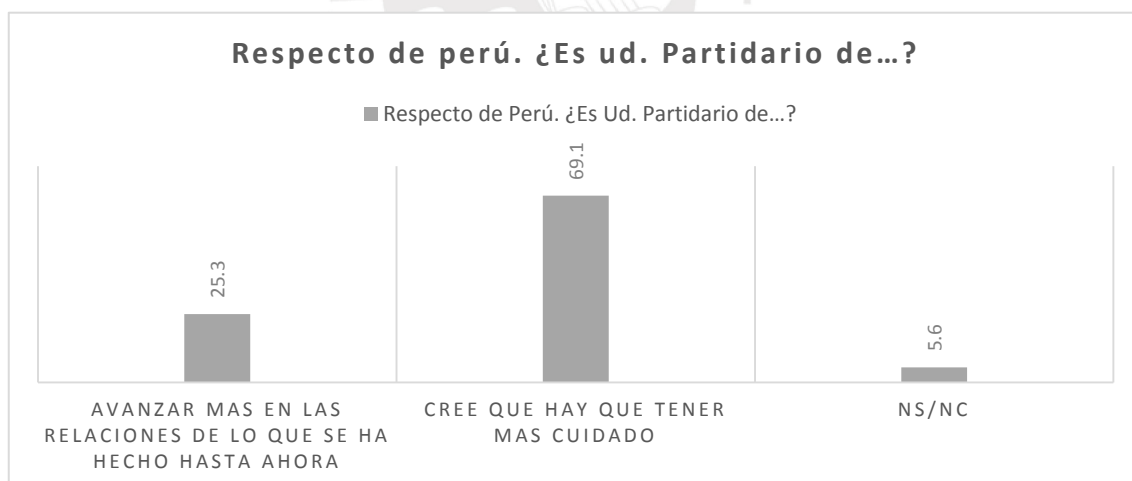
**Gráfico 5: Chile: Percepción de la relación con Perú**



*Fuente: Elaboración Propia en base a Encuesta “Las Américas y el mundo” (2008) (2014)*

Además, en la encuesta publicada en el 2014, se señala que el 69.1% es partidario de “tener más cuidado” con la relación respecto a Perú (Gráfico 5).

**Gráfico 6: Percepción de cómo debería ser la relación.**



*Fuente: Elaboración Propia en base a Encuesta “Las Américas y el mundo” (2014)*

En este escenario, se planteó este incentivo a nivel presidencial, de manera que esto nos de pistas en el avance o no del fomento de la confianza<sup>10</sup>.

<sup>10</sup> Para ello, la estrategia metodológica fue básicamente bibliográfica y de entrevista a expertos y funcionarios, ya que no se contó con la posibilidad de entrevistar a personas cercanas a la presidencia en el periodo de estudio señalado.

Los resultados fueron que este incentivo no afectó negativamente en el caso chileno<sup>11</sup>, ya que los jefes de Estado (2001 – 2014) no se basaron en una confianza desfavorable en la opinión pública para usar políticamente el tema de la relación con Perú, sino que fueron otros los incentivos. A continuación, se detalla de acuerdo con el periodo estudiado.

Ricardo Lagos (2000-2006), contó con un respaldo en el seno interno, que le permitió manejar con mayor destreza su particular interés en las temáticas de política exterior, “siendo uno de los principales sellos del gobierno” (Perry 2012). En la toma de decisiones, Lagos se caracterizó por tomar las decisiones y participar de manera directa en la construcción de estas, siendo un líder directivo, orientado al objetivo (Götz 2010, Perry 2012, Bywaters 2014). Las fuertes convicciones personales del presidente buscaron hundir liderazgos políticos a nivel internacional, lo que lo llevó en más de una ocasión a expresar una imagen tozuda y autoritaria (Götz 2010). De manera que, en el caso de Ricardo Lagos, lo que hay más que un cálculo electoral es una contención de carácter más hondo, que se refiere a una convicción geopolítica que rescata la dimensión de Chile como un foco de poder dentro del Pacífico Sur (C. Garay, comunicación personal, 2017). Posición que lo lleva a una postura negativa frente a la invasión de Irak en el 2003, frente a los Estados Unidos.

---

<sup>11</sup> Se sugiere examinar esta misma variable en el caso peruano, donde se plantea la hipótesis que sí afecta negativamente. Como señala Oscar Vidarte, “no es casualidad que los mejores momentos en la relación bilateral peruano- chilena generalmente se dan al inicio de un gobierno (...) Ahora, para el caso peruano puntualmente los últimos tres años suelen ser más complejos en su relación con Chile, lo cual coincide con contextos donde el tema chileno surge como elemento, para legitimar Gobiernos” (O. Vidarte, comunicación personal, 2017).



En este escenario, priorizó el posicionamiento internacional de Chile, teniendo una visión que se fundaba en "dos requisitos fundamentales para tratar con el mundo global de hoy; seguir de cerca la forma que está tomando el mundo, y segundo; consolidar la identidad y valores de un país como base de su inserción internacional" (Perry 2012). Esto marca un escenario desfavorable con respecto a la relación con los vecinos. Como sostiene el ex canciller Felipe Errazuriz, el exitoso manejo de las relaciones con la UE y EE. UU del gobierno de Lagos, contrasta con la política vecinal y hacia América Latina, que arrastra un balance negativo por un aparente desinterés en la región y mal manejo (F. Errazuriz, comunicación personal, en Rodríguez 2006). Razón por la cual, la política exterior y defensa de Chile tuvo como objetivo central contribuir a la paz y la seguridad del mundo, aproximando las agendas de exterior y defensa, de modo que, por ejemplo, Chile participa por primera vez en la historia de una Misión de Imposición de la Paz en Haití, bajo el mando de las Naciones Unidas (Le Dantec 2006: 67).

En su afán de inserción económica, Lagos priorizó dentro de las relaciones con el Perú, la profundización de los vínculos económicos "como una forma para superar los problemas históricos entre ambos países" (Aguilar y Jiménez 2016: 155). Sin embargo, en adelante fue una serie de episodios coyunturales afectaron el mayor acercamiento en materia de integración económica, fronteriza, seguridad y defensa (Aguilar y Jiménez 2016: 159), dentro de los cuales destaca el cuestionamiento peruano a la delimitación marítima en el 2004 y la crisis por la venta de armas de Chile a Ecuador,

durante la Guerra del Cenepa. Al respecto no logra abordar de la mejor manera por su preocupación en otros aspectos a nivel internacional y también porque sus prioridades de las relaciones en la región fueron con Ecuador y Venezuela (Aguilar y Jiménez 2016: 154). De modo que, a pesar de mantener una opinión pública desfavorable de la ciudadanía chilena, no buscó legitimidad frente al alejamiento con la relación vecinal, sino que su estilo presidencial y visión, hizo que sea el único gobierno de la Concertación al que se le hizo más difícil mantener el equilibrio entre la opción de globalización y la inserción regional. Además, que a esto se le suma una serie de episodios coyunturales que crean desconfianza entre los países, y conllevan a la suspensión de los mecanismos de confianza.

En el caso de Michelle Bachelet (2006-2010), en sus primeros dos años de gobierno, se enfrentó a “dos crisis que impactaron fuertemente en la agenda programática del gobierno (...) y (que) precipitaron caídas en los niveles de apoyo presidencial” (Funk 2009: 302). Por un lado, la irrupción del movimiento estudiantil a través de la llamada “revolución pingüina” del 2006 y por otro, los problemas derivados de la reforma del sistema de transporte público de Santiago (Funk 2009: 304). De manera que, su aprobación presidencial cayó abruptamente desde un 62% a inicios del 2006 a un 35% en septiembre de 2007 (Adimark GFK 2010).

Bachelet se ve más afectada por la opinión pública, lo que teje que tenga mucho cuidado con las gestiones que vaya desarrollando, y eso implica maniobrar los asuntos externos para no generar malestar internamente (P.

Milet, comunicación personal, 2017). En este marco, en los dos primeros años de su mandato se lleva a cabo las reuniones de confianza, pero se suspenden inmediatamente hasta finalizar su gobierno. A lo cual se le suma que cuando en enero de 2008, el entonces canciller A. Wagner depositó la demanda contra Chile en CIJ de la Haya, la presidenta calificara este como un acto inamistoso, negándose a seguir avanzando, congelando las relaciones con Perú y buscando mayor acercamiento con Bolivia. De ahí que se le acuse de bolivianizar la política exterior en los años siguientes. Esto lo hace en gran medida por el ámbito interno, cuidando complicar su situación si es que se arriesga, a pesar de que esto signifique congelar las relaciones entre ambos países y suspender los mecanismos de confianza al más alto nivel político.

Sebastián Piñera (2010-2014), da un giro a la relación, al optar por la propuesta peruana de las “cuerdas separadas”. Llega al poder con un escenario que sabe que tiene una opinión pública dividida y se arriesga por avanzar una relación con Perú, particularmente porque no le gustaba el sesgo político de la relación sino el económico (C. Garay, comunicación personal, 2017). Además, se ve influenciado por un grupo importante de empresarios chilenos, que tienen mucho interés en mejorar las relaciones con Perú y que logran influir en la élite gobernante (J. Riquelme, comunicación personal, 2017). En efecto, como señala S.1 (entrevista confidencial), personaje muy cercano al gobierno de esa época:

*“la información que yo poseo es que la posición de Piñera fue muchas veces torpedeada por elementos de la Concertación unidos a elementos que provenían del foco académico de las*

*instituciones de las Fuerzas Armadas, y que fustigaban la teoría de las cuerdas separadas. Pero, Piñera la termino implementando al final y teóricamente nos parece que reflejó mejor la situación que otras teorías. Es decir, lo económico siguió un rumbo totalmente alejado de este foco de tensión” (S.1, comunicación personal, 2017).*

Este escenario contribuyó a la reanudación de los mecanismos de confianza mutua a nivel político, y de incluso una reunión extraordinaria del 2+2 en el 2014. Lo anterior evidencia, que la toma de decisiones presidenciales dentro del proceso de formulación de la política exterior chilena ha afectado el proceso de confianza con Perú dentro del periodo descrito, sujeto a incentivos internos que se alejan de un afán legitimador en busca de aprobación presidencial por satisfacer a la opinión pública desfavorable, sino que se derivan de otras preocupaciones y prioridades en la visión planteada por el jefe de Estado. Al respecto cabe resaltar los siguientes puntos.

En primer lugar, se evidencia que la materia de política exterior es una agenda secundaria a las preocupaciones de la población para aprobar un mandato presidencial. Como señala, J. Riquelme, analista del Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile, “la política exterior no es donde se juegan los votos, por lo que los políticos no llevan a cabo una agenda política poderosa internacional todavía, son una política pública todavía secundaria en términos electorales (J. Riquelme, comunicación personal, 2017). De modo que se plantean excepciones en periodos presidenciales como el de Bachelet, en el cual su margen de maniobra tuvo que ser cuidadoso, no por la importancia intrínseca del manejo presidencial en asuntos exteriores, sino por la prioridad instrumental en medio de un escenario desfavorable por crisis relacionadas a

políticas públicas internas. Así, como señala Van Klaveren, los resquemores que pueden despertar las relaciones vecinales se dan sobre todo en términos de reducir el espacio maniobra que tiene el presidente para darle un carácter distinto a la relación vecinal. Siempre hay una limitación importante producto de tendencias nacionalistas que están presentes, otra cosa es que el tema vecinal se utilice desde el punto de vista político, eso no pasa aquí (V. Klaveren, comunicación personal, 2017)

En segundo lugar, la participación presidencial directa, depende en gran medida de la personalidad de los presidentes, como hemos visto hay presidentes que se involucran de manera más activa en política exterior, priorizando o no el ámbito vecinal. Otros presidentes descansan mucho más en la Cancillería, pero sin dejar de lado que el sistema es extremadamente presidencialista y fuertemente personalizado. Esto contribuye positivamente siempre y cuando la visión del presidente priorice la relación vecinal, como en el caso de Piñera, pero no afecta positivamente como en el caso de Lagos, que priorizó otros aspectos a nivel global.

En tercer lugar, aun de la dependencia del periodo presidencial, la política exterior chilena, desde el mandato presidencial, ha sido bastante continua, en medio de amplios principios, fundados en el modelo neoliberal de libre comercio (J. Riquelme, comunicación personal, 2017). De modo que nos hallamos ante la paradoja de que mientras el nivel de confianza político es mínimo y por tanto detiene las MCM, las interacciones económicas aumentan. Y eso hace que la idea de que se puede reducir el riesgo o reducir la vibración

de conflicto es porque no solo participan los organismos de tipo nacional, sino que están los inversionistas que reducen el impacto negativo de que las MCM estén en un nivel inferior menor al que se había querido (C. Garay, comunicación personal, 2017).

En cuarto lugar, la coyuntura de la discordia política tiene mayor efecto sobre la toma de decisiones presidenciales. Como señala Christian Garay, experto en defensa del Instituto de Estudios Avanzados, la ralentización de las MCM es consecuencia de las discordias políticas (pisco, La Haya, grafiteros, denuncias de espionaje, asunto boliviano etc.) que impiden la maduración y avance de las MCM; no obstante, los avances técnicos a nivel sector defensa mantienen otra dinámica (C. Garay, comunicación personal, 2017). Lo que evidencia una especie de “cuerdas separadas” de la defensa, donde la confianza a nivel político transita entre fluctuaciones, y en el sector defensa y militar avanza con normalidad, pero estancada en un mismo escenario de primera y segunda generación. De modo que, como señala el general Roberto Arancibia, “si esto no se institucionaliza a nivel político, no tiene mucho sentido porque esta al vaivén de la situación política interna de cada uno de los países donde lamentablemente muchas veces la relación con el vecino se toma como un distractor para resolver problemas que están más allá (R. Arancibia, comunicación personal, 2015).

Podemos concluir, que, a nivel presidencial, la política exterior de Chile, y por defecto la política de defensa a nivel internacional ha sido bastante seria en cuanto a tratar de no utilizar las diferencias naturales que muchas veces

tienen los países vecinos y se reflejan en la opinión pública. Como señala, Andrés Villar del MDN, es una “ley no escrita en el *establishment* del ejecutivo, ya sea de derecha o izquierda, dada la importancia y relevancia que tienen las relaciones con Perú, por lo que se ha tratado de aislar el factor de beneficio político de corto plazo. (A. Villar, comunicación personal, 2017). Lo que se concluye es que existieron otros incentivos: 1) priorización del posicionamiento de Chile en el escenario internacional y desatención a las crisis vecinales, 2) reducción del margen de maniobra por las crisis internas y 3) priorización de los intereses económicos en beneficio de la tesis de las cuerdas separadas.

## **F2. Características de la política burocrática de Cancillería: La rigidez de la *iusdiplomacia* y la falta de propuesta.**

La política burocrática de Cancillería contribuye a la conducción de la política, que establece las líneas de acción estratégicas y juegan un rol fundamental en proponer y desarrollar las opciones para el fomento de la confianza con el Perú en coordinación con Defensa. En ese sentido, esto contribuirá a la definición de objetivos propositivos, siempre y cuando sean realistas, medibles y se posea capacidad para su implementación. El objetivo de este apartado es analizar las características de la política burocrática de la Cancillería chilena durante el 2001 y el 2014, y analizar su impacto sobre el fomento de la confianza con Perú. Este factor fue evaluado de manera diacrónica, ya que Cancillería planifica políticas de mediano y largo y plazo a lo largo de los gobiernos de turno. Para su evaluación se realizaron entrevistas a

funcionarios dentro del periodo descrito, analistas, embajadores en retiro y se triangulo con búsqueda de revisión bibliográfica.

El protagonismo en la política exterior chilena lo ejerce la Cancillería, y dentro de la Cancillería los niveles superiores de la Cancillería, ministros, secretarios y directores generales. Sin embargo, a comparación de Perú, el peso en la estructura decisional de la política exterior y defensa es menor al que tiene Torre Tagle en el caso peruano. En el caso chileno, la Cancillería administra hasta que el presidente decide tener un rol más dinámico. De manera que por lo general cuando hay crisis tiene ese rol protagónico, y de ahí es el presidente, como institución que lidera (C. Fuentes, comunicación personal, 2017). Además, la Cancillería chilena es un ente muy burocrático, con poca actividad más autónoma, en el cual la Cancillería tiene más peso propio. Sin embargo, como señala S.2, del MRE:

*“Salvo ciertos nudos ideológicos, históricos y conservadores en el caso de Chile, que hace que en el peso rutinario de la gestión se manifieste. Ósea hay un nacionalismo en el alma de la Cancillería, en esa alma de los mandos medios y de los mandos profesionales que no comparten muchas veces los gobiernos. Que tiene peso y genera problemas” (S.2, comunicación personal, 2017).*

Sin embargo, ha mantenido cierta continuidad en la definición de las líneas estratégicas de la política a lo largo del periodo de estudio, que se intensificó mucho más por dos razones: con la potenciación del área de negociaciones económicas internacionales, durante el gobierno de Lagos, hasta convertirla en una especie de Cancillería paralela (Elizondo 2006: 291), y con el proceso de la Haya, como declara un funcionario público de ese entonces:



*“hay un cierto profesionalismo, un componente técnico de la política exterior que no está sujeto a los vaivenes políticos muy fuertemente, obviamente hay matices, pero en lo que estoy desde el 2008 en el Ministerio, en la medida que han ido cambiando los gobiernos, no hay un giro gigantesco, sino que es continuo. Lo que marcó esto fue el proceso de La Haya” (J. Riquelme, comunicación personal, 2017).*

Sin embargo, al margen de los vaivenes políticos, en Chile la exposición de la visión estratégica de la Cancillería no ha sido demasiado explícita para efecto de los sectores nacionalistas. Como señala, Alberto Van Klaveren:

*“Se dice que hay falta de visión estratégica de nuestra parte. Pero el problema es que no explicitamos demasiado esa visión, en parte porque quizá no es una visión bastante popular ante la opinión pública, que es un problema que está presente en la relación Chile- Perú. Y nosotros cuando hablamos con los colegas peruanos ellos mismos nos dicen, mira lo que pasa es que tenemos una limitación porque no podemos avanzar demasiado, ya que despierta en fin de los sectores más nacionalistas, más radicalizados, los sectores que polarizan la relación” (V. Klaveren, comunicación personal, 2017).*

En este marco, la Cancillería chilena ha sido un ente muy burocrático que se ha caracterizado por el apego al derecho internacional y una posición claramente legalista. Así, las principales críticas han sido que se trata de una institución “demasiado pesada para moverse rápido” caracterizada por una *iusdiplomacia* (J. Rodríguez, comunicación personal, 2015), donde la resolución de los conflictos ha sido básicamente a través del prisma exclusivamente juricista. Como señala J. Rodríguez, “es como si la diplomacia chilena como requisito tuviera el de ser abogado para dirigirla. (J. Rodríguez, comunicación personal, 2017).

Las posiciones contrarias a esta crítica, dentro de Cancillería, señalan que la “política exterior es muy legal, pegada al derecho internacional, porque

no hay otra forma de la relación, lo que da la imagen de ser un país estable y serio con el cual los países grandes pueden confiar” (J. Riquelme, comunicación personal, 2017). Sin embargo, el cuestionamiento no se encuentra por ser un país que respeta las normas internacionales, sino que este carácter extremadamente legalista deviene en que la Cancillería chilena establece una actitud menos propositiva, y más bien está enmarcada en una posición reactiva frente a lo que hace Torre Tagle, desprovista de una visión estratégica en la agenda vecinal. Un funcionario del Ministerio señala:

*“Yo trabajo en la Cancillería y habiendo tantas oportunidades para poder lograr algún resultado a su juicio ventajoso de lo que se resultó, hace falta una estrategia, de hecho, decir que la política exterior de Chile respeta el derecho internacional, no es una agenda política. Es como si el Gobierno dijera que la agenda política es respetar constitución, las leyes, ya bien básico pero que más vas a hacer”. (J. R, comunicación personal, 2017)*

Por ejemplo, Chile ha tenido la lógica de que no había temas pendientes con Perú y que todo estaba zanjado. De hecho, cuando se hablaba del punto 5 del tratado de 29 que quedaba por resolver, Cancillería se negaba a corresponder a eso como un tema pendiente. Como señala Paz Milet, “ese apego al legalismo hace que de alguna manera Cancillería más que proponga, reaccione, porque con la lógica de que ya todo está zanjado, no ha ido proponiendo mucho” (P. Milet, comunicación personal, 2017). De modo que trabaja en el sentido de acción-reacción con Torre Tagle, es decir “hay una mirada recíproca si Torre Tagle hace esto, nosotros hacemos lo otro” (C. Fuentes, comunicación personal, 2017). Además, partidarios de este legalismo, han tendido a multilateralizar de forma cooperativa, a través de los mecanismos

de integración al nivel mundial. De modo que ha sido más reactivo, salvo en el tema del Alianza del Pacífico, que lo tomó como propio.

Los entrevistados señalan que esto ha devenido en la dificultad de implementar una política común de convergencia con la Cancillería peruana, ya que no ha habido un escenario claro de que las prioridades de Cancillería chilena son las prioridades de Torre Tagle. Por lo que ha habido un desfase, que, en el caso de Chile, la Cancillería ha tenido frustración, porque, como señalan muchos de los entrevistados, “hemos hecho todo para ser amigos y no nos resulta, es así. Hablando francamente “(A. Villar, comunicación personal, 2017, J. Fermandois, comunicación personal, 2017).

Esto ha devenido en que, en el proceso del fomento de la confianza, la agenda haya estado estancada en medidas de primera y segunda generación. Como hemos evidenciado en el capítulo II, a lo largo de las reuniones planificadas por la Cancillería, las medidas propuestas en las mesas de trabajo se han ido repitiendo, en algunos casos han demostrado poco avance como en el caso de la homologación de gastos, y también cuando se ha querido proponer más allá, se han enunciado medidas sin tener la capacidad para cumplirlas. En otras palabras, han sido irreales. Daniela Sepúlveda, de la División de Relaciones Internacionales del Ministerio de Defensa, que ha participado en muchas de las reuniones bilaterales, señala:

*“había ausencia de planificación estratégica y las tareas y metas que se trataban de proyectar en esos espacios no eran muy realistas, por ejemplo, se trató de definir un acuerdo de una escena conjunta, de operaciones de paz. Eso tiene años con Argentina y nos costó hacer eso, y en las reuniones con el Perú*

*se alzaban y discutían sobre esto sobre una reunión bilateral, pero al siguiente no había continuación, por tanto, la agenda no tenía mucho sentido” (D. Sepúlveda, comunicación personal, 2017).*

### **F3. Condiciones para la coordinación gubernamental entre Cancillería y Defensa: doctrina jerarquizada y la ausencia de mecanismos formales.**

La política exterior y defensa requiere en su planificación de la coordinación entre actores formales que se encargan de planificar la política y definir aspectos técnicos, estratégicos y operacionales que guiarán la posterior implementación. El objetivo de este apartado es analizar estas características en la coordinación entre el MDN y la Cancillería chilena durante el 2001 y el 2014, y analizar su impacto sobre el fomento de la confianza con Perú.

Cancillería necesita coordinar con el MDN para planificar la política. El MDN provee de los aspectos técnicos para el contenido de la política en asuntos de confianza mutua; sin embargo, en algunos casos esta visión difiere de la posición de Cancillería. Como señala A.V. alto cargo en la División de Relaciones Internacionales:

*“Hay diferencias entre los distintos énfasis, en cuáles son las prioridades y sin duda, el Ministerio de Defensa o los determinados actores del Ministerio de Defensa a veces pueden tener otras prioridades, en cuanto a cómo es la temática o de qué manera deben reaccionar con un país vecino” (A. Villar, comunicación personal, 2017).*

Sin embargo, dado el orden institucional y la estructura de la unidad decisional, la palabra final la tendrá Cancillería. De manera que, hay una relación superior, en función de una doctrina muy jerarquizada y burocratizada. En el caso de la coordinación con el área económica de Cancillería es muy

diferente, debido a la prioridad de la agenda. Sin embargo, seguir los conductos regulares de la coordinación con Defensa, “a veces significa preguntarles a los cancilleres, hasta que es lo que tienen que comer los agregados militares en una embajada” (S.3, comunicación personal, 2017). En este marco, cada actor sabe cuál es su margen de dirección, hasta dónde puede llegar y cuál es su poder real de acuerdo con las reglas de las instituciones.

En este marco, se ha requerido de coordinación a nivel interministerial para poder canalizar los intereses. Sin embargo, en Chile no existe una entidad central como podría ser el Consejo de Seguridad de los EE. UU., que planifique o idee la estrategia política exterior de un determinado Gobierno. Como señala Riquelme, de Cancillería: “las cosas funcionan de manera inusual. Cancillería tiene su discurso, que a veces entra en conflicto en declaraciones con lo que se dicen en el ámbito de la defensa, tanto en autoridades militares y civiles, pero que al final prevalece, porque no hay practica de coordinación horizontal” (Jorge Riquelme, comunicación personal, 2017). De manera que la coordinación ha sido un fenómeno relativamente nuevo, pero que se dificulta por el mantenimiento de ciertas desconfianzas internas. Destaca Van Klaveren:

*“(Estas desconfianzas) se han ido superando y ha habido ejercicios interesantes en el que ha habido diferencias sustanciales entre ministerios, estoy pensando en libros de la defensa que han sido instancias en las cuales ha habido participación más activa del Ministerio de Relaciones exteriores.”  
(V. Klaveren, comunicación personal, 2017)*

En consecuencia, no existe un mecanismo institucionalizado de coordinación entre ambos ministerios. Sin embargo, hay dos hitos para

comprender la coordinación entre Cancillería y Defensa, entre el 2001 y el 2009, y entre el 2010 y el 2014. El primer periodo corresponde a la coordinación mediante la Subsecretaria de Guerra, de Marina y de Aviación del MDN y la carpeta de Perú en Cancillería. El segundo momento corresponde a un periodo más institucionalizado, con la creación de la División de Relaciones Internacionales del Ministerio de Defensa y la creación de la Dirección de Seguridad Internacional del Ministerio de Relaciones Exteriores.

En el primer momento, coordinaban la Subsecretaria de Guerra del Ministerio de Defensa y la carpeta de Perú en Cancillería chilena. En este escenario, Carlos Mena, hoy director de la División de Relaciones Internacionales del MDN, señala que entre el 2001 - 2009 “prácticamente no había una organización encargada de este tema en Defensa, era una cuestión más bien esporádica, que no contaba con una unidad encargada de los temas por regiones, por países, y en alguna medida por ciertos temas también fundamentales” (C. Mena, comunicación personal, 2017). En este escenario, en el recojo de información de funcionarios de Cancillería y Defensa se observó que, en este periodo la relación de coordinación era mediante opinión y la búsqueda de vínculos personales para promover intereses. Se trataba de una insuficiente coordinación, que tenía mucho que ver con amistades o relaciones personales que se puedan establecer liderazgos e intereses de autoridades del ministerio de defensa (V. Klaveren, comunicación personal, 2017; A.V, comunicación personal, 2017; J.R, comunicación personal, 2017, D.S, comunicación personal, 2017).

En el segundo momento, a partir del 2010 se crea la División de Relaciones Internacionales en el Ministerio de Defensa, en medio del objetivo de internacionalizar la defensa chilena. Esta División es la que proporciona los insumos necesarios al Subsecretario y este al ministro. Funciona como un ente analítico, que genera las políticas y las propuestas que van a ser aprobadas por el ministro. Además, la División hace un trabajo de consulta con el Estado Mayor Conjunto para la definición de aspectos estratégicos del fomento de la confianza. Como señala Van Klaveren, “la vinculación con las Fuerzas Armadas siempre está presente (...) y la vinculación principal es con las autoridades civiles del Ministerio de Defensa. De manera que Cancillería tiene un cuidado especial en el sentido de no saltarse la autoridad civil” (V. Klaveren, comunicación personal, 2017).

Además, a este cambio en la forma de coordinación se le suma la creación de la Dirección de Seguridad Internacional (DISIN) en el Ministerio de Relaciones Exteriores. Esto mejoró la fluidez de la comunicación entre ambos ministerios, convirtiéndose en una relación permanente de consultas constantes para garantizar una sola visión. Como señala Daniela Sepúlveda, asesora de la División de Defensa:

*“DISIN es el enlace con el Ministerio de Defensa, por tanto, todo lo consultamos con ellos, temas de operaciones de paz, de confianza mutua y cómo vamos a proponer la agenda bilateral con Perú. Ellos canalizan la inquietud a sus autoridades, de ahí las respuestas bajan a nosotros y hacemos una agenda común. Además, es importante mencionar que en toda reunión bilateral de defensa siempre hay alguien presente aquí” (D. Sepúlveda, comunicación personal, 2017).*

Esto ha permitido una mayor interrelación con los países vecinos, especialmente con Perú, con quien desde el 2010 se ha profundizado algunas medidas de segunda generación; y que a partir del 2017 se ha buscado reformular la confianza para mejores objetivos (C. Mena, comunicación personal, 2017). Sin embargo, encontramos problemas en la confianza mutua causados por la ausencia de la práctica de coordinación a nivel interno de la formulación.

El nivel de aspiración para la coherencia de los resultados e integración política es opacado por una doctrina jerarquizada, que, si bien da resultado de procesos de coerción, está subordinada a los aspectos y preocupaciones políticos de la Cancillería. Lo cual ha devenido, en que el avance de la agenda de confianza mutua haya estado subordinada a la no profundización. Por otro lado, si bien a partir del 2010 hay un cambio en el diseño institucional que permite la creación de patrones de interacción entre las organizaciones, en desmedro de menos medios temporales e informales; no se han creado estructuras formales ni dispositivos que regule el trabajo conjunto. Además, Paz Milet señala que, si bien se han creado estas direcciones, la gente que trabaja en planta, por lo general no posee un manejo detallado de la defensa:

*“hay gente que tiene la mayor expertiz en defensa y estuvo contratado a boleta, cargando honorarios durante 20 años. Salió un reglamento del Ministerio de Defensa formando una planta y postulo una joven renovación, entonces tenemos una División, que si uno observa tiene muy poca experiencia” (P. Milet, comunicación personal, 2017)*



#### **F4. Intereses militares: legitimidad y vigencia en el espacio institucional del Estado**

En la estructura decisional señalada se expone a nivel estratégico y operativo, el sector militar y sus cuerpos armados especializados. Si bien es cierto los militares no tienen necesariamente poder formal para tomar decisiones de política exterior, es relevante examinar su proyección sobre las relaciones internacionales, ya que pueden tener influencia dependiendo del control civil que se tenga sobre ellos. El objetivo de este apartado es analizar los intereses militares durante el 2001 y el 2014, y analizar su impacto sobre el fomento de la confianza con Perú.

El poder civil, llámese Cancillería y MDN, tiene un mecanismo de consulta con las Fuerzas Armadas. Antes del 2010, este se hacía mediante el Estado Mayor de la Defensa y la Subsecretaría de Guerra, después del 2010 se da a través del Estado Mayor Conjunto. En general, las Fuerzas Armadas le dan prioridad en los lineamientos políticos que se dan desde el plano civil. Sin embargo, como toda institución siempre velan por sus propios intereses, en aras a prevalecer su perspectiva estratégica más clara y completa. De modo que tienen no solo una función militar a nivel técnica, sino que también política. Así, pueden pensar en políticas de largo plazo, a diferencia de Cancillería que por lo general está pensando en la coyuntura. Algunos señalan que esto explica la continuidad en los mecanismos de confianza a nivel de las Fuerzas Armadas, quienes “han ido más allá que de lo que esperaba la propia Cancillería” (V.K, comunicación personal, 2017).

Lo anterior se evidencia, en que muchos de los entrevistados uniformados señalaban que la relación a nivel de Fuerzas Armadas para profundizar la confianza es más fluida, debido a que cuentan con un nivel de comunicación avanzado, pero que cuando quieren avanzar más allá de la agenda, se ven condicionados al poder civil, llámese Cancillería, MDN o Presidencia, que responden a la coyuntura política del corto plazo. Al respecto, el general Arancibia, señala que,

*“la larga experiencia de mi relación como militar y particularmente con el Perú pude observar a través de muchos años situaciones muy complejas porque nosotros los militares y juntábamos, hablábamos de inteligencia, de operaciones, de los temas internos, de las amenazas no tradicionales del narcotráfico, de todo. Y con mucha franqueza y muy directo firmábamos acuerdos de confianza mutua, intercambio de oficiales, academias conjuntas, mil cosas, pero volvíamos de vuelta o incluso sin volver de vuelta si no que estando en Lima o estando en Santiago aparecía un torpedo político ya sea del ministro, ya sea del presidente o ya sea por una situación compleja. Entonces esto tiene relevancia siempre y cuando exista voluntad política de que esta relación se mantenga y que las medidas de confianza mutua deben mantenerse” (R. Arancibia, comunicación personal, 2015).*

El relato de Arancibia sostiene el argumento de que las instituciones castrenses son un canal paralelo que al poseer un mismo lenguaje militar pueden sostener un mayor avance en la cooperación. Sin embargo, se requiere de un soporte político que pueda sostener un mayor avance a medidas de una nueva generación. Ya que nuevas medidas le darían contenido a las reuniones que tienen contenido de transparencia, de sistema educativo o de la misma presencia de oficiales de caballería, pero es diferente a tener oficiales que participen, por ejemplo, en ejercicios binacionales. Al respecto, el ex Comandante en Jefe de las Fuerzas Armadas, Juan Emilio Cheyre, sostiene:

*“Siempre traté de hacer propuestas más ambiciosas. Le voy a poner solamente un ejemplo. A mí me tocó, iniciar con Argentina lo que llegaría a ser la fuerza binacional. Enviamos una unidad compartida en Chipre, y que hoy en día es una fuerza que ya tiene mando compartido, planificación compartida, medidas de administración y gestión compartida. Cuando fuimos a Haití con la compañía de ingenieros, por ahí por el año 2004-2005, yo traté de que la compañía esa fuera con el 50% chileno y el 50% peruano, pero no se dieron las condiciones y no se pudo ser así” (J. Cheyre, comunicación personal, 2015).*

Pero ¿es solamente responsabilidad de la falta de soporte político?

Examinar el poder político y el interés de los militares, nos puede dar respuesta sobre un escenario mucho más complejo. Si bien es cierto la diplomacia militar no puede ser autárquica, ya que tiene que ser bajo una directiva política del presidente de la República, no se puede negar su poder de influencia de acuerdo con sus intereses. De manera, que, en los últimos quince años, los cuerpos de las Fuerzas Armadas se han capacitado muchísimo, donde casi todos tienen una formación en posgrado. (P. Milet, comunicación personal, 2017). De modo que, esto ha disminuido los comportamientos de los oficiales de aquellos grupos ultranacionalistas o anti democráticos que existían antes.

Por otro lado, la cuota de poder que se les da no ha cambiado a pesar del periodo de transición democrática. Los Gobiernos que encabezaron la derrota de la dictadura en la transición, lo hicieron respetando fundamentalmente la autonomía y el poder que habían adquirido las instituciones militares, lo cual se ve fundamentalmente en el presupuesto. Ahora es cierto que la transición en Chile implicó una especie de acuerdos implícitos. Institucionalmente, la dictadura dejó una serie de leyes, comenzando con la constitución y otras leyes específicas respecto a la situación de las

Fuerzas Armadas, de las cuales estas mantenían su realidad presupuestaria, de autonomía, de funciones, de decisiones, que había en tiempo de la dictadura. Al respecto, se encuentra la Ley Reservada del Cobre, que entrega piso mínimo de recursos, que garantiza la entrega del 10% de los ingresos totales de Codelco a las Fuerzas Armadas (FF AA 2017). De la misma forma, el presupuesto de las FFAA de acuerdo con la ley orgánica debe ser como mínimo, el mismo que tuvieron en el año de la dictadura de Pinochet en 1989 más el índice inflacionario en el último año.

Este escenario, se plantea el interés de la institución que sostiene las fuerzas armadas chilenas y que hace que se mantenga una fuerte carrera armamentista y que hasta el momento se estudie en las academias militares, la hipótesis de guerra con el Perú, hito importante para entender por qué una tercera generación de medidas aún no ha llegado. Las FFAA de ambos países tienen una razón de ser que es que esencialmente están creadas, organizadas, equipadas y adoctrinadas, por ellos mismo, en términos de la defensa territorial. Esto produjo FFAA muy específicas de defensa territorial respecto de las amenazas inmediatas. Lo que se refleja en una mentalidad guerrera referida a los vecinos, la mentalidad guerrera, aunque nunca haya guerra, a pesar de que se haya desarrollado un concepto muy importante de disuasión. En este sentido esta sostenido por un elemento corporativo, como sostiene S.2: “hay que defender la pega” (trabajo). Hay que cada cierto tiempo incluso hacer esfuerzos por mantener vigente esa hipótesis, porque si no van a entrar a reformarte o minimizarte” (S.2, comunicación personal, 2017).

Sin embargo, esta hipótesis no solo se estudia en las academias militares por el afán de mantener la tradición, sino que también tiene un trasfondo evidenciado en la entrevista a uniformados. En Chile hay una memoria institucional muy fuerte de lo que le paso en generaciones anteriores de militares en 1975, “como si le hubiera pasado a esta, y muchos hijos de militares que hoy ocupan puestos de relevancia puestos importantes, cómo niños que vivieron o escucharon de sus padres la crisis grave del 75 hasta el 79, debido a las vastas compras militares de Gobiernos de Velasco y de Bermúdez, en un periodo donde nosotros experimentábamos una condición técnica menor. (M. Navarro, comunicación personal, 2017). Entonces, es un sentimiento que perdura, pero que no se reflejan en la necesidad política, de polemizar y atacar esos países. “No pensamos así” (J. R, comunicación personal, 2017). En este marco, como señala C. Fuentes:

*Los institutos militares pueden mirar las cosas con mayor perspectiva estratégica por lo que cuando los militares se sientan a conversar, es fácil y fluido el dialogo. Pero las cosas de fondo siguen siendo las mismas y todavía existe la hipótesis de guerra con Perú. Entonces creo que es malo confundir la táctica con estrategia, son cosas que están conectadas pero que son distintas (C. Fuentes, comunicación personal, 2017).*

Esto ha devenido en que se avance siempre con cierta sospecha y con cierto recelo, avanzando en la medida que están dispuestos a avanzar. Lo que no quiere decir que están en contra de avanzar en la política de confianza con el Perú, sino que tienen interpretaciones distintas y tienden a ser más cuidadosos, lo que torna la relación lenta y estancada en una primera y segunda generación de MCM. A diferencia que, con Argentina, donde tras el abandono por la exigencia de ambas partes, se ha dejado de lado la hipótesis

de conflicto, permitiendo una fuerza binacional conjunta y una patrulla antártica. Si bien es cierto, abandonar estos escenarios, es abandonar escenarios completamente teóricos, esto contribuye a avanzar en la confianza y profundizarla, ya que rompe con el ideal de las MCM de primera y segunda generación que han sido principalmente protocolares.



## CONCLUSIONES

1. Estudiar las relaciones bilaterales a partir de los MCM hace necesario superar modelos de estructura internacional o gestión interna y girar hacia modelos que ven a la política exterior como política pública, en tanto se requiere mirar la complejidad de actores que participan en los procesos que constituyen las decisiones públicas. Esto, por un lado, para fines metodológicos, complejiza una mirada que básicamente ha sido comprendida a través de la toma de decisiones presidenciales, obviando un conjunto de actores que poseen recursos para influenciar en la toma de decisiones. Por otro lado, pensar de esta manera la política exterior contribuye a que se refuerce cada vez más la idea de que en la elaboración de la política exterior es importante la confluencia diversos actores públicos y privados, recogiendo su carácter democrático.
2. El proceso de fomento de la confianza entre Chile y Perú ha transitado desde una débil primera generación de MCM hacia instituciones que tienen una formalidad, propósito y alcance bastante importante. Sin embargo, a pesar de lo esfuerzos, no se ha transcurrido a una etapa de profundización de la confianza ni a la implementación de MCM de tercera (solo 3 medidas registradas) y cuarta generación. Las MCM adoptadas por ambos países corresponden a medidas más bien formales o simbólicas que se centran en el acto protocolar y en la lectura

del listado de indicadores. Además, el débil avance revela la ausencia de un mecanismo de monitoreo del avance y desarrollo de las medidas.

3. Se reveló una estructura decisional de política exterior y defensa en Chile liderada por el presidente de la República, que a pesar del *hiperpresidencialismo* interactúa en la planificación de la política con Cancillería, Ministerio de Defensa Nacional y el Estado Mayor Conjunto. Así como actores informales tales como la cuestionada comunidad de la defensa, los empresarios y la prensa.
4. A nivel presidencial, la política exterior y defensa de Chile no ha utilizado las diferencias que se reflejan en la opinión pública para legitimarse. Lo que se concluye es que existieron otros incentivos que afectaron el avance del fomento de la confianza con Perú. En primer lugar, la priorización del posicionamiento de Chile en el escenario internacional del gobierno de Lagos provocó una desatención a las crisis vecinales con Perú y un estancamiento en la agenda de trabajo de los mecanismos de confianza. En segundo lugar, la reducción del margen de maniobra por las crisis internas que atravesaba la presidenta Bachelet devino en el congelamiento de las relaciones y, por ende, de los mecanismos de consulta. En tercer lugar, la priorización de los intereses económicos en beneficio de la tesis de las cuerdas separadas en el gobierno de Piñera mostró una relación más activa, en la cual se reactivaron los mecanismos de confianza.
5. La Cancillería sostiene un carácter legalista en su política burocrática, que lejos de ser bueno o malo, ha generado una agenda sin carácter



propositivo y un actuar reactivo frente a las actividades de la Cancillería peruana. Esto ha devenido en que, en el proceso del fomento de la confianza, la agenda haya estado estancada en una agenda relacionada a medidas de primera y segunda generación, y también que cuando se haya querido proponer más allá, se han enunciado medidas sin tener la capacidad para cumplirlas. En otras palabras, han sido irreales.

6. La coordinación gubernamental entre Cancillería y Defensa tiene fallas. A pesar de los esfuerzos, el nivel de aspiración para la coherencia de los resultados e integración política es opacado por una doctrina jerarquizada subordinada a los aspectos y preocupaciones políticas de la Cancillería. Lo cual ha devenido, en que el avance de la agenda de confianza mutua haya estado subordinada a la no profundización. Por otro lado, si bien a partir del 2010 hay un cambio en el diseño institucional que permite la creación de patrones de interacción entre las organizaciones en desmedro de menos medios temporales e informales; no se han creado estructuras formales ni dispositivos que regule el trabajo conjunto.
7. Los intereses militares son un factor paradójico que afecta la confianza. Por un lado, ha permitido el avance continuo de las Rondas de los Altos Mandos de las Fuerzas Armadas, mecanismo que por el lenguaje común militar ha dado frutos en una primera y segunda generación. Por otro lado, el interés corporativo y la existencia de la hipótesis de guerra con el Perú, producto del rezago del gobierno de Velasco, no ha permitido un

escalamiento a un tercer y cuarto nivel de confianza, como si ha sucedido en el caso de Argentina – Chile.

8. Las MCM no son medidas exclusivamente militares, a pesar de que su ejecución lo es, pues no tienen ningún sentido si son con dos países que políticamente no poseen un roce. En una primera etapa los militares pueden facilitar el camino a través de reuniones y MCM de primera generación, que son elementales y que pueden coadyuvar a un entendimiento futuro. Sin embargo, las MCM dependen del entendimiento de la cúpula de civil entre uno y otro país, para que la relación sea mucho más rica y contundente, para que no dependa de la voluntad de los gobiernos de turno.
9. La confianza es creada por las Políticas, y no solamente son MCM. Las políticas están necesariamente marcadas por las doctrinas y son la buena vecindad y no provocación, así como la moderación en los dispositivos y aprestos militares en las zonas en donde se podría producir un conflicto físicamente. De modo que es importante pensar en qué marco se están construyendo las MCM, ya que hay muchas políticas de defensa que están hecha por costumbre, siendo más rutinas que políticas circunscritas a las realidad y objetivos de prioridad de la relación.

## BIBLIOGRAFÍA

ADIMARK GFK. Encuesta de Opinión Pública: Evaluación del Gobierno de Michelle Bachelet Post Terremoto. Santiago, marzo de 2010. Recuperado de: <https://www.adimark.cl/es/index.asp>.

AGUILAR, Andrés y Laura JIMÉNEZ. El proceso de toma de decisiones en la política exterior del gobierno de Ricardo Lagos, 2000-2006. 2016.

ALLISON, Graham. *Essence of decision: Explaining the Cuban missile crisis*. Little, Brown and Company, 1971.

ALZA, Carlos. "El ciclo de las políticas públicas". Clase del Curso de Políticas Públicas y Gestión Pública. Realizada en la Facultad de Ciencias Sociales de la Pontificia Universidad Católica del Perú. Lima. 2009.

ARAVENA, Francisco Rojas (ed.). *Balance estratégico y medidas de confianza mutua*. Paz y Seguridad en la Américas, 1996.

BÁKULA, Juan Miguel. *Perú, entre la realidad y la utopía: 180 años de política exterior*. Fondo De Cultura Económica USA, 2002.

BARBÉ, Esther. *Relaciones internacionales*. Tecnos, 1995.

BARZELAY, Michael y Juan Carlos CORTÁZAR. *Una guía práctica para la elaboración de estudios de caso sobre buenas prácticas en gerencia social*. Inter-American Development Bank, 2004.

BASOMBRIO, Ignacio. "Perú y Chile: La Haya y el futuro de las relaciones". EN: *Revista peruana de derecho internacional*. No. 147 (set.-dic. 2012). Lima. 2012. pp. 15-32

BELAUNDE DE CÁRDENAS, Alberto de, et al. Generación de Diálogo Chile-Perú/Perú-Chile. Documento 7: El rol de la juventud. Lima. Konrad Adenauer Stiftung.2014.

BITAR, Sergio. *Un futuro común. Chile, Bolivia, Perú*. Aguilar, 2012.

BORAWSKI, John. *Avoiding war in the nuclear age. Confidence building measures for crisis stability*. 1986.

BRIGAGAO, Clovis y Marcelo VALLE. Argentina y Brasil: modelo regional de confianza mutua. *Estudios Internacionales*, 1999, p. 3-19.

BRIONES, Sebastián Briones Y Rodrigo ÁLVAREZ. *¿Construyendo confianzas? Fronteras, FFAA y política en América Latina*. FLACSO-Chile, 2008.

BRUCE ST JOHN, Ronald. *La política exterior del Perú*. Asociación de Funcionarios, del Servicio Diplomático del Perú, 1999.

BUENO, Rosa. "La Alianza del Pacífico: ¿Hacia dónde vamos?". EN: *Documento 3: Aspectos económicos y comerciales*. Lima. Konrad Adenauer Stiftung. 2011, p. 39 – 56.

BUZAN, Barry; WÆVER, Ole; DE WILDE, Jaap. *Security: a new framework for analysis*. Lynne Rienner Publishers, 1998.

BYWATERS, Cristóbal. El «NO» de Ricardo Lagos a la invasión de Irak en 2003: el proceso de toma de decisiones de política exterior en Chile. *Estudios internacionales (Santiago)*, 2014, vol. 46, no 177, p. 65-88.

CABRERA, Lester. La controversia por la delimitación marítima entre Chile y Perú: construcción y aplicación de un discurso geopolítico. *CONfines de relaciones internacionales y ciencia política*, 2011, vol. 7, no 14, p. 101-128.

CALDUCH, Rafael. La política exterior de los Estados. *Dinámica de la sociedad internacional*, 1993, p. 1-33.

CARO, Isaac y Augusto VARAS. Medidas de confianza mutua en América Latina, FLACSO/Stimson Center/SER. *Santiago*, 1994.

CARO, Isaac y Augusto VARAS. *Medidas de confianza mutua en América Latina*. FLASCO (Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales); Stimson Center; SER (Seguridad Estratégica Regional), 1992.

CARO, Isaac. Medidas de confianza mutua en Sudamérica. *Estudios Internacionales*, 1995, p. 37-57.

CENTENO, Miguel Angel. *Blood and debt: War and the nation-state in Latin America*. Penn State Press, 2002.

CEPPI, Enrique. "Estado de las relaciones económicas y como avanzar en ellas: el caso de Perú". EN: *Nuestros Vecinos*. Santiago: RIL. Editores, 2007.

CHILLIER, Gaston; FREEMAN, Laurie. *El nuevo concepto de seguridad hemisférica de la OEA: Una amenaza en potencia*. Washington Office on Latin América, 2005.

COMANDO CONJUNTO DE LAS FUERZAS ARMADAS (CCFFAA). Ronda de conversaciones entre los altos mandos de las fuerzas armadas de Perú y Chile. Lima, junio de 2006. Recuperado de <http://www.ccffaa.mil.pe/ronda-de-conversaciones-entre-los-altos-mandos-de-las-fuerzas-armadas-de-peru-y-chile/>.

Cooperativa.cl. "Chile retomó el diálogo "2+2" con Perú". Santiago, 28 de junio de 2017. Recuperado de: <http://www.cooperativa.cl/noticias/pais/relaciones-exteriores/peru/chile-retomo-el-dialogo-2-2-con-peru/2017-06-28/114132.html>.

DENTE, Bruno; SUBIRATS, Joan. Decisiones públicas. 2014.

DEUSTUA, Alejandro. Elementos políticos del proceso de delimitación marítima peruano-chileno. *Agenda Internacional*, vol. 21, no 32. 2014, p. 107-126.

DURÁN, Phillip. La hora de los halcones: la trastienda del conflicto Chile-Perú en La Haya. Santiago, Chile, Editorial Planeta. 2014.

EINAUDI, Luigi y Alfred STEPAN. *Latin American Institutional development: changing military perspectives in Peru and Brazil*. Santa Mónica: Rand, 1971.

EMOL. "Perú rechaza espionaje en embajada chilena". Santiago, 9 de mayo de 2001. 2001. Recuperado de <http://www.emol.com/noticias/internacional/2001/05/09/54434/peru-rechaza-espionaje-en-embajada-chilena.html>.

FERMANDOIS, Joaquín, et al. Generación de Diálogo Chile-Perú/Perú-Chile. Documento 2: Aspectos históricos. 2012.

FERMANDOIS, Joaquín. *Mundo y fin de mundo: Chile en la política mundial, 1900-2004*. Ediciones Universidad Católica de Chile, 2005.

FUENTES, Claudio; MILET, Paz. Bolivia, Chile y Perú ¿Es posible un esquema de seguridad? Análisis de las relaciones exteriores y de seguridad en los 90. BARROS, Raúl. *Bolivia, Chile, Perú: una opción cooperativa*. Bolivia: UDAPEX, 1997.

FUENTES, Cristián. Balance crítico de la política exterior de Chile 1990–2009. *Chile en la Concertación (1990–2010). Una mirada crítica, balance y perspectivas*, Santiago: Friedrich Ebert Stiftung, 2009.

FUENTES, Cristián. Política exterior de Chile (transición, políticas públicas y algo más). *Revista Enfoques*, [S.l.], v. 14, n. 24, p. 203-227, jul. 2016. ISSN 0718-9656. Disponible en: <<http://www.revistaenfoques.cl/index.php/revista-uno/article/view/391>>.

FUNK, Robert L. Chile: segundo tiempo. *Revista de ciencia política (Santiago)*, 2009, vol. 29, no 2, p. 301-326.

GERRING, John. ¿Qué es un estudio de caso y para qué sirve? EN: *Política comparada sobre América Latina: teorías, métodos y tópicos*. Ediciones Universidad Diego Portales, 2015.

GERRING, John. What is a case study and what is it good for? *American political science review*, 2004, vol. 98, no 2, p. 341-354.

GERRING, John. *Case study research: Principles and practices*. Cambridge University Press, 2006.

GONZÁLES, Sergio y Daniel PARODI. *Las historias que nos unen: Episodios positivos en las relaciones peruano-chilenas, siglos XIX y XX*. Lima. RIL editores, 2013.

GÖTZ, Shirley. Liderazgo y política exterior chilena: Una interpretación de los cambios de la política regional en los gobiernos de Lagos y Bachelet. (Tesis de Magíster en Ciencia Política) Pontificia Universidad Católica de Chile. 2010

GUERRA, Hugo, et al. Generación de Diálogo Chile-Perú/Perú-Chile. Documento 6: El rol de los medios de comunicación. Lima. Konrad Adenauer Stiftung. 2013.

GUERRA, Hugo. "Grupo Generación de Dialogo Perú-Chile / Chile-Perú: tres años de construcción de confianza". En *Agenda Internacional*. Año XXI, N° 32, 2014, pp. 127-149

GUTIÉRREZ, Carlos. Concepto de seguridad: Más que fronteras, un tema de supervivencia global. *Revista Estudios Políticos e Militares. Centro de Estudios Estratégicos—Universidad Arcisano*. 2012.

HOLST, Johan y Karen MELANDER. European security and confidence-building measures. *Survival*, 1977, vol. 19, no 4, p. 146-154.

<http://www.iei.uchile.cl/noticias/85162/la-toma-de-decision-de-politica-exterior-cuando-importan-loslideres>

JENKINS-SMITH, Hank y Paul SABATIER. The dynamics of policy-oriented learning. *Policy change and learning: An advocacy coalition approach*, 1993, p. 41-56.

JONES, Charles O. Introduction to the study of public policy. 1970.

KAHHAT, Farid. Las relaciones entre Chile y Perú en el ámbito de la seguridad: entre la cooperación y la desconfianza. *Revista Fuerzas Armadas y Sociedad*, 2006, vol. 20, no 1, p. 3-16.

KAHHAT, Farid; PÉREZ, Jeniffer. La reducción de los conflictos armados tras la Guerra Fría. *Politai*, 2012, vol. 3, no 4, p. 19-27.

KEOHANE, Robert O.; NYE, Joseph S. Interdependence in world politics. *The Theoretical evolution of international political economy: a reader*, 1997, p. 122-132.

KOMPATZKI, Ricardo. "Encuentros y desencuentros en las relaciones chileno-peruanas durante el siglo XX y XXI". *Nuestros vecinos*. Editores: Mario Artaza Rouxel y Paz Milet García. Santiago: RIL editores. 2007. pp. 541-550.

LA REPÚBLICA. "FAP niega haber filtrado micrófonos / Informe de embajada chilena la responsabilizaría". Lima, 11 de mayo de 2001. 2001. Recuperado de: <http://larepublica.pe/politica/322023-fap-niega-haber-filtrado-microfonos-informe-de-embajada-chilena-la-responsabilizaria>.

La Tercera. “Chile congela agenda con Perú y reclama por presencia de militares en la frontera”. Santiago, 4 de noviembre de 2015. 2015. Recuperado de: <http://www.latercera.com/noticia/chile-congela-agenda-con-peru-y-reclama-por-presencia-de-militares-en-la-frontera/>.

LAS AMÉRICAS Y EL MUNDO. Chile, las Américas y el Mundo. Opinión pública y política exterior. Base de datos. 2008. Recuperado de: <https://www.lasamericasyelmundo.cide.edu/chile#>.

LAS AMÉRICAS Y EL MUNDO”. Chile, las Américas y el Mundo. Opinión pública y política exterior. Base de datos. 2014. Recuperado de: <https://www.lasamericasyelmundo.cide.edu/chile#>.

LASCOUMES, Pierre; LE GALÈS, Patrick. *Sociología de la acción pública*. El Colegio de México, Centro de Estudios Demográficos, Urbanos y Ambientales, 2014.

LE DANTEC, Paulina, et al. *Chile y las Operaciones de Paz: estudio comparado de la política exterior de los tres gobiernos concertacionistas: de la reinserción internacional a la participación en Haití*. Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos (ANEPE), 2006.

LOPEZ, Dorotea y Felipe Muñoz. “Chile y Perú. La relación comercial y en inversiones”. EN: *Documento 3: Aspectos económicos y comerciales*. Lima. Konrad Adenauer Stiftung. 2011, p. 13 – 38.

MARES, David y Scott PALMER. *Poder, instituciones y liderazgo en la paz y la guerra: aprendizajes de Perú y Ecuador (1995-1998)*. flacso, 2012.

MASON, Simon JA; SIEGFRIED, Matthias. *Confidence Building Measures (CBMs) in Peace Processes*. Geneva: Humanitarian Dialogue Centre, 2013.

MEARSHEIMER, John J. The future of the American pacifier. *Foreign Affairs*, 2001, p. 46-61.

MCEVOY, Carmen. *Chile en el Perú. La ocupación a través de sus documentos, 1881-1884*, Lima, Fondo Editorial del Congreso del Perú. 2016. 855 pp.

MCEVOY, Carmen. *Guerreros civilizadores: política, sociedad y cultura en Chile durante la Guerra del Pacífico*. Ediciones Universidad Diego Portales, 2011.

MILET, Paz Verónica. Chile-Perú: las raíces de una difícil relación. *Estudios Internacionales*, 2005, p. 59-73.

MILET, Paz. El diálogo regional sobre medidas de confianza mutua. *FASOC*, 1996, vol. 11, p. N1-1. 1996.

MINISTERIO DE DEFENSA DE CHILE 2010. Libro de Defensa Nacional de Chile. Santiago. 2010

MINISTERIO DE DEFENSA DEL PERÚ 2005 Libro Blanco de la Defensa Nacional de Perú. Lima. 2005

### **MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES DE CHILE (MINREL)**

2017 Misión, Objetivos y Valores. Consulta: 26 de enero de 2018. Recuperado de: <https://minrel.gob.cl/mision-objetivos-y-valores-del-ministerio-de-relaciones-exteriores/minrel/2016-10-14/133122.html>.

2017b Dirección de Seguridad Internacional y Humana. Consulta: 26 de enero de 2018. Recuperado de: [https://minrel.gob.cl/minrel/site/edic/base/port/asuntos\\_globales.html](https://minrel.gob.cl/minrel/site/edic/base/port/asuntos_globales.html).

### **MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES DEL PERÚ (MRE)**

2001 Declaración Conjunta de los Ministros de Relaciones Exteriores de Defensa del Perú y Chile. Lima, 9 de setiembre.

2001 Acta de la Primera Reunión del Comité de Seguridad y Defensa Chile-Perú. Santiago, 25 de octubre.

2002 Acta de la II Reunión del Comité de Seguridad y Defensa Chile-Perú (COSEDE). Lima, 26 de marzo.

2004 Acta de la III Reunión del Comité de Seguridad y Defensa Chile-Perú (COSEDE). Lima, 16 de abril.

2005 Declaración Conjunta de los Ministros de Relaciones Exteriores de Defensa del Perú y Chile. Lima, 11 de setiembre.

2006 Declaración Conjunta de los Ministros de Relaciones Exteriores de Defensa del Perú y Chile con ocasión de la III Reunión del Comité Permanente de Consulta y Coordinación Política (2+2). Santiago, 25 de octubre.

2006 Acta de la IV Reunión del Comité de Seguridad y Defensa Chile-Perú (COSEDE). Lima, 13 de octubre.

2010 “Declaración de los Presidentes de la República del Perú, Alan García y de la República de Chile, Sebastián Piñera Echenique”. Lima, 25 de noviembre de 2010

2012 Acta de la V Reunión del Comité de Seguridad y Defensa Chile-Perú (COSEDE). Lima, 16 de noviembre.

2013 Acta de la IV Reunión del Comité 2+2. mayo de 2013.

MONSALVE, Paula. Medidas de Confianza Mutua Chile – Perú ¿Momento para avanzar a las de cuarta generación? Tesina. Academia Diplomática “Andrés Bello”. 2013



MONTOYA, Jorge, et al. Generación de Diálogo Chile-Perú/Perú-Chile. Documento 5: Aspectos de defensa y seguridad. Lima. Konrad Adenauer Stiftung. 2012.

MORGENTHAU, Hans et al. *Política entre las naciones: la lucha por el poder y la paz*. GEL, 1986.

Morris Michael y Millán Victor. “*Confidence- building Measures and International Security*”, New York: Institute for East- West Security Studies. 1987.

NAVARRO, Miguel. “Política exterior y política de defensa: una cercanía esquivada”. EN: Revista Política y Estrategia N° 114 – 2009, pp. 54 – 116.

NOVAK, Fabián y Sandra NAMIHAS. Cooperación en seguridad entre el Perú y sus vecinos: amenazas no tradicionales. Lima. Pontificia Universidad Católica del Perú. Instituto de Estudios Internacionales (IDEI). 2014.

NOVAK, Fabián y Sandra NAMIHAS. *Alianza del Pacífico: situación, perspectivas y propuestas para su consolidación*. Lima. Pontificia Universidad Católica del Perú. Instituto de Estudios Internacionales (IDEI), 2015.

ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS (OEA). Lista Consolidada de las Medidas de Fomento de la Confianza y la Seguridad. 2010. Recuperado de <http://scm.oas.org/pdfs/2010/CP25393.pdf>.

ORTEGÓN, Edgar. *Políticas públicas: Métodos conceptuales y métodos de evaluación*. Universidad Continental, 2015.

PALMA, Hugo. *Confianza, desarme y relaciones internacionales*. Centro Peruano de Estudios Internacionales, 1991.

PALMA, Hugo. *Medidas de confianza recíproca*. Comisión Sudamericana de Paz, 1988.

PALMA, Hugo. *Seguridad: alcances y desafíos*. Centro Peruano de Estudios Internacionales, CEPEI, 2007.

PANFICHI, Aldo y Edith VENERO (Coord.). *La frontera disputada. La ruta a la sentencia de La Haya*. Lima: Fondo Editorial PUCP. 2017.

PARODI, Daniel. Lo que dicen de nosotros. La Guerra del Pacífico en la historiografía y textos escolares chilenos. Lima. Universidad Peruana de Ciencias Aplicadas. 2010.

PARVEX, Guillermo. *Un veterano de tres guerras: recuerdos de José Miguel Varela*. Academia de Historia Militar, 2014.

PERRY, M. La toma de decisión de política exterior: ¿cuándo importan los líderes? F.1 caso de Ricardo Lagos. Visiones Internacionales, 1, 7. 2012  
Recuperado de:

PERU 21. "Chile critica compras secretas en Fuerzas Armadas del Perú". Lima, 3 de noviembre de 2012. 2012. Recuperado de: <https://peru21.pe/politica/chile-critica-compras-secretas-fuerzas-armadas-peru-53112>

PETERS, B. Guy. *Pursuing horizontal management: The politics of public sector coordination*. University Press of Kansas, 2015.

PRADENAS, Daniela. "Del Proceso de construcción de Confianza a las MCM", Centro de Estudios e investigaciones militares; en escenarios actuales, año 12, N°3 noviembre.2007.

RATZEL, Federico, et al. *Antología Geopolítica*. Buenos Aires: Editorial Pleamar, 1975.

REHREN, Alfredo. Medidas de confianza mutua entre Chile y Perú. *Revista de ciencia política (Santiago)*, 2004, vol. 24, no 2. 2004. p. 200-203.

RIVERO, Edgardo, et al. Generación de Diálogo Chile-Perú/Perú-Chile. Documento 4: Aspectos Migratorios. Lima. Konrad Adenauer Stiftung.2012.

ROBLES, José. De la disuasión a la cooperación: dos siglos en la relación Perú-Chile. *Fuerzas Armadas y Sociedad*, 2006, vol. 20, no 1, p. 31-50.

RODRÍGUEZ, José. Historia de dos demandas: Perú y Bolivia contra Chile. *Santiago de Chile, Aguilar: El Mercurio*, 2014.

RODRÍGUEZ, José. *De Charaña a La Haya: Chile entre la aspiración marítima de Bolivia y la demanda marítima del Perú*. La Tercera Ediciones, 2009.

RODRIGUEZ, José. *Las crisis vecinales del gobierno de Lagos*. Sudamericana, 2006.

ROJAS, Francisco (ed.). *Cooperación y seguridad internacional en las Américas*. Editorial Nueva Sociedad, 1999.

ROJAS, Francisco. Las medidas de confianza mutua y de seguridad: perspectivas desde Chile. *Revista Fuerzas Armadas y Sociedad*, 2002, vol. 17, no 1, p. 32-43.

RPP. "Perú y Chile retoman reunión del mecanismo '2+2' después de siete años". Lima, 2 de mayo de 2013. 2013. Recuperado de: <http://rpp.pe/politica/actualidad/peru-y-chile-retoman-reunion-del-mecanismo-2-2-despues-de-siete-anos-noticia-591193>.

SALAZAR, Khiabet. Construyendo una agenda a futuro: una mirada institucional a los mecanismos de cooperación bilateral en materia de seguridad y defensa entre Perú y Chile. Tesis para optar el grado de licenciatura en Ciencia política y Gobierno. Lima. Pontificia Universidad Católica del Perú. 2017.

SAN MARTÍN, Alejandro. «Las medidas de confianza y los procesos de limitación del gasto en armamentos: conceptos generales y su aplicación en América Latina después de Ayacucho» en Estudio Estratégico 1988, Santiago, 1988, p. 82

STEIN, Torsten, et al. Generación de Diálogo Chile-Perú/Perú-Chile. Documento 1: Experiencias de Paz y Buena Vecindad. Lima. Konrad Adenauer Stiftung.2012.

STEIN, Torsten, et al. Generación de Diálogo Chile-Perú/Perú-Chile. Documento 3: Aspectos económicos y comerciales. Lima. Konrad Adenauer Stiftung.2012.

STENS, Luis. Seguridad hemisférica: consideraciones sobre la situación actual del sistema interamericana de seguridad y las MCM. En Informe Anual del Comité Jurídico Interamericano a la Asamblea General. OEA. 55° Período Ordinario de Sesiones, Río de Janeiro, agosto. 1999

SOSA, Paolo. “ECUADOR Y PERÚ: LA LÓGICA INTERNA DETRÁS DE LA PAZ Y LA GUERRA”. En Revista Argumentos, Edición N° 1, Año 8, marzo 2014. Disponible en <http://revistaargumentos.iep.org.pe/articulos/ecuador-y-peru-la-logica-interna-detras-de-la-paz-y-la-guerra/> ISSN 2076-7722

SUBSECRETARIA DE DEFENSA DEL GOBIERNO DE CHILE (SSDEFENSA 2017). División de Relaciones Internacionales. Consulta: 26 de enero de 2018. Recuperado de: [http://www.ssdefensa.cl/division\\_relaciones\\_internacionales.html](http://www.ssdefensa.cl/division_relaciones_internacionales.html).

T13. “La historia del espionaje Chile-Perú: cuatro casos emblemáticos”. Santiago, 19 de febrero de 2015. 2015. Recuperado de: <http://www.t13.cl/noticia/actualidad/politica/internacional/La-historia-del-espionaje-Chile-Peru-cuatro-casos-emblematicos>.

URIARTE, Ana, et al. Generación de Diálogo Chile-Perú/Perú-Chile. Documento 7: Energía, recursos hídricos y medio ambiente. Lima. Konrad Adenauer Stiftung.2013.

VAN KLAVEREN, Alberto. Culturas de política exterior y relaciones vecinales: la búsqueda de la confianza mutua. EN: *Miedo, vigilancia social, alteridad: a 40 años del golpe de Estado en Chile: Actas VII Escuela Chile-Francia, 2013. Santiago, Chile: Universidad de Chile, Cátedra Michel Foucault: Embajada de Francia, 2014. p. 43-64.*

VAN KLAVEREN, Alberto. Entendiendo las políticas exteriores latinoamericanas: modelo para armar. *Estudios Internacionales*, 1992, p. 169-216.

VIDARTE, Oscar. “El diferendo marítimo y la estrategia político-diplomática del Perú”. *La frontera disputada. La ruta a la sentencia de La Haya*. Lima: Fondo Editorial PUCP. 2017.

VIDARTE, Oscar. "Opinión Pública y Política Exterior". Clase del Curso de Política Exterior en el Perú. Realizada en la Facultad de Ciencias Sociales de la Pontificia Universidad Católica del Perú. Lima. 2017.

WALTZ, Kenneth Nea. *Teoría de la política internacional*. Grupo Editor Latinoamericano, 1988.

Wu, X., Ramesh, M., Howlett, M., & Fritzen, S. A. *The public policy primer: Managing the policy process*. Routledge. 2010

ZAPATA, Antonio. De Ancón a La Haya: relaciones diplomáticas entre Chile y el Perú. Generación de Diálogo Chile-Perú/Perú-Chile. Documento 2: Aspectos históricos. 2012, p. 11-29)



## ANEXOS

### ANEXO N°1: Protocolo de Consentimiento Informado

#### **PROTOCOLO DE CONSENTIMIENTO INFORMADO PARA ENTREVISTADOS**

El propósito de este protocolo es brindar a las personas entrevistadas de esta investigación, una explicación clara de la naturaleza de la misma, así como el rol que tienen en el proceso.

La presente investigación es conducida por Gabriel Ignacio Ramos Timaná, único investigador responsable y alumno de Ciencia Política y Gobierno de la Pontificia Universidad Católica del Perú. El presente proyecto tiene como propósito investigar la Confianza Mutua entre Perú y Chile, en otras palabras, aquel conjunto de decisiones y conjunto de secuencia de acciones estatales que determinan un contenido para hacer frente al problema de seguridad entre ambos países, definido políticamente como público.

Para poder llevar a cabo este proyecto se llevarán a cabo entrevistas tanto a los actores chilenos como peruanos. Para lo cual se tienen dos categorías: académicos expertos en el tema y actores directamente involucrados en el proceso de decisión de política pública. La realización de la entrevista se desarrollará en el marco de los principios establecidos en el Reglamento del Comité de Ética para la Investigación con seres humanos y animales que promueve la Pontificia Universidad Católica del Perú.

Como investigador genuinamente preocupado por el bienestar de las personas entrevistadas y, además, como estudiante de ciencia política comprometido con los valores éticos de la investigación en Ciencias Sociales, asumo y me comprometo a lo siguiente:

- 1) Se consultará antes de iniciar la entrevista si es posible y adecuada la grabación de la misma para la persona entrevistada. Si el entrevistado no acepta dicha grabación, en ningún momento se utilizará algún dispositivo para su grabación, respetando la decisión del entrevistado.
- 2) Se respetará la autonomía de la persona entrevistada que participará en la investigación haciendo uso del presente protocolo de consentimiento informado. La persona entrevistada y el investigador firmarán este, para garantizar el compromiso del mismo.
- 3) Se respetará el derecho a la confidencialidad y privacidad, protegiendo la información brindada por la persona entrevistada. Esta información solo será almacenada por el investigador y no será publicada o difundida a otras personas. Así, se garantizará la confidencialidad tratándose de temas que involucra información de dos Estados.
- 4) Se garantiza la neutralidad del investigador para tratar de manera justa y equitativa a la persona entrevistada, ya que el tema corresponde a un tema álgido en la dinámica peruano-chilena.
- 5) Antes de cualquier tipo de publicación de la investigación que involucre la difusión de la información brindada por la persona entrevistada, se garantizará la devolución de

los resultados mediante la consulta de conformidad frente a la información por publicar.

- 6) De no ser posible otra comunicación con la persona entrevistada para efectuar la devolución de la información a difundir, en todo momento se garantizará la transparencia y veracidad del uso de la información dentro de contexto, sin manipulación alguna ni uso indebido, garantizando el ejercicio de los principios éticos.

Esta investigación está comprometida con los principios éticos de la administración pública, por lo cual se respetará en todo momento la integridad de la persona e información que corresponda dentro y fuera de su ejercicio de la función pública.

Si tuviera alguna duda con relación al desarrollo del proyecto, usted es libre de formular las preguntas que considere pertinentes. Además, puede finalizar su participación en cualquier momento del estudio sin que esto represente algún perjuicio para usted. Si se sintiera incómodo o incómoda, frente a alguna de las preguntas, puede ponerlo en conocimiento de la persona a cargo de la investigación y abstenerse de responder.

Muchas gracias por su participación.

---

Yo, \_\_\_\_\_ doy mi consentimiento para participar en el estudio y soy consciente de que mi participación es enteramente voluntaria.

He recibido información en forma verbal sobre el proyecto de investigación y he leído la información escrita adjunta. He tenido la oportunidad de discutir sobre el estudio y hacer preguntas.

Al firmar este protocolo estoy de acuerdo con que mis datos personales e información vertida en la entrevista, podrían ser usados según lo descrito en la hoja de información que detalla la investigación en la que estoy participando.

Entiendo que puedo finalizar mi participación en el estudio en cualquier momento, sin que esto represente algún perjuicio para mí.

Entiendo que recibiré una copia de este formulario de consentimiento e información del estudio y que puedo pedir información sobre los resultados de este estudio cuando este haya concluido. Así como la devolución de resultados que involucre la información vertida en la entrevista, antes de cualquier tipo de publicación o difusión. Para esto, puedo comunicarme con **Gabriel Ignacio Ramos Timaná** al correo [gabriel.ramos@pucp.pe](mailto:gabriel.ramos@pucp.pe) o al teléfono **993857573**.

---

Nombre completo de (de la) participante

Firma

Fecha

Nombre del Investigador responsable

Firma

Fecha

ANEXO N°2: Lista de entrevistados y entrevistadas

<b>N</b>	<b>Nombre</b>	<b>Institución</b>	<b>Duración (min)</b>
<b>Chile</b>			
1	Cristian Fuentes	M. Defensa Nacional	45
2	Ricardo Neeb	Ex Jefe de Contrainteligencia	32
3	Roberto Arancibia	General del Ejército en retiro	1 h 15 min
4	Rodríguez Elizondo	Experto en Perú – Chile - Bolivia	1 h 25 min
5	Sergio Bitar	Político chileno – Experto en Perú	40
6	Paz Milet	Experta – Generación de Diálogo - IEI	1 h
7	Juan Pablo Rosso	M. Relaciones Exteriores	58
8	Miguel Navarro	Experto en Defensa - ANEPE	40
9	Cristian Garay	Experto en Defensa - IEA	1h 15 min
10	Juan Emilio Cheyre	Comandante en jefe del Ejército de Chile	35
11	Joaquín Fermandois	Experto Política Exterior Chilena	48
12	Alberto Van Klaveren	M. Relaciones Exteriores	52
13	Carlos Mena	M. Defensa Nacional	45
14	Daniela Sepúlveda	M. Defensa Nacional	45
15	Alfonso Néspolo	M. Relaciones Exteriores	58
16	Andrés Villar	M. Defensa Nacional	53
17	Jorge Riquelme	M. Relaciones Exteriores	1h
18	Alfredo Rehen	Cientista Político - UC	35
19	Roberto Durán	Experto en Defensa -UC	32
20	Gilberto Aranda	Experto en Perú - IEI	40
<b>Perú</b>			
21	Eduardo Zeballos	Embajada de Perú en Chile	Conversación Informal
22	Alejandro Neyra	Embajada de Perú en Chile	Conversación Informal
23	Jorge Moscoso	Ex Jefe del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas	45
24	Oscar Vidarte Arévalo	Pontificia Universidad Católica del Perú	35
25	Hugo Palma	Embajador en Retiro. Experto en Fomento de la Confianza	Tres asesorías
26	Sergio Oliver Valencia	Cancillería Peruana	32
27	Fabian Novak	Instituto de Relaciones Internacionales de la Pontificia	35

		Universidad Católica del Perú	
--	--	-------------------------------	--

