

# Las relaciones bilaterales Argentina-Chile. El impacto del contexto democrático<sup>1</sup> y el incremento de contactos subnacionales

Miryam Colacrai \*

## Resumen

Este trabajo analiza, a través de variables fundamentalmente políticas, la evolución experimentada por la relación bilateral Argentina-Chile que, habiendo producido un salto cualitativo en la década del noventa, puede caracterizársela como de excepcionalidad positiva. Asigna especial relevancia a la existencia de un contexto democrático para que dichas relaciones se construyan, a la práctica de la "Diplomacia Presidencial", a la búsqueda de una relación que se piense en términos de alianza estratégica y al prolífico trabajo de actores subnacionales que vinculan crecientemente a los dos países.

**Palabras clave:** Relaciones Bilaterales Argentina-Chile. Paz interdemocrática. Diplomacia Presidencial. Alianza estratégica. Actores subnacionales.

## Abstract

[Argentina-Chile Bilateral Relations. The Impact of Democratic Context and the rise of under-national connexions]

This article examines the progress in the argentine-chilean relationship focusing especially in political variables. It recognizes that these bilateral relations may be characterized as exceptional and positive, taking into account the "qualitative jump" reached during the 90's.

It gives relevance to the existence of a democratic context stimulating the development and construction of this renewed relationship. Besides that, the paper underlines the important steps in "Presidential Diplomacy and the searching for a "strategic alliance" between Argentina and Chile. At the same time, it suggests that sub-national governments have enhanced remarkable engagements from both sides.

**Key words:** Bilateral relations Argentina-Chile. Inter-democratic Peace. Presidential Diplomacy. Strategic Alliance. Sub-national actors.

\* Investigadora de CONICET. Profesora de la Universidad Nacional de Rosario.

<sup>1</sup> Una primera aproximación a este tema fue presentado por la autora en el VIº Congreso Nacional sobre Democracia, Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales (UNR), realizado en Rosario (Argentina) del 19 al 22 de octubre de 2004, bajo el título: "Las Relaciones bilaterales Argentina-Chile. La democracia sí importa".

Este trabajo fue presentado el 15 de febrero de 2006, antes de que se produjera el cambio de gobierno en Chile.

## 1. Consideraciones de partida

La relación bilateral argentino-chilena en el transcurso de los últimos quince años –es decir, desde el preciso momento en que ambos países se encontraron simultáneamente administrados por gobiernos constitucionales (1990)–, se ha desarrollado en un marco al que cabría considerar de *excepcionalidad positiva*.

Los pasos e hitos sustantivos en la construcción de la misma se evidencian en cuestiones como la solución de todos los litigios fronterizos, el establecimiento de un plan de integración física, el aumento de las inversiones recíprocas, el desarrollo de medidas de confianza mutua, la realización de ejercicios militares conjuntos, la participación en operaciones de mantenimiento de la paz y la adopción de una metodología elaborada por la CEPAL para la homologación y transparencia del gasto militar, entre otros. Muestran también un carácter excepcional los múltiples vínculos a escala subnacional entre provincias y regiones de ambos países.

Además, la ampliación del intercambio cultural y académico y las diferentes vías empeñadas para la construcción de una institucionalidad para la cooperación, dan cuenta del afianzamiento de las “relaciones vecinales”, en un contexto democrático.

Los pilares sobre los que se asienta esta relación corresponden a la agenda política en un sentido amplio, la cual sirve de sustento para el resto de los vínculos en diferentes áreas de cuestiones. El marco de coincidencias tiene que ver particularmente con el compromiso con la democracia, el respeto por los derechos humanos, el estado de derecho, el pluralismo político y la solución pacífica de controversias. Todos ellos han contribuido a perfilar la “nueva cara” de la relación bilateral, a la vez que constituyen factores que estimulan el compromiso con la profundización de los vínculos ya establecidos.

Los valores compartidos han quedado claramente expresados en el *Protocolo de Ushuaia sobre Compromiso Democrático en el MERCOSUR, la República de Bolivia y la República de Chile*, suscripto en dicha ciudad argentina el 24 de julio de 1998<sup>2</sup>, sobre la base de la Declaración Presidencial sobre Compromiso Democrático en el MERCOSUR y el Protocolo de adhesión a esa Declaración por las Repúblicas de Bolivia y Chile, ambos adoptados el 25 de junio de 1996 en Potrero de Los Funes, Provincia de San Luis, República Argentina.<sup>3</sup> La Declaración de Potrero de los Funes y la participación de Chile en los Mecanismos de Consulta y Concertación Política del MERCOSUR, así como la adhesión a la cláusula democrática de la Organización de los Estados Americanos (OEA).

---

2 Puede consultarse su texto en <http://www.cpcmercosur.gov.ar/Notasociado/Nota5.htm>

3 Los documentos citados se encuentran disponibles en: [http://www.merco-sur.net/documentos/compromiso\\_democratico.htm](http://www.merco-sur.net/documentos/compromiso_democratico.htm)

Por otra parte, existen numerosos canales que posibilitan el intercambio de información y coordinación de los objetivos e intereses que se desarrollan a través de 28 Comisiones y Grupos de Trabajo binacionales, del Sistema Permanente de Consultas Políticas de Alto Nivel, de la Comisión Parlamentaria Conjunta, de un renovado sistema de consultas entre las Cancillerías, entre otros.

A su vez, *las Cumbres Presidenciales anuales constituyen una instancia de concertación de innegable relevancia para el afianzamiento de la relación bilateral*. En ellas, se expresan a través de una Declaración Presidencial Conjunta los más importantes acuerdos y compromisos logrados. A partir de ellos, se establecen a modo de guía o programa, las acciones a concretarse por diferentes instancias específicas como Ministerios, Secretarías y ámbitos más focalizados de la administración gubernamental.

De modo particular, merece señalarse el acercamiento sin precedentes que se ha venido dando entre las Fuerzas Armadas de ambos países, tanto por medio del diálogo entre sus altos mandos como por la adopción de medidas de confianza mutua.

Si se analizan declaraciones y diálogos mantenidos entre las máximas autoridades de ambos países, como así también en instancias ministeriales y a nivel de representantes diplomáticos, aparece reiteradamente el propósito de establecer una *alianza estratégica* que trascienda las relaciones económicas y la *construcción de una relación preferencial*. Asimismo, el sinnúmero de vínculos, tanto gubernamentales como transnacionales, entre actores subnacionales y representantes de la sociedad civil dan cuenta de la “densidad” que ha cobrado la relación argentino-chilena. Esto hace que no pueda entenderse el estrechamiento de la relación bilateral si no se pondera convenientemente el estímulo proveniente de estos nuevos actores.

Para rastrear el origen del progresivo mejoramiento de la “complicada relación” que habían experimentado Argentina y Chile, es necesario retrotraerse a los pasos iniciales dados durante el gobierno del presidente Raúl Alfonsín en Argentina, a mediados de los ochenta. Y sumar a ello la decisión efectiva de considerar a Chile como actor de una relación prioritaria durante la administración de Carlos Menem, en la década de los noventa.

La trayectoria que ha tenido esta relación bilateral y la dirección que puede tomar en el futuro, estimula una lectura teórica, auxiliándonos con los nuevos aportes que provienen del “constructivismo”. Desde esa perspectiva contaremos con más elementos para entender cómo se van gestando ideas e intereses -en tanto construcción social- involucrando la interacción entre agentes y estructuras e incorporando en el análisis la visión del otro.

## 2. Un recorrido por la historia reciente: ejercicio necesario para detectar importantes cambios

Las relaciones argentino-chilenas en épocas de los gobiernos militares tuvieron un fuerte tono confrontativo, lo cual condujo, en gran medida, al diseño y actualización de doctrinas geopolíticas que siempre vieron al “vecino” como un adversario dispuesto a ganarle al otro en un juego de suma cero. Aquí cabe reconocer que dichas visiones geopolíticas de “oposición” planteaban dilemas y controversias. Tuvieron un fuerte impacto en la naturaleza de las relaciones sudamericanas que se desarrollaron dentro del dilema de la seguridad, un diseño en espiral que fomenta la adquisición de más y más armamento para equilibrar al otro.

Específicamente, el tipo de vínculos argentino-chilenos de esa época podrían ser encuadrados conceptualmente en el denominado “equilibrio de la amenaza” (Walt, 1987), donde vale más la intención o amenaza percibida con relación al poder del otro que el uso real que se haga de él.

Hacia fines de 1983, con la llegada de Raúl Alfonsín a la presidencia de la Argentina, se fijó como uno de los objetivos prioritarios modificar aquellas cuestiones y percepciones que habían abonado la mala imagen internacional que tenía el país como consecuencia de los años de gobierno militar.

Uno de los mayores desafíos estaba ubicado en el escenario contiguo, es decir, específicamente en la relación con Chile, y de modo superlativo –por encima de otras cuestiones– aparecía el problema del Canal Beagle, que requería un tratamiento especial. Este conflicto casi había conducido en 1978 al enfrentamiento armado entre los gobiernos de facto de Argentina y Chile. Su resolución pacífica sobrevendría con la firma del Tratado de Paz y Amistad de 1984, alcanzado por los buenos oficios de Su Santidad Juan Pablo II. Ese tratado, ya en su Preámbulo, esbozaba en alguna medida la proyección que tendría la nueva relación, en términos de intensificación de la cooperación económica y la integración física entre ambos países. En esa dirección, se creaba con carácter permanente una “Comisión Binacional Argentino-Chilena de Cooperación Económica e Integración Física”. De todos modos, el tipo de vínculo que se planteaba entre ambos estados –en la medida que subsistía en Chile un gobierno militar– era de una “coexistencia distanciada”. En esos términos se refiere acertadamente Klaus Bodemer<sup>4</sup>, sobre todo por el hecho de que un gobierno democrático del otro lado de la frontera, que mantenía excelentes relaciones con exiliados y brindaba espacio para la discusión académica y crítica respecto del gobierno de Augusto Pinochet, era percibido como una amenaza.

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

Sin duda, estos son datos a tener en cuenta en los flujos y reflujos de la relación bilateral, dado que ella se ha caracterizado por no ser de las más fáciles en el escenario sudamericano.

### **3. El nuevo marco de la relación dentro de un contexto democrático: el salto cualitativo en las relaciones políticas de la Argentina y Chile en los noventa y sus proyecciones posteriores**

La existencia de un contexto democrático y el reconocimiento recíproco de la institucionalidad en cada país, constituyeron factores propicios para que la relación comenzara a construirse en clave de mutua confianza. De ese modo quedaba excluido el recurso al uso de la violencia como un medio para resolver presentes y eventuales conflictos de intereses entre las partes.

Durante los dos primeros años de la relación “interdemocrática” entre la Argentina y Chile, los avances producidos fueron muy importantes. Estos se jalónaron a partir de la primera reunión entre los presidentes Carlos Menem y Patricio Aylwin, en Santiago, entre los días 27 y 29 de agosto de 1990. Se inauguraba de este modo una mecánica de “diplomacia presidencial” que tenía como fundamento, del lado argentino, la fuerte apuesta a una relación preferencial con Chile y, del lado chileno, la readmisión del país en el escenario internacional y cierta selectividad en el despliegue de las relaciones vecinales.

Así, el 29 de agosto de 1990, los mandatarios firmaron una “Declaración Conjunta”, por la cual se instruía a los Presidentes de la Comisión Mixta de Límites (COMIX) para que prepararan un detallado informe conjunto sobre las cuestiones aún pendientes con relación a la demarcación del límite internacional.<sup>5</sup>

Si se reconoce que, en gran medida, las relaciones bilaterales tuvieron tradicionalmente un alto “componente territorial”, exacerbado de uno y otro lado según diferentes momentos históricos, el compromiso asumido implicaba dar un giro significativo y expresaba la voluntad política de ofrecer un “nuevo marco” para la cooperación, apuntando al mayor entendimiento entre los dos países.

De igual modo, la facilitación fronteriza e integración física ocupó una buena parte de la relación bilateral, promoviéndose la conformación de nuevos “Comités de Frontera”. A los ya existentes del Cristo Redentor y de la Región Austral, venían a sumarse a partir del 23 de agosto de 1991 los Comités NOA-Norte Grande (en Antofagasta) y Región de los Lagos (en San Carlos de

---

<sup>5</sup> El Informe, presentado en cumplimiento de ese mandato, fue aprobado en la sesión extraordinaria de la Comisión Mixta de Límites celebrada el 10 de septiembre de 1990. Se labró entonces el Acta N° 132, Anexo 2, donde se identificaron los 24 sectores pendientes.

Bariloche), en el convencimiento de que éstos constituyen un instrumento eficiente para la integración sub-regional y fronteriza entre ambos países.

La cooperación en temas antárticos –impensable unos años atrás– comenzó a ser objeto de tratamiento en reuniones bilaterales, y proyectó implementar una amplia gama de actividades científicas y de coordinación entre ambos países, particularmente en la elaboración del régimen para la Protección del Medio Ambiente Antártico. También se fue avanzando, desde 1992, en el apoyo a la postulación argentina para alojar en Buenos Aires a la Sede de la Secretaría del Tratado Antártico, cuya decisión fue adoptada en el año 2001, contando siempre con el apoyo chileno.

La profundización que comienza a experimentar esta relación bilateral ofrece ribetes interesantes a ser considerados desde la óptica de la “paz interdemocrática”. (Doyle, 1983; Zakaria, 1998)

Asimismo se institucionalizaron diversos mecanismos especialmente diseñados para *favorecer el diálogo y la concertación en el plano político*.

En ese marco, la creación de la *Comisión Parlamentaria Conjunta Argentino-Chilena* del 1º de agosto de 1991 contribuyó a calificar el perfil político de la relación, reconociendo la labor parlamentaria como eje del sistema democrático y como un factor del fortalecimiento de los vínculos bilaterales. Y reforzando lo anterior, entre 1994 y 1995, se producen otros acuerdos relativos a *Mecanismo de Consulta* y la institucionalización de un *Sistema de Información y Consulta permanente entre las Cancillerías*. Esta práctica se había desarrollado en diferentes niveles durante esos años y, a partir de ese momento, quedaba consolidado como un espacio para coordinar cuestiones tanto de la agenda bilateral como del ámbito regional e internacional. A ello vendría a sumarse, en 1996, el Acuerdo de Cooperación entre las Academias Diplomáticas de ambos países.

Sin desconocer el sinnúmero de acuerdos que favorecieron la relación bilateral (en materia ambiental, científico-tecnológica, energética, comercial, cuestiones de defensa y seguridad y relativas a las FFAA<sup>6</sup> y al Tratado sobre

6 En este último punto quedan comprendidos: Ejercicios Combinados entre las Armadas y Fuerzas Aéreas de Chile y Argentina, a los cuales se sumarían luego los Ejércitos de ambos países; Acuerdo sobre Coproducción de Unidades Navales, firmado en 1999, por el cual se impulsaría el desarrollo de la industria naval y la complementación de las capacidades tecnológicas de ambos países. Asimismo, este instrumento ha permitido que en Chile (Talcahuano) se trabajara en la modernización del buque de guerra argentino “Hércules”. También la adopción de una Metodología estandarizada común para la medición de los gastos de la defensa, que constituye un proyecto en ejecución con apoyo de la CEPAL. Otro hecho importante lo constituye la publicación de sendos Libros de la Defensa (o libros blancos); en Chile se concretó en 1997 y en la Argentina en 1999. Se hicieron anuncios sobre desminado en la frontera, en el marco del III Encuentro de Ministros de Relaciones Exteriores y de Defensa (Conocidas como 2+2). Otro hecho de relevancia son las Reuniones de la Comisión Permanente de Seguridad (COMPERSEG), que suman quince hasta el momento.

Integración y Complementación Minera<sup>7</sup>), vale la pena recordar especialmente el proceso de negociación y la firma del *Tratado sobre Hielos Continentales* en 1998, donde además de la voluntad de las respectivas Cancillerías fue notoria la acción parlamentaria.

Puede sostenerse que con aquél tratado se produjo un punto de inflexión en la *búsqueda de consensos*, ya que de ambos lados se trabajó acercando posiciones y al interior de cada uno de los países se intentó construir una política de estado alrededor de este tema, a partir de un diálogo maduro entre los diversos sectores.

El 16 de diciembre de 1998 fue suscripto el Tratado y el 2 de junio de 1999 los Parlamentos Argentino y Chileno, lo ratificaron de modo simultáneo.

#### 4. Avances en los temas que pueden proporcionar un “cambio de cultura en la mirada al otro”

Al cuadro de esta *agenda positiva* que empezaba a crearse con los temas ya señalados, se agregaron progresivamente acuerdos en áreas de la educación, la ciencia y la cultura, apuntando a la promoción de valores comunes. Se asignó prioridad al trabajo sobre compatibilización de los contenidos en los textos educativos, en historia y geografía regional, ya que la existencia de diferencias conceptuales marcadas fueron interpretadas como potenciales generadoras de conflictos. Esta preocupación constituye, también, un tema de agenda en las reuniones del MERCOSUR educativo.

Como muy acertadamente ha señalado Finocchio (2002), la enseñanza de la historia y la geografía aporta a la visión de sí mismo y a la visión sobre los otros; esto es, a la representación sobre el propio país y a la mirada sobre los países vecinos. Los estereotipos encarnados en estas figuras –uno mismo y el otro– son definitorios a la hora de facilitar o bloquear la predisposición a la integración. En ese sentido, merecen destacarse la firma del Acta de Cultura para la Integración, el 26 de abril de 1996, que se complementó con un acuerdo suscripto entre los Rectores de la Universidad de Buenos Aires y la Universidad de Chile.<sup>8</sup> Se prevé que en el 2006 pueda presentarse un texto único de Historia y Geografía.

Asimismo, los contactos entre sectores educativos y culturales, entre los que se cuenta particularmente a las universidades y las áreas de ciencia y tecnolo-

---

7 El mismo fue suscripto en diciembre de 1997 y el canje de los instrumentos de ratificación recién fue posible en diciembre de 2000 (*a posteriori* de la ratificación por ambos congresos del acuerdo sobre Hielos Continentales). En 2004 se aprobó el Protocolo.

8 Algunos documentos y avances quedaron condensados en “La visión argentino-chilena sobre el país vecino en el sistema escolar. Diagnóstico y perspectivas” (1998), bajo la codirección de Luis Alberto Romero y Manuel Antonio Garretón, y fueron el resultado de un acuerdo entre las Universidades de Chile y de Buenos Aires y del apoyo brindado por la Fundación Antorchas y la Embajada de Chile en la Argentina.



gía, han tendido nuevos puentes en la relación bilateral. Convendría remarcar, al respecto, el encuentro de universidades chilenas y argentinas, organizado por la Embajada Argentina en Chile el 18 de mayo de 2004, cuyo propósito fundamental –señalado por el Embajador Carlos Abihaggle– fue favorecer todo tipo de intercambios académicos y avanzar en iniciativas de doble titulación<sup>9</sup>. Con ese mismo propósito se trabajó en la Reunión de la Comisión Bilateral de Expertos en Educación Superior, llevada a cabo en Buenos Aires los días 12 y 13 de octubre de 2005. En tanto, el 10 de noviembre, organizado por la Embajada Argentina en Santiago, se concretó el Segundo Encuentro Universitario Argentino-Chileno. También debe recordarse que las Primeras Jornadas de Ciencia y Tecnología entre la República Argentina y la República de Chile, que congregaron en Santiago (del 6 al 9 de septiembre de 2004) a representantes del Conicet (Argentina) y el Conycit (Chile) han arrojado resultados muy promisorios por la diversidad de temáticas y el espíritu de colaboración en proyectos de investigación que allí se discutieron. Precisamente estos nuevos puentes culturales, educativos y científicos, deben ser considerados por sus efectos positivos a largo plazo.

### **5. Momentos de rutina y de crisis en los últimos cinco años de la relación bilateral. La relevancia de las acciones presidenciales en ambos países**

La primera visita de Estado que realizara el 19 de mayo de 2000 a Buenos Aires el Presidente Ricardo Lagos, secundado por una importante delegación parlamentaria, representantes de la Justicia y del sector empresarial, fue objeto de una significativa acogida en el Congreso de la Nación, y se distinguió al primer mandatario trasandino con el título de Doctor Honoris Causa por la Universidad de Buenos Aires.

Una nueva ocasión de acercamiento entre los Presidentes De la Rúa y Lagos fue en el marco de la 42<sup>o</sup> Asamblea Anual de Gobernadores del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), que tuvo lugar en Santiago de Chile, el 19 de marzo de 2001. En un “comunicado conjunto” ratificaron el carácter de aliados estratégicos y su compromiso por abogar en pos de la profundización de las relaciones bilaterales. Subrayaron realizaciones y proyectos entre los cuales se destacan los trabajos de las diferentes Comisiones de Integración, los relativos a Controles Integrados de Frontera y la particular atención asignada a los temas de infraestructura, y manifestaron su gran satisfacción por la entrada en vigor del Tratado de

---

<sup>9</sup> Asistieron las universidades de Viña del Mar, Mayor, de Magallanes, de Los Andes, de Talca, de La Serena, del Desarrollo, de Valparaíso, USACH y Católica de Chile. En tanto, por la Argentina concurren las universidades Nacional de Cuyo, de Belgrano, Nacional de Rosario, Nacional del Comahue, Católica de Cuyo, Nacional de San Juan, de Congreso, Nacional de Córdoba y Nacional de Tucumán.



Integración y Complementación Minera el 20 de diciembre de 2000. Podría decirse que estos avances ratificaban la relevancia del giro significativo dado durante los noventa, y venían a profundizar e implementar las decisiones tomadas, dando continuidad a las relaciones bilaterales.

Con posterioridad a los acontecimientos de diciembre de 2001 en la Argentina, que provocaron una inexplicable sucesión de “virtuales presidentes” y arrojaron como medida más llamativa la declaración del país en *default*, asumía el Ejecutivo Eduardo Duhalde. Como parte de la dinámica bilateral de reuniones cumbres, el presidente argentino visitó oficialmente Santiago de Chile el 29 de octubre de 2002. Ambos mandatarios realzaron algunos temas puntuales en la tradicional Declaración Conjunta. Dieron relevancia a la puesta en marcha de sistemas integrados de control fronterizo –en primera instancia el Sistema de Cristo Redentor, para continuar progresivamente con los pasos Integración Austral, Jama, Cardenal Samoré y San Sebastián–, señalaron el trabajo técnico sobre cuencas priorizadas y la futura elaboración de un Atlas sobre Recursos Hídricos Compartidos, además de diversos temas de infraestructura, incluido un estudio de pre-factibilidad para el sector fronterizo del paso Agua Negra.

Si las cuestiones anteriores pueden ser ponderadas como parte de la agenda más rutinaria, también aparecieron aspectos vinculados a la compleja situación económica regional y a la necesidad de una acción eficiente por parte de los organismos financieros internacionales. Obviamente, esto venía a significar un espaldarazo para la Argentina en sus difíciles negociaciones con el Fondo Monetario Internacional (FMI). Dicho apoyo debe reconocerse a la gestión del Presidente Lagos, el cual también se evidenció en las actividades que llevó a cabo el senador chileno Alejandro Foxley ante el Congreso de los Estados Unidos y el FMI<sup>10</sup>.

La presidencia del Dr. Néstor Kirchner en la Argentina inaugura, el 25 de mayo de 2003, una etapa en la cual la política exterior no aparece como el área de las políticas públicas a la que se asigne prioridad. No obstante ello, hay un racimo de relaciones bilaterales a las que se considera relevantes. Podría afirmarse, siguiendo a Morales Solá, que “Estados Unidos, España, Brasil y Chile, constituyen los escenarios más relevantes”<sup>11</sup>.

La práctica de la diplomacia presidencial con Chile exhibe rasgos de continuidad con las administraciones anteriores, apuntando a lograr una serie de consensos sobre temas políticos, comerciales, ambientales y de infraestructura. En ese marco, durante la visita del Presidente Lagos a la Argentina los días 28 y 29 de agosto de 2003, fueron suscriptos diversos instrumentos bilaterales. Entre ellos, cabe mencionar: la Carta del Futuro para la Integración Informática entre la

---

10 Ver *La Nación*, Buenos Aires, 13 de abril de 2002.

11 MORALES SOLÁ, Joaquín, “La política exterior en medio de la campaña”, *La Nación*, 12 de junio de 2005.

República Argentina y la República de Chile, la Declaración Presidencial Conjunta sobre Libre Circulación de Personas, el Memorandum de Entendimiento para la Integración y Cooperación de las juventudes de ambos países, y la Declaración de El Calafate sobre Cambio Climático y Capa de Ozono, suscrita en dicha ciudad. La importancia de esta última reside en haber focalizado los diferentes fenómenos climáticos y de la capa de ozono en las zonas patagónicas y la Antártida, así como en la coincidencia de los mandatarios sobre la aprobación por ambos países del Protocolo de Kyoto, debiéndose remarcar que se hizo un fuerte llamado a que otros estados también adhirieran a este importante compromiso ambiental.

Otras dos importantes señales en el marco de la relación política fueron las relativas a la celebración, en marzo de 2004, del Centenario de la Inauguración del Monumento al Cristo Redentor, y la propuesta de constituir una Comisión Binacional que lleve adelante todas las actividades requeridas para una conmemoración conjunta del Bicentenario de la Independencia en 2010.

Este clima de cordialidad predominante en la relación, vendría a sufrir un revés muy importante al producirse una serie de incidentes que combinaron de modo confuso agendas de seguridad, desarrollo, interés nacional y responsabilidad por parte de los funcionarios. También pusieron en el tapete la persistencia de algunos comportamientos característicos de lo que he llamado “vieja política”<sup>12</sup>. En primer lugar merece recordarse el *affaire* del Consulado argentino en Punta Arenas (14 de noviembre de 2003) cuando fueron descubiertas personas del servicio de inteligencia de Chile<sup>13</sup>. A este hecho hubo una respuesta inmediata por parte del gobierno chileno, quien dio de baja al jefe de unidad de la zona y, a su vez, el Comandante en Jefe de la Región Austral renunció a su cargo.

Otro momento de cierta tensión se experimentó al producirse una sucesión de declaraciones cruzadas entre funcionarios argentinos y chilenos motivadas por el artículo “Nuestros vecinos argentinos”, escrito casi en medio de la *crisis del gas* en el Diario El Mercurio por Ignacio Walker, ahora desempeñándose como Ministro de Relaciones Exteriores. Allí se hacían fuertes críticas al partido justicialista argentino y a una inclinación populista del presidente argentino. El *impasse* fue superado luego de diversas gestiones realizadas por la ex canciller Soledad Alvear, el entonces Ministro del Interior José Miguel Insulza, el recién llegado embajador de Chile en Argentina Luis Maira Aguirre y, del lado argentino, el can-

12 Ver “La relación bilateral Argentina-Chile: el tránsito por un camino de grandes encuentros y desencuentros puntuales” (trabajo en colaboración), entregado para su publicación en la obra del Centro de Estudios en Relaciones Internacionales de Rosario, CERIR, *La Política Exterior de Kirchner*. (fecha probable de edición marzo-abril de 2006).

13 El entonces embajador de Chile en la Argentina, Juan Gabriel Valdés, sostuvo que ese hecho manifestaba “resabios de rivalidades anacrónicas”. Entrevista en Suplemento *Enfoques*, *La Nación*, Buenos Aires, 25 de enero de 2004.

ciller Rafael Bielsa y el Ministro Aníbal Fernández, entre otros. Todos ellos intentaron poner paños fríos para distender la relación argentino-chilena que ya había sufrido algunos inconvenientes meses atrás, como consecuencia de la cuestión del gas. Precisamente, en este ámbito de cuestiones que se vincula sobre todo con el desarrollo y la actividad industrial, pero que bien pueden tener una interpretación con “connotaciones estratégicas” (y así lo hicieron notar algunos sectores más duros de la oposición trasandina), se vio particularmente afectada la relación argentino-chilena.

A fines de marzo de 2004, el gobierno argentino decidió reducir sus volúmenes de exportación de gas natural a la República de Chile, por necesidades de consumo interno.

Con esa medida, quedaba virtualmente en falta el cumplimiento de los compromisos internacionales asumidos en el marco del Protocolo sobre normas que regulan la Interconexión Gasífera y el suministro de gas natural entre ambos países, suscrito en 1995. Esto también trajo consecuencias internas en la Argentina, a tal punto que la provincia de Neuquén, importante proveedor de gas a Chile, se manifestaba totalmente en contra de esa medida ya que ello también afectaba a sus propios intereses y al cobro de regalías.

Finalmente, el 24 de abril de 2004 los Cancilleres de la Argentina y Chile acordaron conformar un Grupo de Trabajo Binacional *ad hoc*, con el propósito de “alcanzar una visión compartida sobre la situación energética y trabajar en conjunto en esta materia, para estudiar medidas para la solución de los problemas que enfrentamos y buscar fórmulas para prever el normal abastecimiento para ambos países”.<sup>14</sup>

Un rápido recorrido por los hechos producidos entre fines de 2003 y buena parte del 2004, deja entrever que hubo flujos y reflujos en la relación. No obstante ello, la predisposición política y pragmatismo de ambas partes emerge como un dato no menor al caracterizar este tramo de la relación bilateral.

El 14 de marzo de 2005, el presidente Néstor Kirchner -acompañado de una importante comitiva que incluía buena parte de su gabinete- realizó una visita de estado a Chile, después de haberla cancelado en tres oportunidades a raíz de las complicaciones del año anterior. La agenda que habían acordado previamente Kirchner y Lagos se articulaba en torno a tres ejes principales: firmar varios acuerdos sobre educación y lucha contra el narcotráfico, *desgasificar* la relación bilateral remarcando el carácter de socios estratégicos y compensar el costo político que Ricardo Lagos tuvo que enfrentar por los recortes en las ventas argentinas de gas a su país.

---

<sup>14</sup> Chile y Argentina constituyen un grupo de trabajo para abordar temas energéticos, Comunicado de Prensa Conjunto, 24 de abril de 2004.

Los temas “de rutina” fueron avanzando casi inercialmente, como queda evidenciado en la firma del Convenio sobre intercambio de Información de antecedentes penales por delitos de tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias psicotrópicas y lavado de activos asociado a este tipo de delitos, el Protocolo Adicional al Convenio de Cooperación Cultural entre la República de Chile y la República Argentina del 10 de abril de 1995, el reconocimiento Mutuo de Certificados, Títulos y Grados Académicos de Educación Superior (que irá incorporando progresivamente a distintas carreras<sup>15</sup>), el Canje de Notas para el establecimiento de un grupo de trabajo con el propósito de enfatizar el estudio de contenidos de aprendizaje que promuevan una cultura de paz y de integración entre Argentina y Chile, el Convenio de Colaboración entre el Consejo Nacional de la Cultura y las Artes de la República de Chile y el Instituto Nacional de Cine y Artes Audiovisuales de la República Argentina, entre otros.<sup>16</sup>

Los primeros mandatarios de Argentina y Chile procuraron *desgasificar* la relación, esto es, revalorizar numerosos aspectos del vínculo y no limitarlo o encerrarlo alrededor de la problemática del gas. En esa dirección Kirchner y Lagos abordaron numerosas cuestiones –infraestructura, comercio, inversiones, recursos hídricos, cooperación antártica, turismo, entre los más destacados– sin omitir la necesidad de encontrar soluciones satisfactorias para ambas partes en lo que respecta al suministro de gas natural.

Otro de los pasos relevantes de la visita de Estado fue el llamado a una licitación internacional para la realización del proyecto del ferrocarril trasandino central, una obra estratégica trascendental para las relaciones argentino-chilenas. Asimismo, la aceptación del ingreso de la empresa Lan Chile al mercado aerocomercial argentino operó positivamente para distender la relación.<sup>17</sup>

Si se toman en consideración aspectos relativos al accionar concertado en instancias multilaterales, aparece como dato singular la participación que ambos estados prestan a la fuerza multilateral de Naciones Unidas en Haití. En tanto, del lado argentino, convendría remarcar el consecuente apoyo al prestigioso chileno José Miguel Insulza, como Secretario General de la OEA.

Acorde con el planteo inicial, este trabajo ha analizado la relación política en un contexto democrático, por cuanto éste fue el marco necesario y el sustento para que otro tipo de vínculos pudiera darse. Estas reflexiones coincidirían con los conceptos expresados por Rut Diamint (2004: 2) cuando señala que “si a primera vista, lo más nítido es la asociación entre empresas y los acuerdos arancelarios para

---

15 El reconocimiento de títulos universitarios figura entre los compromisos asumidos por los presidentes Kirchner y Lagos, pero su puesta en marcha está sujeta a las próximas reuniones que realizará la Comisión de Expertos.

16 Ver al respecto, Declaración Presidencial Conjunta Chile-Argentina, 14 de marzo de 2005.

17 *La Nación*, 17 de marzo de 2005.

fortalecer las exportaciones, ese proceso descansa incuestionablemente sobre las expresiones y acciones políticas de los gobiernos.”

A su vez, la compleja densidad que caracteriza la relación de estos dos países, estaría incompleta si no se contemplara el accionar de una variedad de *actores subnacionales* –esto es, las provincias argentinas y las regiones chilenas, como así también los municipios– que van generando una especie de “estado red”.

Diversos e importantes temas relacionados con el turismo, la comunicación transfronteriza, la realización de obras viales, la reactivación o trazado de nuevas líneas de ferrocarriles, la priorización de pasos y corredores bioceánicos conforman áreas de interés donde los actores subnacionales son sus principales protagonistas. Particularmente en este caso, los *Comités de Frontera* han venido cumpliendo un rol crucial.

El diálogo creciente de los actores gubernamentales a uno y otro lado de la Cordillera, se proyecta también en la experimentación de algunas misiones comerciales conjuntas, en la conformación de regiones transfronterizas como ATACALAR (La Rioja, Catamarca y la III Región Chilena de Atacama) que se constituyó en 1996 y dio lugar al Comité de Frontera homónimo en 1997. Asimismo puede señalarse la labor que se viene desarrollando en otros foros como la ZICOSUR, Zona de Integración Centro-Oeste de América del Sur, que surgió en Antofagasta en 1997, constituyéndose en un espacio que nuclea a regiones argentinas, chilenas, bolivianas y todo el Paraguay.

## 6. La relación bilateral y el incremento de los vínculos subnacionales

Para encuadrar correctamente este aspecto tan relevante de la relación bilateral argentino-chilena es imprescindible tener en cuenta al menos dos factores fundamentales. En primer lugar, el creciente protagonismo que los actores subnacionales viene cobrando a nivel internacional, conocido como *paradiplomacia* (Michelmann and Soldatos: 1990; Aldecoa y Keating: 2000), o *constituent diplomacy* (Kincaid: 2001).

Este fenómeno ha sido considerado en la Argentina como un rasgo del “federalismo de concertación” (Frías: 1987), cuya expresión más concreta es el reconocimiento a las provincias de la “capacidad de gestión internacional” en la Reforma Constitucional de 1994. De este modo y, dependiendo tanto de circunstancias externas como internas, las provincias despliegan acciones a nivel internacional con el propósito de lograr mayor bienestar, lo cual genera situaciones de cooperación-conflicto con el Estado-nación (Colacrai: 2004 y 2005).

Por otro lado, el cambio de paradigma, al considerar la frontera como *espacio privilegiado de cooperación e integración*, que comienza a construirse progresivamente en la Argentina con la recuperación de la democracia. Desde esta

nueva visión se pondera la relevancia de la cooperación fronteriza con Chile, con quien se comparte una extensa frontera de más de 5300 km. De allí que los *Comités de Frontera* se han convertido en una pieza clave porque posibilitan a provincias y municipios conectarse con el país vecino; constituyen foros de articulación y diálogo entre funcionarios y representantes de la sociedad civil de las áreas involucradas. Esta actividad ha sido regulada institucionalmente desde 1997 sobre la base de un acuerdo entre los dos países, estableciéndose que podrán crearse comisiones para abordar temas específicos en su seno y que las recomendaciones adoptadas en las reuniones de los Comités deberán ser elevadas a las respectivas cancillerías para su evaluación y decisión. Los existentes al momento son NOA-Norte Grande; Atacama-Catamarca-La Rioja; Agua Negra; Sistema Cristo Redentor; Pehuenche; Región de Los Lagos; Integración Austral y el Subcomité Aisén-Chubut. Sus reuniones han comenzado a concitar la atención y el pedido de participación por parte de otras regiones que se interesan por obras de infraestructura que, en el futuro, pudieran beneficiarlas. Tal el caso del Túnel Agua Negra (provincia de San Juan - IV Región) que resultaría de mucha utilidad para la comunicación hacia el Pacífico de las provincias de la Región Centro (Santa Fe, Córdoba y Entre Ríos), lo cual hace que quieran asegurarse un lugar en la discusión.<sup>18</sup>

La cooperación a escala subnacional argentino-chilena, como hemos visto, no se limita a los Comités de Frontera sino que se amplía a través de una recurrente actividad de cooperación entre provincias, regiones y localidades<sup>19</sup>. Resulta imposible dar cuenta de la totalidad de estas acciones<sup>20</sup>, pero sí al menos consignar algunas de las más recientes. Por ejemplo, la firma del Protocolo de hermanamiento entre la mencionada IV Región chilena y la provincia de San Juan, el 4 de mayo de 2005; o el Primer Encuentro de Integración Binacional de Intendentes de Mendoza y Alcaldes de la V, VI y VII Región de Chile, llevado a cabo en la ciudad de Luján de Cuyo el 21 de abril de 2005.

Otra interesante modalidad de vínculos cooperativos que puede señalarse tiene como protagonistas a regiones del sur de Chile y provincias argentinas, que apuntan a la conformación de una *región transfronteriza* con propósitos económicos y ofrecimiento de servicios turísticos. El 16 de abril de 2005, en la localidad chilena de Punta Arenas, se presentó el proyecto turístico *Patagonia Sur*, desarrolla-

18 Discurso del gobernador José Luis Gioja en La Serena: <http://www.diarioelzonda.com.ar/05/05/24/noticias/28.htm>

19 En un próximo trabajo que se encuentra actualmente en elaboración, la autora aborda con mayor extensión esta temática.

20 El Comité de "Provincias en el plano internacional", que funciona en el seno del Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales (CARI), dirigido por el Embajador Eduardo Iglesias, viene desarrollando desde el año 2001 una labor de seguimiento en profundidad de las diversas acciones internacionales de las provincias. La autora de este trabajo es integrante del mismo desde su fundación.



do por las provincias de Chubut, Santa Cruz y Tierra del Fuego, en conjunto con tres regiones chilenas Magallanes, Antártica Chilena y Aysén.

Las diversas vías de acción subnacional han impreso una dinámica en las relaciones bilaterales que favorece el diálogo público y privado, y ha motivado también que las respectivas cancillerías tomen contacto directo con las demandas provinciales y locales. Es un dato a subrayar la intensa actividad que los embajadores de uno y otro país han desarrollado a escala subnacional, siendo partícipes activos en encuentros, foros y visitas a las provincias acompañando, de este modo, muchos emprendimientos surgidos desde el ámbito local.

### Reflexiones finales

La experiencia de los años 90 ha servido para demostrar que la relación política bilateral argentino-chilena desplegada en un contexto democrático ha sustentado los notorios avances en la integración fronteriza, los crecientes lazos de interdependencia y la cooperación intergubernamental en sus diversas instancias. Fomentada y orientada y, en muchos casos, fuertemente sostenida por la Diplomacia Presidencial, exhibe rasgos distintivos en el escenario de las relaciones sudamericanas. Por otro lado, se encamina a conformar una *alianza estratégica* para cuya concreción hace falta una combinación de intereses, ideas y valores que sirvan de guía eficaz para la coordinación efectiva de políticas. En ese sentido resulta muy promisorio el énfasis que la recientemente elegida presidenta de Chile, Michelle Bachelet, ha manifestado que continuará dando a la relación con la Argentina y, también, el decidido apoyo a su candidatura desde el gobierno argentino. Una sintonía significativa si se la emplea convenientemente para construir más consensos.

Los avances y el trabajo persistente en un sinnúmero de áreas vinculadas a lo educativo y cultural, desde lo público y lo privado, constituyen un valor fundamental a la hora de producir un cambio cultural que involucre crecientemente *la visión del otro*.

A su vez, el dinamismo de las relaciones en áreas fronterizas, la cooperación entre provincias y regiones que se sienten crecientemente interdependientes en una variada gama de temas que van desde lo económico, lo social, lo ambiental hasta el desarrollo de obras de infraestructura y el ofrecimiento de servicios turísticos conjuntos, genera un entrelazamiento del que no hay vuelta atrás en las relaciones argentino-chilenas.



## Bibliografía

- ALDECOA, F., KEATING, M. (eds.) (2000), *Paradiplomacia: las relaciones internacionales de las regiones*. Marcial Pons, Ediciones Jurídicas y Sociales, S.A., Madrid.
- COLACRAI, Miryam (2004), "La cooperación entre los actores subnacionales y el gobierno federal en áreas de frontera y en el desarrollo de la infraestructura física". En *Integración y Comercio*, Buenos Aires, INTAL 21: 141-170.
- (2005), "Subnational governments and International Relations: Cooperation or Conflict with Nation-State? The Case of Argentina. Paper presentado en WORLD INTERNATIONAL STUDIES COMMITTEE (WISC), First Global International Studies Conference, Bilgi University, ISTANBUL, 24-27 August 2005.
- DIAMINT, Rut (2004), "Estrategias desentonadas: Argentina y Chile", en Seminario Internacional: *Chile y Argentina: una mirada estratégica de cara al bicentenario*, FLACSO, Chile, 23 de noviembre, p. 2.
- DOYLE, M. (1983), "Kant, Liberal Legacies and Foreign Affairs". *Philosophy & Public Affairs*, Vol. 12, 3: 205 y ss.
- FINOCCHIO, Silvia (2002), "Lo evidente y lo latente: la educación en los procesos de integración", en *Revista TodaVÍA*, Fundación OSDE, mayo.
- FRÍAS, Pedro J. (1987), *Cuadernos de Federalismo*, Ed. Instituto de Federalismo, Academia Nacional de Derecho y Cs. Sociales de Córdoba, 26-39.
- KINCAID, John (2001), "Roles of Constituent Governments", for the *Forum of Federations Seminar on Foreign Relations of Constituent Units*, Winnipeg, 11-12 May.
- MICHELMANN, Hans J. y SOLDATOS, Panayotis (eds). (1990), *Federalism and International Relations: The Role of Subnational Units*, Oxford, Clarendon Press.
- WALT, Stephen M. (1987), *The Origins of Alliances*, Ithaca, Cornell University Press.
- ZAKARIA, Fared (1998), "El surgimiento de la democracia iliberal".