

Miryam Colacrai - Ma. Elena Lorenzini (Compil.)

ARGENTINA
CHILE
CHILE
ARGENTINA

Agendas compartidas y
construcción de una alianza estratégica

Argentina–Chile/Chile-Argentina. Agendas compartidas y construcción de una alianza estratégica / compilado por Miryam Colacrai & María Elena Lorenzini. 1ª ed. – Rosario: UNR Editora. Editorial de la Universidad Nacional de Rosario, 2017, 152 págs. E-book

ISBN978-987-702-244-5

1. Argentina-Chile

Los capítulos de este libro han sido previamente evaluados por el sistema de referato ciego simple.

Diseño de tapa : DG Sabrina Trevisan

**Argentina–Chile/Chile–Argentina.
Agendas compartidas y construcción de una
alianza estratégica**

2017

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN

Miryam Colacrai & María Elena Lorenzini 5

EL MARCO INTERNACIONAL Y REGIONAL

EL CONTEXTO GLOBAL Y LATINOAMERICANO EN LOS ALBORES DEL SIGLO XXI

Gladys Lechini 10

CAMBIO DE PARADIGMA E INESTABILIDAD INTERNACIONAL

Carlos Portales 24

POLITICAS EXTERIORES

ARGENTINA Y CHILE: ¿EN VEZ DE LA INTEGRACIÓN, LA ALIANZA ESTRATÉGICA?

César Ross 49

POLÍTICA EXTERIOR ARGENTINA: REORDENAMIENTO DE LAS PRIORIDADES CON EL CAMBIO DE GOBIERNO Y SUS EFECTOS SOBRE LAS RELACIONES CON CHILE

María Elena Lorenzini 71

EL TRATADO DE MAIPU Y LOS MODELOS DE INTEGRACION

Jorge Taiana 87

VICISITUDES Y CONGRUENCIAS DE LOS NEXOS CHILENO-ARGENTINOS, EN FORMA BREVE

Roberto Durán 96

LA DIMENSIÓN SUBNACIONAL DE GOBIERNOS NO CENTRALES EN LA RELACION ARGENTINA-CHILE/CHILE-ARGENTINA

APUNTES DE LA PUGNA POR LA TRUNCADA DESCENTRALIZACIÓN EN CHILE

Esteban Valenzuela Van Treek 105

PROPÓSITOS Y REALIZACIONES DESDE LAS VARIADAS AGENDAS SUBNACIONALES Y TRANSGUBERNAMENTALES HACIA LA ALIANZA ESTRATÉGICA ARGENTINO-CHILENA

Miryam Colacrai 119

EL NORTE ARGENTINO Y CHILE: UN ESPACIO CON GRAN PROYECCIÓN FUTURA

Marcelo López Arias 141

LA IMPORTANCIA DE LA DIPLOMACIA PARLAMENTARIA EN UN MUNDO COMPLEJO: CONTRIBUCIONES EN LA CUESTIÓN DE LOS HIELOS CONTINENTALES CON CHILE

Rubén Giustiniani 148

Introducción

El libro que se presenta a continuación es el resultado de las reflexiones elaboradas por un grupo de funcionarios, políticos y académicos que participamos en *el Simposio Argentina-Chile/Chile-Argentina. Agendas compartidas y construcción de una Alianza Estratégica*. El mismo tuvo lugar en la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario y se dio en el marco del XII Congreso Nacional y V Internacional de la Democracia, desarrollado entre el 12 y el 15 de septiembre de 2016.

Dicho Simposio, si bien representa una de las actividades de mayor relieve llevadas a cabo por la Cátedra Chile, expresa un trabajo continuo desarrollado a lo largo de más de seis años. Se inició con las primeras ediciones de encuentros de colegas chilenos y argentinos, auspiciados por el Consulado General de la República de Chile en Rosario y contando siempre con el aval institucional y el espacio brindado por las autoridades de nuestra Facultad. El apoyo institucional recibido se materializó en la creación de la Cátedra Chile en 2012, situación que nos permitió avanzar en el logro de los objetivos que la orientan, a saber: 1- promover la investigación, docencia, formación, documentación, difusión y cooperación entre expertos, docentes, investigadores y estudiantes interesados en desarrollar temáticas que tengan a Chile como foco de análisis; 2- generar un espacio de diálogo académico caracterizado por la libertad de pensamiento, el pluralismo de ideas y la diversidad de tópicos y enfoques; 3- estimular la formación de redes de especialistas, intercambio de experiencias entre diversas dimensiones locales y a escala subnacional, que entrelacen a las sociedades de Argentina y Chile, y que fomenten el diálogo interuniversitario y acerquen carreras afines.

La edición 2016 del *Simposio Chile-Argentina/Argentina-Chile: Agendas compartidas y construcción de una Alianza Estratégica* pudo concretarse gracias al valioso aporte del Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile –como una actividad dentro del Programa de Actividades Específicas en el Exterior (PAEE)- el cual fue presentado por el Consulado General de Chile en Rosario habiendo sido trabajado, durante casi un año, con nuestra colaboración. En esta ocasión participaron por Chile: el Doctor Carlos Portales, el Doctor Roberto Durán, el Doctor Esteban Valenzuela y el Doctor César Ross. También participaron el Sr. Embajador José Viera Gallo y el Doctor José Miguel Insulza quien impartió una Conferencia Magistral. Por Argentina participaron: el Señor Embajador José Octavio Bordón, la Doctora Miryam Colacrai, la Doctora Gladys Lechini, el

Doctor Marcelo López Arias, el vice-presidente del Parlasur Jorge Taiana, el senador Rubén Giustinani y la Doctora María Elena Lorenzini. Las presentaciones de funcionarios y académicos ofrecieron un espacio de diálogo plural con nivel de excelencia. Tanto nuestro Rector como el Decano de nuestra Facultad reconocieron en esta actividad –inédita- de agenda compartida argentino-chilena, un valor inestimable en términos de multiplicidad de visiones académicas y políticas.

La organización del Simposio partió del reconocimiento que las relaciones bilaterales de Argentina con Chile, desde la etapa de la redemocratización, han recorrido un camino de realizaciones y propuestas a futuro con miras a la conformación de una alianza estratégica. Durante estos más de 25 años, hubo cambios de gobiernos en ambos países, no obstante lo cual, se percibe una decisión de fortalecimiento de los vínculos, en una variedad de agendas y desafíos. En ese marco, se propuso analizar los modos y prioridades a través de los cuales Argentina y Chile han desarrollado su relación bilateral y sus estrategias de inserción con otras regiones y regímenes internacionales, con el propósito de hallar similitudes, diferencias y complementariedades. Los vínculos de ambos países a escala regional y vecinal presentan aspectos distintivos que requieren ser analizados para demostrar la excepcionalidad positiva que la relación argentino-chilena exhibe, en términos comparados con los otros países vecinos.

Asimismo, cabe subrayar que en el plano doméstico ambos países registran sistemas diferentes en lo relativo a la organización institucional –Argentina lo hace en función de un principio federal y Chile, lo hace en función de una organización unitaria-. Sin embargo, ambos países comparten una profunda y dinámica relación a escala subnacional que puede ser fortalecida por procesos de descentralización en Chile que, aunque incipientes, resultarían relevantes para la mayor complementación de las relaciones vecinales.

En función de lo expuesto los objetivos del Simposio se orientaron a: 1-Analizar las Políticas Exteriores de Argentina y Chile de modo comparado, detectando similitudes y diferencias con el objeto de determinar acciones futuras de concertación y coincidencias. 2-Identificar desafíos comunes y acciones en regímenes internacionales que tengan como actores a ambos países. 3-Reconocer las realizaciones en el plano subnacional con su variado elenco de actores: provincias y regiones, agenda educativa, cooperación científico-tecnológica, etc. 4-Establecer una agenda que contenga pasos efectivos hacia la conformación de una alianza estratégica. Para concretarlos, el Simposio se inició con un Diálogo de

los Embajadores, espacio en el cual presentaron el estado de situación del vínculo argentino-chileno y reflexionaron sobre sus desafíos inmediatos.

La agenda del Simposio se estructuró siguiendo un criterio que partió de los aspectos más generales y se dirigió hacia los más específicos. En virtud de ello, la Doctora Gladys Lechini (UNR-CONICET) y el Doctor Carlos Portales (FLACSO-Chile) que participaron del primer Panel denominado “La situación Global/Regional como marco de las relaciones bilaterales” presentaron un abanico de características del orden internacional contemporáneo y del orden regional pues ellos constituyen el marco en el cual se insertan las políticas exteriores de Argentina y de Chile y los vínculos bilaterales. Ambos coincidieron en destacar que la incertidumbre es, sin lugar a dudas, uno de los rasgos más destacados del escenario internacional y que ella hace emerger tendencias globales y regionales que, en ocasiones, resultan contradictorias entre sí. De esa manera, el entorno afecta la formulación e implementación de las políticas exteriores, de los procesos de integración y de los vínculos bilaterales entre un elenco muy variado de actores.

En el segundo Panel “Políticas Exteriores de Argentina y Chile. Relaciones Bilaterales” participaron el Doctor Roberto Durán (PUC Chile), el Doctor César Ross (USACH), el Doctor Jorge Taiana (UNSAM-Parlasur) y la Doctora María Elena Lorenzini (UNR-CONICET). En este caso, las presentaciones se concentraron en los debates sobre las políticas externas de Argentina y de Chile en general y, de los vínculos bilaterales en particular. En lo que respecta a la política exterior, los participantes analizaron las características específicas de cada una de ellas y evaluaron la existencia o no, de espacios de complementariedad que permitan proyectar una alianza estratégica bilateral. La mayoría de los integrantes del panel coincidió en que la relación argentino-chilena es un ejemplo de construcción de un vínculo prioritario por casi tres décadas y señalaron que el Tratado de Maipú (2009) es una pieza clave para pensar el futuro de esta relación excepcional.

El tercer Panel “La agenda subnacional y la actividad parlamentaria en la relación Argentina-Chile” estuvo integrado por el Doctor Esteban Valenzuela Van Treek (Universidad Alberto Hurtado-Chile), la Doctora Miryam Colacrai (UNR-CONICET), el Doctor Marcelo López Arias (Gobierno de la Provincia de Salta) y el senador santafecino Rubén Giustiniani. Éste se propuso explorar y reflexionar sobre nuevas formas de complementar la Política Exterior poniendo en valor las diferentes contribuciones realizadas desde actores “no convencionales” de aquella, como son los Gobiernos No Centrales (provincias y regiones) y la labor

parlamentaria. Se partió de la necesidad de hacer un reconocimiento al dinamismo de la diversidad de los vínculos transgubernamentales que complementan y fortalecen dicha relación, sosteniendo que no puede entenderse la excepcionalidad de los vínculos argentino-chilenos si esta dimensión de las relaciones es ignorada.

Finalmente, merece destacarse el clima de intercambio de ideas que se desarrolló en el marco de este Simposio. Asimismo, el e-book que aquí presentamos es el resultado tangible de dichas discusiones y viene a concretar uno de los propósitos de la actividad, cual era el de la mayor difusión a los debates que en ese marco se generaron y ponerlos a disposición de la comunidad académica, del ámbito de la política y de los decisores así como también hacer una contribución para el conocimiento general del público interesado en estas temáticas.

Miryam Colacrai & María Elena Lorenzini

EL MARCO INTERNACIONAL Y REGIONAL



EL CONTEXTO GLOBAL Y LATINOAMERICANO EN LOS ALBORES DEL SIGLO XXI

*Gladys Lechini**

Introducción

El siglo XXI se anunció con turbulencias y cambios en el sistema internacional, luego de una década signada por ‘las bondades’ del neoliberalismo imperante en la post Guerra Fría. Uno de los datos más relevantes es la reconfiguración de fuerzas que se está produciendo con el surgimiento o resurgimiento de actores estatales que aspiran a ocupar ‘su lugar en el mundo’ acorde con sus nuevas potencialidades y, en consecuencia, pretenden sentarse en la mesa de negociaciones de las reglas de juego internacionales con los otrora “repartidores supremos”, para utilizar la expresión de Juan Carlos Puig (1984).

Consecuentemente, el ambiente internacional se muestra frágil, inestable y proclive a sorpresas, en un proceso de cambios lentos, difusos, a veces engañosos por lo contradictorio, con modificaciones en la superficie, que no necesariamente se reflejan en la estructura.

Por ende, más allá de las posibles variaciones en las percepciones sobre la dirección de estos cambios, la globalización ha presentado más riesgos que beneficios y coexiste con procesos de des-globalización, fragmentación y

*Dra. Gladys Lechini, Doctor en Ciencias de la Sociología, Universidade de São Paulo, Brasil. Investigadora Principal del CONICET. Profesora Titular en la UNR. Directora del Programa de Relaciones y Cooperación Sur-Sur (PRECSUR-UNR). Directora del Doctorado en Relaciones Internacionales UNR.

localización. La integración está en jaque mostrando variadas señales de desintegración.

Hay una concentración de poder en pocas manos junto a una difusión de poder en múltiples centros. El poder se ha vuelto más diluido, difuso, fragmentado y, a la vez, más concentrado, distribuido entre nortes y sures, orientes y occidentes. Por ello, las actuales potencias tienen más dificultades que antes para imponerse y actuar unilateralmente y deben negociar con actores emergentes, los cuales aún cuando hayan adquirido mayor protagonismo, no están todavía en condiciones de cambiar las reglas de juego por sí solos.

La primera década del siglo XXI mostró el accionar de los emergentes en los escenarios globales y, frente a la crisis financiera que explotó entre 2007/2008, se revalorizó a los BRICS, no ya como un acrónimo producto del imaginario de un grupo de negocios e inversiones, sino como un actor relevante en el contexto del G-20 y la discusión sobre las medidas para salir de la crisis.

Sin embargo, es posible diferenciar una primera etapa, entre 2000 y 2010, con amplias expectativas sobre las capacidades económicas y políticas de los países emergentes con ambiciosos proyectos, y un segundo período que transitamos actualmente donde comienzan a verse las limitaciones a ese ‘despertar’ y el cuestionamiento acerca de los efectivos alcances de las acciones desarrolladas en la década anterior.

Por su parte, la región latinoamericana no ha estado ajena a estos procesos mostrando también escenarios muy diferentes entre ambas décadas, pasando de una etapa de crecimiento económico fruto del incremento de las exportaciones, principalmente de las materias primas, en un contexto de gobiernos denominados ‘progresistas’, a un período donde se pudo apreciar el reflujo de la crisis financiera que inicialmente parecía no haberlos tocado, mostrando un contexto de dificultades económicas y financieras que hoy deben enfrentar gobiernos con signos políticos diferentes.

Con esta breve introducción, este trabajo pretende brindar algunas pinceladas del contexto internacional y regional donde se sitúan las relaciones bilaterales argentino-chilenas.

El escenario internacional en el siglo XXI

La actual reconfiguración de fuerzas del inicio de siglo lleva a preguntarse sobre la posible emergencia de un orden mundial de nuevo cuño, en un escenario algo diferente del período de la Guerra Fría, de la pos Guerra Fría y de las certezas de

la segunda mitad del siglo XX. ¿Vamos hacia un mundo sin hegemonías?, ¿hacia un sistema con potencias tradicionales declinantes y otras ascendentes?, ¿hacia un contexto global descentralizado por regiones?

Algunas miradas desde el Norte plantean variadas perspectivas. Para Grevi (2010), por ejemplo, el sistema se dirige hacia una novedosa forma de multipolaridad, marcada por la redistribución de las cuotas de poder en las esferas económica, política y militar, y atravesada por una profunda interdependencia, dando lugar a un “orden interpolar”. Para Haas (2008) el orden sería “no polar” y para Zakaria (2008) –siguiendo la propuesta de Amsden (2001)- comienza el “ascenso del resto”, particularmente en la dimensión económica. El resto lo constituirían los nuevos actores económicos, muchos de los cuales provienen del Sur.

En tanto desde el Sur se observa que las nuevas potencias medias están buscando espacios de poder en el sistema internacional, aprovechando la crisis de las economías centrales. Estos “poderes medios emergentes” (Giaccaglia, 2011) están jugando nuevos roles en la definición del ordenamiento mundial, que pareciera dirigirse a un bipolarismo bifronte (con una potencia que desciende lentamente y una que emerge también lentamente, con fuertes posibilidades de cohabitación), a un multipolarismo o a una posible “Southphalia”, basada en valores humanitarios relativos a la cooperación, la solidaridad y la igualdad (Tokatlián, 2014). Para Peña (2015) el actual período parece ser el del fin de un ciclo histórico muy largo, con raíces de larga data y que fuera evolucionando por etapas mostrando las dificultades que han tenido los principales protagonistas –países, gobiernos, actores económicos y ciudadanías- para captar todos los alcances de las transiciones y percibir en toda su dimensión las fuerzas profundas que estaban detrás de los acontecimientos más visibles.

Este proceso de transnacionalización y globalización, donde diferentes modelos comienzan a disputarse la hegemonía, donde la relación entre cultura, religión y política está mutando, nos lleva a nuevos planteos. ¿Es el fin del eurocentrismo? ¿Oriente asumirá los patrones de Occidente? ¿Occidente cederá a la presión numérica y económica de Oriente? ¿Confrontación o miscigenación?

Por ello, aún cuando nuestros mapas cognitivos estén todavía anclados en la tensión Este-Oeste y Norte-Sur o centro-periferia, se precisa de esfuerzos intelectuales y perceptivos para avizorar los tiempos que se aproximan y descolonizar un pensamiento que nos orientó y modeló durante los últimos tres siglos.

La clásica división entre Norte y Sur, desarrollados/subdesarrollados o centro/periferia, se ha complejizado y diluido. Hay 'Sures' que emergen en el Norte y 'Nortes' que emergen en el Sur. El crecimiento económico de los países centrales no se está dando de forma pareja, generando en muchos de ellos disparidades graves y desigualdades profundas al interior de sus propias sociedades. En los países emergentes y en desarrollo la contracara es la generación de polos de crecimiento en contextos de pobreza y desigualdad muy fuerte, lo que ha llevado a caracterizarlos como gigantes con pies de barro. Asimismo y paralelamente a los mencionados procesos, el poder se dirige hacia nuevas geografías, desplazándose del Norte y de Occidente hacia el Sur y Oriente, donde se sitúa China.

Como en toda transición, las categorías clásicas se confunden, se diluyen y lo viejo y lo nuevo se entremezcla con contradicciones y superposiciones (Lechini, 2012). Las viejas coaliciones sobreviven al tiempo que otras nuevas emergen, otorgando relevancia y nueva vigencia al multilateralismo, al minilateralismo y a las redes transnacionales de la sociedad civil. Prueba de ello es la proliferación de actores gubernamentales y no gubernamentales en asociaciones de geometría variable, formando diversos grupos y coaliciones –generalmente micro- en torno a cuestiones específicas de interés común.

El mundo comenzó a ser rediseñado con la participación de poderes emergentes en una nueva relación entre economía y política. Aunque muchas veces estos emergentes sólo compartían algunos intereses y no una agenda común, están jugando roles crecientemente relevantes en la economía mundial y en la política global. Entre estos procesos de relocalización del poder económico y político se destaca la re-emergencia de China en el escenario global y su desembarco en los países del Sur, en una escalada que comienza en la subregion asiática, desembarca en África y avanza sobre América Latina. También la India regresa al ruedo luego de transformaciones económicas y cambio de alianzas políticas, mientras que Rusia busca legitimar sus credenciales adquiridas entre los sesenta y los setenta. En el caso de América Latina y África, Brasil y Sudáfrica surgieron como las potencias de sus respectivos ámbitos, aunque al presente estén pasando por un período de terapia intensiva.

Otro subproducto del accionar de los emergentes es la conformación de nuevas alianzas. Entre ellas encontramos la Organización de Cooperación de Shanghai (OCS) creada en 2001, IBSA (India, Brasil y Sudáfrica) grupo conformado en 2003 y el grupo BRICS (Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica), que comenzó a reunirse como tal a partir de 2009. Asimismo, asistimos a la proliferación de siglas que

señalan conjuntos de actores emergentes, tales como BRICET (BRIC + Europa Oriental y Turquía), BRICM (BRIC + México), BRICK (BRIC + Corea del Sur), Next Eleven (Bangladesh, Egipto, Indonesia, Irán, México, Nigeria, Pakistán, Filipinas, Corea del Sur, Turquía y Vietnam) y CIVETS (Colombia, Indonesia, Vietnam, Egipto, Turquía y Sudáfrica).

Si bien la crisis económico financiera llegó también a las orillas de estos estados que en la primera década del Siglo XIX mostraban intenciones de ocupar nuevos lugares en la estructura global, sus diferentes capacidades reflejaron los niveles de resistencia a los embates. Consecuentemente se mantiene el proceso de dislocamiento de los centros económicos hacia la región del Asia Pacífico, en momentos en que la alianza atlántica conformada por Estados Unidos y la Unión Europea presenta serios problemas a su interior (Brexit, entre otros) y el presidente norteamericano Trump plantea posiciones aislacionistas al retirarse del acuerdo de cambio climático, abandonar las negociaciones transpacíficas – Trans-Pacific Partnership (TPP)- y en su postura respecto del NAFTA.

El panorama económico y geopolítico de esta región que re-emerge se encuentra en reconfiguración. China asume creciente protagonismo como líder de los ‘decaídos’ BRICS y sobre todo como impulsora de la nueva ruta de la seda, mostrando que ‘su región’ es un núcleo importante, donde junto a India están superando la crisis con un Japón en recuperación. El Foro ‘La franja y la ruta’ del grupo de los 28 líderes mundiales que se celebró en Beijing, el 14 y 15 de mayo de 2017, es una de las iniciativas de comercio, conectividad e infraestructura más ambiciosas del gigante asiático, acuñada por el presidente chino Xi Jinping en 2013. El ‘Cinturón Económico de la Ruta de la Seda’ y la ‘Ruta de la Seda Marítima del siglo XXI’ reúnen los territorios de 60 países, que juntos combinan un PBI de 21 billones de dólares, planteando un nuevo escenario que no puede desconocerse y cambiando de alguna manera el eje del dinamismo comercial internacional.

Por su parte, otros actores asiáticos que buscan contrarrestar esta iniciativa o al menos mostrar sus músculos ya que no fueron invitados son India y Japón, quienes en mayo de 2017 emitieron un documento que serviría de base a un acuerdo de cooperación económica entre ambos. El objetivo es promover una activa conectividad en la región Indo-Pacífico a través del desarrollo de proyectos de infraestructura en África. Este acuerdo que le dará forma al Corredor de Crecimiento Afroasiático (Asia Africa Growth Corridor-AAGC) priorizará proyectos de desarrollo en salud y productos farmacéuticos, agricultura y apoyo en situaciones de crisis.

La región latinoamericana

Los cambios de fin de siglo ofrecieron a los países del llamado Sur Global mayores márgenes de permisibilidad internacional, pudiendo innovar sobre las estructuras de poder vigentes y generar nuevas y diversificadas relaciones, multiplicando las alianzas regionales y globales. De esta forma se revalorizó el multilateralismo, se reubicó el desarrollo como elemento central de la agenda global y se planteó la necesidad de aunar esfuerzos horizontales para promover el desarrollo sustentable y combatir males como el hambre y la pobreza.

Con este marco, se posibilitó la ampliación de las iniciativas de cooperación Sur-Sur en la región latinoamericana. Esta cooperación es entendida en este contexto como una construcción esencialmente política que apunta a reforzar las relaciones bilaterales y a formar coaliciones en los foros multilaterales, para obtener mayor poder de negociación conjunto. Se basa en el supuesto que es posible crear una conciencia cooperativa que les permita a los países del Sur afrontar los problemas comunes, sumando autonomía a través del reforzamiento de la capacidad de negociación con el Norte y de la adquisición de mayores márgenes de maniobra internacional. Por su propia naturaleza requiere de ciertos supuestos básicos comunes (*likemindedness*), que se explicitan en las negociaciones diplomáticas pero también que se complementan con variadas actividades como el fomento del comercio, la asistencia técnica, entre otras (Lechini, 2009)¹.

Consecuentemente, en esta etapa se generaron las condiciones para el surgimiento de una nueva cartografía regional con la creación de la Alianza Bolivariana para los pueblos de nuestra América (ALBA) en 2004, de la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) en 2008, de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) en 2010 y de la Alianza del Pacífico en 2012, mientras que el tradicional foro Norte-Sur a nivel hemisférico –la Organización de Estados Americanos (OEA)- se vio crecientemente cuestionado.

En estos casos de cooperación Sur-Sur intra-latinoamericana se profundizó la construcción de un espacio común, a pesar de las divergencias ideológicas y de

¹ En la evolución de los países latinoamericanos hubo períodos donde la CSS pareció posible. Por ejemplo, en los ochentas, los gobiernos latinoamericanos que habían recuperado la democracia fueron capaces de implementar políticas de concertación para la resolución de conflictos en la región (Consenso de Cartagena, Grupo de Contadora, Grupo de Apoyo a Contadora, Grupo de los 8). Sin embargo el siglo XX concluyó con nuestros países sufriendo las consecuencias negativas derivadas de la aplicación de las medidas impuestas por el llamado Consenso de Washington, las cuales agudizaron la brecha entre ricos y pobres, dejando una pesada deuda social. El siglo XXI trajo un renacimiento de la CSS con un contexto internacional más permisivo

las diferencias en los modelos de desarrollo planteados durante la primera década del SXXI. La UNASUR y la CELAC fueron creadas como instancias de decisión y acción en base a perspectivas propias más autonómicas, aunque fueron poco eficaces. De todas maneras, la cooperación Sur-Sur funcionó como un mecanismo para el fortalecimiento de la gobernabilidad democrática regional, la generación de valores relativos a la cooperación, la solidaridad, la igualdad y la adopción de posturas comunes en las agendas internacionales.

Asimismo, cabe señalar que la cooperación regional que cada país implementa está vinculada a sus opciones de política exterior, y por ende a las orientaciones de las políticas de los gobiernos a cargo. De este modo, desde los modelos neo-desarrollistas² de Argentina y Brasil, los gobiernos apostaron por la consolidación política de la integración en el MERCOSUR, estableciendo en el año 2005 el Fondo de Convergencia Estructural del MERCOSUR (FOCEM) y en el año 2008 el Grupo de Alto Nivel para la elaboración de un Programa de Cooperación Sur-Sur (GANASUR) en el marco del Consejo del Mercado Común³. En tanto, México y Chile entablaron un Fondo Conjunto de Cooperación⁴ e impulsaron la Alianza para el Pacífico junto a Colombia y Perú en el año 2011, dando cuenta de similares posturas en lo que respecta a sus modelos de desarrollo, que privilegian la apertura económica y una proyección al mundo ‘con énfasis en la región Asia-Pacífico’, tal como indica uno de sus objetivos fundacionales.⁵

En paralelo a estas asociaciones regionales, desde América Latina se ampliaron las iniciativas interregionales, como lo expresan los nuevos espacios de diálogo que se gestaron por ejemplo, con África y los países árabes, con la conformación de las Cumbres América del Sur-África (ASA)⁶ conformada por los estados de

² Este modelo plantea al Estado como coordinador de las esferas pública y privada con el propósito de incrementar la renta nacional y el bienestar social (Araníbar y Rodríguez, 2013)

³ Para mayor información sobre estos mecanismos se recomienda la lectura de Oddone y Perrotta (2014) y Álvarez (2014).

⁴ En el año 2006 se firmó un Acuerdo de Asociación Estratégica para crear el fondo, el cual se formalizó dos años después. Posee un presupuesto anual de dos millones de dólares aportados en montos iguales por los participantes y entre 2007 y 2013 financió 52 proyectos. Más información disponible en: <http://amexcid.gob.mx>

⁵ Para mayor información ver: alianzapacifico.net/que_es_la_alianza/la-alianza-del-pacifico-y-sus-objetivos/

⁶ La primer Cumbre ASA se realizó en Abuja (Nigeria) en 2006, la segunda en Margarita (Venezuela) en 2009 y la tercera en Malabo (Guinea Ecuatorial) en 2013, luego de que se pospusiera la prevista en Libia en 2011.

UNASUR y de la Unión Africana (UA); América del Sur-Países Árabes (ASPA)⁷ y la revitalización de la Zona de Paz y Cooperación del Atlántico Sur (ZOPACAS).⁸

Asimismo, con referencia al Asia, es preciso mencionar que ya existían antecedentes para responder a la creciente necesidad de establecer un mecanismo de cooperación e interdependencia entre Asia del Este y América Latina cuando en 1999 se creó en Singapur el Foro de Asia del Este-América Latina (EALAF), el cual en la reunión de Santiago de Chile en 2001, fue nombrado oficialmente Foro de Cooperación América Latina-Asia del Este (FOCALAE). Este grupo compuesto por treinta y seis países ya ha celebrado ocho Reuniones de Ministros de Relaciones Exteriores, siendo la última en agosto de 2017 en Buzan, Corea del Sur.

En tanto, aún cuando la presencia china en América Latina podría ser considerada tardía, es cada vez más relevante en la región. El Primer Foro CELAC-China fue inaugurado en 2015, luego de construir asociaciones estratégicas con los principales actores de la región, obtener el status de observador en la OEA, convertirse en miembro del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y participar en 2014 en la Segunda Reunión de la CELAC, donde se creó el Foro CELAC-China.

Hasta el momento, los marcos institucionales creados en diferentes instancias y con variados actores reunidos en torno a temáticas específicas, han facilitado la expresión de los intereses colectivos regionales y subregionales. Sin embargo, la heterogeneidad y diversidad de orientaciones políticas, modelos de desarrollo y estrategias de inserción internacional en América Latina, pueden convertirse en un dilema a futuro para avanzar en esquemas de integración regional y cooperación intra e inter-regional.

Este proceso de multiplicación de los encuentros e incremento de la cooperación intra e interregional pudo darse por un contexto transicional global y regional. Para el caso de América Latina, éste estuvo caracterizado por un nuevo ciclo político y económico marcado por el ascenso de gobiernos llamados progresistas –que algunos ubican en la centro izquierda o en la izquierda del espectro político- los cuales cuestionaban el neoliberalismo y la visión hegemónica del pensamiento único, a través de discursos y políticas populistas distributivas.

⁷ La primer Cumbre tuvo lugar en Brasilia (Brasil) en 2005, la segunda en Doha (Qatar) en 2009 y la tercera en Lima (Perú) en 2012. Está compuesta por 34 estados miembros de ambas regiones y por los secretarios generales de la Liga de Estados Árabes y de la UNASUR.

⁸ Formada en 1986 por los países costeros latinoamericanos y africanos del Atlántico Sur, tuvo varios momentos de auge, siendo el último con las reuniones de Luanda, Angola, en 2007 y en Montevideo, Uruguay en 2013.

Aunque también coexistieron con gobiernos considerados de derecha y/o liberales.

Al respecto es interesante el trabajo de Rojas Aravena (2006: 125) quien apunta que izquierda y derecha, no reflejan las identidades esenciales de los nuevos líderes, ni representan los cambios que están ocurriendo en el mundo. Y que en ese momento era más interesante observar en América Latina el peso de los factores geopolíticos, la división entre una América Latina del Norte y una del Sur, el clima anti-estadounidense, la inserción en la economía global y la percepción sobre los tratados de libre comercio, la polarización política y el déficit en la integración social, las disputas por el liderazgo, la tensión entre el populismo y la responsabilidad, y los impactos de la crisis de representación.

Para Rojas Aravena (2006) la situación política de América Latina en la primera década del nuevo siglo se caracterizaba por la debilidad y la erosión de las democracias y la dificultad para superar problemas como la pobreza, la inequidad y el aumento de la violencia. Sostenía que más que la consolidación de una tendencia de izquierda, se estaban buscando opciones para superar la exclusión social y política de una gran mayoría de personas. Esta exclusión había sido el resultado de las reformas estructurales de la década anterior y se constituían en el reto de los nuevos gobiernos que presentaban liderazgos de diferente tipo, no pareciendo factible establecer una sola identidad, de izquierda, para englobarlos a todos.

En tanto desde una perspectiva más reciente y observando los efectos de las medidas aplicadas en la primera década Svampa considera que fue “un populismo de alta intensidad, en el cual coexiste la crítica del neoliberalismo con el pacto con el gran capital; procesos de democratización con la subordinación de los actores sociales al líder; la apertura a nuevos derechos con la reducción del espacio del pluralismo y la tendencia a la cancelación de las diferencias, entre otros” (Svampa, 2017: 60-61).

Pero más allá de la variedad de lecturas e interpretaciones, este nuevo panorama político hizo inicialmente suponer que habría una gran sintonía entre los gobernantes de los estados latinoamericanos minimizando las diferencias entre ellos. Sin embargo factores domésticos, de la personalidad de los líderes y de los intereses de sus países –como fue el caso de Kirchner, Lula, Morales- llevaron a que no se cumplieran todas las expectativas creadas.

Este novedoso escenario, como se mencionó, fue el resultado de una combinación de condiciones sistémicas y domésticas que permitieron el

desarrollo de procesos nacionales más autonómicos. Este ‘nuevo progresismo latinoamericano’ no podría haber surgido con tanto ímpetu sin el boom de los *commodities*, provocado por el crecimiento acelerado de China y las economías asiáticas. Con el «Consenso de los Commodities», las economías latinoamericanas fueron enormemente favorecidas por los altos precios internacionales de los productos primarios, lo que se vio reflejado en las balanzas comerciales hasta los años 2011-2013. En este contexto, todos los gobiernos latinoamericanos, más allá de su signo ideológico, apostaron por las ventajas comparativas, habilitaron el retorno de una visión productivista del desarrollo y negaron o buscaron escamotear los crecientes conflictos ligados a las implicancias –daños ambientales, impactos sociosanitarios- de los diferentes modelos de desarrollo. De este modo, como sostiene Svampa (2017: 56), se instaló un nuevo cuestionamiento a la ideología del progreso, ilustrada en la actualidad por la expansión de megaproyectos extractivos –megaminería, explotación petrolera, nuevo capitalismo agrario con su combinación de transgénicos y agrotóxicos, megarrepresas, grandes emprendimientos inmobiliarios, entre otros.

A pesar de la ‘impronta populista’ de los nuevos gobiernos de la primera década del SXXI, estos modelos basados en el boom de las *commodities* no llegaron a promover un desarrollo sustantivo, encorsetados en el paradigma extractivista y la consiguiente re-primarización de la economía.

Por otro lado, en la segunda década de este Siglo se observa otro proceso de retracción de los gobiernos de izquierda y el ascenso de gobiernos con diferentes propuestas y similares preocupaciones en lo que algunos llamaron giro a la derecha. De esta forma se produjo un cambio de panorama en lo que Serbin (2016: 9) describió como “un nuevo hálito en la relación de América Latina –pese a su heterogeneidad y fragmentación- y el mundo y, en especial, el surgimiento de un nuevo pragmatismo en las relaciones con los Estados Unidos que parece comenzar a reemplazar la retórica ideológica de años precedentes y que insinúa el fin de un ciclo y el comienzo de otro, aún difícil de perfilar”.

En tanto para Lorenzini y Pereyra Doval (2017: 17) este viraje también se manifiesta “en la intención de los líderes políticos de buscar una mayor diversificación de los socios que pareciera estar guiada por un criterio de funcionalidad para satisfacer los intereses. En esta línea se enmarca la notoriedad que adquiere la Alianza del Pacífico. En la misma dirección se inscribe el impulso que recuperan las negociaciones MERCOSUR-Unión Europea”.

En el mencionado trabajo también se pone en discusión el tópico del giro a la izquierda acaecido en América del Sur durante la primera década del Siglo XXI y

el tópico del giro a la derecha en la misma región a partir de la segunda década de este siglo. Es decir, se relativizan los extremos de las posiciones planteadas entre la primera y segunda década.

Bajo el supuesto del centro relativo del sistema político (Coppedge, 2000), se considera que todos los partidos o presidentes en el poder –se posicionan a sí mismos o son ubicados por los analistas a la izquierda o a la derecha- cuando en realidad circulan en torno a ese centro relativo y sólo mediante algunas medidas específicas logran ‘diferenciarse’ o girar hacia el lado contrario del espectro político (Lorenzini & Pereyra Doval, 2017).

Con ello, las autoras sugieren que se debería evitar una lectura reduccionista del escenario subregional pues la coincidencia ideológica no ha garantizado por sí misma la obtención de resultados concretos en la mejora de la calidad de vida de los ciudadanos así como tampoco en materia de integración regional.

Algunas consideraciones a modo de cierre

Este proceso de reconfiguración de fuerzas y actores trajo consigo nuevas problemáticas, desafíos y oportunidades para América Latina y otros estados periféricos así como también para los actores no estatales.

Existen varios indicadores que parecieran mostrar que un nuevo orden mundial está por emerger, con posibles cambios de eje, aún cuando lo viejo y lo nuevo se superpongan, generando incertidumbres en torno a las características del futuro orden y las reglas de juego, con ciclos de avance y ciclos de retroceso para los países de nuestra región.

La primera década del nuevo siglo promovió el surgimiento de múltiples expectativas en los países latinoamericanos sobre la oportunidad que nuevas puertas se abriesen para poder participar en mejores condiciones en la estructuración de las reglas de juego del sistema internacional y por ende, modificar las asimetrías existentes entre los países y sus respectivos pueblos.

Esta permisividad internacional que habilitó el ascenso de nuevos actores, entre ellos algunos latinoamericanos, en muchos casos vino de la mano de gobiernos ‘llamados progresistas’ que se beneficiaron del boom de los *commodities* y desarrollaron políticas para tratar de restañar las heridas dejadas por una década de apertura económica indiscriminada y liberalización. Sin embargo, muchas expectativas se vieron frustradas a partir del estallido de la crisis financiera de 2008.

Aunque los países emergentes continuaron siendo receptores de los flujos internacionales de capital y por lo tanto parecían ajenos a la misma, el tiempo les demostró que no iban a quedar inmunes a la crisis. La elección de un modelo exportador de materias primas –que propició en alguna forma la re-primarización de sus economías- junto con la caída de los precios de las materias primas –entre ellas las agrícolas y energéticas como la soja, gas y petróleo-, comenzaron a afectar el crecimiento de los países del Sur, provocando recesión y contribuyendo así al deterioro de los indicadores económicos regionales y globales. A esta situación se sumaron crisis políticas y económicas domésticas, propias del impacto de los constreñimientos sistémicos, entre ellos el agotamiento del ciclo económico expansivo que la región latinoamericana vivió en el periodo 2003-2013 y el nuevo escenario económico internacional, más desfavorable e incierto.

Por ello, frente a las dificultades domésticas que están viviendo muchos países del Sur cabe preguntarse de cara al futuro sobre las limitaciones de la Cooperación Sur-Sur en América Latina. La restrictiva situación económica internacional y las tasas de crecimiento más bajas de los países en desarrollo, en gran parte debido a la caída de los precios de los *commodities*, nos hace dudar respecto a la viabilidad de los financiamientos Sur-Sur y por ende de la capacidad de cooperar más allá de la voluntad solidaria. Entre los efectos tempranos de la crisis económica encontramos la retracción del internacionalismo de los estados: menor cantidad de encuentros y declaraciones que no pueden saltar del plano discursivo al de la ejecución, por escasez de recursos.

Finalmente es de destacar que a pesar de las posibles disparidades políticas e ideológicas, y de las diferencias de signo o de posicionamiento ‘en torno a un centro relativo del sistema político’ todos los gobiernos han planteado y aún plantean como deudas pendientes en los países de nuestra región casi las mismas cuestiones que podemos observar a lo largo de la literatura latinoamericana de la segunda mitad del siglo XX. Desde la perspectiva interna, la búsqueda del desarrollo con inclusión social para paliar las inequidades en la distribución de la riqueza y desde la perspectiva internacional el combate a la dependencia a través de políticas más autonómicas.

Situándonos a mediados de la segunda década del siglo XXI, frente a las presentes circunstancias existen más dudas que certezas sobre el devenir de la región latinoamericana pues se abre un nuevo abanico de preguntas que solo el tiempo podrá responder. No obstante, la cooperación regional a nivel de las micro-relaciones, del minilateralismo y/o del bilateralismo puede ofrecer interesantes oportunidades para avanzar en pos de los objetivos históricos y presentes,

habilitando buenas expectativas para la cooperación de Argentina con sus vecinos.

Referencias Bibliográficas

- Álvarez, M. V. (2014). "La Cooperación Sur-Sur en el MERCOSUR. Luces y sombras del Fondo de Convergencia Estructural (FOCEM)", en Lechini, Gladys (comp.) *La Cooperación Sur-Sur en las Políticas Exteriores de Argentina y Brasil en el siglo XXI*. Rosario: UNR Editora
- Amsden, A. (2001). *The Rise of "The Rest": Challenges to the West From Late-Industrializing Economies*. Oxford: Oxford University Press
- Aranibar, A. y Rodríguez, B. (2013). "Latinoamérica, ¿del neoliberalismo al neodesarrollismo?", en Aranibar, A. y Rodríguez, B. (coord.) *América Latina, ¿del neoliberalismo al neodesarrollismo?* Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores
- Coppedge, M. (1997) "District Magnitude, Economic Performance, and Party-System Fragmentation in Five Latin American Countries". *Comparative Political Studies*. Volumen 30. N° 2, pp. 156-185.
- Giaccaglia, C. (2011). "El Foro de Diálogo Trilateral IBSA: India, Brasil y Sudáfrica". *Otro Sur digital*. Volumen 1, pp. 2
- Giaccaglia, C. (2012). "Estrategias de política exterior de los poderes medios emergentes: India, Brasil y Sudáfrica en la post-Guerra Fría. El caso de IBSA (2003-2010)". Tesis Doctoral.
- Grevi, G. (2010). "El Mundo Interpolar", *Foreign Policy en Español*, abril-mayo.
- Haas, R. (2008). "La era de la no polaridad". *Foreign Policy Latinoamérica* 87 (3).
- Lechini, G. (2009). "La cooperación Sur-Sur y la búsqueda de autonomía en América Latina ¿Mito o realidad?". *Revista Relaciones Internacionales* (Universidad Autónoma de Madrid). N° 12
- Lechini, G. y Giaccaglia, C. (2011). "El liderazgo regional de Brasil en tiempos de Lula. Entre el interés nacional y los compromisos", en Vadell, Javier A. y De Las Casas Campos, Taiane (org.) *Os Novos Rumos do Regionalismo e as Alternativas Políticas na América do Sul*. Belo Horizonte: Editora PUC Minas
- Lechini, G. (2012). "BRICS e África: a Grande Incógnita". *Boletim de Economia e Política Internacional* (IPEA). N° 9, pp. 139-150. Disponible en http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/boletim_internacional/120328_boletim_internacional09.pdf
- Lechini, G. (2013). "China en África: discurso seductor, intenciones dudosas". *Nueva Sociedad*. N° 246.
- Lechini, G. y Giaccaglia, C. (2014). "IBSA or BRICS. What is preferable for South Africa and Africa, both or none?" en Murithi, Tim (edited by) *Handbook of Africa's International Relations*. Abington: Routledge, pp. 387-396
- Lorenzini, M. E. & Pereyra Doval, G. (2017). "Giros políticos en América del Sur: buscando el centro relativo del sistema". Ponencia presentada en el I Seminario Internacional das Relações Economicas e Politicas no Atlantico Sul, Belo Horizonte, Brasil, 27 de março
- Oddone, N. & Perrotta, D. (2014). "Cooperación Sur-Sur en el Mercosur: piano piano si va lontano", en Citlali Ayala & Jesús Rivera (eds.) *De la diversidad a la consonancia: la cooperación Sur-Sur latinoamericana*. México DF: Centro de Estudios del Desarrollo Económico y Social (CEDES) de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla (BUAP) e Instituto Mora.

- Peña, F.(2015). “Protagonismo en la renovada gobernanza económica global”.*Newsletter-MercosurABC*, 19/3/2015 Espacios regionales y transición del orden mundial(consultado el 27/3/2015)
- Puig, J. C. (comp.) (1984).*América Latina: Políticas Exteriores Comparadas*. Tomo I. Buenos Aires: GEL
- Rojas Aravena, F. (2006).“El nuevo mapa políticolatinoamericano”. *Nueva Sociedad*.<http://nuso.org/articulo/el-nuevo-mapa-politico-latinoamericano/>
- Serbín, A. (2016).“Fin de ciclo y reconfiguración regional: Miradas sobre América Latina y las relaciones Cuba-Estados Unidos”.*Anuario de Integración|Edición especial*. CRIES
- Svampa, M. (2017). “Cuatro claves para leer América Latina”.*Nueva Sociedad*. N° 268, pp. 50-64.
- Tokatlián, J. G. (2014).Westphalia to Southphalia.*Open Democracy. Free thinking for the world*. Disponible en: <https://www.opendemocracy.net/juan-gabriel-tokatlian/westphalia-to-southphalia>. Consultado 12/9/17
- Zakaria, F.(2008). *O mundo pós-americano*. São Paulo: Companhia das Letras.



CAMBIO DE PARADIGMA E INESTABILIDAD INTERNACIONAL

*Carlos Portales C.**

Introducción

El nuevo gobierno del Presidente Trump, el Brexit en Europa y las nuevas dinámicas internacionales de China apuntan a cambios sustantivos en la escena global que muestran una profunda alteración de los parámetros internacionales en el primer cuarto del siglo XXI. Desentrañar las tendencias que subyacen a estos cambios se convierte en una necesidad para diseñar los caminos que pueden seguir los países de América Latina durante los próximos lustros.

2017 ha sido un año especialmente confuso en el orden internacional. Ante los profundos cambios globales que afectan la economía y la política internacional, el nuevo Presidente de Estados Unidos ha buscado alterar la orientación de la política exterior norteamericana prevaeciente desde la segunda post-guerra. Las tendencias a la disrupción nacionalista y anti-europea del Brexit y el ascenso de la ultra-derecha en muchos países de Europa ha puesto a la Unión Europea en un camino con serias dificultades para negociar la salida británica y para consolidar y proyectar el futuro de una asociación que muestra signos de contradicción y dispersión. El crecimiento –aún desacelerado- y la proyección internacional de China han continuado su paso con el proyecto ‘Un Cinturón, Un Camino’ (OBOR) o la ‘Nueva Ruta de la Seda’; la emergencia de nuevos organismos financieros internacionales como el Banco Asiático de Inversión y de Infraestructura (BAII); y la reafirmación de pretensiones soberanas en el Mar de la China, mientras se desarrolla el Congreso del Partido Comunista que determinará la estructura de poder y la estabilidad de su liderazgo en el futuro próximo.

* Profesor Investigador FLACSO-Chile

Los tres actores más significativos del sistema internacional continuarán su proyección internacional debiendo resolver el carácter y la fuerza de sus liderazgos para cambiar o reorientar sus enfoques internacionales hacia el 2018 o continuar centrados en sus complejos procesos de definiciones políticas internas. En Estados Unidos veremos el alcance que logre el nuevo concepto de “*America First*” para alterar sustancialmente la orientación internacional de Estados Unidos como resultante del juego de su sistema de gobierno dividido; en China, serán los resultados y la mayor libertad de acción o no que logre el liderazgo de Xi Jing Ping en el 19º Congreso lo que condicione su proyección internacional; y en Europa –después de las elecciones francesa y alemana- podrá apreciarse la capacidad de rearticular el proyecto europeo y encontrar un camino común que pueda proyectarse internacionalmente o la continuación de la crisis.

Ya desde la destrucción del Muro de Berlín en 1989, el sistema internacional muestra cambios acelerados y transformaciones profundas que contrastan con la gran estabilidad del sistema bipolar que imperó durante las casi cinco décadas de la Guerra Fría. La unipolaridad de fines del siglo XX, resultante de la desaparición del mundo soviético, con Estados Unidos como única potencia global dominante duró poco más de una década. Ella fue cuestionada por los atentados del 11 de septiembre del 2001 y corroída por la crisis financiera y económica mundial de 2008, generada precisamente en los Estados Unidos.

En los últimos años encontramos una disminución del poder económico relativo de Estados Unidos y un ascenso de la economía china con un espectacular crecimiento por más de una década y con tasas relativamente altas hasta ahora. Estados Unidos mantiene la primacía militar con alcance global –alrededor de la mitad del gasto militar mundial y 6.800 cabezas nucleares-⁹, mientras que China acelera el fortalecimiento del poder militar y comienza su proyección en ultramar. La Unión Europea, por su parte, ha tenido dificultades para salir de la crisis económica y experimenta tendencias centrífugas con el Brexit y los movimientos de nacionalistas que se oponen a las migraciones y que cuestionan la estructura y la legitimidad de la Unión y especialmente el rol de Bruselas. El futuro político de la UE no tiene un horizonte claro y la defensa de Europa todavía está vinculada a la Alianza Atlántica en medio de las exigencias estadounidenses de una mayor participación de sus aliados en este ámbito.

⁹ Las cifras estimadas de cabezas nucleares por país citadas a lo largo de este artículo fueron publicadas por el *The Washington Post* y provienen del Bulletin of the Atomic Scientists Nuclear Notebook, Federation of American Scientists and Defense Intelligence Agency.

El sistema internacional ha experimentado una crisis de los organismos internacionales. Las instituciones de Breton Woods han recibido la crítica de representar el poder económico de un mundo que ya no existe pero, los acuerdos para incorporar a las nuevas potencias económicas con mayor peso en los organismos directivos de esas instituciones globales han tenido una muy dilatada implementación. Los nuevos actores, entonces, han creado nuevas instituciones económicas internacionales que están traslapándose con las creadas en la segunda post-guerra. La creación de una coalición de potencias emergentes primero (BRICS) y las instituciones financieras y los nuevos diseños sino-céntricos (BAII, OBOR y eventualmente la Asociación Económica Comprehensiva Regional –RCEP-) están dando forma a nuevas redes de instituciones globales y regionales. Toda esta situación se hace más compleja con la nueva política exterior de Trump en Estados Unidos, que es reticente, sino hostil, al multilateralismo y reemplaza su papel de líder del sistema internacional por la afirmación unilateral de lo que define como sus intereses nacionales (“*America First*”).

Estados Unidos: Trump y alejamiento de la perspectiva sistémica

La crisis económica del 2008 alentó importantes debates sobre la naturaleza del sistema internacional, así como en relación al papel, los medios y el alcance de la participación de los Estados Unidos. Teorías como el “liberalismo multilateral hegemónico” (Ikenberry, 2011) puso el acento en la cooperación y el derecho internacional para reforzar el orden internacional liberal; la “visión neoconservadora” (Kagan, 2014) enfatiza también el papel global de Estados Unidos, dando especial importancia a su fuerza militar, en la conservación del orden mundial; y el “realismo ofensivo” (Mearscheimer & Walt, 2016) establece la búsqueda de una hegemonía de alcance regional como objetivo más limitado y posible de alcanzar por los Estados en su conducta internacional.

Para los primeros, se deben fortalecer las instituciones internacionales que sirven de base al orden liberal y restringir el uso de la fuerza militar –después de las experiencias de Afganistán e Iraq– (Ikenberry, 2017). Para los segundos, lo importante es no conceder, en la utilización de la principal ventaja de Estados Unidos –su preeminencia militar–, como elemento fundante de su hegemonía, en la perspectiva de sustentar alianzas frente a las potencias revisionistas (Kagan, 2017). Para los realistas ofensivos –“*offshore balancing*”– se trata de reconocer los límites del poder hegemónico militar, mantener un control regional y la

capacidad de intervenir más allá, pero sólo cuando fuere absolutamente necesario para prevenir la emergencia de otro hegemón regional (Brands & Feaver, 2016; Meirsheimer & Walt, 2016).

La política exterior de la Administración Obama se enfocó, en importante medida, en la cooperación internacional especialmente en una visión que combinaba la cooperación estratégica en Asia y Europa con los acuerdos comerciales como el negociado Acuerdo Transpacífico (TTP) en el Asia Pacífico y el Acuerdo Transatlántico(TTIP) que se comenzaba a tratar con la Unión Europea; evitando entrar directamente en nuevos conflictos armados –Libia y Siria- y limitando la participación estadounidense –aunque sin poder terminarla completamente –en Afganistán y en Iraq-.

La elección de noviembre de 2016 cambió el foco de la discusión. Para Trump ya no se parte de la óptica de cómo Estados Unidos debe influir en un sistema global en transformación, del cual es el principal responsable, sino de poner los intereses directos de los Estados Unidos como fundamento de cualquier decisión, “*America First*”. Se abandonan las preocupaciones globales y se pone el acento en los intereses americanos sin hacerse cargo del sistema mundial. En su principal discurso de campaña sobre política exterior, el 27 de abril de 2016, ante el Centro para el Interés Nacional, Donald Trump señalaba que “nuestra política exterior es un completo y total desastre”: “nuestros recursos están desbordados”, “nuestros aliados no están pagando la parte [de su defensa] que equitativamente deberían pagar”, “nuestros amigos están comenzando a pensar que no pueden depender de nosotros”, “nuestros rivales no nos respetan más”, y “América no tiene ya una comprensión clara de sus objetivos de política exterior”. Para enfrentar estos problemas proponía un plan de largo plazo para detener la expansión del radicalismo islámico, la reconstrucción de los militares y de la economía americana y desarrollar una política exterior basada en los intereses americanos especialmente en los de seguridad nacional. Señalaba que no debía promoverse un cambio en otros países –descartando la construcción de naciones, “*nation-building*”, y la promoción de valores, como la democracia- sino que sólo hay que garantizar la estabilidad. Se manifestaba escéptico de los acuerdos internacionales que atan a Estados Unidos y de “la falsa canción del globalismo” (Trump, 2016).

Esta visión tan radical –que incorpora elementos del “realismo ofensivo”- está en la base de la política exterior de Trump. Muchos de sus colaboradores están imbuidos en esta óptica alternativa. Sin embargo, en el sistema político de Estados Unidos se expresan distintos grupos e intereses, no sólo en el poder

judicial independiente y en el abanico de posiciones que contiene cada rama del Congreso, sino que dentro de la propia Administración que incorpora altos funcionarios designados de los distintos grupos que apoyan al Presidente y que se basa, también, en funcionarios profesionales que dan continuidad al trabajo de la burocracia estatal (Michaels, 2017). Esto significa que no es posible deducir solo de una visión o de una perspectiva estratégica el contenido de las políticas concretas,¹⁰ especialmente cuando el cambio de óptica proviene del Presidente – por lo demás, en el caso de Trump, un actor personalmente práctico, no ideológico, pero portador de ciertos contenidos fuertes- y de un grupo de colaboradores que no representan el universo completo de sus designaciones.

Esta perspectiva estratégica será determinante o influirá en la medida que las políticas surjan del grupo más convencido de esta nueva óptica y que concuerden con las ideas fuerzas del Presidente. Por ello, estos cambios fueron muy visibles en las primeras semanas de la Nueva Administración cuando las designaciones aprobadas por el Senado todavía no se concretaban –y en política exterior aún muchas no se concretan a 10 meses de asumir el mando el Presidente- y la Casa Blanca controlaba, casi completamente, la agenda y la ejecución de la política exterior. El Asesor de Seguridad Nacional durante las primeras semanas, Michael Flynn, y, especialmente, el Consejero del Presidente para Asuntos Estratégicos hasta agosto de 2017, Stephen Bannon -un nacionalista-, representaban ese núcleo duro en la Presidencia (Ogilvy, 2017), acompañados del Asistente del Presidente, el economista nacionalista Peter Navarro que es Director de Comercio y Política Industrial en la Casa Blanca (Cassella, 2017). En el campo económico encuentran sintonía con el Secretario de Comercio Wilbur Ross y con el más recientemente confirmado Representante Comercial de los Estados Unidos, Robert Lighthizer.

Varias de las primeras medidas adoptadas con consecuencias en la política exterior han sido promovidas por este sector: el inmediato retiro del ya firmado Acuerdo Transpacífico (TTP) que no sólo grafica el abandono del principio de libre comercio, piedra fundamental del orden internacional de post-guerra sustentado por Estados Unidos, sino que desarma una pieza clave de la política asiática que comenzaba a implementar la Administración Obama -“*Pivot Asia*”- (Kausikan, 2017). El congelamiento *sine die* de las negociaciones con la Unión Europea para negociar el acuerdo entre EE.UU y la UE (TTIP), fue acompañado

¹⁰ Para entender la profundidad de los cambios que propone Trump entre muchas visiones críticas, ver: Joseph S. Nye Jr., “Will Liberal Order Survive? The History of an Idea”. *Foreign Affairs*, 12 de diciembre de 2016 y Stewart Patrick, “Trump and the Liberal Order. The Return of Self-Help”. *Foreign Affairs*, 13 de febrero 2017.

de declaraciones políticas a favor del Brexit y de la candidatura de la ultraderecha francesa –del Frente Nacional- para las elecciones en ese país. En ese mismo sentido se habría planteado el retiro de Estados Unidos del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (NAFTA) propiciado por Bannon y Navarro en el Consejo Nacional de Comercio de la Casa Blanca y que fue cambiado –luego de una propuesta del Consejo Económico Nacional del mismo día, apoyada por el Consejero Económico presidencial Gary Cohn y por el Secretario del Tesoro Steve Mnuchin- en el sentido de abrir la renegociación de este Tratado. Dicho proceso lleva, a octubre de 2017, tres rondas de negociaciones sin vislumbrarse aún si habrá acuerdo.

Para comprender mejor el cambio de este panorama económico global deben tenerse en cuenta los reclamos estadounidenses en relación a diversas medidas comerciales chinas y las amenazas de retaliación; los aranceles impuestos a diversos países –el más reciente contra la empresa canadiense Bombardier-; hasta el clima hostil de Estados Unidos con la propia Organización Mundial de Comercio (OMC) –la institución global destinada a promover el libre comercio, principio fundante del orden económico internacional preconizado por Estados Unidos después de la segunda postguerra- especialmente frente a sus órganos de resolución de conflictos.

Asimismo, el 1 de junio el Presidente anunció el retiro de Estados Unidos del Acuerdo de París sobre cambio climático, impulsado por Bannon, Navarro y el Director de la Agencia de Protección Ambiental, Scott Pruitt, y a pesar de la oposición de los Secretarios de Energía, de Estado y el Asesor de Seguridad Nacional, entre otros. Se concreta así el abandono de Estados Unidos del más reciente régimen internacional para colaborar en la prevención y atenuación de los efectos de la acción humana que deterioran el medio ambiente global. Nuevamente se deja la cooperación internacional en un ámbito que es indispensable para enfrentar un problema global.

Otra de las primeras medidas adoptadas por la nueva Administración el 29 de enero 2017 como ‘respuesta al terrorismo’, fue la disminución importante del número de refugiados que aceptarán los Estados Unidos, que bajaron de 110.000 en 2016 a 50.000 en 2017. En septiembre de este año, la Administración anunció que para 2018 la cifra volverá a bajar a 45.000. Adicionalmente, en enero se prohibió, temporalmente, el ingreso por seis meses a todos los ciudadanos de Irán, Iraq, Siria, Sudán, Libia, Yemen y Somalia al territorio de Estados Unidos. Los grupos nacionalistas mencionados impulsaron estas determinaciones. La medida provocó, sin embargo, una batalla judicial que la suspendió. Iraq fue

retirado de la lista y sólo el 29 de junio entró en vigor para los otros seis países. El 24 de septiembre una nueva orden ejecutiva determinó afectar a los ciudadanos de Chad, Irán, Libia, Corea del Norte, Somalia, Siria, Yemen y Venezuela –aunque en este último caso sólo a funcionarios gubernamentales y una lista específica de personas-. Después de esta nueva orden, la Corte Suprema decretó no escuchar uno de alegatos que estaban pendientes sobre la materia, casi dando fin a la batalla judicial y validando la normativa, aunque con algunos cambios.

En la misma dirección apuntan las políticas para expulsar a los migrantes ilegales y para restringir la migración, que han sido graficadas por la construcción de un muro en la frontera con México. La acción de la Administración se está desarrollando con fuerza pero, a la vez, hay una oposición de grupos no gubernamentales, iglesias, ciudades y aún Estados. Se ha constituido un nuevo campo de lucha doméstica sobre una política que afecta, especialmente, a ciudadanos de muchos países latinoamericanos. Con todo, subsisten las dificultades para poder aprobar una nueva legislación migratoria y tampoco el gobierno ha encontrado aún respaldo suficiente para financiar el proyecto del muro.

La posición de Trump en la campaña electoral sobre los aliados y las otras grandes potencias también ha alterado las relaciones entre estos actores, aunque –como veremos- no de un modo lineal. El acercamiento a Rusia de las primeras declaraciones públicas del Presidente no se ha podido concretar. Es preciso recordar como sustentos de esa nueva mirada en la política frente a Moscú, la visión de Bannon sobre una Rusia ortodoxa como eventual aliada frente al radicalismo islámico y los vínculos de varios actores cercanos a Trump con los negocios rusos. El debate sobre el involucramiento del gobierno de Putin en la campaña presidencial –negado por el Presidente- ha impactado fuertemente en la discusión política en Washington. El Consejero de Seguridad Nacional, general Michael Flynn, fue la primera víctima política, dejando en febrero la Casa Blanca. Las revelaciones sobre la interferencia rusa dieron fuerza no sólo a la oposición demócrata, sino que generaron una preocupación creciente entre los republicanos, poniendo en acción a varias comisiones investigadoras del Congreso. La salida del Director del FBI, la recusación del Fiscal General Jeff Sessions en el caso y el nombramiento de un Consejero Especial para investigarlo, sepultaron la apertura hacia el gobierno ruso, más allá de las diferencias de política que ambos países mantienen en Siria, en Ucrania y en Corea del Norte.

El propósito de establecer una relación más estable con China ha tenido drásticos bandazos: la inusitada comunicación telefónica post-inauguración del Presidente

de Estados Unidos con el Presidente de Taiwán pareció poner en cuestión toda la relación bilateral con Beijing, lo que se atenuó luego de la visita de Xi Jing-Ping a la residencia del Presidente en Mar-a-Lago, Florida. Pero las señales contradictorias entre las amenazas de medidas económicas para equilibrar la balanza comercial frente a los intentos de buscar el respaldo chino en la crisis con Corea del Norte, así como la desaparición unilateral –y gratuita- de un elemento central del “*Pivot Asia*”, el TPP, frente a la reanudación de las misiones navales norteamericanas en el Mar del Sur de la China para reafirmar la libertad de navegación por esos espacios marítimos, todavía no logran dibujar un perfil claro de estas relaciones, que parecen todavía estar calibrándose.

También con los aliados ha habido desarrollos complejos. El tema del costo de las alianzas y de la disposición de cada país a contribuir ‘equitativamente’ ha estado presente en el discurso del Presidente en relación a Japón y Corea del Sur en el Asia Oriental y frente a los aliados europeos de la OTAN. A estos reclamos se ha sumado la evaluación de las relaciones económicas desde el foco estrecho del déficit comercial bilateral de Estados Unidos y de los instrumentos que lo permiten. Aquí el patrón se ha caracterizado, muchas veces, por los ‘garrotes’ presidenciales y los ‘paños fríos’ de sus Secretarios.

Japón había realizado importantes concesiones en su política comercial y regulaciones con Estados Unidos para llegar a ser parte del TTP. Para el Primer Ministro Abe esta negociación fue incluso vista como una herramienta para forzar reformas económicas internas impopulares. El retiro de Estados Unidos fue un golpe al que siguió la indicación de la necesidad que financiaran su defensa o la asumieran por sí mismos. Lo anterior en un escenario más complejo en el Asia Oriental y frente al ascenso chino, preocupó seriamente al gobierno de Tokio. El Primer Ministro Abe desarrolló rápidamente una contra-estrategia de acercamiento, visitando tempranamente dos veces a Trump y ofreciendo inversiones japonesas directas en los Estados Unidos, a la par que ha seguido con la idea de poner en vigencia el TPP y dejar una puerta abierta para la eventual incorporación de Estados Unidos. Frente a las primeras declaraciones del Presidente y su efecto en Japón, los Secretarios de Estado, Tillerson, y de Defensa, el general Mattis, tuvieron que visitar Japón para reafirmar la alianza.

Otro tanto ha ocurrido con Corea del Sur. También Tillerson y Mattis visitaron Seúl para reasegurar el compromiso de Estados Unidos y posteriormente la atención ha tenido que redoblarde debido a la crisis con Corea del Norte. El manejo bilateral también ha sido poco convencional. En medio de la crisis con Pyongyang, las declaraciones estadounidenses contra el TLC Corea del Sur-

Estados Unidos fueron como un balde de agua fría para un aliado amenazado. El nuevo Presidente Moon se había opuesto al despliegue de las defensas antimisiles THAAD en territorio surcoreano durante la campaña presidencial pero, la crisis lo ha llevado a flexibilizar su oposición, aceptándolas. No todas las amenazas de Trump frente a Corea del Norte son bien recibidas en un país como Corea del Sur que sería víctima inmediata de hostilidades en la península.

Las fuertes críticas de Trump a sus aliados europeos por el tema del costo de la defensa lo llevaron, incluso, a poner en duda su compromiso con la OTAN. Fue necesaria la acción del Vice-Presidente Pence y del Secretario de Defensa con visitas a Alemania para reafirmar los compromisos de Estados Unidos pero, nuevamente, las palabras ambiguas del Presidente Trump en la Cumbre de la OTAN en junio tuvieron que ser menguadas por sus Secretarios para evitar un mayor agrietamiento de la alianza. El retiro de Estados Unidos de los Acuerdos de París sobre Cambio Climático introdujo una nueva cuña en las relaciones europeo-norteamericanas, las que también se han distanciado por los apoyos que ha tenido el Brexit y que tuvo la ultraderecha francesa por parte de Trump. Fue el Presidente francés Macron el que comenzó una iniciativa de acercamiento con su invitación al Presidente de Estados Unidos como huésped en la celebración del 14 de julio en Paris.

Para completar este bosquejo de los grandes cambios dispuestos por la Administración Trump, debemos referirnos al Medio Oriente. En el discurso inicial se combinaba una decisión de combatir el terrorismo, especialmente, el islámico pero sin entrar en la búsqueda de reformas en los regímenes políticos. No más “*nation-building*”, no a la promoción de la democracia y retiro de la fuerza militar, excepto la necesaria para combatir el terrorismo. Lo anterior basado en la oposición de Trump a la guerra de Iraq –puesta en duda por sus adversarios- y el retiro de Afganistán –prometido, buscado y no logrado por el Presidente Obama-. Inicialmente todo parecía ir en esa dirección, especialmente cuando la respuesta al uso de armas químicas en Siria fueron bombardeos limitados a blancos específicos, sin involucrar tropas terrestres. Sin embargo, la evaluación de la situación en Afganistán, finalmente llevó al Presidente a determinar un nueva oleada -“*surge*”- de fuerzas militares para estabilizar la conducción de esa guerra e involucrar a aliados regionales, estrategia que recién empieza a implementarse. Se repite, así, lo sucedido con la administración Obama. Este alejamiento de las posiciones iniciales de Trump sigue los consejos de los militares –para evitar el efecto de una derrota y su impacto en la confiabilidad de Estados Unidos por parte de sus aliados en el Medio Oriente y

asiáticos-. No se ha salido de la guerra más larga –Afganistán- que ha sostenido Estados Unidos en su historia. Esta guerra se desarrolla en un país en el que se superponen conflictos tribales, culturales, religiosos y sociales; un país fragmentado geográfica y políticamente; y un país frente al cual los actores regionales vecinos tienen distintos intereses y alianzas con los grupos internos. La búsqueda de una mayor responsabilidad de esos aliados para facilitar el fin de esa guerra, alentada ahora por Trump, augura nuevos conflictos, sin resolver la situación.

La atenuación de algunas posiciones más aislacionistas coincide con la salida de Bannon como Asesor del Presidente y resaltan el intento de neutralizar posiciones rupturistas que han buscado los militares profesionales en su gabinete: el Asesor de Seguridad Nacional, general Mc Master, el Secretario de Defensa, general Mattis y el nuevo Jefe de Gabinete del Presidente, el general John Kelly, que reemplazó al dirigente republicano Reince Priebus a fines de julio pasado. Pero, las informaciones siguen dando cuenta de un complejo ambiente en la Casa Blanca sin que las políticas resistan los bandazos.

En síntesis, a los 10 meses del nuevo gobierno una nueva orientación organizada en torno a la autoafirmación nacional y a cambios muy importantes en casi todos los ámbitos de la política exterior ha sido impulsada, pero su implementación no siempre es coherente. En aquellos dominios en que el poder presidencial no necesita el concurso de otros poderes relevantes del sistema político americano, los avances han sido rápidos –como el término de los procesos de negociación comercial internacional que estaban en curso sin todavía aprobación del Congreso, como TTP y TTIP, o la aplicación de herramientas que están directamente a disposición del Presidente como son las medidas arancelarias y otras medidas comerciales-. Se ha suprimido un objetivo del sistema comercial internacional, el que no podrá retomar una perspectiva global, mientras Estados Unidos no cambie su política. El resultado de la renegociación del TLCAN (NAFTA) será indicativo de hasta dónde puede llegar el “*America First*” en este dominio.

En asuntos político-estratégicos, en cambio, la crisis nuclear de Corea del Norte, ha mostrado la dificultad de que el poder norteamericano por sí sólo pueda alterar políticas sin tener que recurrir a otros actores relevantes del sistema internacional. A la fecha se está en un límite en la utilización de amenazas y la anunciada apertura de canales de comunicación entre los dos países ha sido desestimada por Trump, cerrando aparentemente los márgenes en que podría operar una negociación diplomática. Por otra parte, la relación con China, llena

de complejidades, ha permitido la aprobación de fuertes sanciones económicas a Corea del Norte por el Consejo de Seguridad. Si bien éstas no han sido todas las requeridas por Washington, pueden abrir –si se deja transcurrir el tiempo para que produzcan efectos- un nuevo espacio. Aquí también incidirá el impacto negativo que la política de Kim Yong Il produzca en Beijing y la fuerza con que emerja Xi del Congreso del PCCh.

En otros ámbitos, en cambio, el Congreso norteamericano ha ejercido un rol moderador. El acercamiento inicial a Rusia ha sido desbaratado por los descubrimientos de la intervención en la campaña presidencial de 2016 y por la aprobación de sanciones que una gran mayoría del Senado impuso al Presidente en relación a la Federación Rusa.

También encontramos áreas en que los resultados son intermedios: la política de refugios y migratoria de la nueva Administración sigue los patrones impulsados por Trump, pero algunas medidas no han logrado –¿todavía?- conseguir los apoyos internos suficientes para implementarse en su diseño original.

Por otra parte, el impacto inicial del equipo nacionalista de la Casa Blanca tiende a perder cierta fuerza en la medida que los distintos Secretarios van desarrollando las diversas políticas, en que los criterios más ideológicos tienden a ser matizados por altos funcionarios con otras visiones o experiencias. En lo económico, hay algunas señales que indican que los nacionalistas tienden a ser relativamente equilibrados por los llamados “globalistas”, más afines al mundo empresarial, pero la visión bilateralista transaccional de Trump sigue vigente. En política exterior, la atención de los asesores más ideológicos de la Casa Blanca no puede seguir la implementación en todos los ámbitos y el “*establishment*” republicano sigue tratando de recuperar posiciones; la influencia de los militares –ya mencionada- coincide con una deferencia del propio Presidente hacia ese sector y tiende a dar continuidad a la acción estatal. En lo internacional, la influencia del “*establishment*” y de los militares tiende a poner algunos límites a los efectos de un estilo del Presidente y a una forma de presentar sus posiciones, mucho más en sintonía con su base electoral doméstica que con la capacidad para afectar positivamente a otros actores externos. La salida de algunos asesores de ese grupo nacionalista en la Casa Blanca debería disminuir la fuerza de esa tendencia, sin olvidar, sin embargo, que varios de los postulados desarrollados son firmes creencias del Presidente, por lo que no puede asegurarse que no se producirán nuevas crisis en la Administración. Con todo, Trump no tiene una visión

sistémica de la acción exterior de los Estados Unidos más allá del “*America First*” y de su estilo transaccional.¹¹

China: liderazgo de Xi Jing Ping para proyección regional y global

El crecimiento de China y la proyección de su poderío es un elemento de cambio clave en el sistema internacional contemporáneo. La apreciación de su impacto va desde afirmar que ha puesto término al mundo unipolar surgido después de la caída del Muro de Berlín, pasando por la discusión de si habrá un nuevo sistema bipolar sino-americano, una multipolaridad o un sistema sino-céntrico.

El notable crecimiento del producto interno bruto de la economía china, de acuerdo a los datos del Banco Mundial, ha pasado desde una tasa del 3,9% en 1990 a 8,5% en el 2000, 14,2% en el 2007, entre 9,4% y el 10,6% en los años 2008 al 2011 y luego sobre el 7% del 2012 al 2014, 6,9% el 2015 y 6,7% el 2016. Este año con un producto de 11,199 billones de dólares, sólo es superado por Estados Unidos (18,569 billones) y la Unión Europea (16,397 billones). China, según fuentes del Banco Mundial, ha logrado disminuir la pobreza de más de 800 millones de personas desde el inicio de las reformas económicas en 1978. Sin embargo, no hay consenso sobre si China logrará sobrepasar a los Estados Unidos como el país con mayor producto interno bruto mundial, aunque probablemente alcanzará a Europa (Babones, 2017). Los temas de innovación y tecnología todavía le dan ventajas a Estados Unidos y mientras las proyecciones de población tienden a mostrar que China disminuirá en términos absolutos en el largo plazo, los Estados Unidos crecerán, reduciéndose substancialmente la ventaja demográfica china.

El nuevo posicionamiento de China se refleja en importantes cambios en su proyección internacional que hasta hace poco se manifestaba sin estridencias, pero que va haciéndose más asertiva. En 1992, el líder Deng Xiao Ping señalaba que su país debería ‘mantener un perfil bajo, nunca tomar la delantera [...] y hacer una diferencia’. Ya en 2010, los altos funcionarios chinos señalaban que China debería hacer una diferencia ‘activamente’, pero en enero de 2017, el Presidente Xi Jing Ping expresó en el Foro Económico Mundial de Davos que China ‘debería guiar la globalización económica’, agregando en febrero, en una conferencia

¹¹ Para una visión positiva de la política exterior de Trump ver, Matthew Kroening, “The Case for Trump’s Foreign Policy. The Right People, the Right Positions”.*Foreign Affairs*. 17 de abril 2017. Una visión contrapuesta en Jeff D. Colgane y Robert O. Keohane, “The Liberal Order Is Rigged. Fix It Now or Watch it Wither”.*Foreign Affairs*, 17 de abril 2017.

sobre seguridad en Beijing, que su país debería ‘guiar la sociedad internacional’ hacia un ‘nuevo orden mundial más justo y racional’. Es más, la prensa –estatal– china ha hablado recientemente de la ‘solución china’ y el Presidente Xi afirmaba el 1º de julio que los chinos ‘estaban muy confiados que podían proveer una solución China a la búsqueda de mejores instituciones sociales para la humanidad’. Esta nueva posición ha sido acompañada con prevenciones para que un ‘hegemón imponga su voluntad sobre los otros’, evitando la “trampa de Tucídides” –que llevó a Esparta a declararle la guerra a la emergente Atenas– señalada por Xi en febrero pasado en Naciones Unidas (Ginebra), en alusión a Estados Unidos (The Economist, 2017).

La participación de China en Naciones Unidas ha aumentado, siendo el tercer país aportante al presupuesto de la organización y el segundo mayor contribuyente para Operaciones de Paz. Lo anterior unido a una mayor participación en el trabajo de la organización, aunque en forma más reactiva que tomando iniciativas (Gowan, 2017).

En la proyección económica regional y global, China, miembro de la OMC, ha logrado lanzar al más alto nivel la Iniciativa OBOR con el involucramiento de más de 60 países. Ya había conseguido que el yuan fuera considerado una de las cinco monedas de reserva del Fondo Monetario Internacional. Y, ha puesto en marcha no sólo el Banco Asiático de Inversión e Infraestructura (BAII) –crucial para financiar OBOR–, sino que también el Nuevo Banco de Desarrollo con los BRICS. Un alto funcionario chino caracterizó la situación “no como que están apurados por pasar al frente, sino que los [países] líderes han retrocedido, dejando el lugar a China” (Ikenberry & Lim, 2017).

En el espacio económico del Asia, el retiro de Estados Unidos del TTP da más fuerza a otras iniciativas como la Asociación Económica Comprehensiva Regional del Este de Asia (RCEP), un acuerdo de libre comercio en negociación impulsado inicialmente por ASEAN, en el cual la economía china sería la mayor, y que incluiría a Australia, India, Japón, Nueva Zelandia y Corea del Sur, además de todos los países de la Asociación de Sudeste Asiático (ASEAN). Se apunta aquí a una integración asiática sin la presencia de Estados Unidos (Armstrong, 2017).

En el campo estratégico militar, también se dan importantes desarrollos. La posición china había sido eminentemente defensiva con un fuerte Ejército de tierra, pero con una limitada proyección internacional de su fuerza. En la última década se habló exageradamente del ‘collar de perlas’ para referirse a una cadena de bases, puertos y aeródromos chinos que irían desde el Mar del Sur de China pasando por los Estrechos de Singapur y Malaca, a través del Océano Índico, el

Mar Rojo y hasta el Canal de Suez. Aunque aún no existe una constelación de bases y lugares, como resultado de sus intereses económicos y comerciales en expansión, China está aumentando su alcance global, o, por lo menos regional, con su primera base militar transoceánica en Yibuti. La presencia de ciudadanos chinos en el exterior también ha aumentado las vulnerabilidades a las que debe responder China, como fue el caso de la crisis de Libia en 2011 y la de Yemen en 2015 con grandes operaciones para rescatar a sus ciudadanos en países lejanos. Por otra parte, la participación en Operaciones de Paz ha llevado a militares chinos a Malí, República Democrática del Congo, Darfur, Líbano, Liberia y Sudán del Sur. Además fuerzas chinas han participado en operaciones de seguridad conjuntas en Afganistán y patrullas anti-crimen en el río Mekong, ambas fuera del marco de las Naciones Unidas. China también está invirtiendo en operaciones contra la piratería en la costa de Somalia y en ayuda anti-tifones en Filipinas.

China es actualmente el país que tiene el segundo mayor crecimiento del gasto militar en el mundo y tiene un arsenal con una 260 cabezas nucleares. Hay una modernización de las fuerzas navales para proteger los intereses de seguridad y de desarrollo chino en la defensa más allá de las costas y en mares abiertos, moviéndose hacia una marina de aguas profundas. Esto ha implicado la adquisición y la fabricación creciente de destructores, fragatas, submarinos convencionales y luego nucleares, barcos expedicionarios, vehículos anfibios, y destructores con sus respectivos misiles modernos, hasta llegar a los portaviones (Bitzinger, 2017).

El área más militarizada es el Mar del Sur de China, en la cual Beijing reclama soberanía, que se superpone a las pretensiones de varios de sus países vecinos y que intenta transformar esa área militar para operación exclusiva. Esto ha incluido hasta la construcción de islas artificiales, pistas aéreas, puertos y cuarteles con estaciones de radar, artillería y cañones antiaéreos. Esta infraestructura apoya las reclamaciones chinas en conflictos con Japón, Filipinas, Malasia, Vietnam y Taiwán, por pretensiones soberanas y además con Estados Unidos por la libre navegación. El establecimiento de la base en Yibuti, definida como ‘una facilidad de apoyo logístico [...] no responsable por operaciones de combate’, puede acomodar a 6.000 personas y podría considerarse una manifestación del ‘collar de perlas’ chino. Otro tanto ocurre con la construcción de puertos de agua profunda y la operación de esas facilidades por compañías chinas –muchas estatales- en Sri Lanka –Colombo y Hambantota en Paquistán; Gwadar y Karachi; Sittwe en Myanmar y Por Victoria en las Islas Seychelles-. No se trata todavía, de una marina de alta mar propiamente tal, sino que la presencia

naval estará –por ahora- concentrada en el Pacífico Occidental y en partes del Océano Índico. Queda tiempo –señalan los especialistas- para que logre tener capacidad de proyección sostenible en todos los océanos. La presencia marítima china se extiende también al control de un quinto de la flota mundial de contenedores; a los astilleros chinos que construyen alrededor del 40% de todos los barcos comerciales del mundo –medidos por tonelaje- y a la compañía naviera china Cosco que tiene terminales en Amberes, Suez, Singapur y en el Pireo.

Todo lo anterior nos muestra una creciente presencia y participación china en asuntos cada vez más globales, pero con una preferencia en el Asia y una proyección hacia África y Europa (OBOR). También busca ocupar espacios globales, pero junto a otros actores, en una estrategia de competencia, pero no necesariamente de pretensión hegemónica inmediata. En este desarrollo puede haber espacios de confrontación –especialmente, pero no solamente- con Estados Unidos, pero también de cooperación (Feigenbaum, 2016).

Queda todavía por considerar un tercer elemento: el sistema político y el gobierno chino. La revolución china estableció un régimen comunista de partido único que tuvo con Mao Tse-Tung fuertes connotaciones ideológicas. Pocos años después de su muerte, Deng Xiao Ping comenzó un proceso de cambio económico, introduciendo formas de capitalismo de Estado y una importante apertura internacional en la economía china, pero manteniendo un sistema de partido único, aunque sin la hiper ideologización del período maoísta. Asimismo se introdujeron ciertas reglas formales e informales que han limitado los períodos del liderazgo del partido y del gobierno a un máximo de una década y que han evitado las luchas intestinas del liderazgo durante el período maoísta y en su sucesión hasta Deng.

El Partido Comunista Chino tiene hoy alrededor de 89 millones de miembros –un 6% de la población-, el Congreso –que se reúne cada cinco años- está formado por 2.300 delegados de las provincias, las regiones autónomas, las cuatro principales ciudades, los órganos del partido y del gobierno, el Ejército Popular de Liberación, las grandes empresas estatales, los grandes bancos y representantes de Taiwán, Hong Kong y Macao (Li, 2017). Esos delegados eligen un Comité Central de alrededor de 350 miembros –entre 400 candidatos-, que, a su vez, escogen a 25 miembros del Politburó y éste a 7 del Comité Permanente del Politburó –que es el órgano colectivo que detenta el mayor poder político- y al Secretario General que lo encabeza. En la práctica, estos niveles superiores han sido escogidos previamente en reuniones informales que anteceden la celebración del Congreso. Los analistas especulan cuánto será el control de Xi

Jing Ping de la nueva estructura de poder y se interrogan sobre cómo afectaría a su capacidad de proyectarse más allá de 10 años en el liderazgo de la República Popular China.

Los grados de apertura producidos por la incorporación a múltiples dimensiones de la globalización –económica, hasta cierto punto científico-cultural y comunicacional- han impulsado la generación de nuevas demandas cuyo control ha devenido en una preocupación importante del liderazgo. El fuerte crecimiento económico, el poder de unas empresas estatales muy fuertes y más descentralizadas y de una economía privada en un sistema político cerrado han abierto espacio para la pugna de intereses y también para la corrupción (Doshi & Yin, 2017). En el último quinquenio el liderazgo ha respondido fortaleciendo el papel del Partido a través de campañas ‘anti-corrupción’ que buscan limitarla, pero que en muchos casos se confunden con luchas de poder al interior del aparato partidario. El objetivo de estabilidad política ha sido caro para el liderazgo chino. El quinquenio de Xi ha sido caracterizado por la centralización del poder, el predominio del Partido y la autoridad del Secretario General/Presidente (Phillips, 2017). Es en ese contexto en el que se plantea el creciente liderazgo regional y global de China. Por esto es importante la estabilidad del liderazgo que emerja del 19º Congreso que se celebra este mes de octubre. Este es un ámbito en el que el análisis es más difícil dadas las limitaciones de la información abierta en una estructura de poder real menos formalizada en el Estado chino y especialmente dentro del Partido que es la fuente del poder en ese régimen. La opacidad de los procesos de toma de decisión en Beijing, contrastan con el abierto sistema de Estados Unidos que hemos tenido en cuenta en la primera parte de este artículo. Con todo, el escenario más probable después del Congreso sea el del reforzamiento de liderazgo de Xi y la continuidad de sus políticas (Gilholm, 2017; Hass, 2017).

La Unión Europea: Brexit, migraciones y rearticulación post-crisis

El tercer gran actor potencial es Europa y, especialmente, la Unión Europea (UE). Europa fue muy afectada por la crisis del 2008 y siguió un camino de recuperación basado en la búsqueda de reequilibrios macroeconómicos, vía ajustes con drástica disminución del gasto público y gran desempleo. La vía del ajuste ha sido encabezada por Alemania –el país de más desarrollo, no sólo con una baja inflación, sino uno que ha hecho de su experiencia histórica en esta

materia durante la República de Weimar un parámetro inamovible de su conducción económica-. Es el país superavitario, que exporta al resto de Europa – y del mundo- frente a una mayoría de países cuyos déficits fueron creciendo y vieron tuvieron que someterse a severos ajustes, restringiendo su producción con un fuerte costo social y aún político para poder permanecer en la zona del euro, como fue el caso de Grecia (Coricelli, 2017).

Adicionalmente, Europa ha sido impactada por las corrientes migratorias provenientes de África y del Medio Oriente: la crisis de Libia y otros sub-productos de la Primavera Árabe, los desplazamientos provocados por el hambre y la miseria en muchos países africanos sub-saharianos, los refugiados de las guerras de Afganistán, Iraq y más recientemente de Siria. Tales movimientos han provocado flujos de refugiados y migrantes que se han desplazado a la UE, entrando por los países mediterráneos, pero moviéndose hacia Alemania, llegando a los países nórdicos, así como a Francia y al Reino Unido. Lo anterior se unió a las migraciones intra-uniión, producto de la incorporación de los Estados de la antigua Europa del Este a la UE y la libertad de circulación en ese espacio. Como consecuencia, el tema de los refugiados y los migrantes de distintas raíces culturales ha impactado a las sociedades europeas (Teitlbaum, 2017).

Ambas crisis, la económica y la migratoria y de refugiados, han llevado al resurgimiento de movimientos políticos nacionalistas de extrema derecha que rechazan los ajustes económicos, se oponen a la migración y reivindican el nacionalismo, apuntando en su crítica al proyecto de la UE y a la autoridad supranacional de la Comisión Europea.

En este contexto, el Reino Unido, que es parte del mercado único europeo, pero no del euro, votó el *Brexit* para poner fin a la libre circulación de personas y recuperar sus potestades de regulación. El proceso de negociación entre Londres y Bruselas ha puesto en tensión a la UE. Y se renuevan antiguas incertidumbres en la relación entre el Reino Unido y Escocia –que preferiría seguir en la UE- y con Irlanda del Norte –cuyo proceso de pacificación fue facilitado por la relación con la República de Irlanda en medio de la común pertenencia a la UE. En este clima, los nacionalismos proliferan, como se está observando en la crisis de Cataluña en España, que podría tener réplicas en otros países de la UE.

En varios Estados miembros, los procesos electorales han resultado en un ascenso de la extrema derecha –Holanda, Francia y Alemania entre otros-, aunque sin otorgarle un papel gubernamental. En cambio, gobiernos de ese signo en países de Europa del Este recientemente incorporados a la UE, como Polonia y Hungría,

cuestionan –a los ojos de Bruselas- los principios democráticos fundamentales de la UE y aumentan las dificultades para conformar una unión más potente.

Subyace a estas situaciones políticas la crisis del Estado de bienestar en todas las sociedades europeas. Éstas habían construido un modo de vida basado en una economía en expansión que garantizaba un sólido piso social a sus ciudadanos y que en las actuales circunstancias es muy difícil mantener. A lo anterior se agrega la realidad de una potente economía alemana –fortalecida por las reformas del Canciller Schroeder- que es exportadora y superavitaria frente a economías menos dinámicas en Francia y otros países, especialmente en el Sur de Europa, y que ha sido portaestandarte de los ajustes post-crisis. El nuevo problema es entonces ¿cómo volver a fortalecer el proyecto de la UE, cuya mayor integración es vista por las fuerzas del *establishment* europeo como la alternativa a la actual situación? Y para conseguir lo anterior, ¿cómo formular reformas económicas en el contexto de la expansión de las fuerzas nacionalistas que aprovechan los costos de los necesarios ajustes para adquirir mayor respaldo contra los gobiernos y contra la propia idea de la UE? El triunfo en Francia del Presidente Macron en mayo ha proyectado una posibilidad de reforma económica en ese país y una potencial convergencia con la Alemania de la Canciller Merkel, pero el débil triunfo electoral de ésta en septiembre y el carácter del gobierno de coalición que logre formar, ponen nuevas interrogantes para una sólida renovación del proyecto europeo (Gowan, 2017; Green, 2017; Colibasanu, 2017):

Lo anterior se da en un período de impensada distancia con Estados Unidos, cuya política exterior es más bien hostil a la UE –abandono de las negociaciones TTIP, diferencias en Acuerdo sobre Cambio Climático, simpatía por el *Brexit*- y que exige mayor gasto militar a los miembros de la OTAN. Por su parte la UE ha impulsado dos acuerdos comerciales muy importantes con Canadá y con Japón a fin de fortalecer los mercados externos.

El proyecto europeo, por su parte, no ha tenido un componente militar independiente. Su defensa ha estado ligada precisamente a la alianza con Estados Unidos. Francia conserva su fuerza nuclear –300 cabezas nucleares- y ha desempeñado un cierto rol en África, mientras que el Reino Unido ha reducido significativamente su poder militar y no ha desarrollado su capacidad nuclear – conserva, no obstante, 215 cabezas nucleares-, la que algunos sectores piden suprimir. Se trata por cierto de dos miembros permanentes europeos del Consejo de Seguridad, de los cuales sólo uno seguiría en la UE. Hay aquí un campo de redefiniciones en las nuevas circunstancias, para el que hay que considerar las perspectivas de Francia –ahora proponente de una fuerza europea- y la reticencia

germana a cualquier proyección militar como producto de su experiencia histórica.

Potencias Emergentes: participación en espacios regionales asociaciones para proyección global

Los cambios del sistema internacional que se han señalado y las diferentes ópticas adoptadas por los principales actores no configuran un nuevo orden. Es más, hemos visto cómo 2017 ha sido un año de transición doméstica para la transición global: 1-un nuevo Presidente en Estados Unidos que trae una óptica nacional para abordar temas que hasta ahora habían sido tratados como sistémicos y cuyo efecto en la posición internacional de Estados Unidos no es posible aún determinar con precisión. 2-un país con potencialidades crecientes como China que va dejando la cautela, ocupando espacios regionales y comenzando a incursionar en responsabilidades globales, pero que en 2017 se ha concentrado en sus definiciones de poder interno. 3-un proyecto continental como la Unión Europea que después de más de 50 años de construcción y expansión ha sido puesto a prueba en su capacidad de integración por las crisis económica y migratoria y por el retiro de uno de sus importantes miembros y que requiere nuevos objetivos y políticas para revigorizar su presencia internacional, las que todavía no adquieren entidad.

Los próximos años abren espacio para el desarrollo de nuevas políticas por los grandes actores, pero hay que tener en cuenta que ellas pueden sufrir adaptaciones y aún cambios profundos. Se abre así espacio para el juego de otros actores. En otro nivel esas son las llamadas potencias emergentes –o reemergentes, en el caso de Rusia- que, si bien tiene espacio en el nuevo juego internacional, para ocuparlo requieren de alianzas generalmente con impacto regional más que global. Aquí ubicamos a países de muy diversas trayectorias y capacidades.

Después de la fuerte caída de la Rusia post-soviética, la aparición de Putin con un gobierno autoritario ha frenado las tendencias a la dispersión en ese país y su gobierno ha implementado un desarrollo, sobre bases aún débiles, sustentado en la energía y los recursos naturales con una importante, pero limitada, reconstrucción del poder militar. Su poder nuclear –con alrededor de 7.000 cabezas nucleares- y su asiento permanente en el Consejo de Seguridad son la herencia del poderío soviético. Pero su acción se ha concentrado en mantener y recuperar la influencia en el antiguo espacio soviético –guerra de Georgia,

anexión de Crimea, guerra en el Este de Ucrania, así como influencia en Asia Central- y en Siria, donde mantiene una base militar y ha participado activamente en la guerra civil sustentando a Al-Assad. Globalmente no tiene la influencia de la antigua Unión Soviética, aunque retiene el poder de veto en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas. Por ahora busca su proyección en el antiguo espacio de la Unión Soviética y en el Medio Oriente (Kotkin, 2017; Grunstein, 2017).

La India ha logrado un impresionante crecimiento económico en los últimos años y se proyecta como el país más poblado del planeta con estatus nuclear –unas 130 cabezas nucleares-, pero todavía con serios problemas sociales. La India se ha movido del tradicional no alineamiento hacia una política que junto con continuar su buena relación con Rusia, se ha acercado a Estados Unidos y Japón para equilibrar el poderío chino. Regionalmente tiene viva su contienda con Paquistán, también potencia nuclear *de facto*. El desarrollo tecnológico indio habilita a este país para una más fuerte participación en la economía internacional, pero la realidad de una gigantesca población campesina lo lleva a mantener una estructura de fuerte protección comercial agrícola. India también busca pausadamente una presencia más allá de su entorno, en el Índico primero, con el Asia después y todavía en forma muy paulatina hacia el Pacífico.

Brasil y Sudáfrica –que junto a China, Rusia e India conforman los BRICS- no logran estabilizar su crecimiento y tienden al estancamiento por lo menos en el mediano plazo. Las crisis internas en ambos países han limitado sus proyecciones internacionales. En Brasil, el crecimiento económico de casi quince años, sus programas de superación del hambre y la pobreza y un sistema democrático en funcionamiento le permitieron desarrollar un cierto liderazgo sudamericano, la vinculación con los BRICS, políticas hacia el África y los países árabes, que le facilitaron una interlocución con las grandes potencias desde una nueva perspectiva. La crisis económica y el estallido del escándalo de la corrupción política han concentrado a su liderazgo en los asuntos domésticos con un fuerte deterioro de su proyección internacional, por lo menos en el corto y mediano plazo.

Sudáfrica, por su parte, ha tenido una evolución similar. Como el país más atrayente del África luego de la eliminación del *apartheid* y la transición bajo Nelson Mandela, el liderazgo sudafricano ha transitado hacia una administración cada vez más populista del poder. Sin abandonar del todo las formas democráticas, las políticas seguidas por Pretoria han erosionado su capacidad de proyección internacional.

A este grupo de países podemos agregar otros cuya influencia debería ser observada. Varios fueron incorporados al Grupo de los Veinte (G-20) que se reúne anualmente a nivel de Jefes de Estado, desde la crisis del 2008, para coordinar perspectivas y políticas globales: Canadá, y Japón –que ya participaban en la coordinación económica global desde el G-7 y G-8-, Australia, Corea del Sur, Indonesia, México, Turquía, en algún sentido Arabia Saudita y potencialmente Argentina. Y también debemos considerar a los países que tienen armas nucleares sin ser Estados nucleares reconocidos por el Tratado de No proliferación de Armas Nucleares (TNP): Paquistán –con una 140 cabezas-, Israel –que se estiman en 80 cabezas- y Corea del Norte –entre 30 y 60 cabezas nucleares- a los que se agrega la India. Otro país que habría que observar es Irán.

El reconocimiento de los grandes actores que significa la incorporación de países al G-20 o la influencia, directa o indirecta, como consecuencia de su poder nuclear, no significa que estos países tengan una presencia global al nivel de los grandes. Es más bien un potencial de acción más allá de su entorno y que, junto con otros, puede permitirles incidir en las nuevas dinámicas regionales o trans-regionales que puedan surgir –crisis que se presenten y arreglos que puedan alcanzarse- y desde ahí impactar al sistema internacional.

Esas potencias emergentes en algún grado de asociación, podrían jugar un papel en la reforma de las instituciones globales –políticas y económicas-. Estas potencias podrían participar en coaliciones regionales o trans-regionales que pueden surgir para la reestructuración del sistema. Así por ejemplo, el papel de ASEAN en la creación de nuevos contextos asiáticos con el propósito de incorporar a un grupo amplio de países que equilibren la emergencia de China – como el RCEP, por ejemplo-. O la constitución de lazos trans-regionales como la idea de un TTP inicialmente sin Estados Unidos–que explora Japón-, con el propósito de profundizar el libre comercio en términos de rebajas arancelarias y de un conjunto amplio de regulaciones en temas como las reglas de competencia, los estatutos de las empresas estatales y la propiedad intelectual, entre otros- que hoy van más allá de la política económica China.

También las potencias globales tienden a buscar acuerdos con estas potencias emergentes: los acuerdos profundos de la UE con Canadá, Japón y varios países latinoamericanos, la política china de invitar a OBOR y al BAII a un amplio conjunto de países. En un mundo cuya tendencia es a la fragmentación, se propone reaccionar colectivamente para mantener y profundizar, en la medida de lo posible, la apertura y la cooperación.

El papel de esos actores emergentes también se expresará regionalmente con una más limitada influencia de las potencias globales. Asuntos como las políticas rusas para recomponer su influencia en la antigua zona soviética y las respuestas de otros actores tradicionales y emergentes pueden ser analizados con estos lentes. Otro tanto puede ocurrir en el Medio Oriente, -con una influencia estadounidense más limitada, una mayor presencia rusa, la participación de las potencias regionales emergentes, incluida la presencia de Israel- en asuntos como el fin de la guerra civil Siria y el Estado Islámico (ISIS), la demanda de independencia de Kurdistán, el papel de Turquía y la pugna entre Irán y Arabia Saudita. Y por cierto, esas constelaciones pueden darse en otras áreas o regiones.

La superposición de actores globales, trans-regionales y regionales puede también contribuir a un sistema internacional más inestable, al menos en el corto y mediano plazo, salvo que las nuevas situaciones se reconozcan y se puedan encontrar nuevos canales de institucionalización en un mundo globalizado (Acharya, 2017). En esa dirección pueden apuntar coaliciones de países emergentes con alguna(s) de las grandes potencias.

Al contrario, una hipótesis de inestabilidad temporal podría verse agravada si la interacción inevitable entre las principales potencias y las emergentes no consigue darse nuevos marcos normativos de aceptación generalizada o, por lo menos, un ajuste de las conductas recíprocas dentro de márgenes informales mutuamente tolerables.

Referencias Bibliográficas

- Acharya, A. (2017). "After Liberal Hegemony: The Advent of a Multiplex World Order". *Ethics and International Affairs*. Volumen 31. Issue 3, pp. 271-285
- Babones, S. (2017). "Globalism Lives. China Won't Overtake America Any Time Soon", *Foreign Affairs*. Disponible en <https://www.foreignaffairs.com/articles/united-states/2017-04-10/globalism-lives>. Consultado 10 de abril 2017.
- Bitzinger, R. (2017). "Does China Have What It Takes to Become a Global Security Power?" *World Politics Review*. Disponible en <https://www.worldpoliticsreview.com/articles/22093/does-china-have-what-it-takes-to-become-a-global-security-power>. Consultado 9 mayo 2017.
- Brands, H. & Feaver, P.; Meirsheimer, J. & Walt, S. (2016). "Should America Retrench? The Battle Over Offshore Balancing". *Foreign Affairs*. Disponible en <https://www.foreignaffairs.com/articles/should-america-retrench>. Consultado 25 de noviembre 2016.
- Cassella, M. (2017). "Morning Trade: Peter Navarro's road to the White House". *Politico*, Disponible en www.politico.com/agenda/story/2017/03/world-prepares-to-mo. Consultado: 13 de marzo de 2017

- Colibasanu, A. (2017). "The Looming Confrontation in German Mainstream Politics". *Geopolitical Futures*. Disponible en: <https://geopoliticalfutures.com/looming-confrontation-german-mainstream-politics/>. Consultado 26 de septiembre 2017.
- Coricelli, F. (2017). "Surmounting the German Surplus". *Project Syndicate*. Disponible en <https://www.project-syndicate.org/onpoint/surmounting-the-german-surplus>. Consultado 9 de agosto 2017
- Doshi, R. & Yin, G. (2017). "Leaks, Lies, and Chinese Politics. What Guo Wengui Means for the Future of the Communist Party". *Foreign Affairs*. Disponible en <https://www.foreignaffairs.com/articles/china/2017-07-05/leaks-lies-and-chinese-politics>. Consultado 5 de Julio 2017.
- Feigenbaum, E. (2016). "China and the World. Dealing With a Reluctant Power". *Foreign Affairs*. Volumen 96. Issue 1, pp. 33-40
- Gilholm, A. (2017). "China's Xitocracy. How It's Undermining the Deng Consensus in Beijing". *Foreign Affairs*. Disponible en <https://www.foreignaffairs.com/articles/china/2017-08-11/chinas-xitocracy>. Consultado 11 de agosto 2017
- Gowan, R. (2017). "Macron's Victory in France Will Keep Europe Globally Relevant – For Now". *World Politics Review*. Disponible en <https://www.worldpoliticsreview.com/articles/22085/macron-s-victory-in-france-will-keep-europe-globally-relevant-for-now>. Consultado 8 de mayo 2017.
- Gowan, R. "China Could Reshape the Post-U.S. World Order, but Does It Want To?". *World Politics Review*. Disponible en <https://www.worldpoliticsreview.com/articles/21506/china-could-reshape-the-post-u-s-world-order-but-does-it-want-to>. Consultado 13 de marzo de 2017
- Green, Andrew (2017). "Germany's Anti-Climatic Election Masks Problems for Merkel Down the Line". *World Politics Review*. Disponible en: <https://www.worldpoliticsreview.com/articles/23183/germany-s-anti-climatic-election-masks-problems-for-merkel-down-the-line>. Consultado 20 de septiembre 2017
- Grunstein, J. (2017). "Is Russia the West's Potential Partner, Rival, Adversary- or Even Enemy". *World Politics Review*. Disponible en <https://www.worldpoliticsreview.com/articles/23182/is-russia-the-west-s-potential-partner-rival-adversary-or-even-enemy> 20 de septiembre
- Hass, R. (2017). "Navigating China's post-congress landscape". *Nikkei Asian Review*. Disponible en <https://asia.nikkei.com/Viewpoints/Ryan-Hass/Navigating-China-s-post-congress-landscape>. Consultado 14 agosto 2017.
- Ikenberry, G. J. & Lim, D. (2017). "China's emerging institutional statecraft. The Asian Infrastructure Investment Bank and the prospects for counter-hegemony". Project on International Order and Strategy. Washington: Brookings
- Ikenberry, G. J. (2011). *Liberal Leviathan. The Origins, Crisis and Transformation of the American World Order*. Estados Unidos: Princeton University Press-Kagan, R. (2014). "Superpowers Don't Retire. What our tired country still owes the world". *New Republic*. 26 de mayo
- Ikenberry, G. J. (2017). "The Plot Against America Foreign Policy. Can the Liberal Order Survive?". *Foreign Affairs*. Disponible en <https://www.foreignaffairs.com/articles/united-states/2017-04-17/plot-against-american-foreign-policy>. Consultado 17 de abril 2017.
- Is China challenging the United States for global leadership?(2017). *The Economist*. 1 de abril
- Kagan, K. (2017). "Backing Into World War III". *Foreign Policy*. Disponible en <http://foreignpolicy.com/2017/02/06/backing-into-world-war-iii-russia-china-trump-obama/> Consultado 6 de febrero 2017.
- Kausikan, B. (2017). "Asia in the Trump Era. From Pivot to Peril". *Foreign Affairs*. Volumen 96. N° 3, pp. 146-153

- Kotkin, S. (2016). "Russia's Perpetual Geopolitics". *Foreign Affairs*. Volumen 95. N° 3, pp. 2-9
- Li, C. (2017). "The Road to the 19th Party Congress. Hierarchy and Turnover". *Brookings Podcast*. 8 de octubre de 2017.
- Mearsheimer, J. & Walt, S. (2016). "The Case for Offshore Balancing. A Superior U.S. Grand Strategy". *Foreign Affairs*. Disponible en <https://www.foreignaffairs.com/articles/united-states/2016-06-13/case-offshore-balancing>. Consultado 13 de junio 2016.
- Michaels, J. (2017). "Trump and the "Deep State. The Government Strikes Back". *Foreign Affairs*. Volumen 96. N° 5, pp. 52-62
- Ogilvy, J. (2017). "The Apocalyptic Vision of Stephen K. Bannon". *Stratfor Worldview*. Disponible en <https://heterodox.economicblogs.org/mike-norman-economics/2017/norman-stratfor-apocalyptic-stephen-bannon>. Consultado 16 de agosto 2017
- Phillips, T. (2017). "Xi shores up power with demand for army obedience and foreign respect". *The Guardian*. 1 de agosto 2017.
- Shiro Armstrong (2017). "A New Deal in Asia. Can RCEP Pick Up Where the TTP Left Off?" *Foreign Affairs*. Disponible en <https://www.foreignaffairs.com/articles/asia/2017-03-17/new-deal-asia>. Consultado 17 de marzo 2017.
- Teitelbaum, M. (2017). "Europe's Migration Dilemmas. Unavoidable and Unresolved". *Foreign Affairs*. Disponible en: <https://www.foreignaffairs.com/articles/europe/2017-05-11/europe-s-migration-dilemmas>. Consultado 11 de mayo 2017.
- Trump, D. (2016). *Foreign Policy Speech*. Disponible en <https://www.donaldjtrump.com/press-releases/donald-j.-trump-foreign-policy-speech>. 27 de abril

POLITICAS EXTERIORES



ARGENTINA Y CHILE: ¿EN VEZ DE LA INTEGRACIÓN, LA ALIANZA ESTRATÉGICA?

“Un puente es un hombre [o una mujer] cruzando un puente”¹²
(Julio Cortázar)

*César Ross**

Introducción

Argentina y Chile han estado atados no solo por su contigüidad geográfica, sino que por una historia común que ha proporcionado un conjunto de sentidos a la interpretación de nuestro pasado. Desde los procesos de Independencia, nuestras historias han estado enlazadas, no solo por la conformación del Ejército Libertador de Chile, encabezado por José de San Martín, sino que por la larga historia siguiente. A cada lado de la cordillera de los Andes se ha recibido a quienes han huido de uno y otro país, a causa de conflictos políticos y de crisis económico-sociales.

Junto a esas demostraciones de comprensión y genuina solidaridad, la historia común también ha estado acompañada por tensiones que han llevado a ambos países al borde de la Guerra, todo lo cual ha generado una animadversión

¹² Texto completo: Porque un puente, aunque se tenga el deseo de tenderlo y toda obra sea un puente hacia y desde algo, no es verdaderamente puente mientras los hombres no lo crucen. Un puente es un hombre cruzando un puente (Julio Cortázar: Libro de Manuel, p. 27).

*Profesor Titular Universidad de Santiago de Chile (USACH), Investigador del Instituto de Estudios Avanzados (IDEA) de USACH, Director del Doctorado en Estudios Americanos, USACH.

soterrada que de tanto en tanto aflora con la misma vitalidad que la buena voluntad bilateral.

Esta trayectoria acredita que nuestro futuro depende sensiblemente de las voluntades de nuestras clases políticas y empresariales, y no solo de las sociedades civiles cuya injerencia aflora con menos efectividad en la agenda que determina la relación entre ambos países.

Sin duda alguna, los gobiernos de Carlos Menem (1989-1995)¹³ y Patricio Aylwin (1990-1993) hicieron una diferencia relevante en el trayecto precedente. A comienzos de la década de 1990, Argentina y Chile tenían más de veinte puntos fronterizos en disputa y al cabo de 25 años no queda más que uno (Campos de Hielo Sur), y que estuvo dilatado por dificultades metodológicas¹⁴, pues se trata de una gigantesca masa de agua congelada cuya masa está sujeta a cambios permanentemente por efectos del calentamiento global. Con todo, en 1998 se llegó a un acuerdo relevante entre ambos Estados, que quedó refrendado en el denominado Acuerdo para precisar el recorrido del límite desde el Monte Fitz Roy hasta el Cerro Daudet¹⁵, el que dio paso a un proceso técnico que ha permitido destrabar el rechazo bilateral del acuerdo de Aylwin-Menem de 1991, trabajar en comisiones parlamentarias mixtas y avanzar en una solución estable en el largo plazo.

Este avance enorme permitió bajar las tensiones históricas de manera significativa y facilitó la comprensión bilateral de forma inédita, sobre todo en ámbitos tan complejos como el referido a la seguridad y defensa, y el referido a las inversiones directas. Antes de 1990 esto era impensable.

Sin embargo, superada esta larga traba histórica, ambos países se han quedado sin proyecto de futuro común. Seguimos siendo dos vecinos cuya mejor relación está por venir, en un futuro que parece estar suspendido en una latencia permanente.

Este vacío, reflejado en la ausencia de discursos acerca de lo común (políticas, planes de acción y de gestos bilaterales), tiene que ver con lo que ha ocurrido en el mundo de Post Guerra Fría y con nuestras propias limitaciones para superar la

¹³ Primer período presidencial.

¹⁴ Como se ha escrito abundantemente, el 2 de agosto de 1991 los presidentes Menem y Aylwin firmaron un acuerdo para trazar una línea poligonal para dividir equitativamente el territorio en disputa desde el cerro Fitz Roy hasta el monte Stokes, dejando de lado lo acordado en 1881 y 1893. La fórmula de la poligonal fue rechazada por los Congresos de ambos países. En Argentina se alegó la pérdida de 1057 km² del Parque nacional Los Glaciares y en Chile se alegó la pérdida de 1238 km² en caso de aprobarse la línea.

¹⁵ Ver Senado de la República de Chile. http://www.senado.cl/demarcacion-limitrofe-de-campos-de-hielo-sur-no-tiene-plazos/prontus_senado/2010-05-19/184953.html

contingencia. Aún más, como casi todos los países de América Latina y el Caribe, Argentina y Chile no han demostrado la capacidad para plantearse el futuro de mediano y largo plazo con fundamentos técnicos y con disposición para imaginar un horizonte común, más allá de la contingencia doméstica signada por lo que Martin Luther King llamó “la feroz urgencia del ahora”¹⁶. En este sentido, para que haya un futuro común, Argentina y Chile requieren de realismo, pero también necesitan de un sueño. Para decirlo en términos clásicos, ambos países requieren de una utopía que fundamente porqué deberíamos vernos como “aliados estratégicos”, sobre todo cuando todos los datos acreditan que, uno y otro, son cada vez más irrelevantes para sus propios futuros. Para que haya un futuro mejor, la agenda común no puede estar compuesta por el conjunto de intereses comerciales, por la memoria de la Independencia y por tratados que bien intencionados, solo consagran el *statu quo*.

Para que este futuro imaginado adquiera realidad, debemos construirlo sobre las bases firmes del pasado, sobre los intereses del presente y sobre los sueños para el futuro. No es lo uno o lo otro, debe actuar el conjunto de los intereses y principios que puedan contribuir a esta causa.

Lo que hemos sido

Argentina y Chile han sido dos países con una larga historia de desconfianzas y desencuentros, que en sus peores momentos les llevaron al borde de la guerra. En esta larga historia de desencuentros de los gobiernos centrales, las sociedades civiles, sobre todo las de frontera, demostraron una vocación por integrarse, de la mano del comercio de los arrieros y de la migración bilateral.

Recién al comienzo de la década de 1990, esta larga historia comenzó a cambiar en un proceso de asociación comercial creciente que vivió sus mejores días en estos años, pero que no logró cristalizar en la anhelada integración profunda, que llevara la coordinación política a un nivel superior de confianza y que transformara la actual relación económica en una integración profunda.

Lo que fuimos

Durante la mayor parte de su historia independiente, Argentina y Chile fueron dos países que desarrollaron sus proyectos históricos de cara al mundo y de espaldas a su vecino del Oeste y del Este, respectivamente. Desde la

¹⁶ Expresión utilizada por Martin Luther King, en su mítico discurso (*I have a dream*) pronunciado el 28 de agosto de 1963 frente al Capitolio de los Estados Unidos, en el marco de la Marcha sobre Washington.

independencia y hasta la década de 1990, vivieron un vínculo marcado por tensiones relacionadas con disputas territoriales, que mantuvieron vivas las hipótesis de conflicto, donde la Guerra fue un fantasma que asechó en distintos momentos de esta historia. Excepcionalmente, estos países demostraron grados variables de cooperación la que, a escala de las sociedades de frontera, se desarrolló de un modo más fluido y amistoso, incluso en momentos en que los gobiernos centrales de cada país escalaban la conflictividad bilateral (Ross, 2000).

La mayor parte de la bibliografía, especialmente la historiografía, se concentró en la dimensión conflictiva de las relaciones, lo que reforzó dicha visión en ambas naciones, las cuales se educaron con textos escolares que reprodujeron la imagen controversial durante casi dos siglos.

Lo que quisimos ser

A partir de 1990, como se planteó al principio de este texto, los gobiernos de Menem y Aylwin tomaron la decisión de abordar los temas pendientes de la relación bilateral, cuyo principal desafío era zanjar los 24 puntos en disputa que subsistían en la frontera. Ambos gobiernos se abocaron a la tarea con mucho éxito. Con el documento suscrito por ambos presidentes en Buenos Aires, en agosto de 1991, se acordó la resolución de 23 de éstos. Esta reunión fue doblemente significativa, por la cuestión que se abordaba y porque desde 1953 un Presidente de Chile no visitaba Argentina, cuando se reunieron Carlos Ibáñez del Campo y Juan Domingo Perón.

Al final del período presidencial de Aylwin quedaban dos cuestiones pendientes: Laguna del Desierto y Campos de Hielo Sur. En 1994 se resolvió el primero de éstos a favor de Argentina y el segundo está pendiente hasta hoy debido a las dificultades metodológicas inmanentes a la naturaleza de la cuestión pendiente.

A partir de la década de 1990, junto con normalizarse las relaciones bilaterales, se impulsó fuertemente la integración regional bajo la influencia de diversos esquemas de integración, donde MERCOSUR fue el más relevante.

Argentina proyectó su integración regional a través de este acuerdo y su integración global a través del reforzamiento de sus relaciones con Estados Unidos, todo lo cual comenzó a colapsar al final de la década de 1990. Luego de la crisis argentina del 2001-2003, el país salió con un largo período de política 'kirchnerista' –Néstor Kirchner (2003-2007) y Cristina Fernández(2007-2011/2011-2015)- en que se intentó salir de la crisis, incrementando el vínculo comercial con

China y con los países que habían hecho el llamado giro regional hacia la izquierda¹⁷.

En el caso de Chile, su inserción abierta, que databa de 1975, se reforzó a través de las reglas de la desgravación arancelaria creciente de la Organización Mundial de Comercio (OMC), lo que se complementó con la suscripción de un número creciente de Tratados de Libre Comercio, que llevó el arancel parejo de importación al 2% y que vinculó a la economía chilena con economías que representan alrededor del 80% del PIB mundial.

A fines de esta misma década, además, la matriz del comercio y las inversiones internacionales se inclinaron aún más hacia China, lo que se reforzó en los años siguientes debido a los efectos del llamado “súper ciclo de los *commodities*” (2003-2014) (Lynch, 2015), lo que reforzó el patrón primario-exportador de la región, incrementándose la dependencia de estos países hacia este tipo de exportaciones y retrasándose aún más las inversiones y la atención de la política pública en el sector de transformación (Dingemans & Ross, 2012).

En este período, la otrora expectativa de transformarse en líderes regionales, quedó resignada por la incapacidad de ambos países para consolidar sus respectivos proyectos políticos y de desarrollo, así como para conseguir que otros países de la región les siguieran en un proyecto específico. En este período de post Guerra Fría, los únicos que impulsaron proyectos con rasgos de primacía regional fueron Venezuela y Brasil¹⁸, que mantuvieron enfoques económicos heterodoxos y de regionalismo cerrado.

Lo que somos

A partir de octubre de 2009, las relaciones entre Argentina y Chile han estado delineadas por el Tratado de Maipú de Integración y Cooperación (DIFROL, 2009). A juzgar por el contenido de sus objetivos, el Tratado tuvo un enfoque político y social, lo que podría haber tenido relación con la mirada crítica respecto de las relaciones centradas en sus componentes económicos, así como la

¹⁷ Representado por los países que implementaron las políticas de Consenso de Washington en la década de 1990 y que procuraron implementar políticas sociales redistributivas, como fue el caso de Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Nicaragua, Paraguay, Uruguay y Venezuela.

¹⁸ La primera, sostuvo su proyecto gracias al liderazgo de Hugo Chávez, quien gobernó entre 1999 y 2013, y debido a la diplomacia del petro-dólar. La segunda, gracias a los éxitos internos e internacionales de las administraciones de Luiz Inacio Lula da Silva, que gobernó en dos períodos (2003-2006 y 2006-2010), y que logró resultados sociales muy importantes.

influencia de los liderazgos de tipo transformacional¹⁹ del cual eran titulares Cristina Fernández de Kirchner y Michelle Bachelet. Este nuevo marco de referencia, en consecuencia, puso el énfasis en una agenda blanda que no logró resolver lo que el primer punto del Artículo 1 proponía profundizar.

En su letra a, el Tratado establece como primer objetivo primordial “profundizar la relación estratégica bilateral”, sin haber definido qué se entendía por ello, pero intuyendo que el carácter estratégico le daba una connotación sustantiva a una relación que se le consideraba relevante.

En la letra b, el Tratado se propone fortalecer los valores democráticos compartidos de sus respectivas sociedades, estableciendo un marco político intencionado a un vínculo que había pasado desde una conflictividad muy intensa (hasta 1990) hasta un vínculo centrado en las relaciones económicas (1990-2009). A mi juicio esto, en parte, procuraba balancear el excesivo economicismo anterior que había demostrado tener límites muy visibles –por ejemplo durante la crisis del gas- y en parte porque se buscaba generar una escala mayor a proyectos políticos que compartían una visión relativamente común: liderazgos femeninos transformacionales, enfoques económicos heterodoxos – desarrollistas y neodesarrollistas- y énfasis en “democracias ciudadanas” (Chile) o “democracias populares” (Argentina), opuestas o en tensión con las democracias sostenidas en las élites –enfoque tipo Tercera Vía-.

La letra c, planteaba impulsar acciones conjuntas centradas en aquellas áreas con afinidad con las respectivas agendas sociales. Este punto se conecta muy fluidamente con el enfoque transformacional de ambos gobiernos y con la idea de desarrollar la región en torno a criterios de comunidad de principios e intereses.

La letra d plantea favorecer acciones, tendientes a profundizar la cooperación, la integración y la complementación, entre ambos Estados. Pese a formular propósitos de interés superior, éstos no recibieron una definición diferente y más efectiva, para modificar la trayectoria precedente de la cooperación y la integración y bilateral.

¹⁹El concepto de liderazgo transformacional fue originado e introducido por el experto James MacGregor Burns. Éste lo definió como el tipo de liderazgo ostentado por aquellos individuos con una fuerte visión y personalidad, gracias a la cual son capaces de cambiar las expectativas, percepciones y motivaciones, así como liderar el cambio dentro de una organización. Asimismo, determinó que tal tipología de liderazgo era observable “cuando los líderes y seguidores trabajan juntos para avanzar a un nivel superior de moral y motivación”. En: Innovation Factory Institute. (15 de abril de 2013). *¿Qué es el Liderazgo transformacional? fomentando el cambio y la creatividad?* From Innovation Factory Institute: <https://www.innovationfactoryinstitute.com/blog/el-lider-transformacional-fomentando-el-cambio-y-la-creatividad/>

En síntesis, la letra e propone trabajar en forma conjunta para la consolidación de una cultura de paz e integración, mediante una labor mancomunada respecto de los sistemas educativos, las instituciones culturales, deportivas, sociales y los medios de comunicación. Aunque este propósito aparece mejor delineado, no fue dotado de los instrumentos para ponerlo en marcha. Del mismo modo, no se provee a este objetivo de una narrativa o de categorías que resignifiquen el imaginario acerca de cómo podríamos hacer un proceso de consolidación de una cultura de la paz e integración. Esta carencia refuerza la tesis de que pese a estar bien orientado, este Tratado en su conjunto, exhibe cierta superficialidad conceptual y falta de visión de largo plazo.

En su letra f, el Tratado expone la necesidad de impulsar la confluencia de inversiones, intereses sociales, económicos y comerciales destinados a afianzar, profundizar la integración y fomentar la creación de empleo, con miras a lograr una mejor calidad de vida de sus sociedades. Sin embargo, esto ocurre en un contexto en que el gobierno argentino introdujo un número muy grande de señales en el sentido opuesto, mediante políticas y prácticas que más bien disuadían a los inversionistas extranjeros. Otro tanto podría afirmarse para el caso de Chile durante el segundo gobierno de la Presidenta Bachelet, en que las señales hacia la economía en general fueron erráticas y opuestas al mercado y la acción empresarial. Visto así, los gobiernos y las presidentas que impulsaron el Tratado hicieron muy poco para que este aspecto tuviera opciones de alcanzar el éxito.

En su letra g, el Tratado se propuso intensificar las acciones tendientes a mejorar y ampliar la conexión física entre los territorios de cada una de las Partes, mediante la promoción y realización conjunta o coordinada de obras de infraestructura en materia de energía, transporte y comunicaciones. No obstante la importancia crítica de este propósito, las principales obras de interconexión física entre ambos países, como el proyecto del ferrocarril trasandino y el túnel a baja altura quedaron pendientes y han sido compensadas con otras como el Túnel Agua Negra (entre la Provincia de San Juan y la Región de Coquimbo) una obra muy importante, pero que no sustituye ni resuelve a la anterior que conectaría Mendoza con la Quinta Región de Chile. Esto acredita que las autoridades, incluso las más comprometidas con la integración, no alcanzan a comprender que este tipo de propósito superior no debe ser evaluado con criterios de rentabilidad económica, como si se tratara de un proyecto empresarial cualquiera. Así examinados, estos proyectos terminan relegados por una contingencia que siempre horada la construcción efectiva del futuro.

En un texto muy breve, quizá por lo mucho que se ha avanzado, o tal vez por la tensión que la defensa provocaba al gobierno argentino de entonces, la letra h, propone continuar promoviendo la cooperación e integración en el área de la defensa, intensificando el diálogo bilateral en materia de seguridad internacional, desarme y no proliferación. En efecto, esta es una de las dimensiones en donde la integración ha avanzado más, pero que se encuentra notoriamente invisibilizada. Ella, sin embargo, ha sido fuente principal de las políticas bilaterales a lo largo de esta historia. A pesar del repliegue de las fuerzas armadas de Argentina, ellas continúan siendo un eslabón clave en la cadena de la integración bilateral.

La letra i del Tratado plantea la idea de fortalecer la participación de las regiones chilenas y las provincias argentinas en el proceso de integración binacional, mediante el apoyo a las instituciones y foros que favorezcan la confluencia de intereses y la profundización de los vínculos entre ellas. En efecto, hasta aquí los Comités de Integración han sido un gran instrumento de traspaso de información, pero debido a la centralización de Chile, los gobiernos subnacionales de este país se han visto debilitados o disminuidos frente a sus pares argentinos, para emprender de manera conjunta aquello que podría cambiar el patrón de dependencia de las relaciones precedentes. Esta limitación es especialmente crítica, en tanto que las sociedades de fronteras y las relaciones transfronterizas, han sido piezas claves de esta relación, especialmente en momentos difíciles.

En su letra j, el Tratado plantea que busca favorecer la participación de organizaciones del sector privado y de la sociedad civil en el proceso de integración y de cooperación bilateral. Con ello se ubica en el mismo lugar a organizaciones de un sector privado no definido (¿empresas, gremios, iglesias?) y a la sociedad civil, en circunstancias que ambas desarrollan acciones internacionales por vías diferenciadas y con impactos muy disímiles. Las organizaciones tienen institucionalidad, aunque no sabemos en qué se pensaba exactamente con esa expresión tan ambigua, y actúan dentro de ese ámbito; la sociedad civil es un término tan huidizo como la propia acción internacional de sujetos que más o menos organizados, carecen de rastros que podamos seguir efectivamente como para desarrollar un análisis.

La letra k del Tratado, muy conectada con la letra l del mismo, plantea reforzar la coordinación existente entre las autoridades locales de ambos Estados en espacios ampliados que agrupen a provincias argentinas y regiones chilenas vinculadas por su vecindad y complementariedad natural. Este es un bello propósito que puede tener un efecto muy marginal si la coordinación no se asocia

con algo concreto y ambicioso. La coordinación es un medio y no un fin. ¿Coordinación para qué, con qué recursos, con qué plazos? En este punto el Tratado es aún más vago que en los demás aspectos.

A diferencia de la mayoría de sus puntos, la letra l del Tratado, se plantea algo muy útil y concreto, como es adoptar medidas conjuntas tendientes a favorecer la circulación y residencia de nacionales en el territorio de ambas Partes. La movilidad de población flotante y de residentes temporales se incrementa cuando las economías se integran y pese a que ese proceso no ha sido especialmente dinámico, es clave mejorar la circulación de los ciudadanos de ambos países, entendiendo que este movimiento es la base de muchos de los propósitos de este Tratado y de cualquier instrumento que promueva la cooperación, integración y el desarrollo del sentido de comunidad entre ambas naciones.

Por último, la letra m del Tratado, postula establecer medidas y armonizar las respectivas legislaciones en beneficio de los migrantes de ambos Estados, para asegurar su situación previsional de manera satisfactoria. Conectado con el punto anterior, este propósito complementa la idea de facilitar la presencia de los ciudadanos a uno y otro lado de la Cordillera y las posibilidades de que la integración opere bien en el único lugar donde no puede fallar, en el nivel de las personas.

Podría afirmarse que el Tratado de Maipú estuvo bien orientado en cuanto a fortalecer aquello que había estado relegado, pero se planteó un marco de referencia y una agenda tan generales que ha impedido modificar, de manera sustancial, aquello que estaba pendiente en 2009, pese a que había correspondido con el ciclo de mayor convergencia política bilateral, con Cristina Fernández en Argentina²⁰ para todo el período sujeto a este análisis y con Michelle Bachelet en Chile en el año inicial del Tratado²¹, así como en el momento final de este análisis²².

¿Lo que podríamos ser?

Si examinamos el ritmo de nuestras relaciones bilaterales en la última década, advertimos que el peso relativo de Argentina en Chile, y de éste en su vecino, ha sido decreciente. Desde luego, el peso creciente de China explica una parte de la

²⁰ Gobernó entre 2007 y 2015.

²¹ Primer Gobierno de Michelle Bachelet fue entre marzo de 2006 y marzo de 2010 y su segundo mandato es del período que va entre marzo de 2014 y marzo de 2018.

²² Sebastián Piñera gobernó Chile entre los años 2010 y 2014.

caída relativa, pero ésta también se debe a estar de espaldas el uno con el otro. En consecuencia, no hay datos objetivos que nos hicieran pensar que ambos países están al borde de dar un paso relevante en esta dirección.

A mi juicio, en los últimos 10 años descuidamos el corto y mediano plazo, porque los gobiernos de ambos países pusieron el énfasis en las ganancias de corto plazo y porque carecieron de la voluntad de remar en contra de la corriente del comercio y carecieron de una mirada capaz de superar la contingencia.

¿Dónde están y cuáles son nuestras ideas para los próximos cincuenta o cien años?

En la inmediatez, Argentina y Chile tienen los acuerdos, los instrumentos, los recursos humanos, financieros y materiales, pero adolecen del “gran sueño”.

Sin embargo, guiados por principios e intereses superiores, ambos países podrían constituirse en aliados estratégicos de mayor orden. Para ello se requiere ver más allá de la nariz y supone resituar la utilidad de las utopías en el marco de las relaciones bilaterales, implica re-escribir una narrativa que ponga el énfasis en “nosotros” y planificar en el futuro con realismo, pero con ambición.

Construir un sueño común, una utopía, que en apariencia parece inalcanzable, tiene la cualidad de establecer un horizonte mental sobre el cual trabajar. Para los escépticos, tenemos el ejemplo de la alianza entre China e India (Kuwayama & Rosales, 2007), que contra todo pronóstico ha logrado desarrollar una alianza intra-industrial, sin haber superado sus diferencias históricas territoriales. Esta experiencia, que ha derivado en lo que algunos han llamado “Chindia” (Bustelo, 2010), han avanzado en rediseñar y resignificar estas relaciones, poniendo los beneficios políticos y económicos al servicio del desarrollo mutuo.

Aliados estratégicos con la vista a dos océanos: Notas para una hoja de ruta

Retomando la metáfora de Cortázar, un puente es un hombre, [o una mujer], cruzando un puente. En este sentido, el puente no solo es la vía, ni los medios, sino que también es la acción misma de conectar dos puntos, transformando a esos que se unen -en algunos sentidos- en uno. La idea de converger y de unirse en un propósito constituye la clave de una eventual alianza estratégica, pero no solo eso, se requiere de una decisión basada en una idea de largo plazo. Esto es

una visión de un futuro bajo la forma de aliados, una visión basada en un sueño y sustentada en una utopía.

Por cierto, pensar el futuro en clave de utopía es parte de lo que perdimos al final de la Guerra Fría, cuando los paradigmas que sostenían y explicaban la modernidad cayeron en caducidad y en descrédito. Éste último coadyuvó a desprestigiar las formas en cómo se decodificaba y concebía el mundo.

La supremacía de la economía global post 1990 reforzó nuestro rasgo pragmático, centrando nuestra acción internacional en la defensa de intereses de corto plazo y supeditando nuestros principios a un ámbito muy estrecho y marginal de nuestra vida en común.

En este contexto, Argentina y Chile, que habían visto relegados sus proyectos industriales por opción (Chile) o por consecuencia de la competencia derivada de las políticas del Consenso de Washington, redefinieron su crecimiento y sustento en la estrategia comercial primario-exportadora, aprovechando lo que Joseph Stiglitz llamó “los felices 90s” (Stiglitz, 2003) y el aludido “súper ciclo de los *commodities*”, que reforzó la sujeción de la Argentina a la exportación de la soja (Puyana & Constantino, 2013) y de Chile a la exportación del cobre (Eyraud, 2015). Este patrón de crecimiento, que caracterizó a todo el continente durante este período (Dingemans & Ross, 2012), no sólo reforzó el desplazamiento de capitales hacia esos sectores exportadores, sino que le dio fundamentos empíricos a modelos de inserción internacional centrados en los nexos entre países de origen y países de destino de las exportaciones, al tiempo que desincentivó los esquemas de cooperación horizontal o entre los países exportadores.

Esta fórmula de “jinete solitario”, que dio resultados exitosos por más de dos décadas, hizo creer a estos países que no necesitaban de sus vecinos. Todo fue así hasta que el modelo de inserción entró en anomalía, a raíz de la caída de los precios de la oferta exportable de productos primarios, al final del aludido “súper ciclo de los *commodities*”, lo que reveló la fragilidad de esta estrategia (The Economist, 2015) y la urgencia de re-pensar la cooperación vecinal.

Sin embargo, volver atrás no es una decisión que pueda ser impulsada solo desde la conveniencia, pues esa es una perspectiva que estuvo presente durante todo el período en análisis. Reemplazar la estrategia del “jinete solitario” por una de tipo cooperativo, implica resignificar el paradigma de desarrollo y de inserción internacional, al tiempo que supone dar una mirada menos indulgente a los espacios posibles para una eventual alianza estratégica. Examinemos, aunque

brevemente qué podría significar esta idea y qué debería contemplar una hoja de ruta en esta dirección.

Los estudios sobre estrategias y relaciones estratégicas son un campo de estudio en sí mismo (Evans & Newnham, 1998), y pese a que sobre esta materia hay un número importante de trabajos escritos, no hay una sola forma de entender su significado.

En su origen etimológico el concepto estrategia proviene de dos palabras en griego, “stratos” (ejército) y “agein” (guía o conductor) (McLean & McMillan, 2007) (Greco, 2007). De aquí entonces que para la mayoría de los autores, la estrategia esté asociada con los estudios militares y con la idea muy precisa referida a la forma en que un líder guía a su ejército. Por extensión el concepto se sitúa en un contexto de conflicto entre dos o más ejércitos, en busca de supremacía, la que se obtendría a consecuencia de la interacción competitiva entre los involucrados. Atado a este concepto, en consecuencia, estaría el de táctica, que se refiere a la forma (método) a emplear para lograr los objetivos planteados en una estrategia.

En un sentido más amplio, el concepto estrategia se ha utilizado para referirse al plan complejo y completo destinado a lograr una meta, de cualquier naturaleza – no sólo militar-, de la manera más óptima posible. Esta noción, no necesariamente ajena en la acepción militar del concepto, introduce la noción de proceso, vale decir que implica un tiempo que excede al de un momento o a lo que podríamos identificar con el corto plazo.

Así entendido, el concepto de estrategia podría ser aplicable a muchas situaciones en las que se planea una forma consciente de lograr algo, desde una estrategia personal hasta la que pueda llevar adelante un país o una empresa de escala global.

En muchos casos, especialmente cuando el grado de dificultad para alcanzar las metas es muy alto, los actores (Wolfsfeld, 2015) involucrados –estatales y no estatales- se abren a considerar la posibilidad de crear formas de asociación. El propósito central de éstas es alcanzar, en conjunto, aquello que no se puede lograr en solitario. A su vez, cuando estas asociaciones tienen un alcance y un plazo mayor (Robertson, 2007), pueden denominarse asociaciones o alianzas de carácter estratégico.

En este contexto el concepto de alianza puede tener una frontera de sentido muy próxima a la categoría de estrategia, aunque en *strictosensu*, una alianza es un acuerdo entre dos o más actores para colaborar juntos (Evans & Newnham, 1998)

(Ziring, 1995). En este sentido, existen muchos tipos de alianzas, siendo una de ellas las de carácter estratégico. Usualmente las alianzas entre actores tienen un carácter formal, quedando los detalles de sus pactos refrendados en documentos²³ que adquieren carácter oficial, público y forzoso, aunque no siempre tengan un estatus legal, lo que es común cuando se trata de actores no estatales que operan fuera de la ley²⁴.

Una alianza estratégica, como es de suponer, no responde a un solo tipo de propósito y no deriva en una sola forma. Con todo, hay cierto consenso básico respecto de su definición mínima, que sostiene que una alianza es una cooperación o colaboración que busca una sinergia donde cada socio espera que los beneficios de la alianza sean mayores que los de los esfuerzos individuales.

La bibliografía disponible sobre alianzas estratégicas se ha centrado en las referidas a la “seguridad y defensa” y en las relacionadas con los “negocios” (Nevin, 2014)(Rugman, 2010). Ambas dimensiones han influido y contaminado el debate de la disciplina de las Relaciones Internacionales. La primera influyó sobre todo en el período de la Guerra Fría, entre 1945 y 1991, debido a la tensión latente entre las dos súper potencias en conflicto. La segunda, se volvió dominante en el período post Guerra Fría, sobre todo en los llamados “felices 90s” (Stiglitz, 2003). Ambas, han cohabitado a partir del 9/11 (2001), punto de inflexión que restituyó la noción de amenaza a mundial, todo lo cual ha sido resumido con el concepto de “securitización” acuñado por Barry Buzan (1997) (2009), para expresar como la agenda de seguridad abarcó casi todas las dimensiones de la vida con posterioridad a dicho hito.

Para el campo de las relaciones internacionales, la unidad de análisis “alianza estratégica” tiene que ver con este tipo de asociaciones llevadas al ámbito internacional, sea referida a los Estados y sus agentes, o sea relacionada con los actores no estatales que operan en el ámbito internacional.

Desde el punto de vista de su tipología, la mayoría de los autores que han estudiado las alianzas estratégicas coinciden en identificar seis tipos de alianzas estratégicas: Horizontales, verticales, interseccionales, *joint ventures*, equidad y sin capital.

²³ Contratos de variada naturaleza: Tratados, Acuerdos, Convenios, Protocolos, etc.

²⁴ Esto abarca tanto a organizaciones informales cuya acción es inocua, como un grupo organizados de aficionados a la astronomía, como a entidades que violan las leyes, como organizaciones criminales, grupos insurgentes, etc.

Las *alianzas horizontales* suelen estar constituidas por unidades de negocios (empresas o países con cualidad empresaria²⁵) que operan en la misma área de negocios. Esto significa que los miembros de la alianza, que quizá solían ser competidores y después de constituida la alianza pasan a trabajar juntos con el fin de mejorar su posición en el mercado, tanto respecto de sus eventuales clientes como frente a su competencia.

Esta es una de las formas de alianza estratégica que puede producir mayores beneficios. Sin embargo, para las empresas y sobre todo para los países supone un drástico cambio de mentalidad, en muchos casos como en el de los países vecinos con conflictos históricos, supone pasar de concebirse no solo como competidores, sino que como enemigos, a mirarse como socios y, eventualmente como amigos. Para lograr un cambio tan profundo, es necesario abordar dos dimensiones relevantes de la “racionalidad” con la que debería enfrentarse este desafío. Parafraseando a Jürgen Habermas, son necesarias dos entradas analíticas y de acción (Habermas, 2010): una *racionalidad cognitivo-instrumental*, que tendría la función de transformar el conocimiento en acción orientada a finalidades concretas y que permitiría su adaptación según las condiciones del entorno (políticas públicas y condiciones objetivas de la integración entre los miembros de la alianza); y una *racionalidad comunicativa* que, a través de diferentes discursos argumentativos, lograría encontrar el consenso razonado para fundamentar normas, valores y acciones, así como para resignificar los relatos de los conflictos históricos entre estos otrora competidores o enemigos, en relatos de cooperación de la alianza presente-futura entre estos aliados. Esta segunda dimensión, no siempre abordada con la oportunidad y contundencia requeridas, suele rezagar y muchas veces frustrar los intentos realizados solo desde la racionalidad o lógica instrumental que suele acotar y detener sus esfuerzos en los instrumentos –acuerdos, obras, etc.- de la alianza. Las experiencias fallidas de América Latina y el Caribe en esta materia, hacen pensar que los que toman las decisiones no alcanzan a comprender que los conflictos prolongados dejan un sustrato de animadversión residual, que logra pasar de generación en generación y que aflora ante el menor conflicto. Por ello, se debe abordar la dimensión simbólica de la alianza, con el claro propósito de reparar y de construir las alianzas desde ese ejercicio. En los casos más exitosos, la pura racionalidad

²⁵ Me refiero a aquellos países en donde el Estado tienen, por definición constitucional, la cualidad de Empresario. Este fue el caso de la mayoría de los países de América Latina y el Caribe, especialmente en el período 1930-1990, y de la mayoría de los Estados del Este y Sudeste de Asia hasta el presente.

cognitivo-instrumental logra impulsar alianzas de escaso compromiso y de vida relativamente corta.

Para el caso de Argentina y Chile, observamos que se ha hecho mucho en la primera dimensión y muy poco en la segunda. Faltan gestos oportunos y contundentes para que los especialistas, los líderes de opinión –muchas veces muy desinformados- y el público en general, puedan resignificar lo que es y lo que significa el otro país, para ver en el otro, como se ha dicho, a un amigo y a un aliado de largo plazo.

El 27 de abril de 2017, día nacional de los Carabineros de Chile, hemos presenciado un gesto de este tipo de parte de Argentina. El gobierno argentino ha restituido la bandera que en 1965 Gendarmería arrebató a Carabineros de Chile en uno de los territorios en disputa, Laguna del Desierto²⁶, en un incidente que concluyó con la vida de un policía chileno, teniente Hernán Merino Correa, episodio que tiene al menos dos versiones. No habiéndose llegado a una interpretación común, al menos se ha logrado coincidir en la importancia de resignificar la memoria de ese grave incidente histórico mediante un gesto significativo y llevado a cabo en un marco oficial y de alto nivel: la bandera fue entregada por la ministra de Seguridad de Argentina, Patricia Bullrich, a la Presidenta Michelle Bachelet (Clarín, 2017).

Las *alianzas verticales*, es un tipo de relación proveniente del mundo y experiencia de las empresas privadas. Ellas describen la colaboración entre una empresa y sus socios ascendentes y descendentes en la cadena de suministro, lo que significa una asociación entre una empresa sus proveedores y distribuidores. Estas alianzas verticales pretenden intensificar y mejorar estas relaciones y ampliar la red de la empresa para ganar competitividad, por la vía de ofrecer precios más bajos. Especialmente los proveedores se involucran en las decisiones de diseño y distribución de productos.

Los países también pueden establecer este tipo de alianzas. Los países en donde el Estado no tiene la cualidad empresarial, pueden desarrollar marcos regulatorios y de incentivos para incentivar a que empresas que operan en los países integrantes de una alianza, puedan aprovechar estas condiciones para volverse más competitivos. Los países en donde el Estado es empresario, pueden actuar de manera directa en la constitución de este tipo de alianzas. Aquí, la noción de proveedor y distribuidores es la misma, lo que cambia es la propiedad

²⁶Hace cinco décadas (1965), una patrulla de la Gendarmería argentina arrebató el emblema patrio tras un enfrentamiento que terminó con la vida de teniente Hernán Merino Correa en Laguna del Desierto, Región de Aysén. En (Emol, 2017)

de los recursos empleados en los negocios, sean estos de rentabilidad estrictamente económica –el caso de las empresas y los Estados- o sea de rentabilidad social –casi exclusivamente el caso de los Estados-.

Argentina y Chile, sobre todo durante el siglo XX, han sido vecinos cuyo vínculo ha estado signado no solo por tensiones asociadas a los conflictos fronterizos, sino que porque ellos se han llevado a cabo en un marco de relaciones asimétricas, donde Argentina fue el Estado fuerte. Sin embargo, en el último tercio de este siglo la situación tendió a cambiar, principalmente por el desarrollo económico experimentado por Chile, lo que tendió a equilibrar la relación transformándola en una más equilibrada.

En este contexto, una *alianza vertical*, no se ve como una opción posible, a menos que se trate de sectores con grados de desarrollo diferenciados, que permitan crear alianzas específicas a escalas subnacionales o entre empresas y organizaciones donde los grados diferenciados de desarrollo sean más evidentes.

Las *alianzas interseccionales* son asociaciones en las que las empresas involucradas no están conectadas por una relación vertical u horizontal, lo que significa que en condiciones normales no estarían expuestos a interactuar.

La alianza entre empresas y regiones de países con un grado bajo de relación podría generar muchos dividendos, si tomamos en cuenta que no deben resolver conflictos pretéritos, pero al mismo tiempo la falta de contactos también deriva en la ausencia de una trayectoria sobre la cual sustentar el nuevo estatus buscado para la relación. En este contexto, las alianzas interseccionales surgen de diagnósticos especializados sobre ventajas complementarias de una relación como ésta, lo que implica una gestión muy robusta y eficiente de la información, pues la interacción no surge de la experiencia, sino que de los informes técnicos.

Para el caso de Argentina y Chile, este tipo de alianza es casi imposible porque ambos países han tenido una interacción muy intensa y por largo tiempo. Sin embargo, a escala subnacional o de empresas y organizaciones de acción local, sobre todo si no se trata de entidades no fronterizas, esta posibilidad sigue latente. La clave aquí es desarrollar portafolios de proyectos y reuniones regulares que permitan que los interesados tengan oportunidades para conocerse y, eventualmente, converger en iniciativas conjuntas. Hasta el presente, no obstante, no hay experiencias bilaterales significativas a las cuales apelar como experiencias “iniciales” de este tipo, por lo que no es posible en este texto, presentar ejemplos de experiencias descritas con detalle y, en consecuencia,

emitir un juicio sobre cuáles podrían ser las opciones futuras para este tipo de alianzas para esos países.

Los *joint ventures* consisten en alianzas entre dos o más empresas actores que deciden formar una nueva entidad (acuerdo supranacional o empresa). Éstas pueden ser formadas por un tiempo limitado, como para un determinado proyecto o para una relación de largo plazo. Las entidades resultantes invierten capital y recursos en general, como *know-how*, y comparten el control, los ingresos y los riesgos, de acuerdo con su aporte de capital.

En el contexto de globalización, este tipo de alianzas es especialmente recomendable para generar “economías de escala” que de otro modo serían inalcanzables y que, a su vez, son claves para que la interacción entre estas entidades –empresas o asociaciones de países- puedan conseguir mejores resultados para sus accionistas, en el caso de las empresas, y para sus ciudadanos, en el caso de los países.

Para el caso de América Latina, la experiencia asiática de los *gansos voladores* (*Flying Geese*), modelada por el profesor Kename Akamatsu, constituye un ejemplo de cooperación de suma variable, donde todos los implicados terminaron tomando beneficios.

Argentina y Chile no han incursionado en este tipo de alianzas, tanto para emprender proyectos teniendo en vista sus mercados internos, y mucho menos pensando en mercados internacionales más allá de las fronteras de estos países. Las experiencias más desarrolladas entre ambos países han sido el desarrollo de infraestructura vial destinada a mejorar la conectividad entre ambos. Sin embargo, el impacto económico de estos acuerdos ha sido relativamente bajo, sobre todo en la generación de iniciativas novedosas susceptibles de producir nuevas patentes o de agregar valor a los negocios involucrados.

Con todo, existen muchas áreas en donde los *joint ventures* binacionales podrían prosperar con escala de negocios globales. Por ejemplo en la explotación industrial del litio.

Chile posee reservas importantes de este mineral, que es clave en el desarrollo y producción de baterías. Especialmente útil resulta este recurso en una época en que todos los países, no solo por los compromisos derivados de la Agenda 2030, están procurando introducir o masificar las tecnologías limpias. Chile, además, posee una experiencia global exitosa en el negocio minero estatal y privado. Empero, todo este éxito no le ha permitido superar su condición de economía

primario-exportadora y su dependencia de la minería, pese a sus esfuerzos en otros rubros como el vino.

Por su parte, Argentina tiene un largo recorrido en la industria automotriz y el desarrollo industrial, todo lo cual le ha permitido desarrollar capacidades productivas relevantes, que se expresan no sólo en su otrora destacada capacidad para sustituir importaciones, sino que para desarrollar innovaciones propias. Sin embargo, Argentina no ha podido competir exitosamente con las economías que pusieron la exportación y la innovación, como atributos centrales de sus modelos de industrialización –principalmente el este de Asia- y por ello Argentina casi no tiene una oferta industrial exportable de carácter global.

El litio ofrece una oportunidad, Argentina y Chile podrían crear un *joint venture* para desarrollar una industria de baterías de litio para los automóviles eléctricos que hoy no producimos, pero que en el futuro sí podríamos llegar a producir. Esto permitiría transformar una ventaja comparativa –contar con litio- en una competitiva, pero ninguno de los dos países podría llevar adelante esta iniciativa sin el otro. Quizá Chile podría, pero debería encontrar un socio con un nivel de desarrollo intermedio para evitar lo que ocurre hoy con las alianzas China, las que empiezan en inversiones directas para producir localmente y que rápidamente retroceden al modelo de comprar, incluso con ventajas, los productos primarios para producir en China lo que antes se elaboraba, en parte, en territorio del socio de China: ha ocurrido con la soya argentina y con el vino chileno. La escala y el grado de desarrollo equivalente favorece este tipo de alianza entre Argentina y Chile, pero otra vez, para que esto ocurra es necesario desarrollar portafolios de proyectos y reuniones regulares que permitan que los interesados tengan oportunidades para conocerse y, eventualmente, acordar proyectos concretos.

Las *alianzas de equidad*, se forman cuando un actor (Estado o empresa) adquiere participación en el patrimonio de otro y viceversa. En la mayoría de estos casos, la participación adquirida en el patrimonio de la contraparte es un porcentaje menor de capital total, por lo que el poder de decisión permanece en los propietarios originales. Esto también se llama participación cruzada y conduce a estructuras de red complejas, especialmente cuando varias compañías están involucradas. Además, comparten beneficios y objetivos comunes, lo que lleva al hecho de que se reduce la voluntad de competencia entre estas empresas. Además, esto hace que las adquisiciones de otras compañías sean más difíciles. Con todo, las alianzas de este tipo no alteran la “soberanía” estatal o la voluntad de control, tradicionalmente sensibles para los propietarios iniciales.

Argentina y Chile tienen un camino recorrido en este ámbito, aunque acotado a las inversiones directas, principalmente el sector de servicios de alcance local, como los ejemplos de las empresas chilenas Falabella y Jumbo en Argentina, o de las argentinas Cervecería y Maltería Quilmes S.A.I.C. y Arcor S.A. en Chile. Este tipo iniciativas demandan de participación accionaria binacional cuyo destino sea un tercer mercado. Muy probablemente, este sea el paso siguiente que deberían dar para que pudiéramos creer que existe un tipo de alianza estratégica en marcha.

Las *alianzas sin capital*, abarcan un amplio campo de cooperación posible entre empresas y Estados. Esta cooperación puede ser una alianza informal que no está designada contractualmente, que aparece principalmente entre las empresas más pequeñas, o puede estar sujeta a contratos. Esto podría corresponder a las alianzas guiadas por una cierta racionalidad simbólica, que se expresa no solo en el ámbito de los intereses, sino que en el de los principios de la política exterior. Para el caso de Acuerdos de Libre Comercio, por ejemplo, la unidad en torno a principios comunes, como la integración, la búsqueda de desarrollo, la consolidación de la democracia y de la equidad. Por el lado de los intereses, podría ser un tipo de alianza de cooperación donde no es imprescindible el intercambio de recursos, pero que deriva en beneficios de variada índole.

Argentina y Chile tienen una larga historia de cooperación entre municipios de frontera, entre universidades y entre entidades informales de carácter académico –asociaciones y grupos de estudio- y cultural de naturaleza binacional, cuya trayectoria acredita el interés permanente por participar en conjunto y por reforzar los vínculos más allá de formalidades y de intereses pecuniarios. Esta acción prolongada en el tiempo es un capital simbólico al que se ha recurrido muy poco para reforzar y reimpulsar las relaciones. Sin embargo, constituye una de las fuentes más ricas de experiencias comunes destinadas a resignificar las miradas respecto de los unos y los otros.

Conclusiones

A pesar de nuestro largo trayecto, Argentina y Chile son dos países cuya integración ha sido compleja y lenta, con una larga historia de desencuentros y con una, aún muy breve, historia de genuina búsqueda de entendimiento. Así las cosas, la gran apuesta de la integración sigue siendo una promesa incumplida.

Si bien en la década de 1990 el comercio bilateral vivió sus mejores días, no logró cristalizar en la anhelada integración profunda, que llevara la coordinación

política a un nivel superior de confianza y que transformara la actual relación económica en una integración profunda.

En perspectiva, se podría afirmar que en estos años y en las décadas siguientes, se confió demasiado en las fuerzas e incentivos de la economía, relegando la coordinación política a un segundo plano. Este déficit, por lo demás, fue el carácter que adquirieron las relaciones de casi todos los países del mundo, incluso después del efecto “securitizador” (1997) del ataque del 9/11 que tendió a moderar el optimismo exagerado derivado del final de la Guerra Fría (Fukuyama, 1992) y de los “felices 90s” que auguraban que esta tendencia de crecimiento económico, repliegue del Estado (Strange, 1996) y de la política serían irreversibles.

El éxito de Asia, y sobre todo de China, estimuló y extendió esta creencia hasta casi el presente, reforzando el patrón argentino y chileno de apostar por las relaciones extra-continetales en vez de las vecinales y aunque esto tenga mucho sentido en el corto y mediano plazo, impidió ver que en el mediano y largo, las relaciones con la región y con los vecinos era un factor de estabilidad, sobre todo en tiempos de incertidumbre global, como los que se viven en el presente.

El efecto de estas opciones extra-continetales, especialmente si examinamos el ritmo de nuestras relaciones bilaterales en la última década, ha sido la caída creciente del peso relativo de Argentina en Chile y de éste en su vecino. Desde luego, el peso ascendente de China explica una parte de este fenómeno, pero éste también se debe a la política de ambos países que hemos descrito más arriba.

En el corto y mediano plazo, y frente a una integración frustrada, una alianza estratégica, del tipo que fuera, sería una opción relevante para considerar. Sin embargo, no hay datos confiables que nos hagan pensar que ambos países estén cerca de acceder a esta opción.

Como he planteado antes, en los últimos 10 años descuidamos el corto y mediano plazo, porque los gobiernos de ambos países pusieron el énfasis en las ganancias de corto plazo y porque carecieron de la voluntad de remar en contra de la corriente del comercio que logró imponer sus criterios y porque carecieron de una mirada capaz de superar la contingencia.

En vez de la integración, ¿es posible optar por una alianza estratégica que genere las condiciones para acceder, algún día a una integración profunda? Pienso que sí, pero depende de articular la urgencia del ahora, cuya lógica ha sido casi exclusivamente la del fomento del crecimiento y sus rentabilidades de corto

plazo, con la importancia del mañana y su énfasis en el desarrollo, en un sentido amplio y actualizado (Evans, 1979).

Referencias Bibliográficas

- Bustelo, P. (2010). *Chindia: Asia a la Conquista del Siglo XXI*. Madrid, España: Tecnos/Real Instituto Elcano.
- Buzan, B. (1983). *People, States & Fear: The National Security Problem in International Relations*. Sussex: Wheatsheaf Books.
- Buzan, B. (1997). *Security: A New Framework for Analysis*. London, UK: Boulder.
- Buzan, B., & Hansen, L. (2009). *The evolution of international security studies*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- Buzan, B., & Wæver, O. (2004). *Regions and Powers: The Structure of International Security*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Buzan, B., Wæver, O., & De Wilde, J. (1998). *Security: A New Framework for Analysis*. Boulder: Lynne Rienner Pub.
- Clarín. (2017). Laguna del Desierto: Argentina le devuelve a Chile una histórica bandera. 25 de abril
- DIFROL. (2009). *Tratado de Maipú de Cooperación e Integración entre la República de Chile y la República Argentina*. Disponible en: <http://www.difrol.gob.cl/argentina/tratado-de-maipu-de-cooperacion-e-integracion-entre-la-republica-de-chile-y-la-republica-argentina-2009.html>
- Dingemans, A., & Ross, C. (2012). “Los acuerdos de libre comercio en América Latina desde 1990. Una evaluación de la diversificación de exportaciones”. *Revista Cepal*. N° 108, pp. 27-50.
- EMOL. (2017). Argentina devuelve bandera a Carabineros, ¿Chile debe hacer lo mismo con el Huáscar?: Historiadores al debate. 27 de abril
- Evans, G., & Newnham, J. (1998). *The Penguin Dictionary of International Relations*. London. United Kingdom: Penguin.
- Eyraud, L. (2015). *End of the Supercycle and Growth of Commodity Producers: The Case of Chile*. International Monetary Fund.
- Fukuyama, F. (1992). *The End of History and the Last Man*. New York, US: Avon Book.
- Greco, O. (2007). *Diccionario de Política*. Buenos Aires: Valletta Ediciones.
- Habermas, J. (2010). *Teoría de la acción comunicativa*. Madrid: Trotta.
- Innovation Factory Institute. (15 de abril de 2013). ¿Qué es el Liderazgo transformacional? fomentando el cambio y la creatividad? Disponible en <https://www.innovationfactoryinstitute.com/blog/el-lider-transformacional-fomentando-el-cambio-y-la-creatividad/>
- Kuwayama, M., & Rosales, O. (2007). “América Latina al encuentro de China e India: perspectivas y desafíos en comercio e inversión”. *Revista Cepal*. Volumen 93. N° 85-108.
- Lynch, M. (27 de julio de 2015). “End of Commodities Supercycle?” (Energy Subset). Forbes
- McLean, L., & McMillan, A. (2007). *Oxford Concise Dictionary of Politics*. Oxford University Press.
- Nevin, M. (2014). *The Strategic Alliance Handbook: A Practitioners Guide to Business-to-Business Collaborations*. New York: Routledge.
- Puyana, A., & Constantino, A. (2013). “Sojización y enfermedad holandesa en Argentina: ¿la maldición verde?” *Revista Problemas del Desarrollo*. Volumen 44. N° 175, pp. 81-100.
- Robertson, D. (2007). *The Routledge Dictionary of Politics*. New York: Routledge.

- Ross, C. (2000). Chile y Argentina: conflicto político e integración económica (1850-1930). *Estudios Trasandinos*, Volumen 4, N° 4, pp. 211-229.
- Rugman, A. (2010). *The Oxford Handbook of International Business*. New York: Oxford University Press.
- Stiglitz, J. (2003). *Los Felices 90: La Semilla de la Destrucción*. Buenos Aires: Taurus.
- Strange, S. (1996). *The Retreat of the State: The Diffusion of Power in the World Economy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- The Economist. (25 de junio de 2015). "The loss of El Dorado". Disponible en: <http://www.economist.com/news/leaders/21656185-after-commodity-boom-region-needs-new-formula-growth-loss-el-dorado>
- Wolfsfeld, G. (2015). NFOCORE Definitions: "Political Actors". Disponible en: http://www.infocore.eu/wp-content/uploads/2017/02/Def_Political_Actors.pdf
- Ziring, L. (1995). *International Relations: A Political Dictionary*. Santa Barbara: ABC-CLIO.



POLÍTICA EXTERIOR ARGENTINA: REORDENAMIENTO DE LAS PRIORIDADES CON EL CAMBIO DE GOBIERNO Y SUS EFECTOS SOBRE LAS RELACIONES CON CHILE

*María Elena Lorenzini**

Introducción

El 22 de noviembre de 2015, las urnas dieron como ganador de la segunda vuelta electoral a la fórmula presidencial Mauricio Macri y Grabiela Michetti. El frente Cambiemos llegaba a la primera magistratura después de 12 años de las administraciones kirchneristas. El triunfo de Macri fue interpretado por algunos actores y sectores tanto a nivel nacional como regional, como el regreso de la derecha. En los albores del Siglo XXI, Francisco Panizza (2006) había caracterizado la situación política de América del Sur como el ‘ascenso de la marea rosa’ lo que dio lugar a la discusión sobre el ‘giro a la izquierda’ (Arditi, 2009). En los umbrales de la segunda década, los analistas comenzaron a problematizar lo que denominan como el ‘nuevo giro a la derecha’ (Pomar, 2011; Vommaro, 2016). Este debate –que excede los propósitos de este capítulo- se constituye como el telón de fondo en el que se inscribe el gobierno de Macri en Argentina y las discusiones acerca del rumbo que puede tomar su política exterior. De esta manera, lo regional se configura como uno de los factores

* Doctora en Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de Rosario. Profesora Adjunta de Teoría de las Relaciones Internacionales, Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de Rosario. Investigadora Asistente, CONICET.

exógenos que pueden incidir sobre la formulación y los resultados de esta política pública.

En consonancia con lo expuesto, la política exterior es entendida como “la resultante de complejas articulaciones entre factores de origen interno y externo que operan en un contexto de cambio constante de acuerdo con la dinámica de la coyuntura y modifican las opciones posibles de inserción internacional²⁷ (Clemente, 2007: 12). Asimismo, Roberto Miranda, define la política exterior como “un instrumento estatal que cuenta con diversos medios, por ejemplo diplomáticos, culturales y militares” (2014: 48), poniendo de relieve el carácter de política pública de la misma. Además, entre los medios diplomáticos destaca la capacidad de asociarse con otros actores, negociar diferencias e impulsar iniciativas políticas (Miranda, 2014) como la formación de alianzas estratégicas con otros actores, en este caso, Argentina y Chile.

Se entiende que la alianza estratégica comprende al vínculo bilateral de manera integral, incluyendo las dimensiones política, económica y militar. Para concretarse, debe contar con una base de sustento: una relación bilateral profunda y densa. Luego, supone la planificación de cursos de acción en el mediano y largo plazo haciendo que los mismos sean confiables y previsibles. Aquí también se valora la confianza como elemento fundamental que se construye fijando reglas, cumpliéndolas y compartiendo información sensible para anticiparse a coyunturas conflictivas. El carácter estratégico cobra un sentido eminentemente político y presume que la planificación se llevará a cabo en el marco político amplio en el que se basa la relación bilateral. Si la relación funcionara guiada por dichos parámetros, las partes podrían ejercer cierto control sobre los costos recíprocos y asimétricos. El proceso de construcción de una alianza estratégica exige cierto grado de coordinación y planificación de las políticas –entre ellas las externas– y de los cursos de acción bilaterales (Lorenzini, 2011).

El presente capítulo se orienta a identificar los principales objetivos de la gestión de Cambiemos en materia de política exterior argentina. Para ello, se toman en

²⁷ De acuerdo con la misma autora, la “inserción internacional resulta de entender el sistema internacional como una totalidad en la que cada parte tiene un lugar [...] La elección de una estrategia de inserción se fundamenta en una determinada interpretación de los equilibrios existentes en el contexto internacional así como de un análisis prospectivo de los escenarios probables que podría confrontar el país. En ese análisis tienen una incidencia muy importante las ideas sobre el modelo de país y su futuro pero también sobre su historia y las identidades que dan forma a las políticas para la inserción” (2007: 11-12).

consideración los principales problemas intermésticos²⁸ del país y que se encuentran pendientes de resolución en el actual contexto regional e internacional. Luego, se examinan el diseño de la política exterior argentina, identificando los ejes centrales del esquema de relacionamiento internacional. Finalmente, se ocupa de explorar el lugar que ocupan las relaciones bilaterales con Chile en la agenda de la política exterior argentina problematizando la cuestión de la Alianza Estratégica.

Los objetivos de Cambiemos en el Diseño de la Política Exterior Argentina

El objetivo principal en el diseño de la política exterior del gobierno de Cambiemos consiste en reinsertar al país en el escenario internacional. Cabe subrayar que el tema de la reinsertión internacional del país constituye un elemento constante una constante de la vida política e institucional de la Argentina. Esto es así ya que, históricamente, ha sido planteado por cada nuevo gobierno de signo político diferente al que lo precedió y que llegó a la Casa Rosada.

En este caso, la necesidad de reinsertar el país en el concierto de naciones se apoya en un diagnóstico de la situación externa del país en el que la administración percibía los siguientes problemas: que Argentina se desconectó, parcialmente, del sistema internacional por su cercanía con los países del eje de la Alternativa Bolivariana (ALBA) –puntualmente Venezuela-; por la litigiosidad no resuelta en el frente financiero –conflicto con los *holdouts*- y por generar un umbral de incertidumbre vía inseguridad jurídica –cepo cambiario, restricciones a las importaciones, retenciones a las exportaciones, modificaciones no escritas de las reglas comerciales-, entre los más destacados.

Para alcanzar la meta principal el gobierno afirmó que Argentina continuará promoviendo una política de apertura y de integración amplia en la que quepan el Mercado Común del Sur (MERCOSUR), la Alianza del Pacífico (AP), la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) y la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC). Así, la estrategia de inserción internacional era planteada a partir de refuncionalizar el MERCOSUR; estrechar

²⁸ Alude a la búsqueda e identificación de los puentes que vinculan lo doméstico con lo internacional y viceversa. El concepto es la fusión de *international and domestic* (intermestic) y fue utilizado por primera vez por el académico Bayless Manning en un artículo publicado en *Foreign Affairs* en 1977. Otro autor vinculado a este concepto es James Rosenau con su obra “*Toward the Study of National and International Linkage*” (1969).

los vínculos con América Latina, sin excepciones; buscar un descongelamiento en las relaciones con Estados Unidos y la Unión Europea –dos socios tradicionales- y dando continuidad a las relaciones con China y con Rusia –aunque propuso la revisión de los acuerdos firmados durante la administración anterior-. Esta idea de trabajar y participar en tableros múltiples por parte del nuevo gobierno, responde al interés de buscar mayores oportunidades comerciales que permitan incrementar las exportaciones del país y obtener recursos genuinos que contribuyan al financiamiento del Estado para resolver, en parte, los problemas de bienestar económico y social de la sociedad argentina.

En su primer discurso ante la Asamblea Legislativa, Mauricio Macri, sostuvo que el país necesita mejorar su competitividad porque es un tema clave para el desarrollo y una herramienta para mejorar el empleo y reducir la pobreza. En la misma dirección, el gobierno espera atraer flujos de inversión externa directa (IED) y para ello está intentado mejorar el cumplimiento del marco normativo, transparentando las reglas de juego en pos de restablecer la confianza y la credibilidad del país para con los socios externos. Una de las señales rápidas y directas que el gobierno dio en esa línea, fue la supresión de las trabas al comercio exterior las cuales habían generado un frente de conflicto en la Organización Mundial de Comercio (OMC) junto con la resolución consensuada políticamente con la oposición del tema *holdouts*.

Según declaraciones de la Canciller Susana Malcorra, el estilo de conducción diplomática estará signado por el pragmatismo y la desideologización de esta política pública a fin de superar las antinomias que existían como una herencia de la gestión anterior. La idea de pragmatismo de este gobierno puede resumirse en la frase de Malcorra en la que afirmó que “Todo aquello que sirva a los intereses argentinos va a ser usado de manera madura [...] Debemos construir sobre lo que se hizo bien. Por ejemplo, el posicionamiento de la Argentina a nivel global en el tema de los derechos humanos fue activo y hay que profundizarlo” (Di Natale, 07/12/2015). Una muestra del estilo pragmático de esta gestión se observa en la búsqueda de una posición equilibrada –y que sea acompañada de algún nivel de consenso con los países de la región- sobre el caso venezolano, tema sobre el que volveremos más adelante.

Otro ejemplo en la misma dirección, fue la decisión del gobierno de Cambiemos para derogar el Memorándum de Entendimiento con Irán el cual se concretó el 22 de diciembre de 2015 cuando la Cámara Federal de Casación Penal declaró con sentencia firme la inconstitucionalidad del mismo. Se puede inferir que esta acción apuntaba al objetivo de mejorar la sintonía con Estados Unidos y Europa –

dos actores que habían criticado y cuestionado la decisión de la administración de Cristina Fernández en 2013-. Además, la anulación del Memorándum con Irán es el ejemplo más claro de una acción de cambio en la gestión de la política exterior argentina.

En lo que respecta a los vínculos de Argentina con la región parecieran predominar ciertas líneas de continuidad acompañadas de alguno giros²⁹, más bien, graduales (Lorenzini & Pereyra Doval, 2016). En este sentido, las primeras visitas que Macri realizó como presidente fueron a los socios regionales más importantes del país: Brasil y Chile.

El primero, es considerado un socio estratégico con el que es preciso continuar y profundizar la relación para que el MERCOSUR funcione mejor y, para avanzar en las negociaciones externas del bloque: Unión Europea y Alianza del Pacífico. El segundo, también es catalogado como un socio estratégico y, en la visita que Macri realizó a Santiago antes de asumir afirmó que las relaciones que se buscan con Chile son de largo plazo, confiables y creíbles. La reconstrucción de la confianza en el vínculo es un requisito necesario para efectivizar los acuerdos alcanzados en el Tratado de Maipú (2009) tales como las obras de infraestructura que mejorarían la conectividad binacional. Un ejemplo claro en esa dirección fue el llamado a licitación para la construcción del Túnel de Baja Altura de Agua Negra y la solicitud de un préstamo al Banco Interamericano de Desarrollo (BID) para financiar una obra de gran envergadura.

Los problemas por resolver y el contexto internacional

En primer lugar cabe preguntarse cuáles son los principales problemas de Argentina, de qué manera se conectan con el contexto internacional actual y cuáles son las posibilidades de articular la política externa –temas y socios- como herramienta funcional para satisfacer los intereses del país.

Una de las dificultades que experimenta Argentina desde hace algunos años está relacionada con la composición de su balanza comercial. Durante el ciclo alcista de los precios internacionales de las *commodities*, el país obtuvo importantes ingresos vía sus exportaciones aunque no se alcanzó, plenamente, la diversificación ni de la oferta exportable ni de los destinos de exportación. Paralelamente, el país comenzó a experimentar problemas en el abastecimiento

²⁹ Los giros aluden a una acción que implica movimiento. Dicho movimiento puede realizarse sobre su propio eje –el punto de partida y de llegada es el mismo- o bien, generar algún grado desplazamiento del punto de partida lo que implica un corrimiento, traslado y variaciones.

de energía: la producción nacional se volvió cada vez más insuficiente y los gobiernos –de Néstor Kirchner y Cristina Fernández- implementaron medidas – congelamiento de tarifas; precios internos de los hidrocarburos más bajos que los internacionales; suspensión de las exportaciones; penalización de las exportaciones, entre otras- cuyos resultados fueron insatisfactorios. El país fue perdiendo, gradualmente, su capacidad de autoabastecimiento: primero en gas (2006) y luego en petróleo (2011). Por lo tanto, los gobiernos kirchneristas se vieron obligados a recurrir al mercado internacional de hidrocarburos para satisfacer la demanda doméstica. Así, la Argentina cambió su condición de exportador de energía –comprando a Chile, Brasil y Uruguay- a importador de hidrocarburos – traía gas natural de Bolivia; gas natural licuado de Qatar, Trinidad y Tobago y, fuel oil y gas oil, a Venezuela-. El problema energético es en sí mismo grave, pero combinado con los altos precios internacionales de los hidrocarburos tuvo efectos más negativos aún. Los superávits gemelos –uno de los pilares de la gestión económica de la administración de Néstor Kirchner y Roberto Lavagna- se fueron debilitando y, uno de los factores que incidió fue la creciente factura energética que Argentina debió, y debe aún, afrontar.

La dimensión del problema energético se observa en la significativa pérdida de reservas. Entre 2003 y 2014, el stock de reservas de hidrocarburos se redujo a un horizonte de menos dos años en la producción de petróleo y de nueve años en la producción de gas. En términos absolutos representa una pérdida 115.000 millones de dólares. Según diversas fuentes, las importaciones se realizaron con escasos controles, poca transparencia y corrupción (Alconado Mon, 2016; Gadano, 2014.). Aquí se identifica una fuente de complementariedad argentino-chilena. En mayo de 2016 Chile realizó su primera exportación de gas natural licuado (GNL) a la Argentina a través de los gasoductos construidos durante la década del noventa. Casi 10 años después de la crisis del gas, Chile re-exporta a Argentina para contribuir a suavizar el grave problema. Dos cuestiones a la que se debe prestar atención aquí: el precio que se paga por el GNL comprado a Chile y la forma en la que se realiza el procedimiento de compra –compra directa vs licitaciones- pues podrían afectar la transparencia en la gestión de esta área de cuestiones.

Otro de los grandes problemas del país era la falta de acceso al mercado de capitales. Esta situación se debía a la existencia de litigios pendientes con los bonistas que no habían entrado en el proceso de reestructuración de la deuda externa ni en 2005 ni en 2010. El tema de los *holdouts* –también conocidos como fondos buitres- había acumulado fallos judiciales a favor de los tenedores de

bonos de la deuda que la Argentina no cumplía. El bajo nivel de reservas monetarias en el Tesoro, los problemas energéticos, el debilitamiento del superávit comercial y el inicio de la recesión económica mostraban problemas de financiamiento para el gobierno kirchnerista y fueron temas heredados por la nueva administración.

Una de las vías de solución –la elegida por Cambiemos y buena parte los partidos políticos que conforman la oposición en el Congreso Nacional- fue la decisión de poner punto final al litigio con los *holdouts*. En una estrategia elaborada a través de la construcción de consenso entre las distintas fuerzas políticas, el gobierno de Cambiemos decidió cumplir con la sentencia del juez Griesa como una medida orientada a cerrar el frente externo para comenzar a recuperar la confianza de sus socios internacionales. De allí en adelante, el gobierno podría volver a los mercados de capitales, obtener financiamiento externo a tasas de interés, relativamente, más razonables que en la década anterior.

Una tercera cuestión es la recuperación del ritmo de crecimiento de la economía. En la dimensión externa, Argentina necesita mejorar su performance comercial y transformarse en un país confiable para atraer inversiones externas que contribuyan a ampliar las bases de la estructura productiva, mejorar la competitividad, diversificar la oferta exportable y generar empleo. El comportamiento comercial argentino fue cuestionado por varios socios comerciales –Brasil, Uruguay y Paraguay- en el MERCOSUR- y denunciado por un grupo de 40 países ante la OMC –entre ellos: Estados Unidos, Unión Europea, Japón, Alemania, Chile, México, etc.-. El 22 de diciembre de 2015, el gobierno entrante oficializó la eliminación de las Declaraciones Juradas Anticipadas de Importación –una de las medidas denunciadas ante la OMC- y de esa manera acató, parcialmente, el fallo. Se espera que el resto de las medidas –licencias no automáticas de importación- se eliminen de manera gradual para lograr la plena normalización de la política comercial externa.

La configuración de la agenda

Si tomamos como punto de partida que el principal objetivo consiste en reinsertar a la Argentina en el mundo, cabe interrogarnos acerca de la estrategia a través de la cual, el gobierno busca su puesta en práctica.

El primer indicio sobre esta cuestión consistió en enviar una señal clara al MERCOSUR y a los Estados Partes originarios –Brasil, Uruguay y Paraguay-. Ella fue la puesta en marcha de las conversaciones con la Unión Europea para

alcanzar un acuerdo de Asociación. A ello se sumó la visita de Macri y su Canciller, a Dilma Roussef y a Michelle Bachelet –ocasión en la que también conversó con Tabaré Vázquez que se encontraba en Santiago- el 4 de diciembre de 2015.

El segundo indicio es que se mantiene en la agenda el compromiso con la democracia y el respeto de los Derechos Humanos en la región. Ambos principios representan, al mismo tiempo, una continuidad y un giro con respecto a las administraciones de Cristina Fernández. Democracia y DD.HH. forman parte de la agenda externa argentina desde la recuperación democrática pese a ello, los gobiernos transcurridos los han dotado de significados no siempre equivalentes. La diferencia más evidente surge de la comparación de la posición asumida por las administraciones de Cristina Fernández y Mauricio Macri respecto del caso Venezuela.

Durante la administración kirchnerista, el gobierno argentino no se pronunció sobre el tema de los presos políticos en Venezuela ni sobre el caso de Cuba mientras que en la administración de Cambiemos, hubo una sobreactuación anticipada –por parte del presidente electo- respecto del pedido de aplicación de la cláusula democrática en la Cumbre Presidencial MERCOSUR del 22 de diciembre de 2015 (Merke, 2016a). Algunas fuentes sostienen que la Canciller y el Palacio San Martín conversaron con Macri para evitar que solicitara la aplicación de la cláusula democrática del MERCOSUR para Venezuela aunque dieron luz verde al pedido de liberación de los ‘presos políticos’. En septiembre 2016, los líderes políticos de MERCOSUR sostuvieron que por la falta de incorporación de la normativa MERCOSUR –entre ellos el propio Tratado de Asunción-, Venezuela tenía hasta el 1 de diciembre 2016 para completar su proceso de adaptación al acervo normativo. Y en caso de no hacerlo, sería suspendida su participación en el bloque (Lorenzini, 2016). No obstante, el gobierno argentino debió ser prudente en el caso de Venezuela tanto como en el caso de Brasil. Allí, la posición argentina procuró conservar cierto equilibrio frente al juicio político y a la destitución de la presidente Dilma Roussef para no enredar –aún más- los vínculos comerciales con Brasil. Frente a esta situación el gobierno declaró que iba a acompañar el proceso de *impeachment* de la forma en la que Brasil lo pidiera. De esta manera, Argentina se diferenció de la posición asumida por el bloque bolivariano, quienes consideraron el juicio político como un ‘golpe blando’ (Busso & Zelicovich, 2016).

Un tercer indicio, es que en el plano hemisférico y extra-regional, el gobierno de Macri procuró enviar señales que mostraran una posición favorable para el

diálogo y la colaboración con Estados Unidos, la Unión Europea, China y Rusia. En los dos últimos casos, se realizaron visitas de alto nivel y se propuso la revisión de los acuerdos secretos firmados sobre temas de defensa, energía nuclear e infraestructura con el objetivo de tomar conocimiento pleno del contenido y de los compromisos que éstos implicaban para el país. De hecho, en el caso de China se revisó el tema de la construcción de las represas en la provincia de Santa Cruz y lo acordado en materia de cooperación espacial (Simonoff, 2016). Asimismo, cabe subrayar que los vínculos de Argentina con estos dos actores, se construyen sobre las bases establecidas por las administraciones del Frente para la Victoria (FPV).

Uno de los giros en el diseño de la política exterior argentina se presenta en la búsqueda del gobierno por normalizar las relaciones con Estados Unidos, la Unión Europea y con algunos otros países desarrollados. La modificación se advierte en que las administraciones del FPV percibieron a los Estados mencionados, al FMI y al Banco Mundial como actores hostiles para los intereses argentinos (Merke, 2016b). Situación que devino en un estilo diplomático con un sesgo confrontacionista que se advierte en el caso de las pasteras con Uruguay, el gas con Chile, YPF con España, las licencias no automáticas con Brasil y con los 40 Estados que demandaron a la Argentina en la OMC.

Ahora bien, las dos señales más clara de cambio del nuevo gobierno fueron, por un lado, la decisión de derogar el Memorándum de Entendimiento con Irán que se concretó el 22 de diciembre de 2015 cuando la Cámara Federal de Casación Penal declaró con sentencia firme la inconstitucionalidad del mismo. Por el otro, el cuestionamiento de la debilidad del orden democrático y el no respeto de los Derechos Humanos en Venezuela. En el caso del Memorándum, la administración de Cristina Fernández había promovido la firma y defendido el acuerdo alcanzado con Irán –un Estado algo díscolo en el escenario internacional y sospechado de haber participado en los atentados contra las entidades judías en la Argentina durante los noventa-. Cabe agregar que este tema había generado el rechazo de diversos sectores políticos y sociales al momento de su firma y que, en definitiva, nunca estuvo vigente por Irán no lo ratificó. En el caso de Venezuela había guardado un silencio ensordecedor frente a uno de sus socios regionales preferidos.

Si hacemos un balance entre los discursos y las acciones adoptadas por Cambiemos, durante el primer semestre de su gestión, se puede afirmar que los grandes temas de la agenda de la política exterior argentina se han conservado aunque se hayan insertado algunos matices en cuanto al estilo de la conducción

política y diplomática. También se advierten matices sobre algunos temas que será preciso seguir con detenimiento para dilucidar cuál es su evolución –si se mantienen como giros o si se transforman en un cambio-.

A partir de la configuración de la agenda externa nos preguntamos cuál es lugar que ocupa en ella la relación con Chile.

El lugar que ocupan las relaciones con Chile en la agenda externa argentina

La dimensión política

La primera señal acerca de la importancia de Chile en la agenda externa argentina fue la visita que Macri realizó el 4 de diciembre de 2015 a Santiago antes de asumir, formalmente, la presidencia. Esto puede ser interpretado como un gesto de buena voluntad con la intención de evidenciar que el vínculo es muy importante y de mostrar sin ambages la voluntad de mejorarlo, profundizando el trabajo sobre diversas *issue areas* –democracia y derechos humanos, infraestructura, inversiones, comercio, colaboración para proyectar a Argentina en la Alianza del Pacífico, cooperación técnica para el ingreso de Argentina a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) y la continuidad del trabajo en la dimensión subnacional, entre los más destacados. En esa ocasión, Macri declaró que las relaciones con Chile son muy importantes para este gobierno. La respuesta de Bachelet no se hizo esperar y estuvo presente en el acto de asunción del nuevo presidente argentino.

Durante el mes de enero 2016, el Canciller Heraldo Muñoz pasó por Buenos Aires y declaró “Tenemos grandes expectativas de una buena relación con la Argentina. Es una relación estratégica, en los últimos tiempos ha sido muy positiva pero creemos que hay espacio para profundizarla aún más [...] Con el gobierno del presidente Macri hay una gran sintonía en la relación bilateral, en cómo vemos los asuntos multilaterales y en la visión de hacer cosas y no sólo hablar de ellas [...]” (Rosemberg, 25/01/2016). También expresó su conformidad por las medidas adoptadas en relación al levantamiento del ‘cepo cambiario’ y de otras medidas administrativas que afectaban las exportaciones chilenas a la Argentina. Cabe recordar que Chile fue uno de los 40 países que había denunciado a la Argentina por la implementación de licencias no automáticas ante la OMC.

El segundo gesto positivo de esta administración consistió en mostrar su disposición para volver a dialogar bilateralmente sobre el caso Apablaza. La

flexibilización de la posición argentina se dio en el marco del llamado de atención realizado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) en febrero de 2016. A instancias de la familia Guzmán, se había presentado un recurso ante la CIDH y el 23 de febrero del mismo año vencía el plazo para la presentación del descargo argentino. En esa ocasión, el gobierno argentino hizo un gesto –que lo diferenció de la gestión anterior- de volver a dialogar con Chile sobre el pedido de extradición de Apablaza para arribar a un acuerdo jurídico en el marco de la CIDH. La voluntad de rever el caso podría abrir un camino jurídico que habilitara, en el futuro, la extradición solicitada por Chile.

El tercer gesto positivo fueron las Declaraciones de los Cancilleres de Argentina, Chile y Uruguay sobre la situación política de Venezuela el 20 de mayo de 2016. En el documento se hace un llamado urgente al diálogo político a todos los sectores políticos y sociales, se expresa con claridad el respeto del principio de no injerencia lo que se visualiza en lo expresado: “creemos que los problemas de Venezuela deberán ser resueltos por los propios venezolanos” en conformidad con la institucionalidad de esa nación y el cumplimiento de los compromisos internacionales que garanticen el pleno respeto de los DD.HH. y las libertades individuales. También expresaron su plena disposición de acompañar el diálogo a través de la conformación de un Grupo de Amigos. Posteriormente, se sumó Colombia en la Declaración conjunta del 31 de mayo 2016. En esta ocasión reconocieron los esfuerzos realizados por el grupo de ex presidentes –José Luis Rodríguez Zapatero, Manuel Torrijos, Lionel Fernández y Ernesto Samper- para colaborar en el diálogo gobierno-oposición. Por otro lado, manifestaron su apoyo a la realización del referéndum revocatorio en tanto el procedimiento está reconocido formalmente en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela.

En el caso particular de Argentina y Chile, ambas declaraciones se inscriben en el camino de la coordinación de acciones externas, requisito *sine qua non* para la materialización de la alianza estratégica bilateral

La dimensión económica

Entre la primera y la segunda vuelta electoral, los principales referentes de ambas fuerzas políticas –Daniel Scioli y Mauricio Macri- se reunieron con actores políticos y económicos de Chile y solicitaron su apoyo para sus eventuales gobiernos. Las reuniones se realizaron en la Embajada de Chile en Buenos Aires y en ellas se le pidió a ambos candidatos una mejora de condiciones: seguridad

jurídica para traer nuevas inversiones y levantamiento de las restricciones a las importaciones para mejorar los flujos comerciales.

En el mes de marzo de 2016, el Ministro de Hacienda y Finanzas Públicas, Alfonso Prat Gay, viajó a Santiago y mantuvo reuniones con el Ministro Valdés –su par trasandino-, con el Canciller Muñoz y participó en el Seminario Nuevos Vientos de la Economía organizado por Sociedad de Fomento Fabril (SOFOFA). Allí presentó los lineamientos centrales del programa económico del gobierno como una forma de mostrar la situación económica del país y las modificaciones por hacer para mejorar el clima de negocios en pos de atraer inversiones chilenas y mejorar el comercio bilateral. En abril y en agosto de 2016 se reunieron en Argentina y Chile, respectivamente, los miembros del Consejo Empresarial Binacional.

En el encuentro del 13 de abril, con el apoyo y respaldo de la Embajada de Chile, se desarrolló la reunión del Consejo Binacional Empresarial de la que participaron más de 50 líderes empresarios de ambos países (Embajada de Chile, 13/04/2016). La ocasión representó el relanzamiento de dicho Consejo luego de haber atravesado un período prolongado de escasa actividad y alta conflictividad derivadas de las trabas a las importaciones impuestas por los gobiernos kirchneristas, las dificultades provenientes del cepo cambiario y los vaivenes en las reglas de juego. Esto hizo que dicha institución bilateral tuviera un muy bajo perfil desde la firma del Tratado de Maipú y que comenzara a revitalizarse en noviembre de 2015. Es una buena señal en la dirección de mejorar comercio e inversiones bilaterales.

Un segundo encuentro tuvo lugar en agosto, en Santiago. En esa ocasión, fue la Embajada argentina la que prestó su apoyo. Los temas que formaron parte de la agenda fueron: mejora del financiamiento, inflación, energía, cruces fronterizos, doble tributación, inversiones, transparencia y emprendedurismo. En definitiva, el objetivo final es mejorar la integración binacional.

Hasta el momento, los resultados más tangibles en esta área de cuestiones son: el futuro desembarco de nuevos fondos de inversión de Chile –Larraín Vial Asset Management llamado Oportunidad Argentina por 25 millones de dólares para invertir en activos locales y otro del Grupo BICE inversiones (Blanco, 2016).

Después de las tensiones derivadas de la suspensión de las exportaciones argentina de gas al mercado chileno, el tema de la energía volvió a ocupar un lugar importante en la agenda bilateral. En esta ocasión el Ministerio de Energía de Argentina negoció con Chile la compra directa de GNL a la empresa ENGIE-

Solgas de 86 millones de metros cúbicos por un valor de 6,90 dólares por millón de BTU y con una vigencia de 3 meses –entre mediados de mayo y agosto 2016-. El GNL sería transportado desde la Planta regasificadora de Mejillones a través del gasoducto Norandino (ENAP, 12 de mayo 2016). La operación generó críticas por las condiciones en las que se llevó a cabo –compra directa sin licitación- y por el precio del millón de BTU. No obstante, Aranguren justificó la operación argumentando que si bien el precio del millón de BTU es más caro que el que se paga a Bolivia –país que experimentó problemas en la entrega de gas- y que el millón de BTU que se trae por barco –USD 0,50 más caro- es más barato que el gas oil que se importa para mantener el consumo durante el invierno. Según el Ministro, con la compra de gas a Chile, el gobierno se ahorra USD 46 millones – en el reemplazo de las importaciones de gas oil por GNL a Chile. Desde un punto de vista, más bien simbólico, el regreso de la energía a la agenda bilateral tiene un valor positivo. Sin embargo, el gobierno argentino deberá prestar más atención a las ‘formas, a los procedimientos y a los precios’ si decide continuar con estas operaciones en el futuro.

Reflexiones finales: ¿Y la alianza estratégica?

Durante la última década académicos, internacionalistas y analistas políticos señalaban la necesidad de que la política exterior argentina debía ser revisada. Entre los motivos más importantes identificaban el excesivo grado de confrontación, decisiones poco acertadas y costosas para el país así como la modificación de algunas de sus orientaciones principales. Un diagnóstico muy similar, planteaban respecto de las relaciones argentino-chilenas. Por tanto, la llegada de un gobierno de signo político diferente del que lo precedió trajo consigo la revisión de, buena parte, de los aspectos antes señalados. Esta situación se expresó en el diagnóstico de la situación que realizó la gestión de Cambiemos y en la formulación de sus objetivos externos. El camino recorrido por el actual gobierno nos habilita a pensar que sería poco probable esperar de esta gestión acciones ‘audaces’ como las caracterizaron al kirchnerismo durante sus tres mandatos (Simonoff, 2016).

En lo que respecta a la integración regional como tema prioritario de la agenda se coincide con Busso & Zelicovich (2016: 20-21) en que el lema ‘convergencia en la diversidad’ sintetiza la posición del gobierno. En esa dirección, las autoras señalan que “(...) El nombre alude a reconocer las diferencias inherentes a dos modelos de desarrollo que se encarnan en la integración y que no niegan la

existencia de vías para la cooperación”. Las estrategias de inserción internacional aluden a los modos diferenciados a través de los cuales el Mercosur, por un lado y, la Alianza del Pacífico, por el otro, piensan la integración regional.

También, se nos presentan un conjunto de interrogantes sobre el rumbo de la política exterior argentina en el mediano plazo. Ellos están vinculados a las siguientes cuestiones: 1-la gestión para hacer converger modelos de integración diversos como el Mercosur y la Alianza del Pacífico; 2-cómo se gestionarán las diferencias existentes en el marco del Mercosur y que inciden sobre la evolución o el estancamiento del proceso; 3-cuál será la estrategia del gobierno para posicionarse en el caso de la crisis por la atraviesa Venezuela y si lo hará de manera individual y/o consensuada –en este caso, junto a qué países-; 4-de qué manera el gobierno argentino compatibilizará la posición sobre la situación política e institucional sobre Venezuela y sobre Brasil, entre los más destacados.

En lo que respecta a la relación Argentina-Chile, consideramos que ésta se encuentre en un escenario más favorable en términos comparados con el período anterior. Algunos ejemplos destacados en esa dirección son la búsqueda de solución de los problemas que se acumularon en el vínculo –tal es el caso de las trabas al comercio impuestas por la Argentina-; la reactivación del diálogo utilizando los mecanismos institucionales previstos en el Tratado de Maipú –la normalización de las reuniones del Consejo Binacional Empresarial-; la posibilidad de restablecer el diálogo sobre el caso Apablaza y el regreso de la energía como tema de la agenda bilateral. En virtud de ello, estimamos que ambos países se encuentran frente a nueva oportunidad para avanzar gradualmente sobre aquellas áreas de cuestiones –que están pendientes- y de ese modo continuar el camino conjunto hacia la concreción de la alianza estratégica.

Referencias Bibliográficas

-Alconada Mon, H. (2016). El gobierno cerró polémico fideicomiso con Venezuela. *La Nación*. 24 de agosto. Disponible en <http://www.lanacion.com.ar/1930949-el-gobierno-cerro-un-polemico-fideicomiso-con-venezuela>

-Ámbito Financiero (2015). “En gira por Brasil y por Chile, Macri llamó a reforzar lazos comerciales”. 4 de diciembre. Disponible en <http://www.ambito.com/818707-en-gira-por-brasil-y-por-chile-macri-llamo-a-reforzar-lazos-comerciales>

-Aranguren defendió la importación de gas de Chile. *La Nación*. 7 de mayo 2016. Disponible en: <http://www.lanacion.com.ar/1896386-aranguren-defendio-la-importacion-desde-chile>

-Aranguren salió a defender la compra de gas a Chile. *Clarín*. 14 de junio. Disponible en http://www.ieco.clarin.com/economia/Aranguren-salio-defender-compra-Chile_o_1595240611.html

- Arditi, B. (2009). "El giro a la izquierda en América Latina: ¿una política post-liberal?" *Ciencias Socias Unisinos* 45 (3): 232-246
- Blanco, J. (2016). Ánimos por las apuestas chilenas y luz residual. *La Nación*. 8 de septiembre. Disponible en <http://www.lanacion.com.ar/1935620-animo-por-las-apuestas-chilenas-y-luz-residual>
- Blanco, J. (2016). La balanza comercial dio superávit en julio, pero sumó malas señales. *La Nación*. 25 de agosto. Disponible en <http://www.lanacion.com.ar/1931346-la-balanza-comercial-dio-superavit-en-julio-pero-sumo-malas-senales>
- Busso, A. & Zelicovich, J. (2016). "El gobierno de Mauricio Macri y la integración regional: ¿Desde el MERCOSUR a la Alianza del Pacífico?" *Conjuntura Austral*. Volumen 7. N° 37, pp. 17-24
- Carbone, F. (2016). Convergencia en la diversidad. *La Nación*. 21 de junio. Disponible en <http://www.lanacion.com.ar/1909832-convergencia-en-la-diversidad>
- Clemente Batalla, I.(2007). "Inserción internacional desde la región". *Cuadernos del CLAEH*. N° 94-95, pp. 11-33
- Del Río, J. (2016). "Más de 50 CEO chilenos cruzaron la cordillera". *La Nación*. 13 de abril. Disponible en <http://www.lanacion.com.ar/1888766-mas-de-50-ceo-chilenos-cruzaron-la-cordillera>
- Di Natale, M.(2016). El gobierno de Macri muestra fisuras ante la crisis venezolana. *La Nación*. 1 de junio. Disponible en <http://www.lanacion.com.ar/1904473-el-gobierno-de-macri-muestra-fisuras-ante-la-crisis-venezolana>
- Di Natale, M. (2016). Velados planes para la diplomacia que viene. *La Nación*. 2 de marzo. Disponible <http://www.lanacion.com.ar/1875914-velados-planes-para-la-diplomacia-que-viene>
- Embajada de la República de Chile (2016). "Consejo Empresarial Binacional Argentino-Chileno fue recibido por el Presidente Macri". Disponible en: <http://chile.gob.cl/argentina/es/2016/04/13/consejo-empresarial-binacional-argentino-chileno-fue-recibido-por-el-presidente-macri/>
- ENAP (2016). "Chile y Argentina firman acuerdo por suministro de gas natural", 12 de mayo. Disponible en: http://www.enap.cl/sala_prensa/noticias_detalle/general/1312/chile-y-argentina-firman-acuerdo-por-suministro-de-gas-natural
- Fernández Blanco, P. (2016). Traerán más de 40 barcos con gas para enfrentar la crisis. *La Nación*. 9 de mayo. Disponible en: <http://www.lanacion.com.ar/1896787-traeran-mas-de-40-barcos-con-gas-para-enfrentar-la-crisis>
- Gadano, N. (2014). "La lógica político-institucional de la política energética" en Acuña, Carlos (Comp.) *Dilemas del Estado argentino. Política exterior, económica y de infraestructura en el siglo XXI*. Buenos Aires: Siglo XXI-Fundación OSDE, pp. 141-190
- Lorenzini, M. E. (2011). *Política exterior, alianzas estratégicas y energía en América Latina. Las relaciones argentino-chilenas bajo la lupa*. Rosario: Homo Sapiens.
- Lorenzini, M. E. & Pereyra Doval, G. (2016). "200 días bajo la lupa. La visión macrista de la política exterior argentina". *Foreign Affairs Latinoamérica*. Edición online 25 de julio.
- Lorenzini, M. E. (2016). "Postales de la crisis venezolana. Alternativas regionales para el conflicto". *Foreign Affairs Latinoamérica*. Edición online 17 de octubre.
- Merke, F. (2016a). Argentina finds its voice on Human Rights. *Foreign Policy. Democracy Lab*. 4 de enero. Disponible en <http://foreignpolicy.com/2016/01/04/argentina-finds-its-voice-on-human-rights/>
- Merke, F. (2016b). Examining New Argentina's Foreign Policy under Macri. *Newsbrief*. Volumen 36. N° 2. 17 de marzo. Disponible en <https://rusi.org/publication/newsbrief/examining-argentina%E2%80%99s-new-foreign-policy-under-macri>

- Miranda, R. (2014). "Comercio y política: Argentina entre las potencias y las no potencias". *Latinoamérica. Revista de Estudios Latinoamericanos*. Volumen 59 N° 2, pp. 41-67
- Panizza, F. (2006). "La Marea Rosa", Análise de Conjuntura del Observatório Político Sul-Americano, N° 8, Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro, agosto, pp. 1-16.
- Pomar, V. (2011). "Balance y desafíos de las izquierdas continentales". *Nueva Sociedad*. N° 234, pp. 46-59
- Rosemberg, J. (2016). "Heraldo Muñoz: Se abrió una ventana de oportunidades con la Argentina; Chile la tiene que aprovechar". *La Nación*. 25 de enero. Disponible en <http://www.lanacion.com.ar/1865028-heraldo-munoz-se-abrio-una-ventana-de-oportunidades-con-la-argentina-chile-la-tiene-que-aprovechar>
- Simonoff, A. (2016). "Giros en las estrategias de inserción argentina a partir de la presidencia de Mauricio Macri". *Conjuntura Austral. Journal of the Global South* 7 (37): 40-51
- Vommaro, G. (2016). "Unir a los argentinos: el proyecto de país normal de la nueva centroderecha en Argentina". *Nueva Sociedad*, N° 261, pp. 4-12



EL TRATADO DE MAIPU Y LOS MODELOS DE INTEGRACION

*Jorge Taiana**

El año 2009 marcó un hito en la relación bilateral con Chile. A partir de la firme decisión política de las presidentas Cristina Fernández de Kirchner y Michelle Bachelet se trabajó de manera intensa para lograr un nuevo acuerdo que enmarcara el vínculo entre ambas naciones, consolidando lo que hemos llamado **el Tratado de Maipú**.

Casi doscientos años después, en el mismo lugar donde sucedió la Batalla de Maipú y el histórico abrazo entre Bernardo O'Higgins y José de San Martín, dos presidentas mujeres reeditaron el gesto de profunda hermandad firmando un nuevo Acuerdo marco con la firmeza y la convicción de la necesidad de avanzar hacia una integración plena de nuestras naciones.

El 30 de octubre del 2009, con la firma del Tratado de Maipú de Integración y Cooperación entre Argentina y Chile, puede considerarse un punto central en la historia de nuestras naciones y, asimismo, un ejemplo para la región y para la política multilateral en general en un contexto de conflictos que se intensifican preocupantemente día a día a nivel global.

Hay que recordar uno de los hechos más trascendentes en la historia de ambos países para entender la importancia de este último acuerdo bilateral.

*Ex Canciller de la República Argentina. Vice-presidente del Parlasur. Director del Centro Internacional de Estudios Políticos de la Universidad Nacional San Martín (CIEP-UNSAM).

El 29 de noviembre de 1984, la búsqueda de la paz en el mundo dio un paso decisivo cuando la Argentina y Chile firmaron el “Tratado de Paz y Amistad”, fruto de un complejo y paciente esfuerzo diplomático de la Santa Sede, que logró evitar una guerra entre Argentina y Chile por una disputa de soberanía en el Canal del Beagle.

Este acuerdo selló un proceso que se había iniciado en el año 1978, cuando la valiosa intervención papal inició el proceso de mediación que estuvo a cargo del Cardenal Antonio Samoré, con la colaboración de los Monseñores Faustino Sainz Muñoz y Gabriel Montalvo. El Tratado de Paz y Amistad logró reencauzar la relación bilateral y recrear los históricos vínculos de amistad y confianza entre nuestros pueblos, dañados por las dictaduras de Videla y Pinochet que golpearon trágicamente a nuestros países e intentaron llevar a nuestros pueblos a un enfrentamiento bélico que sólo hubiera contribuido a sumar más víctimas en tiempos de muerte y dolor.

Aquel Tratado de 1984, que suscribió el Presidente Raúl Alfonsín y que fue aprobado por el Congreso Nacional, constituye junto a la política de defensa de los Derechos Humanos, una de las primeras políticas de Estado que han delineado nuestro rumbo democrático como país tras la dictadura.

La disolución de las hipótesis de conflicto con Chile, Brasil y el resto de los países limítrofes nos permitió comenzar a construir el camino hacia un nuevo modelo de integración regional que aspirara al desarrollo complementario de nuestros pueblos, nuestras economías y nuestras redes culturales y sociales.

Sin dudas el Tratado de Maipú es un heredero del Tratado de 1984 y el fruto de más de dos décadas de intenso trabajo. Así como el Tratado de Paz y Amistad constituyó un verdadero punto de inflexión en las relaciones bilaterales políticas, económicas, culturales y sociales, podemos afirmar que el Tratado de Maipú expresa un cambio de paradigma que se evidencia en la voluntad política de ambos gobiernos de avanzar hacia una integración plena, más acorde con las nuevas realidades y adaptada a la importantísima participación de los países del Pacífico en el intercambio internacional.

En el acto de celebración del Tratado de Maipú tanto la Presidenta Cristina Fernández de Kirchner como Michelle Bachelet hicieron hincapié en el camino hacia la cooperación que experimentó la relación bilateral partir del año 1984 y especialmente después de la recuperación de la democracia en nuestros países, dando paso a una nueva etapa de cooperación, transparencia, confianza y

asociación política para proyectar de manera conjunta nuestro esfuerzo en la construcción de una región y un mundo más estable y en paz.

¿Qué debemos destacar del Tratado de Maipú?

Desde el 5 de diciembre de 2008, a través de la Declaración de Punta Arenas –firmada por las Presidentas Cristina Fernández de Kirchner y Michelle Bachelet– ambos gobiernos iniciamos un proceso de negociación y trabajo intenso para poder contar con un nuevo tratado complementario que sistematizara la labor institucional de los últimos veinticinco años y permitiera proyectar la relación bilateral hacia el futuro.

En un acto en Monte Aymond, ambas presidentas agradecieron las gestiones papales ante el enviado del Papa Benedicto XVI –el cardenal arzobispo de San Pablo Odilio Scherer– y representantes de distintos cleros en el marco de los festejos por los 30 años de la mediación de Juan Pablo II, dando el puntapié para los trabajos diplomáticos y políticos de cara a la redacción de un nuevo marco que encuadrara e impulsara la relación bilateral.

Nuestra tarea desde la Cancillería argentina significó un enorme desafío porque aspirábamos acordar un tratado que no sólo contemplara las necesidades coyunturales. Decidimos poner en la mesa de negociación años de historia común, experiencias compartidas, necesidades complementarias y una visión global común que nos permitió alcanzar un Tratado que aún hoy nos llena de orgullo. Sin embargo, no siempre las negociaciones fueron fáciles y, por lo tanto, requirieron un trabajo diplomático intenso y comprometido de un gran equipo de funcionarios que tuve el honor de encabezar.

Es importante señalar que los lineamientos generales de la política exterior suelen definirse junto a los principales ejes de los gobiernos al asumir en sus funciones. Pero la intensidad, la minuciosidad, el seguimiento constante y los saltos de calidad en esta materia que suele llevar años para dar pasos firmes, depende de la decisión política de los gobiernos, así como de la sociedad que exige, reclama y celebra los avances en la política de unión y comunicación entre los países.

El proceso de integración como política de Estado entre la Argentina y Chile se ha fortalecido gracias a la voluntad política y la vocación de integración manifestada por ambos gobiernos, a la luz del compromiso con la paz, la promoción de los

derechos humanos y el objetivo común de construir una sociedad más justa y equitativa que guió a los gobiernos de ambos países durante varios años.

Luego de un comienzo con algunas tensiones entre el Presidente Néstor Kirchner y el Presidente Ricardo Lagos en torno al suministro de gas en los primeros años de sus gobiernos, ambos mandatarios definieron que los acuerdos deberían primar por sobre los desencuentros. A mediados de 2005, tras algunos meses complejos, Kirchner y Lagos se reunieron también en la ciudad patagónica de Monte Aymond y manifestaron su vocación por la integración. El Presidente Kirchner expresó que desde Argentina *“apostamos fuertemente a la relación con Chile, tenemos que resolver inconvenientes permanentemente, pero es porque ambos países están creciendo”*. Por su parte, Lagos aseguró que Chile no quiere *“mirar a la Argentina como parte de un problema, sino como una solución para enfrentar a un mundo globalizado”*.

En estas dos frases surge de manera clara el espíritu que guió las negociaciones del Tratado de Maipú: la vocación por la integración, la búsqueda de un crecimiento conjunto de ambos países para tener una presencia fuerte en el esquema global, el deseo de un desarrollo sostenido para ambas economías y un futuro próspero para ambos pueblos.

Otro elemento fundamental del Tratado fue el lugar protagónico que le aseguró a las provincias argentinas y a las regiones chilenas. Los Comités de Integración se transformaron en verdaderos eslabones de la integración extendidos a lo largo de la extensa frontera común. Argentina y Chile comparten la segunda frontera más larga del mundo, con una extensión de más de 5.000 km.

En definitiva, podemos decir que el Tratado representa una experiencia de integración subnacional de avanzada, donde las provincias argentinas y las regiones chilenas han tenido un rol central, con voz y voto en las negociaciones y con su desarrollo como objetivo fundamental a la hora de planificar los objetivos del Tratado. Existen siete Comités de Integración donde participan autoridades locales y referentes de la sociedad civil, dando impulso a proyectos productivos, redes integradas relacionadas al turismo, planes de estudio e investigación conjuntos, entre otros múltiples temas que afectan a la vida cotidiana de las provincias, regiones, ciudades y localidades que viven y dependen de este proceso de integración.

Este Tratado tuvo como uno de sus pilares el rol preponderante de la sociedad civil y siguió una dirección trazada desde los representantes de ambos gobiernos que exigieron que se pensara en el impacto concreto que tendría en la calidad de

vida de la población. Fue una premisa y desafío para los negociadores del Tratado pensar en llevar temas de la “alta política exterior” a la vida cotidiana de la gente, asegurándoles una infraestructura mejor para sus caminos de frontera, mayor fluidez –sin perder de vista los requisitos en materia de seguridad- de los controles fronterizos, el reconocimiento y la validez de los títulos universitarios, el valor de la ciencia y la tecnología, consideradas como materias de importancia estratégica para ambos países, entre otros puntos de la agenda común.

La histórica firma del Tratado de Paz y Amistad de 1984 fue, sin duda, un elemento fundamental en la relación bilateral que nos permitió superar desencuentros entre nuestras sociedades provocados, en gran medida, en un contexto de sangrientas dictaduras que sojuzgaron a nuestros pueblos. Sin embargo, esta herramienta normativa que teníamos para vehicular nuestra amplia relación bilateral no alcanzaba. Está claro que su principal objetivo –más que loable en el contexto en el que se dio- de asegurar la paz y construir medidas de confianza no construía integración, sino que buscaba evitar la disputa.

Dadas las dramáticas circunstancias que originaron la mediación papal, un antecedente importante a destacar en el camino que transitamos hacia a la firma del Tratado de Maipú fue el de la cooperación en materia de defensa. La creación en el año 2006 de la Fuerza de Paz Conjunta Combinada “Cruz del Sur” en el marco de Naciones Unidas, constituye un modelo exitoso de construcción, mantenimiento y perfeccionamiento de mecanismos de confianza y seguridad que sirve de ejemplo en la región.

La creación de esa Fuerza fue, sin dudas, una de las muestras más cabales del salto histórico cualitativo en la relación entre Argentina y Chile, constituyendo un hito en la evolución y el desarrollo alcanzados en el campo de la cooperación en materia de defensa, a favor del multilateralismo y de la paz internacional.

Se trató de un elemento importante en la creación de confianza que no debiera pasarse por alto. Dos países que habían estado a un paso de enfrentarse en una guerra, combinaban sus esfuerzos e integraban una brigada conjunta por el mantenimiento de la paz en Haití y en Chipre, promoviendo a la vez la asistencia humanitaria y la solidaridad internacional.

El proceso de profundización de la relación bilateral se construyó sobre un marco de amplias coincidencias entre ambos gobiernos, entre las que cabe destacar la necesidad de contar con una estrategia y con las herramientas necesarias para hacer efectiva la integración regional y la de defensa del multilateralismo a nivel global.

El Tratado de Maipú no sólo refleja la relación de confianza alcanzada entre ambos países y la voluntad de impulsar la relación bilateral, sino que además es una parte importante de la determinación conjunta de construir un futuro de integración regional y latinoamericana que nos permita tener una voz más respetada en el concierto de naciones.

Para cumplir los objetivos del Tratado, ambos gobiernos acordaron disponer los siguientes mecanismos bilaterales:

- a. Encuentros Presidenciales;
- b. Reunión Binacional de Ministros;
- c. Sistema de Consultas Permanentes de los Ministerios de Relaciones Exteriores;
- d. Comisión Binacional de Cooperación Económica e Integración Física;
- e. Comisión Binacional de Comercio, Inversiones y Relaciones Económicas;
- f. Comisión Parlamentaria Conjunta;
- g. Comités de Integración.

Estos ámbitos contemplados y exigidos por el Tratado dan cuenta de la relevancia que tuvieron en el proceso de negociación, los distintos niveles de integración, entendiendo a ésta desde una perspectiva amplia y dependiente de la participación activa de todos los niveles ejecutivos.

Respecto a los Comités de Integración, elemento innovador en los acuerdos binacionales, el Tratado definió su importancia y grado de injerencia en la relación binacional, al señalar:

“Los Comités de Integración constituyen foros de encuentro y colaboración entre los sectores público y privado de las provincias argentinas y regiones chilenas para promover la integración en el ámbito subnacional, con el apoyo de los organismos nacionales, provinciales, regionales y municipales.

Serán coordinados por los correspondientes Ministerios de Relaciones Exteriores a través de los organismos pertinentes, con la participación de los Cónsules respectivos, de acuerdo con las funciones que les asigna el Reglamento de los Comités de Integración, y de los responsables específicos en cada Embajada.

En los Comités de Integración podrán participar voluntariamente las provincias argentinas y las regiones chilenas, conforme a la compatibilidad de sus aspiraciones e intereses.

Los Comités de Integración tienen como objetivos principales, la facilitación fronteriza; el desarrollo y coordinación de planes de infraestructura, comunicación y transporte, especialmente aquellos proyectos de integración bioceánica que beneficien a las regiones chilenas y provincias argentinas; la elaboración de proyectos productivos conjuntos; la promoción de proyectos de turismo; el impulso de la vinculación y cooperación académica; el fomento de actividades compartidas de promoción de exportaciones e inversiones; la cooperación y complementación en las políticas de protección social, de salud y de equidad de género; así como todas aquellas acciones que impulsen el desarrollo sustentable de las provincias y regiones de ambos Estados”.

¿Cuál es la importancia de una estrategia regional conjunta?

En esos años la política argentina de integración regional desarrolló una estrategia de fortalecimiento de los espacios regionales existentes, como el Mercado Común del Sur (MERCOSUR) –en el que Chile participa como Estado Asociado- y a dar los pasos tendientes a la creación de otros que tuvieran un alcance geográfico más amplio, como la Unión de Naciones Sudamericanas (UNASUR) y la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC). Al mismo tiempo, buscó multiplicar las relaciones bilaterales favoreciendo los acercamientos políticos y los acuerdos tendientes a dotar de mayor densidad, volumen y diversidad a estos relacionamientos.

Esa estrategia nos permitió imprimirle un ritmo más intenso al proceso de integración económica y política de la región, avanzando en la construcción de relaciones estratégicas con nuestros vecinos con el objetivo de potenciar las oportunidades del proceso de globalización y de minimizar los riesgos que ella implica, superando la vieja visión defensiva y las hipótesis de conflicto que prevalecieron durante años al interior de cada uno de los países de la región.

Esta perspectiva abarcadora y multidimensional de la integración marcó el pulso y definió los lineamientos directrices de los diferentes acuerdos y entendimientos en materia económica, productiva, política, social, educativa, de integración física e infraestructura, de derechos humanos, de género, de seguridad y justicia que se alcanzaron durante los últimos años con los miembros de la región.

Esta estrategia buscaba vincular un modelo de desarrollo interno con un mayor intercambio e integración productiva con los países vecinos, planteando así la necesidad de cambiar una dinámica de relacionamiento que se había encarado desde una perspectiva fundamentalmente comercial.

Los desafíos de la integración

En este momento histórico, en el que tanto el sistema global como la región se encuentran en una etapa de transición hacia un nuevo ciclo cuyas características definitivas todavía son inciertas, debemos entender que el tipo de inserción internacional que decidamos tendrá repercusiones trascendentes no sólo en nuestro país sino también a nivel regional. Y es en este contexto de formación de grandes bloques regionales y acuerdos económicos-comerciales, que la mejor vía para favorecer nuestra inserción internacional, reafirmar y defender nuestros intereses como país, es la consolidación y profundización de los procesos de integración con los países de la región.

Contamos, como bloque regional, con una gran ventaja que es la abundancia de materias primas que son elementos valiosos para nuestra inserción internacional y que deben ser aprovechados. En el actual contexto global resulta necesario que la región adopte una estrategia común de mediano y largo plazo que nos permita lograr un desarrollo sostenible, pero este objetivo sólo puede ser alcanzado a través de la cooperación en materia de protección del medio ambiente, de los recursos no renovables y del desarrollo de cadenas productivas que permitan generar valor agregado a partir de nuestros recursos naturales.

La cooperación para la protección de los recursos naturales es clave en un contexto global en el que los mismos aumentan su importancia estratégica. Contamos con los más grandes reservorios de agua dulce, con un gran potencial en energías alternativas, con minerales estratégicos, así como una abundante biodiversidad cuya preservación es imprescindible para cualquier desarrollo futuro. Por lo tanto, es fundamental que los países de la región seamos capaces de perfeccionar y establecer mecanismos que nos permitan un intercambio ágil de información y prácticas comunes para mejorar la explotación y la preservación de estos recursos de manera eficaz y amplia.

Las posibilidades de desarrollo de nuestros países dependen fuertemente de la diversificación y desconcentración de sus estructuras productivas y exportadoras que, a su vez, están estrechamente ligadas a las estrategias del proceso de integración. En el caso específico de la Argentina, las exportaciones con destino a la región se caracterizan por ser más diversificadas, más intensivas en mano de obra, por tener mayor valor agregado y contenido tecnológico y por una significativa participación de las pequeñas y medianas empresas.

En la actualidad un alto porcentaje del comercio y de la producción mundial se origina en las denominadas cadenas de valor, tanto a nivel regional como global.

Estas cadenas comprenden tanto bienes de mayor valor agregado provenientes de actividades intensivas en conocimiento, como el diseño y la investigación y desarrollo, como productos de menor valor relacionados con las materias primas y las actividades de maquila o ensamblaje.

En este escenario, la única posibilidad de desarrollo sustentable radica en la plena integración entre los países de la región, es por ello que debemos multiplicar nuestros esfuerzos para que el debate por la integración sea una tarea coordinada entre las distintas fuerzas sociales, económicas y políticas de todos los países que aspiramos a una región en paz, justa, libre, soberana e integrada.

El Tratado de Maipú constituye un hito importante en el proceso de integración regional porque es una demostración cabal de que es posible avanzar en el camino de la integración a través del diálogo, la creación de mecanismos de confianza y sobre todo por la fuerte vocación y voluntad política de superar las diferencias en pos de construir en conjunto un futuro mejor para nuestros pueblos.



VICISITUDES Y CONGRUENCIAS DE LOS NEXOS CHILENO-ARGENTINOS, EN FORMA BREVE

*Roberto Durán Sepúlveda**

Introducción

En esta presentación nos proponemos examinar algunos de los datos más relevantes obtenidos en un estudio mediante encuestas denominado “Chile y el Mundo”. El mismo fue realizado por el Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile. Asimismo, cabe aclarar que el proyecto “Las Américas y el Mundo” –dentro del cual éste se inscribe- es un análisis comparado que utiliza la encuesta como la principal herramienta de recolección de datos. El trabajo consiste en la realización de encuestas de opinión pública que nos permitan conocer los puntos de vista de la población de los países involucrados sobre las relaciones exteriores y la política mundial. Entre los temas principales que se buscan relevar sobresalen: el interés de la población sobre los asuntos internacionales, las relaciones vecinales, la política exterior, las relaciones entre los países de América Latina, las relaciones de América Latina con Estados Unidos, cuestiones de seguridad, migraciones, Derechos Humanos y cambio climático entre los más destacados. Además del Instituto de Estudios Internacionales, forman parte de esta iniciativa un conjunto de instituciones tales como el Centro de Investigación y Docencia Económica (CIDE) (México), la Universidad de Sao Paulo (Brasil), la Universidad Católica de Perú (Perú), la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Sede Ecuador), la Universidad de San Andrés (Argentina) y la Universidad de Los Andes (Colombia).

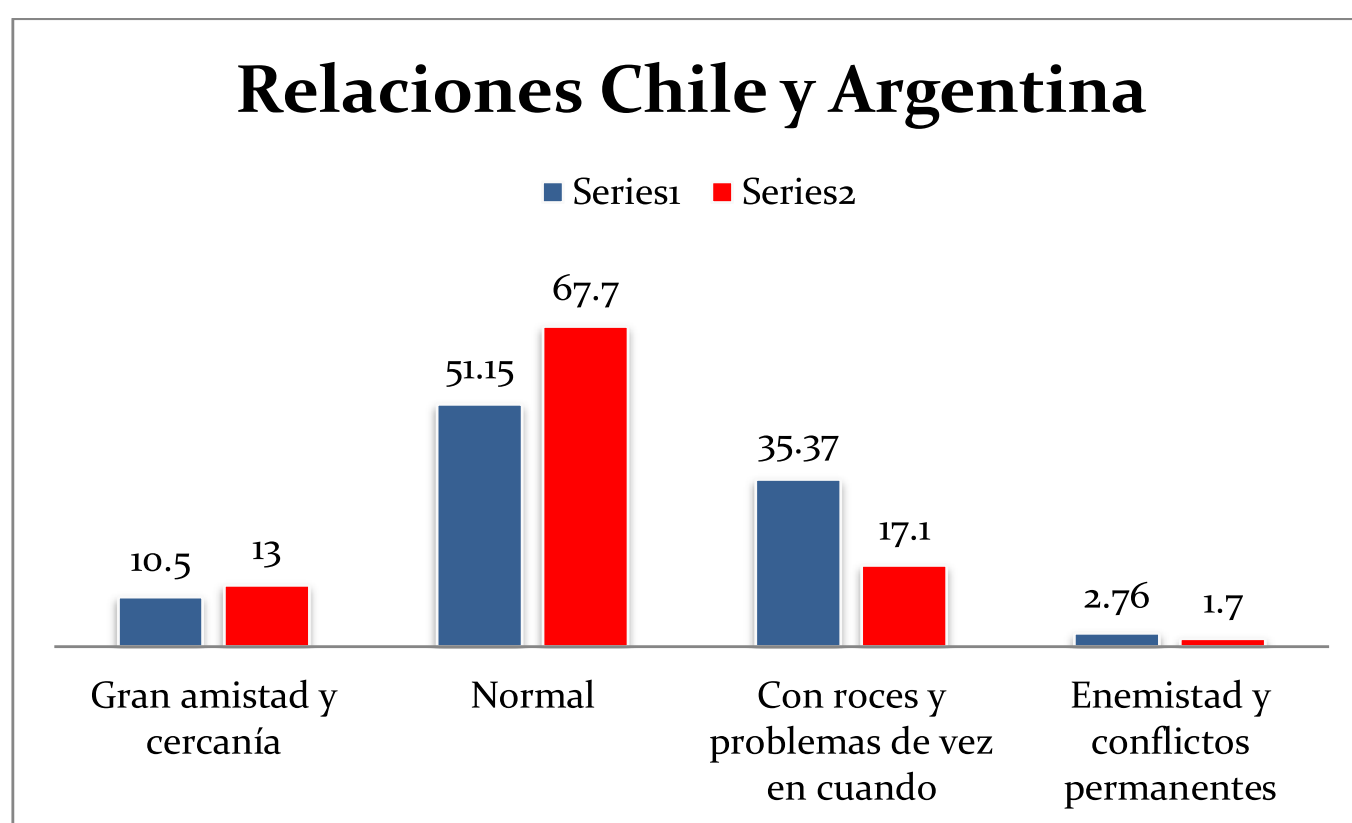
A los fines de este trabajo, utilizamos los datos obtenidos en los estudios realizados en 2008 y en 2015, focalizando la atención en los vínculos de Chile con sus vecinos en general y con la Argentina en particular.

*Pontificia Universidad Católica de Chile

Una de las creencias de las que parte este estudio, de acuerdo con Francisca Alessandri es que “En este sistema de múltiples actores, de variadas características y diverso impacto, en el cual tanto los gobiernos como la opinión pública inciden en su curso, parece necesario contar con políticas exteriores institucionalizadas, que respondan a las demandas contextuales internas y externas. La frontera entre ambos escenarios –planos- es cada día más difícil de establecer, pues se trata de ámbitos integrados mediante una compleja red de interacciones”. “Por lo tanto, diversas variables, tanto internas como externas, permiten visualizar el perfil del linkage existente entre aquellos ámbitos. La predictibilidad, estabilidad y proyección de la política exterior dependerá de la coherencia en su definición”. A partir de esta afirmación y de los relevamientos mencionados, a continuación se presentan los datos más destacados.

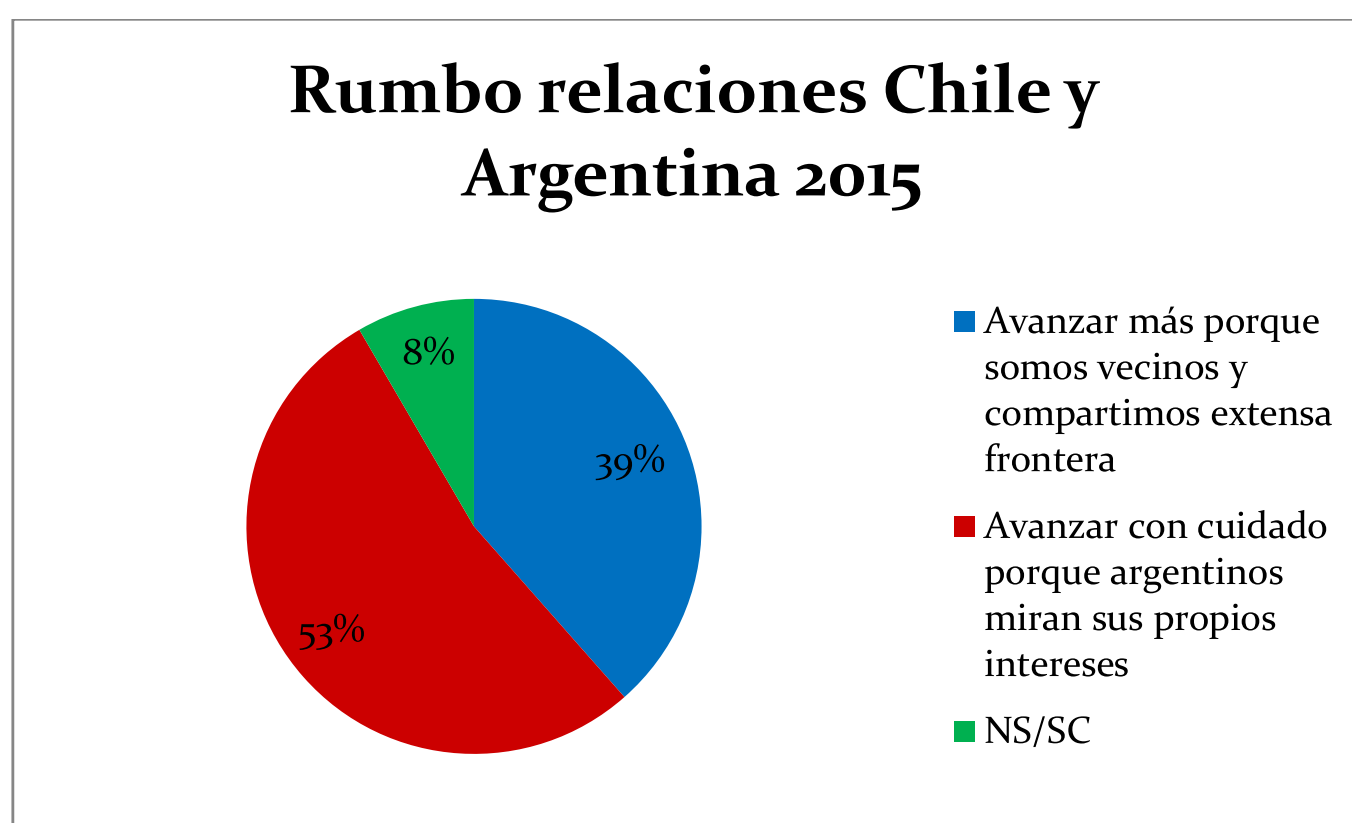
Análisis de los datos relevados

En la encuesta organizada por el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE, México D.F.), el Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile y el Instituto de Ciencia Política de la Universidad Católica de Chile durante el segundo semestre del 2008 se puede observar que: un 51% de los entrevistados chilenos definió las relaciones de Chile con Argentina como ‘normales’, en tanto que un 36%, las percibía como vínculos con ‘roces y problemas de vez en cuando’. Asimismo, un 10% de la muestra aducía que se trataba de vínculos de ‘gran amistad y cercanía’. Asimismo, un 10% de la muestra aducía que se trataba de vínculos de ‘gran amistad y cercanía’.



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos Chile, las Américas y el Mundo. Opinión pública y política exterior (2008) y (2015)

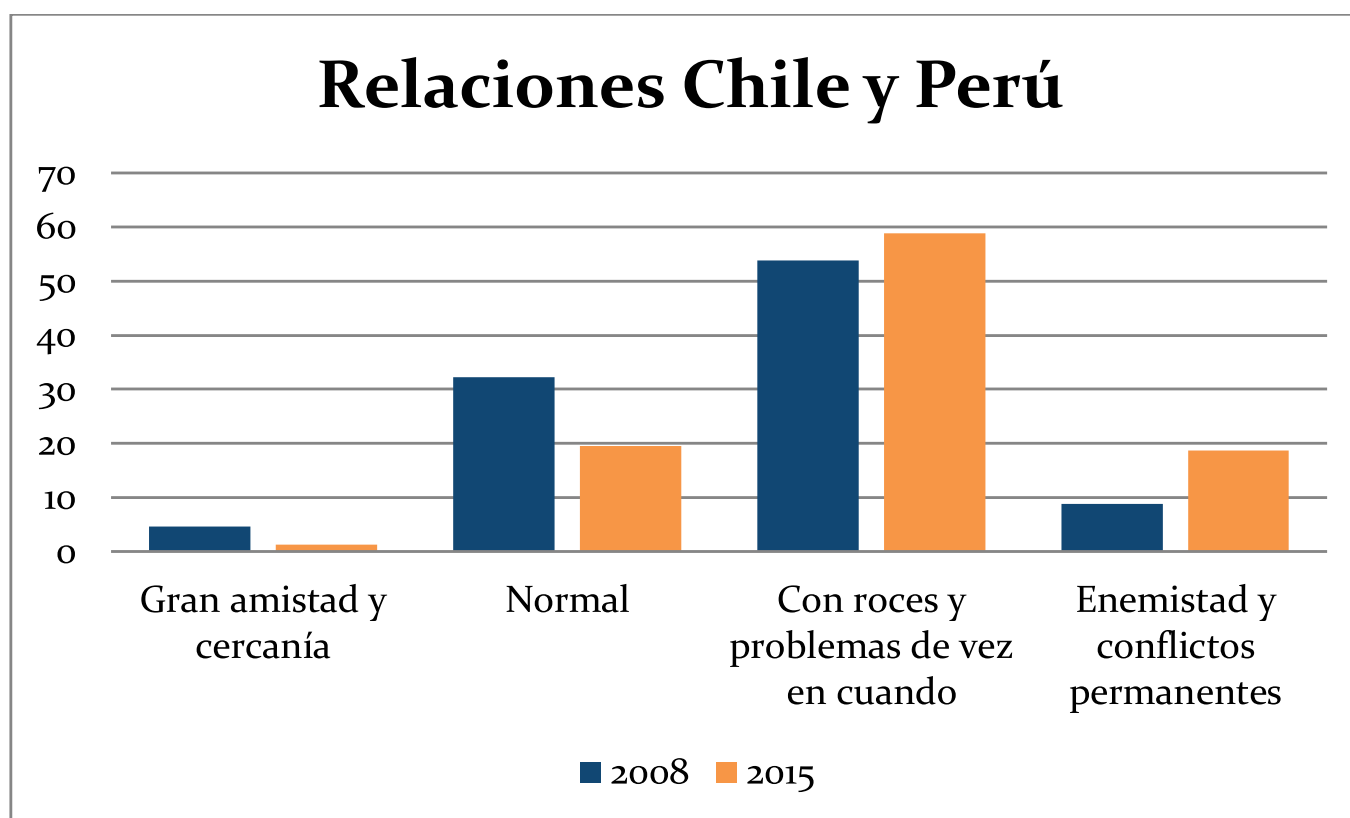
En esa dirección, un 47% respondió que Chile debería tener ‘mucho preferencia’ en las relaciones con Argentina y un 48% señalaba que sólo debería manifestarse ‘alguna preferencia’ a ese respecto. Sólo un escuálido 4% de la muestra optaba por ‘ninguna preferencia’ de Chile por Argentina. Interpretando esos datos, resultaba factible suponer que los entrevistados se inclinaban por evaluar positivamente el que ha sido un estilo bilateral directo, provisto de una agenda que ordena y jerarquiza sus temas pragmáticamente.



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos Chile, las Américas y el Mundo. Opinión pública y política exterior (2015)

Resulta interesante contrastar otros resultados de la muestra, en el sentido que el 53% de los encuestados sugiere que hay ‘más confianza en lo internacional’, específicamente en temas vinculados al comercio exterior y un 36% opina que hay ‘menos confianza en los nexos vecinales’.

Cabe señalar que el contexto vecinal en el que fue realizada la encuesta estaba marcado por la presentación realizada por la Cancillería del Perú ante la Corte Internacional de Justicia en la cual reclamaba la revisión de los límites marítimos entre Chile y Perú. También en esa coyuntura se corroboraba que los esfuerzos políticos del gobierno de Chile habían sido, prácticamente, inútiles para regularizar los vínculos diplomáticos con Bolivia. Esa situación permitía avizorar el empeoramiento de los nexos bilaterales, particularmente, con Bolivia y Perú, países que conforman el contexto contiguo de Chile.

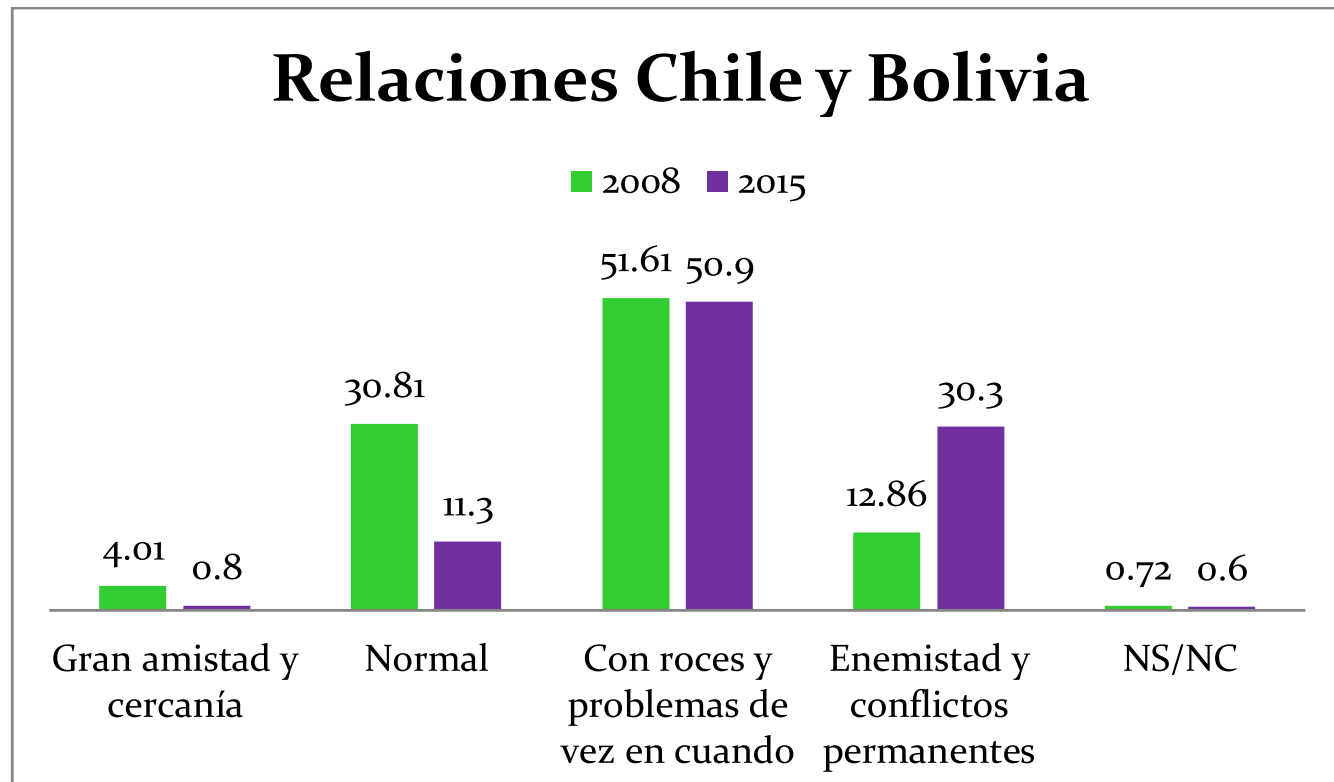


Fuente: Elaboración propia a partir de los datos Chile, las Américas y el Mundo. Opinión pública y política exterior (2008) y (2015)

En una segunda encuesta del mismo tipo, efectuada entre finales de diciembre de 2014 y febrero de 2015, el 54% de la muestra entendía que las relaciones vecinales de Chile estaban determinadas o imbuidas por los temas limítrofes o fronterizos – el 48% lo expresaba respecto del Perú y un 54,7 % lo hacía respecto de Bolivia-. Por otra parte, un 29,6% definía la cercanía con Argentina como el resultado de los buenos auspicios del comercio bilateral, guarismo extremadamente más alto que los arrojados por el intercambio con Perú y Bolivia.³⁰

³⁰ IEI-U. de Chile/ICP-PUC. Chile, las Américas y el Mundo. Opinión pública y política exterior 2008, Santiago: AGCI-Fondo Conjunto de Cooperación Chile-México, 2009. Chile y las Américas (resultados preliminares), IEI, Universidad de Chile, 2015.

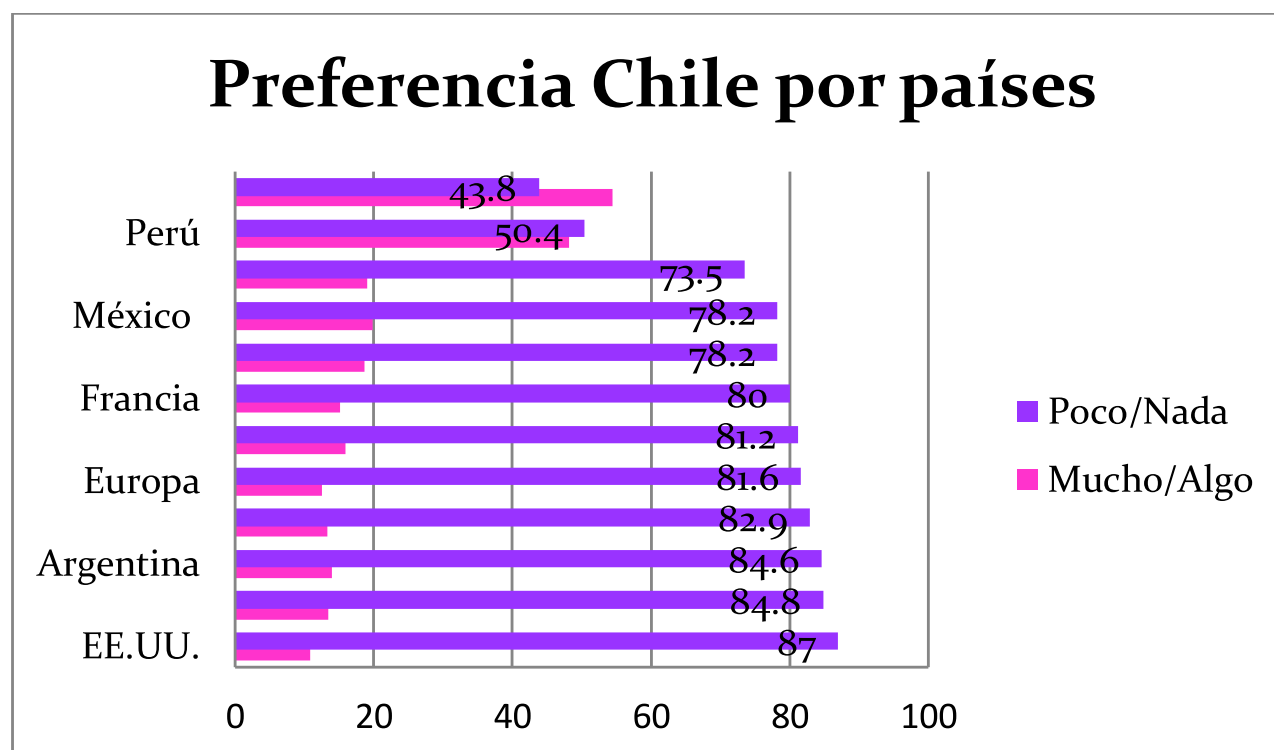
Relaciones Chile y Bolivia



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos Chile, las Américas y el Mundo. Opinión pública y política exterior (2008) y (2015)

Es destacable que el acercamiento de Chile con Argentina es el tercero en importancia para los encuestados –así lo demuestra el 84,6% de la muestra poblacional-, después de Estados Unidos y Brasil-. Asimismo, el lugar que Argentina ocupa en el imaginario de la opinión pública chilena supera a la importancia que se le asigna al acercamiento de Chile con la República Popular China y con la Unión Europea.

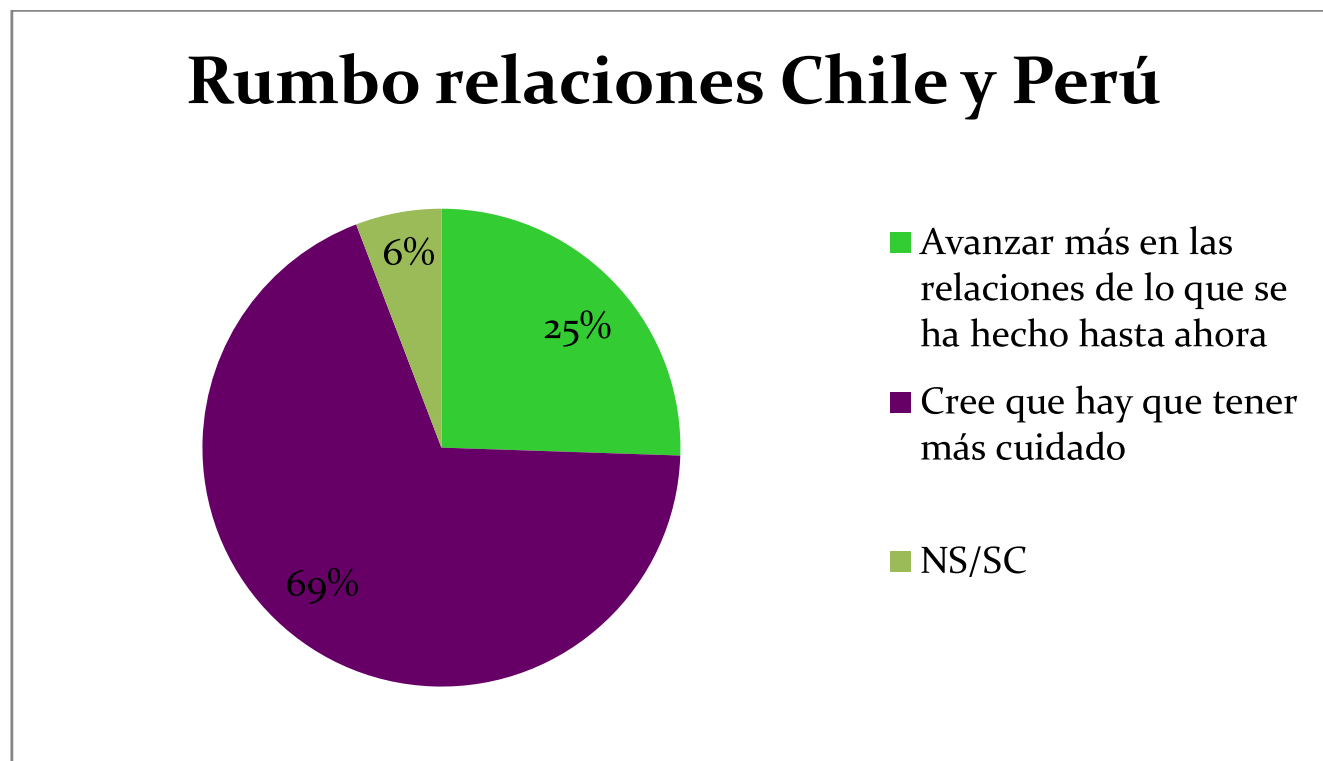
Preferencia Chile por países



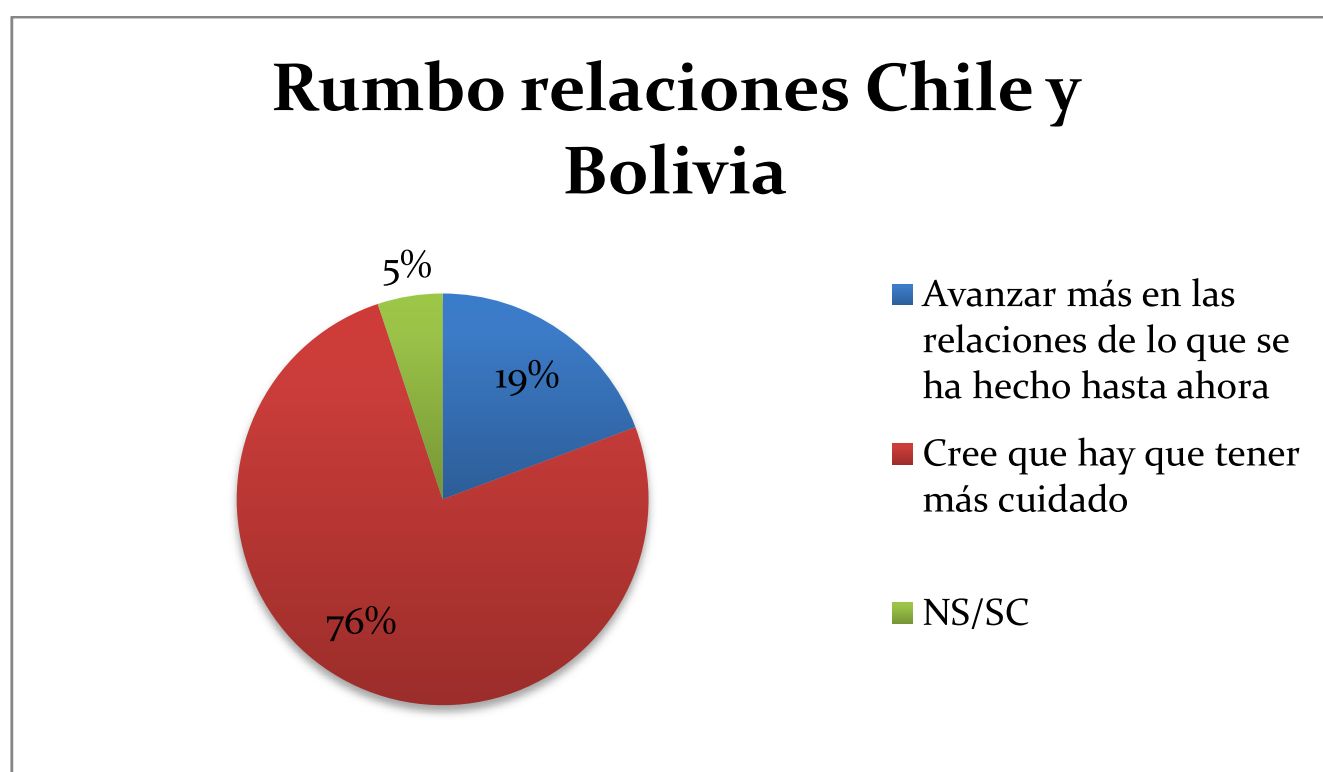
Fuente: Elaboración propia a partir de los datos Chile, las Américas y el Mundo. Opinión pública y política exterior (2015)

De acuerdo con los datos presentados, se puede afirmar que la opinión pública chilena muestra una mayor proximidad de la relación chileno-argentina que contrasta con las opiniones de los encuestados ante un eventual acercamiento de Chile con el Perú y con Bolivia, en la medida en que un 48,4% se inclina por ‘no

reforzar el acercamiento con el Perú' y un 54,5% se pronuncia en la misma dirección respecto de Bolivia.



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos Chile, las Américas y el Mundo. Opinión pública y política exterior (2015)



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos Chile, las Américas y el Mundo. Opinión pública y política exterior (2015)

En los azarosos nexos comerciales chileno-argentinos ha habido una fuerte incidencia de factores políticos y sociales internos, con sus consiguientes efectos en un estable entendimiento bilateral. Los vaivenes de la crisis económico-social argentina durante el último quinquenio se han proyectado, por ejemplo, en el turismo entre ambos países, en lo sistemáticas o no sistemáticas que han sido las

inversiones chilenas, así como en el incremento de la inmigración argentina hacia los principales centros urbanos chilenos.

Por cierto, el contacto entre miembros de diferentes sociedades trae consigo un acercamiento que se fortalece durante años, pero ello tiene más consecuencias grupales y acotadas, repercutiendo muy ocasionalmente en la formalidad que caracteriza a los vínculos bilaterales. El intenso intercambio de experiencias en el mundo de las comunicaciones, en cambio, ha sido más evidente y multiplicador.

Sumamente visibles son los nexos que imprime la diplomacia pública bilateral, ámbito que merece un análisis más de cerca en el caso chileno-argentino. Los exiguos vínculos entre partidos y movimientos sociopolíticos de ambos países no se inscriben en este plano, pero sí lo hacen la creciente y permanente colaboración conjunta que despliega el contacto entre variados estamentos de la sociedad civil de Chile y Argentina.

En otro acápite, sería pertinente auscultar los resultados de las medidas implementadas a partir del trabajo acumulado en las Comisiones Mixtas, los cuales podrían arrojar información no menor respecto de cuán consistente o inconsistente es el acercamiento real entre ambos países. Por ejemplo, cuando se iniciaron las tratativas tendientes a incrementar la integración en los pasos cordilleranos, las partes expresaron reticencias mutuas. Sin embargo, con el paso del tiempo, los Estados y las sociedades comenzaron a hacer un uso intensivo de la infraestructura vial que conecta a los dos países y, ello ha sido un logro importante durante la primera década de este siglo.

Es relevante señalar que las implicaciones del diferendo energético de años atrás –iniciado en 2004– y la ausencia de una visión prospectiva por parte de ambos gobiernos a ese respecto dejaron en blanco la proposición de iniciativas conjuntas en un ámbito crecientemente estratégico para la consolidación de una más estable relación bilateral. El Tratado de Maipú del 2009 fue un intento reparador en ese y otros sentidos.

Una agenda prospectiva de temas para profundizar el vínculo chileno-argentino

Si bien la agenda chileno-argentina es nutrida y diversificada, se considera que está pendiente una incorporación más asertiva de Chile en determinadas actividades del Mercado Común del Sur (MERCOSUR), así como un mayor acercamiento real de la diplomacia argentina hacia los acuerdos comerciales que

gestan varias economías latinoamericanas ribereñas de la región Asia-Pacífico. También hay que encaminar posturas comunes en la reforma del sistema de Naciones Unidas, particularmente, en lo que atañe al Consejo de Seguridad. De igual modo, sería esperable una posición bilateral en la conformación y funcionamiento de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC), entidad que vela por el acercamiento efectivo de la Unión Europea con los países latinoamericanos. Preconizar medidas pragmáticas y efectivas en torno a la siempre pendiente consolidación de la democracia representativa en el hemisferio americano es otro campo propicio para la colaboración bilateral, en especial frente a los vaivenes de la actual administración presidencial norteamericana y la incógnita que emerge a raíz del inminente cambio político en Cuba.

Finalmente, hay que destacar los positivos cambios verificados una y otra vez en el trabajo conjunto de las instituciones militares de los dos países, impensable hace un tiempo atrás. La colaboración en el plano de la asistencia material y humana, así como en la implementación de un esfuerzo conjunto en materia de Fuerzas de Paz es un logro importante de realzar, en especial porque constituye un desafío en la profesionalización militar de los años que vienen.

**LA DIMENSIÓN SUBNACIONAL DE GOBIERNOS
NO CENTRALES EN LA RELACION ARGENTINA-
CHILE/CHILE -ARGENTINA**



APUNTES DE LA PUGNA POR LA TRUNCADA DESCENTRALIZACIÓN EN CHILE

*Esteban Valenzuela Van Treek**

Introducción

Compilamos reflexiones académicas y textos políticos para explicar los contenidos y la historia de la lucha de las regiones por la autonomía territorial versus la implacable maquinaria represivo-cooptadora del centralismo chileno. Los conceptos en pugna son los de cooptación –que refiere a la repartición menor de renta sin empoderar, integrando a parte de los críticos a la elite dominante – versus la autonomía- que implica la elección democrática de representantes, transferencia de poder político, devolución de recursos económicos significativos por ley, sin discrecionalidad central, y potestades reales de autogobierno en competencias relevantes. Se forma el modelo político y la cultura elitista en la clase política de carácter presidencial-centralista que llamamos ‘presicracia’ (Valenzuela, 2007).

La esquiva descentralización en Chile

La Doctora Miryam Colacrai nos invita a complementar las reflexiones críticas sobre el centralismo en Chile que realizamos en la primavera del 2016 en el Congreso de la Democracia en Rosario con nuestra propia experiencia, no por autoreferencia, sino porque nos ha tocado lidiar y combatir por esta esquiva

* Doctor en Historia (Valencia). Máster en Ciencia Política (UC) y en Desarrollo (UW-Madison). Fue Alcalde y Diputado por Rancagua. Presidió la Comisión de Estado para la Descentralización (2014). Director del Magíster en Estudios Sociales y Políticos de la Universidad Alberto Hurtado. El autor agradece especialmente la colaboración de Verónica Bruno, en la revisión editorial de este trabajo.

reforma democratizadora. Lo haremos contextualizando algunas de mis columnas escritas en el diario *El Mostrador* en este siglo XXI en donde seguimos luchando los que creemos en la dispersión del poder, la corresponsabilidad y la política federal-fraterna-austera, versus otros que aman a los caudillos, el boato, la hegemonía y el tono supremo de ese presidencialismo banal –vaya el ‘Señor Presidente’ de Asturias y el ‘Yo Supremo’ de Roa-.

Nos tocó en el proceso de renovación socialista en Chile en los 1980’s, ser parte de grupos de estudio que valoraban los movimientos sociales territoriales, la política desde abajo y sospechábamos de todo autoritarismo presidencialista. Luego trabajamos con el veinteañero alcalde de Rancagua que, junto con un equipo de impetuosos, aportó a romper brechas brutales de exclusión social en la capital de la Región de O’Higgins. Allí vivimos las limitaciones del centralismo chileno que operaba como ideología de “no reforma” para dejar actuar a los territorios. Con el mismísimo ex ministro allendista que inventó la Planificación Estratégica Situacional (PES), Carlos Matus, tuvimos que lograr la auto regulación de todo el sistema de actores del transporte de la ciudad ante la dantesca contaminación, sin el mínimo poder legal, ya que todo dependía del Ministerio de Transporte que en 1992 respondía que ‘el 2020 podremos hacer los estudios de origen y destino en Rancagua’.

El presidente Lagos nos pide liderar su comisión descentralizadora en 1999. En su sexenio no se hizo nada por el empoderamiento regional, sí invirtió en infraestructura. Luego Bachelet, en su primer gobierno, nos pide encabezar lo mismo y nada ocurrió. Renunciamos a la Concertación acusándola de ‘corrupción programática’ y con la Bancada Regionalista se logra, en duras batallas con el llamado ‘partido del Orden’, sacar adelante el royalty minero que algo de recursos dio a las regiones para innovación, la ley de subsidio de transporte para regiones, los casinos regionales prohibiendo en Santiago, los centros culturales que se esparcieran en la loca geografía y la reforma constitucional para elegir al menos los consejeros regionales.

El ciclo de mayores reformas con Bachelet en su segundo período (2014) fue producto de la lucha de los movimientos sociales educacionales y territoriales – mapuches, nortino por renta para las contaminadas ciudades mineras, el sur patagónico por condiciones de zona extrema-, lo que permitió el primer proyecto de elección de ejecutivo regional desde el golpe portaliano autoritario de 1830 que redundó en tres guerras civiles en que pierden el bloque liberal-federal-mapuche. Chile había naturalizado el centralismo. La Presidenta nos pide encabezar una Comisión de Estado que logra el consenso de sus 33 miembros tras 16 cabildos

regionales –se incluyó Chillán de la nueva Región de Ñuble-, con una propuesta de traspaso de competencia, con pragmatismo para colocar la gobernanza metropolitana en el gobernador electo y una ley de rentas moderada a la chilena combinando tributos locales y co-participación “ordenada” en renta nacional con controles múltiples –institucionales y sociales-.

Con todo, se ha quedado a medio camino. El doble duopolio de mega empresas que cooptan la política teme gobiernos territoriales que exploren modelos de desarrollo y eleven la casi nula tributación territorial en el desigual Chile. Y a su vez, la derecha reaccionaria y lamentablemente segmentos de la centroizquierda paternalista y clientelar no dejan que Chile explore el salto urgente en descentralización en un camino dual –se mantienen un fuerte Estado central-, incremental –gradual ascendente-, centrado en servicios de calidad y diversificación económica, así como devolver poder a los mapuches en una región Wallmapu –hoy Araucanía-con un estatuto plurinacional como lo consensuó la Comisión 2014.

He aquí combates casi inútiles, que sin embargo fueron y van abriendo las grandes alamedas por donde los territorios se emancipan con sociedades civiles fuertes para ensanchar a Chile y lograr la poli-centralidad que nos reencuentre con nuestros propios abuelos y abuelas mapuches que fueron indómitos en su desconfianza al poder centralizado.

El Bicentenario y la desilusión sobre el proceso descentralizador

El 2 de diciembre del año 2000 Lagos asume el poder, omitiendo de su agenda la prometida ‘elección del Ejecutivo Regional con ley de rentas’. El ex Presidente planteó elegir al Presidente de cada Consejo Regional en elecciones abiertas y dotar al país de una ley que devolviera parcialmente soberanía sobre los recursos nacionales a las regiones. Su discurso una vez en el gobierno, se caracterizó por la retórica del desarrollo: invitó a reducir la pobreza, a aumentar el PBI per cápita, a sostener un crecimiento anual del 6% y a favorecer un clima económico político donde converjan lo público y lo privado; olvidando por completo las demandas y las promesas de descentralización.

La vía de materialización de su discurso fue mediante la creación de la Comisión del Bicentenario, -integrada por todas figuras nacionales, sin presencia de integrantes provenientes de las diferentes regiones-, cuya tarea principal era la ejecución de megaproyectos en cuatro ciudades: Santiago, Antofagasta, Concepción y Viña-Valparaíso. Su visión del camino hacia el desarrollo fue

incorrecta. Había que modificar el enfoque. Cada Región debía empoderarse con mayores recursos, lograr la democratización de los gobiernos regionales para que cada territorio desarrolle sus mega proyectos, tengan recursos propios y posibilidades de crear sus Comisiones Bicentenario, con planes de desarrollo relevantes, incluyendo mega proyectos a ser impulsados en conjunto con el gobierno nacional.

No tuvo ni tiene sentido decidir *a priori* y en círculos ministeriales qué procesos de modernización deben aplicar las diferentes regiones. Se debieron brindar las herramientas necesarias para que cada una de ellas pueda afrontar su propio proceso de modernización, donde se desaten las energías de todos los territorios y sus ciudades cabeceras como polos de dinamismo, sin afectar los planes de desarrollo rural e integralidad regional.

Trascurre el gobierno de Lagos, y la ausencia en la agenda del proyecto de regionalización se hace cada vez más evidente. En el año 2000, el 85% de los parlamentarios vivían en Santiago, todos los programas televisivos de alcance nacional hablaban y discutían temas propios de la capital, los grupos periodísticos de esta ciudad controlaban el 90% de la prensa nacional. La inscripción de candidatos sólo podía realizarse allí. Internet no existía, no había redes virtuales, no había empresas de punta que hagan negocios mundiales desde el Valle de Colchagua, el Mataquito o Cochamó. Nuestros empresarios-emprendedores residían en la capital. La inteligencia organizada vivía amontonada.

Regionalismo hipócrita: gestión Piñera

En 2010 el partido de la Renovación Nacional (RN), coalición política de centroderecha conservadora liberal, accede a la presidencia llevando al poder a Sebastián Piñera. Desde el inicio, su gestión estuvo signada por numerosos levantamientos que se sucedieron en diferentes regiones del país. Cabe, en este punto, hacer un breve relevamiento histórico: en el año 1999 el presidente Lagos promete pasos sustanciales en su programa basado en la ‘Ley de Rentas y elección de los Consejos Regionales (COREs)’, en el 2006 la derecha y la Concertación firman ante el Consejo Nacional para la Regionalización y Descentralización (CONAREDE) el compromiso de aumentar los recursos a regiones y la elección de los COREs. Nada se cumplió, no se logró siquiera la elección de los COREs que siguió estando dominada por el acuerdo cupular y la total falta de legitimidad ciudadana. El poder dirigencial no quiere presidentes de los Consejos Regionales

distintos a los intendentes delegados, le temen a la voz de las regiones, así como al separatismo indígena. Somos el país del miedo al otro dominado por los señores del orden centralista, eficiente en homogeneizar y asegurar mínimos sociales a todos, terrible para desatar energías y dinamismo territoriales.

Las huelgas y movilizaciones mapuches fueron uno de los conflictos que el nuevo presidente tuvo que afrontar. El conflicto enfrentó históricamente a los pueblos originarios del sur frente a las forestales, que les quitan el paso a los cerros, les roban el agua y cercan los territorios ancestrales. Toda la región de la costa del Bío-Bío hasta Chiloé presenta los mayores índices de pobreza en Chile, con Comunas dónde más del 50% de la población es pobre y donde le fueron entregados de manera constante y persistente territorios a los grandes grupos económicos con exención de impuestos prediales.

Piñera afrontó el conflicto con el tan conocido y usado libreto conservador clásico: 'no negocies para no claudicar, perderás autoridad y luego vendrán otros grupos intransigentes'. Hay que reconocer que huelgas, tomas de terreno y manifestaciones han sido por 150 años la manera de hacer ver demandas y rabias cuando los mecanismos de representación fallan. No sirve el narcisismo de las elites ni la receta conservadora que no ha querido oír a la propia Iglesia Católica. Los comuneros en huelga no eran un grupo más 'mal aconsejado'. Respondían a un segmento muy relevante de la sociedad mapuche. No sirvieron las descalificaciones, no funcionó la negación de un conflicto con raíces profundas, ni hubo tiempo para recriminarse sobre quién tuvo más responsabilidad histórica. Dato no menor es que, en las regiones donde habitan las comunidades mapuches, Piñera ganó por amplia mayoría.

En este contexto, era necesario transitar desde el nacionalismo cerrado chileno hacia el cosmopolitismo que implicaba dejar el miedo a los pueblos originarios, a sus demandas, a las regiones, a la diversidad expresa. Olvidar el miedo al mapuche que el pueblo chileno calificó siempre como minorías violentas, adjetivos que poco los describían en realidad.

El año 2011 comienza también con un levantamiento, esta vez en la región sureña de Magallanes, -homóloga a la provincia de Tierra del Fuego en Argentina- por una suba drástica en el costo del gas. La ciudad de Punta Arenas fue ocupada por el gobierno, que pese a sus medidas tuvo que dar marcha atrás con la suba de tarifas. La crisis de Magallanes por el alza del precio del gas, a la que se sumaron las protestas de la Isla de Pascua, era la punta del iceberg de la misma política centralista que ni la Concertación ni la derecha en el poder quisieron modificar. Chile era el país con mayor centralización en su ciudad capital -Santiago es el

40%, Buenos Aires 'sólo' el 28% y Ciudad de México es el 20% de sus respectivos países-, la brecha de competitividad había aumentado en las últimas décadas entre el centro con las regiones –tal como lo expresaron los informes de la Corporación de Fomento de la Producción (CORFO) y la Universidad del Desarrollo-, éramos el único país de desarrollo medio del mundo que no aceptaba que sus regiones tengan gobiernos propios y que por ley se les fijen impuesto o coparticipación en tributos nacionales como ocurría en todos los países del mundo desarrollado.

A mediados del 2011, los levantamientos se vuelven a hacer presentes. Fue la región de Aysén la protagonista en esta ocasión, al negarse a la construcción de mega represas que perjudicaban su vocación turística, se sumaron a las protestas reclamos de más educación y subsidios. La escena es conocida, perfecta, cómica y cínica. Piñera es el cuarto presidente que anunció con solemnidad la elección de los COREs. A esta situación pueden sumársele dos características fundamentales del problema de la descentralización en Chile: las regiones nunca se han articulado para generar demandas comunes y los gobiernos nunca decidieron seguir las recomendaciones de los expertos que sostenían que la descentralización era la herramienta necesaria para la diversificación y el progreso de la economía. La lógica era conocida: el centro mantiene el poder y la periferia protesta, en un juego insoportable de dominación, cooptación y queja que han inhibido un mayor dinamismo territorial, descentralización apropiada, apuestas de desarrollo y potenciamiento de lo que los expertos llaman el nivel meso de los países.

Si Piñera era sincero, debió haber dado pasos reales en torno al proyecto de regionalismo, dando lugar al proyecto de elección de los Consejos Regionales y realizando un referéndum en la región de Aysén sobre la instalación de las represas. El liberalismo político, supuestamente, no le teme a la democracia y desconfía del Estado centralizado; el presidente, sin embargo, hizo caso omiso de la tradición política de su partido y poco o nada hizo en torno al regionalismo.

El comienzo del año 2012 se presentó, al contrario de los años anteriores de la gestión Piñera, más alentador. La RN y la Democracia Cristiana (DC) abrieron posibilidades insospechadas para oxigenar, dinamizar y democratizar el sistema político mediante la firma de un documento que pretendía la modificación del sistema 'presicrático' en Chile –presidencialismo con centralismo-. La propuesta hablaba de promover un "proporcional corregido" basado en el modelo alemán, donde hay doble voto –parlamentarios distritales y nacionales-, grandes distritos, pero con la regla del 5% de representación regional. Significaba un cambio

sustancial, donde las minorías relevantes hubieran impactado en las agendas, enriqueciéndolas. Hubiera habido mayor fluidez en las coaliciones y se hubiera avanzado en un clima político de mayor colaboración y aceptación de la diversidad.

La propuesta de cambio de régimen a uno semi-parlamentario –Presidente fuerte y primer ministro con voto de confianza en el Congreso-, era la solución mixta que muchos historiadores y politólogos promovieron para Chile como camino de complementar sus tradiciones y romper el presidencialismo extremo. El compromiso de elegir no sólo a los consejeros regionales, también al Presidente de la Región, era una propuesta valiente y valorable. En el caso de la DC rompía con su tradicional centralismo tan opuesto a la tradición federalista de la DC alemana, belga y holandesa. Una DC que parecía reencontrarse con el principio democrático de la subsidiariedad activa, que implicaba devolver el poder a los que habitan los territorios, y no expropiarlo centralmente por la vía de mero delegados capitalinos. En esta fórmula, el Intendente hubiera sido un espejismo y hubieran nacido vigorosos, legítimos y fuertes gobiernos regionales.

La Democracia Cristiana mantuvo su palabra y destacó como el partido que buscó que el 2017 se hubiesen realizado elecciones regionales en Chile. Sin embargo, Renovación Nacional se alineó con la petición de Sebastián Piñera de posponer este proyecto democratizador dejándolo en la nebulosa.

La (re)devolución regionalista de Bachelet

Una vez reelecta presidenta en el año 2013 por el partido de la Nueva Mayoría, y antes de asumir su cargo, Bachelet me convoca como presidente de la Comisión Presidencial para la Descentralización y Regionalización (CPDR). Se abría una esperanza y un nuevo ciclo para las regiones: era el fin de la cooptación y el mendigar en el modelo centralista-paternalista. La propuesta de Bachelet se formalizó por medio de la elaboración de ‘tres pilares’ que funcionaban como eje central del profundo proceso de regionalización democrática y solidaria que se proponía. El primer pilar sostenía la necesidad de la elección de intendentes regionales, para romper finalmente con casi dos siglos de imperio de delegación centralista. El segundo pilar hablaba del aumento de la inversión con decisión regional para profundizar y consolidar la transferencia de recursos. El último pilar, proponía la creación del Fondo de Convergencia Regional, para inyectar más recursos, flexibilidad y proactividad a la gestión regional con el fin de promover el desarrollo de los territorios más rezagados del país. El objetivo

primordial del Fondo de Convergencia era la ejecución de programas plurianuales de intervención en los nudos críticos de desigualdad, con previo acuerdo con los municipios, para crear o ampliar la cobertura de salud, aumentar la presencia y la calidad de la educación en los tres niveles, promover empleos, aumentar la conectividad y ejecutar proyectos de infraestructura básica.

La primera reunión de la Comisión tuvo que ser adelantada: la región de Valparaíso se vio totalmente diezmada por un gran incendio que desnudó su pobreza, su fragilidad y la falta de respuestas estatales en un área donde el acoso del fuego es moneda corriente desde hace décadas. El incendio de Valparaíso mostró, que sin regionalización no hay recursos e infraestructuras que se adapten a las verdaderas necesidades y demandas de los habitantes y los territorios regionales, es nuevamente el centralismo desde su mirada omnipotente y lejana quien otorga los –escasos- recursos sin observar cuáles son las verdaderas demandas.

La CPDR acordó adelantar su encuentro, este se realizó a inicios de mayo en Iquique con el objetivo de redactar un primer preacuerdo para el fortalecimiento de las finanzas subnacionales. En nuestro país los recursos son limitados por la baja carga tributaria. Era necesario, entonces, afrontar una reforma fiscal para lograr una buena descentralización, una combinación de reasignación de funciones y de los recursos existentes, con previo aumento de tasas y tributos.

El 14 de octubre de 2014 me tocó entregarle el informe final y unánime de la CPDR a la Presidenta Bachelet ante el Congreso pleno en Valparaíso. Logramos plasmar allí las voces de las quince regiones. Era un informe histórico que llamaba a la reconciliación de Chile con sus regiones y comunas, se sustentaba en la idea de alargar y ensanchar el país que debía –y debe- descentralizarse y buscaba la policentralidad con el objetivo de alcanzar el desarrollo. En los seis meses de trabajo, los comisionados y comisionadas nos hicimos cargo de años de lucha por la descentralización y de miles de documentos, de diversos grupos sociales y académicos. Escuchamos la sabiduría, la rabia, los sueños y las propuestas en quince diálogos regionales, dialogamos hasta que doliera para que las propuestas fueran reales y no una mera retórica banal de carácter genérico.

El trabajo final de la comisión contaba con setenta medidas estratégicas distribuidas en cinco ejes claves de acción: Descentralización Política, con reconocimiento autónomo de las regiones y municipios de carácter constitucional; Descentralización Administrativa; Descentralización Fiscal; un Área de Capacidades y un Área de Participación. Algunos de los valores que la inspiraron eran: la democracia de calidad; solidaridad y justicia estructural,

donde las empresas paguen donde ganan y extraen, donde el Estado central devuelva los recursos a las regiones y municipios para generar más y mejor desarrollo; diversidad sin miedo y poder para las regiones y municipios.

El momento en el que nos tocó trabajar como Comisión, afrontaba la necesidad histórica de perder el miedo al legítimo poder de la gente de las regiones y las comunas. Era necesario que Chile mirara a sus vecinos latinoamericanos, que aprendiera de sus procesos territoriales tanto de sus aciertos como sus errores. Era el momento para consensuar una plataforma enriquecida por todos los sectores, que llevara a la práctica el proyecto que contenía elementos de los mejores proyectos de descentralización del mundo: fuertes municipios, áreas metropolitanas en las megaciudades –Santiago, Valparaíso y Concepción- y gobiernos regionales democráticos y autónomos con sus propios servicios.

El aniversario de la entrega del Informe nos encuentra en una situación de quietud absoluta: el Partido del Orden –antiguo partido de la Concertación- interpuso numerosas trabas al tratamiento en el Congreso del Proyecto de la CPDR, argumentando la necesidad de concentrarse en la activación de la economía fortaleciendo e impulsando la cooperación público privada, pese a que los índices de crecimiento económico se mantenían con buenas cifras. El interés real detrás de la propuesta era la intención del ex presidente Lagos de volver al poder, posponiendo el proyecto de descentralización hasta que no se rediscutiesen la cantidad de regiones en las que debía ser dividido el país. Es decir, trabar el proyecto o tener alguna cuota de protagonismo en él para ganar poder de cara a las elecciones presidenciales de 2017. Su idea se sustentaba en la fusión de regiones por similitud en sus actividades económicas, creando macrogobiernos que olvidasen las verdaderas regiones constituidas con bases sociales, históricas y culturales. Numerosos eran los ejemplos en la historia que mostraban que, dónde hubo fusión, la estabilidad fue sumamente precaria: los territorios se revelaban y por medio de plebiscitos volvían a su constitución originaria. La identidad, la historia que pervive, los lazos que se construyen, no pueden ser objeto brutal del mero ‘*rational choice*’, de la planificación ingenieril.

Retórica y dispersión

Dos años habían pasado de la presentación del proyecto y los escándalos de corrupción, la baja en los índices de crecimiento económico y la indecisión del gobierno de avanzar en las reformas, colocaron el Proyecto de la CPDR en ‘el pantano del poder concentrado’. En todas las esferas políticas chilenas

abundaban tres categorías de grupos partidarios que eran parte de la configuración histórico-política de la época en la que vivíamos. Los ‘asustados’ o ‘chupados’ estaban signados por su fuerte dependencia a los grandes grupos concentrados y por el temor a ser descubiertos en las redes ocultas de poder que tejieron con ellos. Esgrimían el ‘miedo’ como herramienta política: miedo a endeudarse, aunque se tenga una de las menores tasas de endeudamiento –como porcentaje del PIB- de la OCDE; miedo a no tener los votos en el Senado y la Cámara; miedo a defraudar al electorado de centro, etc. El ejemplo más fiel es el Partido del Orden que vivió treinta años –tras el fracaso de las protestas en el año 1985- con el discurso anti caos, la estabilidad y la gobernabilidad a toda costa, en un ejercicio engañoso de falso consenso. La falta de reformas, democracia y justicia de fondo es lo que daña la gobernabilidad. La captura oligárquica de la política por los grupos económicos y sus redes son los que generan la pérdida de legitimidad y la corrupción estructural.

Los ‘retóricos’ o ‘cínicos’ eran aquellos que decían estar de acuerdo con las reformas, las apoyaban y en el discurso privado –y en muchos casos también público- las destruían arguyendo que no se estaba preparado, complejizándolas en un discurso banal. Los ejemplos son muchos: la DC que había firmado con RN un documento llamado a ser ‘histórico’ en favor del semi presidencialismo y la descentralización, pero que posteriormente se negó a elegir a los intendentes; existieron otros descaradamente más cínicos que se vendieron a *lobbistas*, y no quisieron democratizar para no perder poder, se decían líderes ambientales y los financiaban las donaciones millonarias del consorcio energético-farmacológico.

En el grupo de los ‘dispersos’ dentro del cual había dos subcategorías: aquellos que querían las reformas, pero las enredaban con duplicidades y enfoques poco pragmáticos y flexibles; y aquellos que las aclamaban y las colocaban como primera necesidad, pero que fueron incapaces de crear un bloque efectivo de poder en su defensa.

El tiempo para concretar las promesas de las elecciones regionales dentro del mandato Bachelet se estaba terminando, los barones centralistas mientras tanto, trataban de convencer a la ciudadanía de los males que traería la descentralización “Va a generar más gastos y nuevos Transantiago”, “Aumentará la conflictividad territorial en forma caótica”, “Habrá mayor conflicto entre gobernador electo y presidente”, “Traerá más gasto y burocracia en un mundo que debe simplificar sus estructuras”. La ‘corrupción programática’ mostraba su poder y no había un bloque descentralizador fuerte y movilizado.

En el año 2016 en la Cámara de Diputados y a principios de 2017 en el Senado, se aprobó lo que hemos llamado el ‘Modelo Chileno de Flexi-Gobernanza Regional Intergubernamental Incremental’. Dicho modelo se sustentaba en un equilibrio de visiones desde su tradición unitaria centralista hacia la idea de un unitarismo descentralizado con mayor autonomía decisoria y de gestión macro territorial; que si bien mantenía una fuerte presencia de los ministerios nacionales a través de sus servicios, dotaba a los gobiernos regionales de las herramientas para la generación de políticas propias. Lo propio del modelo de ‘flexigobernanza’ radicaba en la posibilidad de demanda de mayores competencias por parte de los gobernadores según su realidad y de forma gradual incremental basada en una evaluación periódica de sus funciones.

Se consolidaba así, un modelo que tenía como fundamentos: la valoración por la tradición unitaria centralista con desconcentración regional hacia niveles de mayor autonomía e iniciativa regional en articulación con planes y agencias nacionales; la profundización de instrumentos que obligan al diálogo y la articulación de agencias centrales con regiones y municipios; el sentido de eficacia/eficiencia para cofinanciar y concurrir a proyectos mayores, incluyendo tanto la escala metropolitana como el desarrollo rural y la evolución hacia la preponderancia regional de gestión de competencias complejas como el desarrollo económico competitivo, desarrollo social, transporte y movilidad, planificación territorial integral.

La elección de los gobernadores estaba a punto de ser concretada pero el viejo poder, aquel que está inserto en el corazón mismo de Chile que humilla la razón, no cumple palabra, se esconde, miente y manipula, logró triunfar: se postergaron las elecciones y en ese preciso momento todo el camino recorrido pareció inútil. El llamado de las directivas centrales del Partido por la Democracia (PPD), el Partido Socialista (PS) y el Partido Radical (PR) al Gobierno para postergar la elección de gobernadores provinciales hasta el 2020, mostró una doble inconsistencia. Una ‘corrupción programática’, que venimos denunciando desde el año 2006, que impide la realización de esta elección debido a la oposición de la oligarquía burocrática que gobierna esos partidos, constituyendo una anomalía respecto a las otras centroizquierdas democráticas del mundo que se caracterizan por la dispersión del poder y la creación de sistemas de contrapeso. Esto se ve agravado por la no existencia de ‘partidos políticos’ sino de decisiones directivas que parecen golpes de mano, y por la existencia de redes territoriales clientelares. Ninguno de los partidos políticos que se opuso y agravió los proyectos presentados por la CPDR y la elección de los gobernadores, presentó una

propuesta articulada y acordada por sus entes colegiados que expliciten qué proponían para ‘mejorar’ los proyectos ya existentes. Esa falta de coherencia, instaló un cinismo estructural y un fuerte desprecio por las bases.

La segunda inconsistencia es la manipulación del tiempo que, como bien expone Heinrich Von Baer –quien ha hecho firmar a los candidatos sus compromisos con las regiones de manera presencial ante ellas–, entrega un verdadero ‘prontuario’ de la promesa incumplida: Lavín (1999), elección de intendentes; Lagos (1999), ley de rentas regionales y elección de Ejecutivo regional; Bachelet I (2005) y II (2013); Piñera y su “revolución descentralizadora” (2009).

En lo personal, he vivido un grotesco ‘síndrome de Estocolmo’ atrapado por estas oligarquías que traban el proceso: el laguismo me pidió en 1999 encabezar su comisión programática en descentralización a fines de septiembre de ese año, cuando Lavín lo empató en las encuestas –se ponen ‘reformistas en tiempos electorales’–, prometiendo elección de Ejecutivo regional, rentas y gobernanza metropolitana tras el documento consensuado desde la DC hasta el PS, en reuniones realizadas en la Fundación Friedrich Ebert. Todo ello concluyó en un sexenio con cero empoderamiento regional, a pesar de las recomendaciones de Messner, Marcel, Joan Prats y de la OCDE.

Luego Bachelet, en su primer gobierno, promete la elección directa tras trece cabildos regionales y sólo logra la reforma para los consejos regionales electos, pero sin traspaso de la CORFO ni de servicios ni elección propiamente tal. Muchos rompimos con la Concertación y yo acusé la ‘corrupción programática’ el año 2006. Por eso, la ‘sorpresa’ por el interés de la Mandataria de reunirse y persuadirnos a encabezar tanto su comisión programática del 2013 como la Comisión Presidencial del 2014, porque ‘esta vez iba en serio’. Le creí y ella cumplió, no sus partidos.

Las limitaciones del centralismo chileno que opera como ideología de ‘no reforma’ para limitar la actuación real de los territorios en el escenario político, siguieron estando presentes a la hora de afrontar el camino hacia la real democratización.

Reflexiones Finales

Para explicar la fuerte pervivencia de la lógica centralista en Chile hay que aceptar que los avances alcanzados en el nivel de desarrollo como su ‘estabilidad’, superación de la pobreza a niveles del 15%, contribuyen a configurar la doctrina

de no-reforma en las élites dominantes, en la que conviven una amplia legitimidad de la visión centralista junto con una concepción homogénea del Estado en Chile. Esto lleva a diferentes gobiernos a combinar represión-cooptación, como modelo para evitar una transformación política mayor, de corte federalista.

La homogeneidad social y económica imperante en las élites chilenas es evidente, estas han dominado la historia del país y debilitaron de forma persistente todos los frentes regionalistas, respondiendo a las crisis con aperturas tibias, repartición de alguna renta y cooptación de los líderes que estaban al mando de los levantamientos. La élite chilena, asentada en los sectores acomodados del Gran Santiago logró dominar e integrar a sus redes de poder a la mayoría de los dirigentes regionalistas, mostrando nuevamente el fuerte poderío del poder centralizado y presidencialista.

La lógica dominadora-cooptadora-centralista se caracteriza por el llamado nacionalista a la unidad del país resaltando el discurso de la ‘no fragmentación’, reprimiendo a los sujetos rebeldes o cooptándolos para insertarlos luego a su lógica de poder. El uso del nacionalismo ha servido para acusar intentos secesionistas y aislar la demanda regional, con medidas de integración cultural y homogenización. El presidencialismo exacerbado y un modelo electoral hiper mayoritario –como el sistema binominal- acentúa el rechazo de los parlamentarios a ceder al poder ante entes regionales autónomos –mantención del clientelismo y el *brokerage*-.

Existe, además otra fuerte deficiencia en el sistema político chileno y es la falta de una alianza ‘inter-regionalista y macro-étnica’ que otorgue homogeneidad y fuerza política al reclamo por una descentralización democrática. En los momentos críticos se anuncian reformas que luego no se realizan –cinismo programático-. Por otra parte, la ausencia de partidos regionales lleva a la localización y explosión social y callejera de los conflictos. La escasez de alianzas entre los distintos movimientos mapuches, alimentada también por la falta de posibilidades de crear partidos y/o plataformas electorales comunales o regionales, ha restado la posibilidad de contar con mayor poder político.

La concreción del proyecto que con tanto compromiso y sacrificio realizamos con la CPRD se vuelve cada vez más una utopía que una realidad de próxima ejecución. Las élites tradicionales han logrado, una vez más, ganar la batalla manteniendo en sus manos todo el poder y relegando nuevamente los reclamos de las regiones y los pueblos más olvidados de Chile. Hoy la esperanza de regionalización y democratización reside en las nuevas tendencias políticas con

fuertes críticas al modelo existente, desde aquellas agrupaciones de izquierda juveniles hasta los nuevos grupos regionalistas de diverso cuño, que buscan aunar reclamos para recrean un actor que luche por la policentralidad y el empoderamiento socio-económico regional.



PROPÓSITOS Y REALIZACIONES DESDE LAS VARIADAS AGENDAS SUBNACIONALES Y TRANSGUBERNAMENTALES HACIA LA ALIANZA ESTRATÉGICA ARGENTINO-CHILENA

*Miryam Colacrai**

Las relaciones entre la Argentina y Chile en los años setenta y una parte de los ochenta, reflejaron los parámetros de acción-reacción y las percepciones de los gobiernos militares de la época respecto de las controversias territoriales, sus lecturas geopolíticas ortodoxas y su concepción de ‘juegos de suma cero’ en lo relativo a la problemática limítrofe.

La mirada desconfiada hacia el vecino y el ‘reduccionismo conceptual’ con que se diseñaba la Política Exterior hacia las zonas contiguas, alimentaron la tensión entre la Argentina y Chile por la cuestión del Canal Beagle al punto que casi se produce un enfrentamiento armado en las navidades de 1978.

Algunos años después y como resultado de un proceso arduo de negociación donde la mediación papal ocupó un rol determinante, se dio un primer paso significativo en la relación: el Tratado de Paz y Amistad de 1984. Este instrumento jurídico fue muy claro al señalar la obligación de solucionar siempre todas las controversias en forma pacífica y de no recurrir jamás a la amenaza o al uso de la

*Investigadora Principal del CONICET (Argentina). Profesora Titular de Teoría de las Relaciones Internacionales en la Facultad de Ciencia Política y Relaciones de la Universidad Nacional de Rosario. Fundadora y coordinadora titular de la “Cátedra Chile” en dicha Institución. Directora de la Maestría en Integración y Cooperación Internacional de la UNR. Co-Directora del CERIR (Centro de Estudios en Relaciones Internacionales de Rosario).

fuerza en sus relaciones mutuas. De ese modo se ponía la piedra fundamental para dejar atrás lo que hemos denominado ‘vieja política’.

En la década del noventa, y ya con gobiernos elegidos democráticamente en ambos países, comenzó a construirse progresivamente una nueva relación político-estratégica, asumiéndose el compromiso de arribar a la solución del conjunto de contenciosos vinculados al eje soberano territorial. Así, la percepción de amenaza de carácter vecinal, disminuyó hasta prácticamente hacerse nula. El discurso oficial de ambos países fue mutando hacia una nueva configuración de ideas y expresiones acerca del otro, se formalizaron y ejecutaron de modo sistemático una batería de medidas de confianza mutua de carácter militar que fueron pavimentando el camino para transferir esa matriz de ‘construcción de la confianza’ hacia otras áreas y agendas, de modo tal que fuera posible superar aquella visión preexistente de virtual amenaza.

Aunque la nutrida agenda cooperativa de defensa constituye el mejor ejemplo de la gran transformación experimentada y sostenida por Argentina y Chile como ‘política de estado’, la relación exhibe una dinámica que se enriquece a través de los múltiples canales que interrelacionan agencias y niveles gubernamentales.

Contando con un marco general de **relaciones normales** entre ambos Estados y la voluntad expresada por los diferentes gobiernos de apuntar a una relación estratégica y profunda –aunque, se haya dado un cierto amesetamiento del vínculo a nivel político presidencial observable en el período Piñera en Chile y Cristina Fernández de Kirchner en Argentina- en el amplio espectro del ‘transgubernamentalismo’ y de las relaciones a escala subnacional ha mostrado dinamismo y continuidad, más allá de los cambios de gobierno.

Nuestra línea de trabajo viene remarcando que, precisamente, la densidad de vínculos e interacción en esos otros dominios le confiere características particulares a las relaciones entre la Argentina y Chile. Asimismo resulta claro que es inseparable del macro-nivel de sus políticas exteriores, o lo que caracterizaríamos como Diplomacia Tradicional. Aquí reside una de las diferencias si se contrasta con las relaciones que Chile mantiene con el resto de sus vecinos.

En esta presentación la atención estará puesta en los propósitos y acciones llevadas a cabo desde instancias subnacionales y gobiernos no centrales (GNC)³¹

³¹ Suelen usarse casi indistintamente una variedad de expresiones como: paradiplomacia, política internacional de los Gobiernos No Centrales, política internacional subnacional, relaciones transgubernamentales. También se habla de diplomacia identitaria –en los casos de relaciones particulares entre etnias o colectividades-, diplomacia descentralizada, relaciones glocales –es

así como también las relaciones desarrolladas por ministerios y agencias gubernamentales que promueven, desde sus especificidades, la cooperación transgubernamental. También nos interesa señalar la relevancia que ha cobrado en los últimos años el vínculo de la provincia de Santa Fe con el Estado chileno y con sus regiones en una variada gama temática, convirtiéndola en la provincia no-fronteriza que tiene una de las relaciones más estrechas.

Entendemos, además, que la relación bilateral argentino-chilena también exhibe características particulares dado que se produce entre Estados con un tipo de organización institucional diferente: Argentina federal y Chile unitario. Interesa tomar en cuenta esta variable ya que tendrá impacto en el ritmo con que se toman las decisiones relativas a diversos temas discutidos bilateralmente desde el nivel subnacional.

Breves referencias sobre marcos constitucionales y estructuras organizacionales de los estados argentino y chileno. Rol asignado a los actores subnacionales

Al iniciarse los debates sobre acciones internacionales de los entes subnacionales, había una fuerte tendencia a identificarlas como un tipo de vínculos que se establecían, casi con exclusividad, en los Estados federales o Federaciones. Sin embargo, el análisis empírico de una gran variedad de manifestaciones de este fenómeno, puso en evidencia que también se producía, en sus diferentes niveles de gobierno, en aquellos países cuya organización era de carácter unitario. Respecto de sus consecuencias, también muchos casos mostraron que estos procesos de vinculación internacional de los gobiernos subestatales o no centrales, a veces acompañaban, a veces competían y, en casos más extremos, confrontaban con la Política Exterior como Política Pública del Estado.

En el caso que nos ocupa, percibimos que la relación bilateral argentino-chilena se retroalimenta entre los vínculos desarrollados a diferentes escalas, desde el nivel presidencial hasta los actores gubernamentales no centrales –provincias argentinas y regiones chilenas- pudiendo, también, contemplar dentro de ese grupo a los gobiernos locales –ciudades-. En este sentido, adoptamos la propuesta de Richard Snyder (2001) –aunque no se trate de una metodología estrictamente de Relaciones Internacionales- quien recomienda el método comparativo

decir aquellas que vinculan directamente al medio local con el global-, mesodiplomacia, microdiplomacia, diplomacia multinivel.

subnacional y subraya la necesidad de hacer un estudio “*scaling down*” para entender las políticas de los Estados.³²

Sólo con un propósito informativo, haremos una referencia sintética a las estructuras organizativas de Argentina y Chile en lo que respecta a la actividad internacional subnacional, su inclusión en la institucionalidad de las relaciones internacionales, las cancillerías y ministerios. Es importante tener presente el carácter federal del primero y concentrado o unitario del segundo –este último es objeto de profundo análisis en otro trabajo de este libro bajo la autoría de Esteban Valenzuela Van Treek-.

La Argentina reconoció en la Reforma Constitucional de 1994 la capacidad de gestión internacional de las provincias (art.124). Asimismo, un buen número de provincias han innovado en el orden constitucional introduciendo en sus respectivas Cartas ciertos atributos y competencias sobre asuntos internacionales, en la medida que ellos no interfieran en los lineamientos de la Política Exterior de la Nación. Por su parte, el Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto también –como se lo llamó hasta 2016- ha *aggiornado* su estructura institucional, creando la Dirección de Asuntos Federales y Electorales, como área encargada de promover y coordinar acciones conjuntas de la Cancillería y autoridades del ámbito subnacional, que tiendan a generar una mayor integración de las diferentes realidades del territorio nacional en la orientación y ejecución de los lineamientos de la política exterior.

Cuando nos referimos a Chile, en cambio, no existe autonomía regional –o provincial-, sólo una descentralización de tipo administrativo, por cuanto el gobierno de cada región reside en un intendente que será de la exclusiva confianza del Presidente de la República, lo que implica que es designado por éste. La administración superior de cada región, radicará en un Gobierno Regional que tendrá por objeto el desarrollo social, cultural y económico de la región y estará constituido por el Intendente y el Consejo Regional.

Dos carteras atienden las cuestiones relativas a las acciones de las regiones chilenas en su dimensión internacional: el Ministerio de Relaciones Exteriores y el Ministerio del Interior. El primero a través de la Dirección de Coordinación Regional (DICORE) y a través de la Comisión de Regiones Extremas y la Dirección de Fronteras y Límites (DIFROL). Por su parte, el otro ministerio lo

³² Cabe aclarar que Snyder es uno de los coordinadores del Grupo de Investigación en Gobiernos y Política Subnacional de América Latina de la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP) en el cual participamos y donde hemos incorporado estas cuestiones con una óptica internacionalista.

hace a través de la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo. Una innovación en dirección a la ‘descentralización’ que se demanda en Chile, ha sido la elección por primera vez, en noviembre de 2013, de los Consejos Regionales (CORE) entre cuyas atribuciones se contemplan cuestiones de cooperación internacional y transfronteriza, aunque con una capacidad de financiamiento muy limitada.

A simple vista, existen diferencias entre la institucionalidad de provincias argentinas y regiones chilenas, en lo que respecta a la ‘toma de decisiones’. No obstante ello, la dinámica en la relación bilateral que se ha generado a través de los años de democracia, ha intentado sobreponerse a los déficits de descentralización que exhiben las segundas. Vale aclarar, también, que aún en el caso de la autonomía provincial argentina la realización de obras de infraestructura que requieren financiamiento internacional, debe contar con la aprobación del gobierno central, el cual opera como garante del endeudamiento provincial.

Planteado someramente el perfil institucional de los dos países que interesan en este análisis, consideramos pertinente emplear la categorización denominada ‘paradiplomacia regional transfronteriza’ que aportan estudiosos de las relaciones entre actores subnacionales –fundamentalmente Duchacek (1990) y García Segura (1996)- por entender que allí quedan comprendidos los contactos subnacionales entre Argentina y Chile.

Asimismo, y con los ejemplos que analizaremos a continuación –sólo una muestra del variado elenco de relaciones a escala subnacional- coincidiremos con el planteo general de Rhi-Sausi y Conato (2009) relativo a condiciones favorecedoras de la cooperación fronteriza, a saber: que los territorios comprendidos participen en un proceso de conectividad física; que se cuente con una voluntad y un acuerdo político de alto nivel entre los países involucrados que permita materializarse en algún marco institucional de ordenación de sus relaciones y, por último, que se reconozca la participación de los gobiernos subnacionales fronterizos, en cuanto articuladores de los actores locales, como instancia institucional fundamental para una positiva gobernanza transfronteriza. Más adelante, mostraremos cómo el Tratado de Maipú (2009) viene a reforzar la institucionalidad que tienen los Comités de Fronteras y otras instancias de diálogo transgubernamental, con lo cual se cumplirían acabadamente aquellas condiciones.

Trayectorias, propósitos y nuevas propuestas sustentadas en la dimensión subnacional y transgubernamental

Como ya hemos advertido en otra sección de este trabajo, nuestras reflexiones sobre las relaciones bilaterales argentino-chilenas se concentran en los actores de carácter gubernamental –sean provincias, regiones y agentes ministeriales-. No nos referimos a los actores no estatales, a los pueblos o a la sociedad civil representada por grupos cohesionados a partir de una actividad determinada o un interés particular, como sí lo han hecho otros autores recorriendo, incluso, tiempos remotos.³³

Con el siguiente esquema de círculos concéntricos pretendemos esquematizar la interrelación y complementación entre los actores implicados en la relación bilateral argentino-chilena. Ésta tiene un marcado anclaje político, un núcleo fuerte conformado por la Diplomacia tradicional y una gran densidad de contactos subnacionales y transgubernamentales –a los cuales sumamos, con carácter experimental, la capacidad para influir y acercar posiciones de los partidos políticos y sus líderes-.



Fuente: Elaboración propia

En Argentina, con la recuperación de la democracia, comenzó a gestarse un cambio de paradigma al considerar la frontera como espacio privilegiado de cooperación e integración. Desde esa perspectiva, se ponderó la relevancia de la

³³ Los pueblos de frontera han tratado de enlazarse mediante el aprovechamiento de los numerosos pasos o boquetes que existen a lo largo de la cordillera. Esta tendencia ha sido una constante, tanto en los tiempos de las culturas indígenas como en la época colonial y en plena modernidad. En el Siglo XX, un papel singular cupo en este proceso a los actores no estatales de frontera, que en diversos lugares intentaron abrir caminos a través de la montaña, con la idea de promover la integración física entre Argentina y Chile. Hasta el comienzo del Siglo XX, estos intentos han fracasado, al menos, parcialmente. De todos modos, estos intentos han brindado un aporte importante como experiencia histórica. Porque permitieron construir utopías, movilizar comunidades con objetivos solidarios y debatir sobre nuevos objetivos históricos para la sociedad: la integración binacional como un ideal conveniente para ambos lados de la frontera (LACOSTE, Pablo ,2003)

cooperación fronteriza con Chile, con quien se comparte una extensa frontera de más de 5300 km. Precisamente en ese contexto ideacional y espacial, los **Comités de Frontera** se fueron convirtiendo en una pieza clave de la relación bilateral porque posibilitan a provincias y municipios conectarse con el país vecino, constituyen foros de articulación y diálogo entre funcionarios y representantes de las sociedades civiles de las áreas involucradas.

El proceso tuvo su inicio con el Comité de Frontera para el Paso Internacional Sistema Cristo Redentor, creado mediante el Acta de la Comisión Binacional Argentino-Chilena de Cooperación Económica e Integración Física en abril de 1987. Desde entonces, el número de dichos comités –hoy llamados de **Comités de Integración**³⁴- creció hasta los ocho con los que cuenta actualmente: Atacalar; Noa-Norte Grande; Agua Negra, Cristo Redentor, El Pehuenche, Las Leñas,³⁵ Región de Los Lagos, Integración Austral. En cuarenta años el número de ellos se multiplicó significativamente, algunos fueron sub-comités que luego lograron su ascenso como unidad diferente –téngase en cuenta que, por ejemplo, entre Chile y Bolivia sólo existe un Comité de Frontera el cual tuvo sus actividades suspendidas en los últimos seis años, reiniciando sus reuniones el 18 de julio de 2017-.

La actividad de dichos Comités 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.³⁶

Lo cierto es que desde la creación del primero de ellos –Cristo Redentor, en 1987- emerge un fenómeno muy interesante por el cual no sólo se alienta la profusión de los mismos, sino que su conformación es emulada por parte de otras regiones y provincias, quienes además de integrarse en los espacios creados, aspiran a ser

³⁴ Desde 2006 y, a través del procedimiento de Notas Reversales, se acordó que su denominación pasara a ser “*Comités de Integración*”.

³⁵ Fue el último en crearse. La primera reunión del Comité ‘Las Leñas’ tuvo lugar en Mendoza, en diciembre de 2011 y, en octubre de 2012 las localidades de Rancagua y Machalí acogieron la II y, la tercera tuvo lugar en San Rafael, el 6 de junio de 2013 donde pudo observarse una decidida actividad en busca de una alternativa al Paso Cristo Redentor, que llevó posteriormente a la creación del Ente Binacional Paso Las Leñas (EBILEÑAS).

³⁶ Nos resta avanzar en un análisis más profundo del Reglamento sobre su funcionamiento para determinar si se ha hecho con propósitos de una mejor organización de agendas y prioridades o si, por el contrario, debemos pensar en un intento de ejercer cierto “control” por parte de los respectivos estados centrales.

‘cabeza’ de Comité. También hay un creciente interés en participar –en uno o dos, simultáneamente- por parte de algunas provincias argentinas no limítrofes.³⁷

El desarrollo y la continuidad exhibida por los Comités de Integración así como la ampliación temática y el interés creciente de gobiernos locales, condujo a que dentro del marco de sus reuniones, comenzaran a realizarse Encuentros de Alcaldes e Intendentes de ciudades que forman parte de las regiones y provincias involucradas. Estas variadas instancias y espacios de cooperación, permiten que caractericemos la frontera argentino-chilena como una ‘frontera que dialoga’ (Colacrai, 2016).

Seguramente los avances en pro de la conectividad no resultan ser todo lo ágiles que las provincias y regiones esperan. Es cierto que existen asimetrías en la dotación de recursos para obras de infraestructura transfronteriza, pero a ello hay que agregar que se han venido dando tareas para coordinar la legislación en ambos lados de la Cordillera, realizar importantes estudios de impacto ambiental y se han discutido diversas vías para combinar esfuerzos financieros públicos y privados para obras de esta envergadura. Este camino recorrido, alienta a otras provincias y regiones –por ejemplo las patagónicas- para que sus pasos fronterizos sean priorizados y se abran, de ese modo, nuevas posibilidades de conectividad e intercambio.

Desde el macro-nivel de la relación Argentina-Chile y guiados por la última Declaración Presidencial de 12 de mayo 2014, que insta a profundizar el proceso de integración entre los dos países, se concretó el “Estudio Binacional de Conectividad Argentino-Chilena” apuntando a determinar las prioridades de inversión para los próximos períodos, mediante una apreciación global estratégica de las diversas alternativas de conexión que ofrecen las áreas geográficas, las inquietudes de las respectivas provincias y regiones y las potencialidades de desarrollo y de integración en el espacio ampliado de la subregión de América del Sur. De allí derivó el Programa Maestro Pasos Frontera Horizonte 2030 con el cual se planea articular y complementar lo que se viene desarrollando desde el año 2000 en el marco regional sudamericano, en el ámbito de la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional de América del Sur (IIRSA), y continuado a partir de 2009 con la creación del Consejo Suramericano de Infraestructura y Planeamiento (COSIPLAN) de la Unión de

³⁷ Esto ocurre en el caso del Comité Agua Negra –provincia de San Juan y la IV Región- y particularmente dada la relevancia de la obra de infraestructura proyectada: el Túnel homónimo, que resultaría muy útil para la comunicación hacia el Pacífico por parte de las provincias de la Región Centro –Santa Fe, Córdoba y Entre Ríos-. Asimismo, la provincia de Santa Fe se ha incorporado a Atacalar, en 2011 a cuyas reuniones asiste regularmente.

Naciones Sudamericanas (UNASUR). Se espera desarrollar en un horizonte al 2030, la infraestructura necesaria para avanzar hacia un sistema de conectividad fronteriza diversificado, descentralizado e integrado, que cuente con: corredores modales y multimodales de transporte con aptitud para canalizar los flujos de bienes y personas, en forma local, bilateral y multilateral; accesibilidad en zonas no integradas o periféricas y la conectividad de las redes nacionales mediante la provisión de conexiones país-país, ofreciendo alternativas eficaces que minimicen el impacto de los días de cierre de los pasos de frontera por razones climáticas, o de otra índole. En función de este objetivo, los análisis realizados señalaron la conveniencia de incrementar en número de pasos priorizados entre Argentina y Chile, que pasarán del número de 13 a 26 (Ver Anexo I).

Del elenco de provincias argentinas fronterizas con Chile, Mendoza y San Juan han tenido un protagonismo destacado. Además de ser las que tradicionalmente siempre estuvieron más cercanas, por diversas razones, al vecino trasandino, sus gobernadores han resaltado su ubicación estratégica en el centro neurálgico transfronterizo, con una potencialidad que excede la contigüidad geográfica y cobra relevancia regional. Además se han ocupado de señalar que la ‘conectividad’ que desde ellas se pueda construir tendría, no sólo impacto binacional sino que constituiría una pieza fundamental en los corredores bioceánicos mercosureños.

Esta combinación de factores enraizada en el discurso que sus gobernadores, su clase política y empresarial, les permitió participar en decisiones tan importantes como los proyectos de mejoramiento del Paso Cristo Redentor, el relativo al túnel ferro-vial de baja altura –Tren Trasandino Central, aunque su concreción ha sido postergada- y la inauguración del Paso Pehuenche, en 2010 –en el caso de Mendoza- y el túnel por Agua Negra y la minería con Pascua Lama –en el caso de la provincia de San Juan-. La relevancia que ellas han tenido se evidencia, además, en el Tratado de Maipú que incluyó dos Protocolos Complementarios por los cuales se creaban Entidad Binacional para el Proyecto Túnel de Baja Altura (EBITAN) y la Entidad Binacional para el Proyecto Ferrocarril Trasandino Central (EBIFETRA). Posteriormente, y también en la geografía mendocina, se incorporaría EBILEÑAS (2016), al haberse otorgado la priorización del Paso Las Leñas –VI Región del Libertador O’Higgins en el lado chileno y el Sur de la Provincia de Mendoza, departamento de San Rafael-.

En la larga marcha por mejorar la conectividad y, respondiendo tanto a necesidades locales, binacionales y regionales, el Túnel de Baja Altura de Agua Negra ha logrado convertirse en la “obra insigne”. Aunque su puesta en valor

llevó más de diez años, finalmente se otorgó el visto bueno con un anuncio de la presidenta Michelle Bachelet en Coquimbo, el 26 de agosto de 2014. La apertura de sobres para la licitación –tantas veces anunciada- se produjo el 31 de mayo de 2017, con altísimo interés por parte de diez consorcios que representan a 29 empresas internacionales.³⁸

Se estima que la obra requerirá una inversión de US\$1.600 millones, financiamiento comprometido por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), con un préstamo que corresponde en un 72% a la República Argentina y un 28% a la República de Chile, proporcionalmente al territorio que comprende la obra en ambos países a través de la Cordillera de Los Andes. Desde el EBITAN, anuncian que la fecha de adjudicación de la obra será en noviembre de 2018 y en diciembre del mismo año se firmará del contrato respectivo, previéndose que podrá estar construido el túnel mencionado de 14kms, en un período que no debería exceder los 8 años.

Asimismo, debemos señalar la reactivación del ferrocarril entre Salta y Mejillones desde mayo de 2016, que transcurre por el paso Socompa. Un mayor análisis del acercamiento de Salta con diversas regiones chilenas, es el que ofrece uno de nuestros expositores en este libro, el Dr. Marcelo López Arias.

La búsqueda de mayor conectividad y facilitación fronteriza hace que se multipliquen las demandas de autoridades locales y de la sociedad civil para la habilitación de nuevos pasos fronterizos y la realización de obras de infraestructura que los convierta en vías seguras.

No son pocas, además, las críticas que desde esos lugares se hace respecto a los beneficios que reciben unas provincias en desmedro de otras. Entre los anuncios más recientes, y que vendría a beneficiar a las provincias patagónicas, se destaca el denominado Corredor Bioceánico del Sur que unirá los puertos, de Bahía Blanca sobre el Atlántico y de Talcahuano sobre el Pacífico y donde la provincia del Neuquén posee una ubicación estratégicamente central. Asimismo se han multiplicado las propuestas de conexión vía aérea por empresas *low cost* que vendrían a descentralizar las conexiones áreas y a regionalizar las mismas.³⁹

³⁸ Nacusi Ordoñez, María Victoria (2017). “Son 10 los consorcios interesados en el Túnel de Agua Negra”, 31 de mayo de 2017. Disponible on line en <http://www.regionbinacional.com/home/10-consorcios-interesados-en-tunel-agua-negra/>

³⁹ Diferentes líneas aéreas –American Jet S.A., Andes Líneas Aéreas S.A, FB Líneas Aéreas S.A, Alas del Sur Líneas Aéreas S.A- han presentado en la audiencia pública de fin de 2016, la concesión de vuelos regulares internos e internacionales.

Como otro modo de gestionar la “influencia e inserción” por parte de provincias y regiones, es necesario que le prestemos especial atención a una tendencia que se ha profundizado en los últimos veinte años: la conformación de regiones de carácter multinacional y con origen subnacional, siendo los ejemplos más acabados ZICOSUR y ATACALAR.⁴⁰

Particularmente estas dos experiencias son percibidas como un modo de acercar necesidades y oferta de oportunidades en servicios, logística y comercio exterior. Las economías regionales y, como siempre se ha sostenido, una tendencia a la escasa atención sufrida por las provincias del norte argentino respecto de las decisiones del poder central –que ha centrado su preocupación en la pampa húmeda y en el comercio por la vía atlántica- comienzan a percibir que la situación puede cambiar a favor de ellas, en la medida que los puertos chilenos crecen y que la orientación del comercio exterior comienza a valorar el Eje Pacífico y sus diferentes alternativas. Un rápido recorrido en imágenes de las zonas mencionadas resulta elocuente.



Fuente: <http://www.comiteatacalar.cl/>

⁴⁰ ATACALAR es un proyecto de integración subnacional, iniciado en 1996, que postula un corredor bioceánico por la Tercera Región de Chile para las provincias argentinas de Catamarca, La Rioja, Tucumán, Santiago del Estero, Córdoba y Santa Fe. La potencialidad de los puertos de aguas profundas en la región de Atacama, con Huasco, Caldera y Barquitos, tienen capacidad de recalada para buques post Panamá, que requieren profundidades suficientes.

ZICOSUR



Fuente: <http://zicosur.info/mapas.html>

Los casos analizados son, a nuestro criterio, los más representativos y los que han logrado hacerse visibles ya que, a pesar de la estructura unitaria de Chile y la “federal” de la Argentina, ambos países comparten una misma visión centralista de la Política Exterior.

Estos fenómenos de regionalización subnacional de carácter multinacional, necesitan ser tomados en consideración como nuevos desarrollos y dinámicas internacionales por cuanto manifiestan ideas, percepciones, intereses y necesidades de los actores que desarrollan su vida diaria muchas veces en territorios muy alejados de las “capitales”. Por otro lado, resulta muy edificante poder constatar la continuidad y profundización que se da en ellos y la ampliación de sus agendas que, crecientemente, tienen un perfil cultural, de intercambios educativos y actividad científica. La cooperación sobre la base del reconocimiento de identidades compartidas aparece permanentemente en los considerandos de sus proyectos y acciones y, especialmente, el intercambio a nivel universitario que se produce en el marco del Consejo de Rectores por la Integración de la Subregión Centro Oeste de Sudamérica (CRISCOS) como programas de intercambio docente y estudiantil con una treintena de Universidades participantes

Santa Fe: provincia no-limítrofe, pero con “cercanías múltiples”

En el contexto de las relaciones provinciales con Chile y sus regiones, un ejemplo que emerge con claridad es el de la provincia de Santa Fe. Aunque por su ubicación geográfica no integra el concierto de provincias fronterizas, podría considerarse una de las que mantiene una mayor densidad de vínculos con el vecino país. Esta afirmación se sustenta en varias dimensiones: por un lado y, como hemos expresado con anterioridad, la provincia de Santa Fe se ha incorporado en los últimos años a Comités de Integración como Agua Negra y Atacalar. Asimismo, participa en ZICOSUR. Dicha participación tiene que ver, fundamentalmente con la búsqueda de posicionamiento provincial en el Corredor Biocénico Central –que unirá Porto Alegre (Brasil) con Coquimbo (Chile)- y también en los espacios de interconexión con la región Norte Grande y las posibilidades de utilización de los puertos chilenos sobre el Pacífico. Por otro, y en la dimensión estrictamente bilateral se da un fenómeno de sinergias entre el gobierno socialista chileno y el provincial –que comparten este mismo signo político en los diez últimos años– lo cual ha potenciado y multiplicado los contactos.

Una segunda línea es la que involucra acercamientos políticos entre sectores del socialismo en Chile y Argentina. La sintonía partidaria se evidenció en fechas cercanas a las elecciones para gobernador en la provincia de Santa Fe (2007) cuando el ex-presidente de Chile Ricardo Lagos, visitó la ciudad de Rosario y manifestó su apoyo a la candidatura del socialista Hermes Binner. También debemos recordar la presencia en los comicios del 17 de noviembre de 2013 del entonces Gobernador de Santa Fe, Antonio Bonfatti, junto con una comitiva integrada por el Ministro de Gobierno y Reforma del Estado, Rubén Galassi y el Diputado Nacional, Juan Carlos Zabalza, invitados por el comando electoral de la candidata a la presidencia de Chile Michelle Bachelet.

En el transcurso de los últimos cuatro años se ha dado una aceleración de propuestas y acciones bilaterales entre la provincia de Santa Fe y diferentes áreas y agencias de la administración chilena. Sinergias entre el gobierno provincial, el Consulado General de Chile en Rosario y la propia Embajada de Chile en Argentina han permitido aportar en la búsqueda de cooperación en un amplio marco de cuestiones. Estas van desde la promoción de Delegaciones empresariales con el propósito de la concreción de encadenamientos productivos –diversas reuniones durante 2016 a uno y otro lado de la Cordillera-, cartas de intención entre el Ministerio de Ciencias y CONICYT de Chile para la cooperación con el área científico-tecnológica provincial, el adiestramiento de

funcionarios policiales y de seguridad ofrecidos por la Subsecretaría de Prevención del Delito del Ministerio del Interior y Seguridad Pública de Chile a la Provincia de Santa Fe (2015), además de un sinnúmero de actividades culturales promovidas por el Consulado mencionado.

Otras señales de gran relevancia para el acercamiento con Chile y el interés que despierta la provincia, se detectan en las variadas visitas de los últimos dos embajadores chilenos –Marcelo Díaz y, especialmente, José Viera Gallo- a la provincia de Santa Fe, las cuales suman seis encuentros –analizados comparativamente con otras provincias no limítrofes, la cifra es muy significativa-. Esto se ha visto potenciado por las actividades académicas a nivel universitario que desde la Cátedra Chile –Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la UNR-, el trabajo conjunto realizado con el Consulado para la concreción del Simposio cuyo producto estamos expresando en este libro. Vale aclarar que, en lo que respecta a la creación y consolidación de cátedras en espacios universitarios, se conocen sólo dos antecedentes: una, la Cátedra O’Higgings de Universidad Nacional de Cuyo y la mencionada en la Universidad Nacional de Rosario.

El transgubernamentalismo institucionalizado: ejemplos a destacar y debilidades sobre las que alertar

Un área distintiva de la relación bilateral argentino-chilena está representada por el nivel de los vínculos transgubernamentales. Ellos se ven favorecidos y estimulados desde la política gubernamental, representada por los actores de la diplomacia tradicional y las Cumbres presidenciales.

Desde la vigencia del Tratado de Maipú de Cooperación e Integración (2010), la Reunión Binacional de Ministros Argentina-Chile fue institucionalizada como un mecanismo permanente de la vinculación bilateral. A su vez, la Reunión de Gobernadores argentinos e Intendentes chilenos de la Frontera Común, responde a las disposiciones de un protocolo complementario del Tratado de Maipú, vigente desde marzo de 2012 –su primera reunión tuvo lugar en Santiago de Chile, en mayo de 2011-. El foro ministerial, presidido por los Ministros de Relaciones Exteriores, es la reunión de más alto nivel después de los encuentros presidenciales. Según quedó establecido desde 2012, sus reuniones se celebrarán simultáneamente, con las de Intendentes y Gobernadores, de manera de lograr una mayor y mejor coordinación de los procesos de integración impulsados por

los Gobiernos centrales de ambos países y sus respectivos Gobiernos regionales y provinciales.

Se han concretado hasta el presente, seis Reunión de Gobernadores e Intendentes, VII Reunión de Ministros y la XX de la Comisión Parlamentaria Conjunta, aunque en este último caso corresponde señalar que una nueva etapa, anclada en las disposiciones del Tratado de Maipú, tuvo lugar en abril de 2011. La vía parlamentaria establece puentes no sólo con los pares del otro país, sino entre las demandas locales y regionales de Chile con sus autoridades centrales.

¿Qué valor le asignamos a los contactos transgubernamentales? Destacamos este tipo de contactos como cooperación horizontal inter-agencias, que bien podríamos reconocer como una subespecie de Cooperación Sur-Sur, y resaltar el componente de intercambio de “buenas prácticas” que ellas exhiben. Han favorecido la interrelación entre sus actores sociales y económicos y los diversos sectores o segmentos gubernamentales –ya sea Ministerios, Gobiernos No Centrales en sus diversas competencias jurisdiccionales, Parlamentos, Universidades Nacionales, etc.- estimulando la creación de vías y foros de interlocución y actuando como facilitadores de una “interdependencia ordenada” entre Argentina y Chile.

Como parte de la “agenda positiva” que se fue perfilando en los años noventa, emergieron progresivamente acuerdos en áreas de la Educación, la Ciencia y la Cultura, apuntando a la promoción de valores comunes. No obstante las voluntades expresadas, los pasos concretos han tenido una continuidad inestable, exhibiéndose momentos de mayor dinamismo y otros de chatura y falta de estímulo.

Un primer paso significativo fue 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. 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 tuvieron en 2004 un impulso inicial las reuniones de Ciencia y Tecnología representadas por las dos instituciones señeras, el Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) y la Comisión Nacional de Investigación Científica y Tecnológica (CONYCIT) de Chile.

Aunque pueden resaltarse algunas acciones iniciadas en aquellos años, como las de la Comisión Nacional de Actividades Espaciales (CONAE, Argentina) con propuestas relativas a prevención y manejo de desastres naturales o las nuevas aplicaciones en salud y trabajos sobre “Tecnología espacial aplicada al estudio de los Andes Centrales de Argentina y Chile” (2007), la evolución ha sido lenta. La conmemoración de los Bicentenarios incluyó algunas líneas relativas a la cooperación en Ciencias, pero prácticamente ello quedó en el nivel del ‘discurso’. En los últimos años se produjeron avances en nanotecnología, estudios sobre litio -en el norte argentino- aunque no son observables líneas de investigación conjunta entre los dos países, excepto la incipiente orientación de investigaciones hacia cuestiones ambientales y la Antártida.

El campo de la ciencia y la tecnología tiene una agenda abierta en la relación bilateral con Chile, y a la cual habrá que comenzar a dotar de contenido. Quizás, el Primer Encuentro Binacional sobre Investigación Marítima Austral, el 7 de mayo de 2015, organizado por el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva, la Cancillería argentina y la Embajada de Chile en Buenos Aires, haya dado el puntapié inicial. El segundo de dichos encuentros tuvo lugar el 28 de noviembre de 2016 en Santiago de Chile, con la participación de funcionarios, investigadores y expertos de instituciones científicas de ambos países. Su relevancia quedó plasmada en la Declaración de la VIII Reunión Binacional de Ministros, celebrada en Buenos Aires, el 16 de diciembre del mismo año.

Interesantes propósitos se observan en el acuerdo celebrado entre el Instituto Antártico Argentino y el Instituto Antártico chileno (marzo 2017) donde se exploran potenciales cuestiones de interés para ambas instituciones en un área “estratégica” para la cooperación argentino-chilena. A ello habría que agregar, que como parte de un proceso que ha durado casi diez años -coincidente con el llamado a licitación del Túnel Agua Negra- hoy se conoce que existen avances concretos respecto del Laboratorio Subterráneo Agua Negra Deep Experiment Site (ANDES), que permitirá estudios de astrofísica en profundidades mayores a 1700 m., combinando esfuerzos provinciales, de universidades nacionales y el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva.

Cuando relevamos la situación de la Educación Superior, en el marco de la internacionalización de las Universidades, la firma y puesta en marcha efectiva de Convenios bilaterales exhibe un crecimiento lento, ya que parece subsistir en

ambos países la preferencia por mantener vínculos con Universidades europeas⁴¹ y, en el caso de las americanas se encuentran en el tope los Estados Unidos, seguidos luego por México, Brasil y Colombia.

También creemos necesario alertar, en lo atinente al reconocimiento de títulos universitarios, que la puesta en práctica efectiva de los Acuerdos firmados y las diversas declaraciones presidenciales que así lo afirman, resulta difícil, engorrosa y no colabora para incentivar a los estudiantes a realizar sus estudios universitarios en uno u otro país.

Consideraciones finales

En los últimos casi cuarenta años, la relación entre Argentina y Chile transitó desde un ‘reduccionismo conceptual’ de contenido geopolítico de oposición que configuró lo que llamamos ‘vieja política’ hacia la progresiva construcción de una ‘nueva relación’ y la administración de una ‘interdependencia ordenada’. En esa trayectoria se destacan el Tratado de Paz y Amistad de 1984, los avances introducidos con relación a la superación de los diferendos territoriales durante los años noventa y la sucesión de arreglos en la materia hasta la firma del Tratado de Maipú en 2009 que avanza con una mirada estratégica de la relación, recogiendo lo realizado y haciendo propuestas de carácter integracionista que le otorgan al transgubernamentalismo y a la generación de una red de vínculos trasfronterizos, un alto significado político, económico y simbólico.

Los contactos entre los gobiernos no-centrales (GNC) implementados a través de los Comités de Integración como también en la secuencia de reuniones de gobernadores y Ministros de diferentes carteras –que en los últimos años fueron realizados en forma simultánea- pusieron especial interés en la priorización de pasos –conectividad- y corredores bioceánicos, la comunicación transfronteriza, la realización de obras viales, la reactivación o trazado de nuevas líneas de ferrocarriles y una variada agenda de cuestiones afines al turismo, al empleo de recursos compartidos y a temas ambientales. Con el correr del tiempo, también aparecieron otros temas de interés para las sociedades civiles como ha sido la incorporación de cuestiones de género y violencia.

Acorde con lo señalado en esta presentación, los vínculos de tipo subnacional y transgubernamental desarrollados progresivamente en la relación argentino-chilena han sido expresamente reconocidos por el Tratado de Maipú (30 de

⁴¹ En Chile se observa, también, que crecen las preferencias por los países del espectro de los Acuerdos de Libre Comercio.

octubre de 2009) como estímulo de la “nueva relación” desde la etapa democrática. Nos interesa subrayar que consideramos a dicho Tratado una interesante pieza político-jurídica que muestra conceptos *aggiornados* e instituciones dinamizadoras que emergen de esta relación bilateral, pero que pueden ser aplicables o, al menos, observables de modo comparativo cuando se analizan otras relaciones bilaterales, particularmente entre países limítrofes.

En ese sentido, no podemos menos que coincidir con las observaciones de Luis Maira –académico, político y diplomático, quien se desempeñó como Embajador de Chile en la Argentina en el período 2004-2010- cuando afirma:

“Las buenas relaciones vecinales no tienen que ver sólo con los actos rituales de la diplomacia. Tampoco con la mera ausencia de conflictos. Se trata de tener iniciativas políticas nacionales y subnacionales que se traduzcan en nuevos proyectos de cooperación. Pero sobre todo se requiere una voluntad política clara, con la consiguiente asignación de recursos económicos, para avanzar en esfuerzos como el mejoramiento de la conectividad, proyectos de infraestructura, iniciativas compartidas para la superación de la pobreza y proyectos académicos y de cooperación de las comunidades científicas”.⁴²

Si hacemos una evaluación integral de la ‘nueva relación’ Argentina-Chile como proceso observamos que éste se ha basado en la prudencia y el pragmatismo, con una impronta acumulativa. Los distintos gobiernos tomaron los recaudos para sostener en el tiempo esta relación que se fue haciendo densa y profunda. Ella abarca diversos niveles gubernamentales –incluidos provincias y regiones- y tiene una agenda bien diversificada que comprende lo político, lo comercial, una nutrida cooperación en defensa y seguridad

Los vínculos a escala subnacional no son meramente un agregado o complemento de la relación total, sino parte constitutiva de ella.

Todos esos avances instauran pilares en la construcción de la relación estratégica, por supuesto, en un sentido amplio y no en el tradicional vinculado a defensa y seguridad. Compartir valores democráticos ha sido condición necesaria, acordar el afianzamiento de la relación, mantenerla con continuidad en los grandes temas y a pesar de los cambios de gobierno en ambos países, ha aportado mucho en aquella dirección. No obstante ello, aún no es suficiente para que su bosquejo haya cobrado realidad palpable.

⁴² Maira, Luis (2014). La política vecinal chilena. Disponible on line en: <http://www.latercera.com/noticia/opinion/ideas-y-debates/2014/02/895-564477-9-la-politica-vecinal-chilena.shtml>. Fecha de consulta: 12 de abril de 2016

Referencias bibliográficas

- Colacrai, M. (2016). “Cuando la frontera dialoga: Singularidades de la relación argentino-chilena en las últimas décadas” [When the border talks: Singularities of the Argentine-Chilean relationship in recent decades]. *Estudios Fronterizos*. Volumen 17. N° 34, pp. 85-99. <http://dx.doi.org/10.21670/ref.2016.34.a05>
- Duchaceck, I. (1990). “Perforated Sovereignties: Towards a Typology of New Actors in International Relations” en Hans J. Michelmann y Panayotis Soldatos (eds.). *Federalism and International Relations: The Role of Subnational Units*. Oxford: Clarendon Press, pp. 1-33.
- García Segura, C. (1996). “La actividad exterior de las entidades políticas subestatales”. *Revista de Estudios Políticos* (Nueva Época). N° 91. pp.235-264.
- Lacoste, P. (2003). “Actores No Estatales de Frontera y Relaciones Internacionales: El Caso de los Andes Centrales Argentino-Chilenos”. *Estudios Transfronterizos*. Volumen 1. N° 1, pp.77-130
- Rhi-Sausi, J. L. y Conato, D. (2009). *Cooperación transfronteriza e integración en América Latina*. Roma: Centro Superior para el Procesamiento de la Información e Instituto Italo-Latino Americano
- Snyder, R. (2001). “Scaling Down: The Subnational Comparative Method”. *Studies in Comparative International Development*. Volumen 36. N° 1, pp 93-110.

ANEXO I

PASOS DE FRONTERA VIALES PRIORIZADOS

| Nº | Paso | Región | Provincia |
|----|-------------------------|----------------|------------------|
| 1 | Jama | Antofagasta | Jujuy |
| 2 | Sico | Antofagasta | Salta |
| 3 | San Francisco | Atacama | Catamarca |
| 4 | Pircas Negras | Atacama | La Rioja |
| 5 | Agua Negra | Coquimbo | San Juan |
| 6 | Sistema Cristo Redentor | Valparaíso | Mendoza |
| 7 | Las Leñas | L.B. O'Higgins | Mendoza |
| 8 | Pehuenche | Maule | Mendoza |
| 9 | Pichachén | Biobío | Neuquén |
| 10 | Pino Hachado | Araucanía | Neuquén |
| 11 | Icalma | Araucanía | Neuquén |
| 12 | Mamuil Malal | Araucanía | Neuquén |
| 13 | Carirriñe | Los Ríos | Neuquén |
| 14 | Hua Hum | Los Ríos | Neuquén |
| 15 | Cardenal Samoré | Los Lagos | Neuquén |
| 16 | Río Manso | Los Lagos | Río Negro |
| 17 | Futaleufú | Los Lagos | Chubut |
| 18 | Coyhaique Alto | Aysén | Chubut |
| 19 | Huemules | Aysén | Chubut |
| 20 | Ing. Ibáñez-Pallavicini | Aysén | Santa Cruz |
| 21 | Jeinemeni | Aysén | Santa Cruz |
| 22 | Río Mayer | Aysén | Santa Cruz |
| 23 | Don Guillermo | Magallanes | Santa Cruz |
| 24 | Laurita | Magallanes | Santa Cruz |
| 25 | Integración Austral | Magallanes | Santa Cruz |
| 26 | San Sebastián | Magallanes | Tierra del Fuego |

| | |
|--|-----------------------------|
| | Pasos prioritarios actuales |
| | Nuevos pasos priorizados |

Fuente: <https://www.mininterior.gov.ar/planificacion/pdf/Programa-Maestro-Pasos-Frontera-Horizonte-2030.pdf>

MAPA GENERAL DE PASOS PRIORIZADOS (*)



(*) "El dibujo de los límites y la red vial es meramente ilustrativo y no compromete en modo alguno los límites entre Argentina y Chile."

Fuente: <https://www.mininterior.gov.ar/planificacion/pdf/Programa-Maestro-Pasos-Frontera-Horizonte-2030.pdf>



EL NORTE ARGENTINO Y CHILE: UN ESPACIO CON GRAN PROYECCIÓN FUTURA

*Marcelo López Arias**

Introducción

Generalmente, los Estados diseñan y ejecutan sus políticas exteriores muy centrados en las ciudades capitales no tomando como interlocutores necesarios a aquellos gobiernos provinciales y/o regionales, los cuales poseen demandas y también proyectos para contribuir a la inserción internacional del país en su conjunto.

Los cambios internacionales pueden, a veces, erigirse como un desafío y una oportunidad para aquellos actores cuyas necesidades habían sido postergadas. Tal el caso que queremos presentar sobre Salta y la Región Norte en nuestra contribución a este libro.

El Norte argentino y Chile: oportunidades de integración para el comercio internacional

El norte argentino, la región más postergada históricamente de nuestro país, se encuentra hoy frente a la oportunidad de retomar una participación activa en el comercio internacional como centro de integración con los mercados regionales – del norte de Chile, sur de Bolivia, Brasil y Perú y las distintas gobernaciones de Paraguay- y con proyección hacia los mercados del mundo con un trabajo

* Representante Oficial del Gobierno de la Provincia de Salta ante la República de Chile. Secretario de Relaciones Internacionales del Gobierno de la Provincia de Salta. Ex miembro y presidente de la Comisión Parlamentaria Conjunta Argentino-Chilena.

conjunto, cuya necesidad, por suerte, se va haciendo carne en todos los actores públicos y privados de la región.

Por supuesto que esto implica una lucha para superar los sobrecostos que hoy tiene la economía argentina y que no se agotan en el tipo de cambio y el costo laboral, sino que comprende, especialmente, nuestras deficiencias de logística e infraestructura, nuestra burocracia administrativa, los costos impositivos, etc.

Y no estamos hablando de temas menores. Las actividades que generan mayor requerimiento de mano de obra son las ligadas a nuestras economías regionales como las legumbres, el tabaco, el maíz, las carnes, los minerales como el litio, los boratos y el cobre u oro, además de cítricos –especialmente el limón-, azúcar, vinos, productos químicos, cerámicos, hidrocarburos, etc. Todos los productos mencionados, se diferencian de la soja pues ésta tiene sus propios canales de comercialización y sólo necesita del Estado para que le mejore la infraestructura del transporte y le baje los costos impositivos. Cabe subrayar que, la mayoría de los sectores enumerados necesitan de la actividad del Estado para conseguir información, abrir mercados y retomar o crear canales de comercio e intermediación.

Para tratar de lograr este objetivo, el gobierno de la Provincia de Salta conformó una Mesa de Comercio Exterior integrada por representantes del sector público y privado en la que participan, además de las áreas correspondientes del Gobierno provincial, la Cámara de Comercio Exterior, la Unión Industrial, las asociaciones de productores, organismos mixtos como ProSalta y el Consejo Económico Social. También forman parte de ella los organismos que intervienen en las actividades de comercio exterior como la Aduana, la Secretaría Nacional de Sanidad Animal (Senasa), la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP), el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA), entre los más destacados. En esta mesa se discute e investiga cada uno de los factores que complican el desarrollo del comercio tales como las trabas burocráticas, que todavía existen y son una dificultad extra, las carencias de logística e infraestructura, los costos impositivos, etc. La mesa asume el desarrollo de sus actividades con una actitud proactiva para aportar en la búsqueda de soluciones o mejoras en cada uno de estos aspectos. También se trabaja para la capacitación de nuestro empresariado y para ello se acordó, junto con la Agencia Argentina de Inversiones y Comercio exterior, un plan de conferencias, seminarios y cursos destinados a los sectores del empresariado que tengan interés en participar en las amplias posibilidades del comercio exterior.

Si bien Salta es el 'principal exportador' de la región, con un monto de U\$S 1.058, somos conscientes que la provincia debe proyectarse como región. Por ello, en cada actividad que emprendemos damos participación a las restantes provincias del Noroeste Argentino (NOA) y utilizamos como un importante instrumento la estructura institucional de la Zona de Integración del Centro Oeste de América del Sur (ZICOSUR), creada a partir de un acuerdo entre los gobiernos subnacionales de 6 países, reunidos en la localidad de Antofagasta en el año 1997.

Actualmente, la ZICOSUR, es un organismo de carácter público con participación de los sectores privados y tiene como integrantes a los gobiernos del NOA, los gobiernos del norte de Chile, del sur de Bolivia y Perú, a la totalidad de las gobernaciones de Paraguay y a los estados del sur de Brasil. El capítulo argentino lo integran los miembros originales de todas las provincias del NOA a los que se fueron sumando las incorporaciones, no siempre activas, de Chaco, Formosa, Misiones, Corrientes y Santa Fe, pero que tuvo su germen en una institución empresarial de larga trayectoria como lo es el Grupo Empresarial Interregional del Centro Oeste Sudamericano (GEICOS), formado en el ya lejano 1974 y que, como su nombre lo indicaba nucleaba a empresarios del Centro Oeste Sudamericano y que cumplió un papel histórico importantísimo al abrir caminos de intercambio que hasta ese momento estaban cerrados.

El principal objetivo de la institución es promover la integración regional para lograr el desarrollo sustentable y entre sus instrumentos se encuentra la coordinación de esfuerzos productivos, transporte y distribución, la difusión de la oferta exportable, la incorporación de valor agregado, la promoción de la expansión y diversificación del comercio facilitando los contactos entre los productores y comercializadores de la ZICOSUR y potenciales compradores internacionales, etc.

En la última reunión de ZICOSUR, celebrada en el mes de abril de 2016 en la localidad de Tarija, y ya bajo la nueva presidencia del Gobernador de la Provincia de Tucumán el Dr. Juan Luis Manzur, se aprobó una reforma del estatuto. A través de ésta, se crearon 6 comisiones de trabajo que serán presididas por representantes de cada uno de los países miembros los que se harán responsables de la tarea de darle más dinamismo al proceso de integración a través de la comisión que tendrá que presidir y de la cual se hará cargo. Estas comisiones son 1) Infraestructura, logística y servicios conexos; 2) Industria y comercio; 3) Turismo, cultura y patrimonio; 4) Minería y energía; 5) Ambiente, producción y desarrollo sustentable; 6) Educación y desarrollo social.

En cada una de las reuniones se hace participar a sectores empresariales y de las fuerzas vivas que correspondan, además, de los organismos estatales vinculados al comercio exterior. De esta forma, se fue logrando el objetivo de restablecer vínculos que parecían perdidos y hacer un aporte con mucha fuerza para acelerar los procesos de integración.

Esta actuación coincide con la visión estratégica de la Provincia de Salta que fijó como prioridad fortalecer los mercados regionales más próximos que incluyen a los 6 países miembros de ZICOSUR, los cuales también confluyen en el corredor Bioceánico del Norte. La obra mencionada ésta impulsada por los presidentes de la región en el Acuerdo de Asunción del 20 de diciembre de 2015. En lo que a Argentina respecta, se subraya el trabajo realizado en el tramo comprendido entre la Ruta Nacional 34, la frontera paraguaya en Pozo Hondo-Misión y la provincia de Salta en la Ruta Provincial 54. Esta es una vía de comunicación muy importante pues une ambos extremos a través de 128 Km –El paso de Jama por Jujuy está asfaltado en su totalidad y falta la terminación del asfalto en la ruta nacional 51 que lleva a Paso de Sico-. En los próximos meses Vialidad Nacional se comprometió a tener terminados los tramos que faltan reparar para el asfaltado completo hasta San Antonio de los Cobres. Asimismo, ya se encuentran licitados y adjudicados los tramos que se extienden desde San Antonio hasta Campo Amarillo y por planes modulares desde Cauchari hasta el Salar del Rincón donde se encuentra la minera de litio Ady.

Por su parte, Chile está avanzando rápidamente en la pavimentación de la ruta de acceso a Sico y para fin de año (2016) se estimaba tener totalmente terminada la obra incluyendo la variante Peine Baquedano que deja a la ciudad de Salta a solo 700 Km de la ciudad de Antofagasta.

Todos estos esfuerzos tienen que ser acompañados por una clara reducción del costo argentino y una eliminación definitiva de todas las trabas que complicaron nuestro comercio exterior en los últimos años. Para tener una idea de lo que estamos hablando: La región de Antofagasta es un inmenso desierto lleno de recursos minerales que le proveen una renta *per cápita* equivalente a las mejores de Europa de más de U\$S 30.000 anuales. Tiene una gran población de técnicos y trabajadores mineros de altos ingresos a la cual el norte argentino proveía prácticamente de casi todo –carnes, frutas, productos frutihortícolas en general, legumbres, lácteos, citrus, carbón vegetal etc.-. Todo eso en los años recientes se ha perdido y es nuestro objetivo tratar de recuperarlo. Valga un ejemplo para calibrar las dificultades. Hoy toda la carne que se consume en el norte grande de Chile –que antes era de procedencia argentina- ha sido reemplazada por

Paraguay, que a pesar de pagar el costo del flete de 1.300 kilómetros sobre nuestro territorio, llega con un costo entre el 20 y el 30 % menos que la de los proveedores argentinos. Lo mismo pasa con los citrus, productos para los cuales el Servicio Agrícola Ganadero de Chile (SAG) dejó de admitir el tratamiento con bromuro, y siguiendo una tendencia mundial, ahora exige un tratamiento de 12 días de frío en cámaras que, salvo en el caso de la producción de Ledesma, no existen en el norte argentino. Esta última empresa después de varios años sin hacerlo realizó exportaciones de naranja a Chile, pero por lo que me informa las partes involucradas hoy no dan los números para continuar la operación, fundamentalmente, por el retraso del tipo de cambio. A pesar de ello, Salta se encuentra trabajando con empresarios locales y autoridades chilenas para lograr la habilitación de otras cámaras de frío que permitan retomar la exportación de estos productos.

Para analizar todos estos temas y para lograr un acercamiento entre empresarios, cadenas de comercialización y autoridades involucradas, el 24 de mayo de 2016 se realizó en Salta un encuentro público-privado entre Chile y el norte argentino representado por la provincia anfitriona y Jujuy y Tucumán. En esa ocasión, asistieron el Director de ProChile en Argentina, el Embajador y el Ministro de Energía de ese país, la Intendenta regional de Tarapacá, funcionarios de la Intendencia Regional de Antofagasta, de la Cancillería y del Gobierno Chileno. La mayor novedad fue la presencia de directivos de las grandes cadenas de comercialización de Chile que hoy concentran todas sus compras a través de Santiago con todo el sobre costo que significa que la producción del norte argentino deba recorrer miles de kilómetros extras para ir y volver de Santiago al norte de ese país. También se trabajó para coordinar las operaciones directas de norte a norte. Allí se contó con la intervención de expertos chilenos que confluieron en la idea de lograr la asociación entre empresarios de ambos países para participar de los beneficios de los encadenamientos productivos y el agregado de valor para llegar libre de impuestos a los mercados con los cuales Chile tiene tratados de libre comercio, entre los cuales se encuentran los más importantes del mundo.

Pero además el norte argentino fue tradicional proveedor del sur de Perú y, para recuperar esos mercados asistimos, después de muchos años, a la feria expoalimentaria de Lima y de Bolivia. Un primer resultado positivo es que ya se reiniciaron embarques de aceites, harinas, grasas, etc., y hemos estado presentes en las Ferias de Santa Cruz, Tarija, Yacuiba y Villamontes en Bolivia y, en

Paraguay, en las reuniones de Asunción y Encarnación, además de Matto Grosso do Sul en Brasil a comienzos de 2016.

Pero la apertura no se puede limitar a la región. Entre nuestros principales compradores de legumbres tradicionalmente se encontraban los países de Centroamérica y, el mayor de todos era México. Esa situación se mantuvo hasta que los acuerdos del North American Free Trade Agreement (NAFTA) y el Caribbean Free Trade Agreement (CAFTA) nos cerraron las puertas de acceso al mercado mexicano. Este último país a partir de la crisis con Estados Unidos abrió una cuota de compra de porotos en la que queremos participar y por ello, con la invaluable ayuda de la Cancillería argentina, estamos armando una misión a Costa Rica, Honduras y México que ha despertado gran entusiasmo en nuestros productores.

Luego de la visita a nuestra provincia del Embajador de la India, se concretó la llegada de empresarios importadores de legumbres del más alto nivel de ese país que tienen gran interés en adquirir nuestra producción –esta iniciativa incluye a la Provincia de Córdoba que es también gran productora-, pero para ello debemos adaptar nuestra producción al tipo de legumbres que el mercado indio consume y que constituye la principal fuente de proteínas ya que gran parte de su población es vegetariana. Para ello estamos trabajando con los técnicos del INTA y si logramos resultados que aparecen como perfectamente factibles, esto puede significar una revolución en nuestro campo ante una demanda de una magnitud que excede nuestras capacidades.

Entre nuestros contactos no tradicionales, estamos trabajando también con Emiratos Árabes y, con la inestimable ayuda del personal diplomático argentino, nos encontramos preparando un desembarco en el sudeste asiático a través de Vietnam y Hong Kong.

El otro sector en el que esperamos una verdadera explosión productiva es en el minero. En el famoso informe Frazer –elaborado anualmente en Toronto-, la provincia de Salta aparece como la región mejor posicionada de Argentina y una de las mejores de América. Por ello nuestras expectativas en inversiones son muy concretas y ya están en marcha desembolsos para la explotación de litio. El proyecto de mayor magnitud en Argentina es el de cobre de Taca Taca –que debe su nombre a que se encuentra en las inmediaciones de la estación ferroviaria de esa denominación-.

Esta circunstancia me obliga a mencionar el ramal ferroviario C14 que une Salta con Antofagasta y los puertos de aguas profundas del norte de Chile, que hoy está

funcionando y que va a ser la salida natural de la producción minera de todo el norte argentino y que además visualizamos como la forma menos onerosa de llegar con nuestra producción a toda la costa oeste de América.

Seguramente durante mucho tiempo y por un problema de logística, volumen y flota marítima la mayor parte de nuestra producción gruesa seguirá saliendo por los puertos del Atlántico, pero para nuestras economías regionales y la producción minera amén de los encadenamientos productivos, el norte de Chile y los puertos del Pacífico son una salida irremplazable.



LA IMPORTANCIA DE LA DIPLOMACIA PARLAMENTARIA EN UN MUNDO COMPLEJO: CONTRIBUCIONES EN LA CUESTIÓN DE LOS HIELOS CONTINENTALES CON CHILE

*Rubén Giustiniani**

Introducción

La diplomacia es un instrumento de generación de acuerdos y construcción de lazos entre los Estados a partir de la cooperación entre los mismos. En un mundo globalizado, que trajo aparejados numerosos procesos de reorganización territorial, como la descentralización, la regionalización, y también nuevas formas de organización social –organizaciones no gubernamentales (ONG's) movimientos sociales-, la diplomacia aparece como un elemento fundamental de integración, a partir de nuevos procesos de internacionalización de la política a escala global. En este sentido, a partir del incremento de la importancia de organizaciones como las Naciones Unidas (ONU) en el plano internacional, y la incidencia que comienzan a tener los consejos internacionales respecto de los Estados, la diplomacia se vuelve fundamental. Al respecto, es importante señalar

*Diputado Provincial de la provincia de Santa Fe y ex-miembro de la Comisión de Relaciones Exteriores del Congreso de la República Argentina.

la relevancia que comienzan a tener los tratados y convenciones internacionales que fijan pautas entre los diferentes Estados, y el compromiso de cumplimiento de ellas por parte de los mismos.

Es en este contexto en el cual hablamos de procesos de complejización de las relaciones entre los Estados a escalas diferentes, que tienen como consecuencia directa, a su vez, la proliferación de la diplomacia en sus múltiples variantes complementarias. La misma, toma numerosas expresiones que exceden los organismos clásicos que atendían la cuestión con anterioridad, es decir, las cancillerías y embajadas de los diferentes Estados. La diplomacia parlamentaria es una de estas variantes fundamentales que surgen en este contexto globalizado.

Al respecto, podemos señalar también que las relaciones diplomáticas del Ejecutivo pasan a ser contrapuestas por otros numerosos canales de diálogo dentro de los Estados. En este sentido, se inserta la tarea legislativa en la política internacional y en las relaciones internacionales como un componente fundamental para la negociación entre los Estados, representando una gran fuente de legitimidad de los acuerdos establecidos entre los países, puesto que residen en el consenso.

La diplomacia parlamentaria también es fundamental respecto de los límites que puede imponer a los gobiernos en materia de política internacional. En nuestro país podemos citar el caso de 'la Poligonal' impulsado por el Ejecutivo ante el conflicto por la delimitación del territorio entre Argentina y Chile, que no contó con los consensos necesarios y sobre el cual los legisladores de nuestro país decidieron intervenir. Esta atribución fundamental de las instituciones parlamentarias se ve reflejada en su capacidad de aprobar tratados y convenios internacionales como un complemento de la diplomacia presidencial.

Otro fenómeno político que se desarrolla en la política internacional tiene que ver con la organización y participación de los legisladores y legisladoras en foros internacionales en relación a una determinada temática con relevancia regional y/o global. Esto también se repite de forma más general y recurrente respecto de algunos países que tienen como objetivo el trabajo conjunto respecto de una misma visión de desarrollo e integración regional, como por ejemplo en organismos como el Parlamento del Mercado Común del Sur (PARLASUR), el cual integra nuestro país. Estas instituciones se crean con el objetivo de mantener relaciones estables de cooperación.

El fomento de las relaciones amenas entre los países a partir del desarrollo de la diplomacia en sus diversas variantes tiene relación directa con los múltiples

conflictos bélicos que han sucedido con anterioridad y, por lo tanto, con los objetivos que la comunidad internacional se propuso para este siglo. La búsqueda del fortalecimiento de la democracia, la libertad, la paz, entre otros valores, han significado que los países se propongan estrategias de acción y un compromiso de trabajo conjunto, y por ende la sanción y presión internacional ante el detrimento de dichos valores.

Nuestro país ha avanzado notablemente en materia de diplomacia parlamentaria a través de la negociación a partir de diferentes conflictos de intereses que han surgido con otros países. Uno de los casos recientes que denota lo señalado, es aquel en el cual se buscó la resolución pacífica del conflicto con Chile por los Hielos Continentales.

La diplomacia parlamentaria como mecanismo de solución pacífica de conflictos

El 2 de agosto de 1991 los presidentes de Argentina –Carlos Menem- y Chile –Patricio Aylwin- suscribieron un Acuerdo por el cual, ambos países resolvieron veintidós de los veinticuatro conflictos limítrofes existentes al momento. Uno de los restantes, en relación a la Laguna del Desierto, se sometió a arbitraje, el cual decidió en favor de la posición de Argentina. En relación al último conflicto limítrofe, Hielos Continentales, se acordó el trazado de una línea poligonal que difería del principio de las altas cumbres establecido en los tratados preexistentes suscriptos por ambos países.

El Acuerdo se denominó ‘la Poligonal’ y fue remitido al Congreso el 27 de febrero de 1992 para ser tratado durante las sesiones extraordinarias del período anterior. Sin embargo, no fue aprobado por ninguno de los dos parlamentos, por lo que ambos ejecutivos se vieron obligados a suscribir un Protocolo Adicional aclaratorio que impulsara la aprobación del Acuerdo.

Estévez Boero, retomando las enseñanzas de Norberto Bobbio, diferenciaba entre legalidad y legitimidad. Definiendo a la legalidad como “el principio de acuerdo con el cual todos los órganos del Estado (...) se consideran que actúan dentro del ámbito de las leyes” y a la legitimidad como la “existencia de un grado de consenso en una parte relevante de la población”, afirmaba que “la legalidad no siempre alcanza” y que en caso de que la decisión que deba tomarse sea trascendente para la Nación, la legalidad debe estar acompañada de la legitimidad.

La Poligonal fue un acuerdo sin consenso y sin consulta, lo que lo tornó, aunque legal, ilegítimo, condenándolo al fracaso. Esta situación fue la que dio lugar a uno de los casos más importantes de diplomacia parlamentaria en nuestro país.

Los diputados nacionales Guillermo Estévez Boero (Partido Socialista), Fernando Maurette (Partido Justicialista) y Marcelo Stubrin (Unión Cívica Radical) intentaron avanzar hacia la solución del conflicto teniendo en miras, según las palabras de Estévez Boero, tres objetivos: “En primer lugar, respetar los intereses de nuestro país; en segundo lugar, aplicar los principios de los tratados fundamentales y finalmente, arribar a una conclusión que fuese aceptable para la opinión pública de ambos países”.

La diplomacia parlamentaria se propone como un mecanismo que permee de legitimidad, es decir, de consenso social, la resolución de un diferendo entre dos Estados. Esta legitimidad no se reduce al carácter representativo de los legisladores, sino que se buscó también en la articulación entre la política y la ciencia mediante la consulta a científicos y técnicos, entre ellos Bruno Ferrari Bono y Luis María Miró.

Como resultado, el 24 de junio de 1998 se aprobó por unanimidad un dictamen de las comisiones de Relaciones Exteriores y Defensa mediante el cual se solicitó al Poder Ejecutivo el retiro del Acuerdo suscrito en 1991 y del Protocolo Adicional de 1996, y que impulse un nuevo acuerdo con Chile que respete la aplicación de los principios jurídicos contenidos en los tratados vigentes que rigen la delimitación entre ambos Estados.

El martes 13 de julio de 1999 el diario La Nación publicó una notada titulada: “Novedoso: el Congreso interviene para destrabar negociaciones internacionales en ayuda de la Cancillería, como los casos de hielos continentales y de las Malvinas”. Y en la primera oración de la nota agregaba: “La llaman diplomacia parlamentaria”. Los medios de comunicación argentinos caracterizaron a la experiencia en los hielos continentales como ‘paradigmática’, al poner fin a ocho años de ‘parálisis legislativa’ y lograr la aprobación del acuerdo por parte de los congresos argentino y chileno.

El diario La Nación se refirió al concepto de diplomacia parlamentaria como “relativamente novedoso en el mundo” y resaltó sus singularidades más notables. La primera característica significativa de la diplomacia parlamentaria consiste en otorgar una mayor flexibilidad a los debates, ya que las opiniones entre parlamentarios no comprometen la política oficial del Estado al que representan y se desvinculan de la rigidez que exige el lenguaje diplomático.

La segunda característica se corresponde con el concepto de legitimidad esbozado con anterioridad: este mecanismo de solución de conflictos otorga la posibilidad de que los partidos minoritarios participen en las negociaciones, lo que permite arribar a un acuerdo con mayor consenso político y social.

La diplomacia parlamentaria como instrumento de integración regional

Guillermo Estévez Boero resaltaba la importancia de trabajar en la consolidación de la integración regional en un mundo globalizado o, como él solía decirle, un 'mundo multipolar'. Retomando el pensamiento de Alfredo Palacios, que sostenía que “debemos establecer una vinculación entre los pueblos latinoamericanos creando una nueva conciencia nacional, ennobleciendo, ampliando, superando nuestro patriotismo para hacerlo continental”, Guillermo consideraba a la diplomacia parlamentaria como una herramienta mediante la cual el legislador asume un rol preponderante en esta vinculación con los países vecinos.

Afirmó que “la idea de establecer un nuevo orden internacional y social en forma unilateral, mediante decisiones exclusivamente nacionales y/o personales, se ha constituido en una alternativa de muy bajo poder de credibilidad” y que “el camino de la integración regional, del accionar conjunto aparece como la alternativa válida para la supervivencia y el crecimiento, para una mejor inserción de la región en el sistema internacional y para un fortalecimiento de la soberanía real de los países periféricos”.

Destacó, a su vez, que integrarse a este mundo globalizado no significa adherir incondicionalmente al mercado internacional: la integración supone una “decisión política” que debe estar convalidada por mecanismos democráticos que garanticen la participación de todos los sectores políticos y sociales tanto en la toma de la decisión como en el contenido de la decisión: “quién integrarse, cómo integrarse y para qué integrarse”.

En este sentido, Estévez Boero veía como negativo que los parlamentos no tengan ninguna influencia en las decisiones, salvo mediante consultas no vinculantes, y denunciaba el fuerte presidencialismo que caracterizaba a nuestro país. “El protagonismo excluyente de los actores ejecutivos en la orientación del proceso, exhibe un déficit democrático que corroe progresivamente su necesaria legitimación”. Una forma de saldar este déficit en la democracia argentina era alentar “la participación de representantes políticos, sociales, sectoriales y de la

sociedad civil, como los partidos políticos, las universidades, las ONG's, las [sic] Pequeñas y Medianas Empresas (Pymes), los sindicatos, etc.”

Reflexiones finales

El siglo XXI alumbró la posibilidad de constituir una paz mundial duradera después de la finalización de un siglo que, con sus guerras mundiales y sus dictaduras, llevó a la muerte de más de doscientos millones de personas producidas por la acción humana, haciendo realidad la sentencia de Hegel: “La historia de la humanidad ha sido un inmenso matadero”.

Vemos hoy la amenaza cierta de nuevos y mayores conflictos que se suman a los ya existentes, y el ruido ensordecedor de los tambores de guerra crece día a día. En este contexto, la diplomacia parlamentaria representa un pilar fundamental de construcción de relaciones entre los Estados en su misión por fortalecer la paz, la integración regional, la cooperación y la valoración de la calidad democrática. Resulta así fundamental la labor legislativa para el intercambio de ideas entre los/as legisladores/as, y para la búsqueda de soluciones de forma conjunta entre los Estados, ante el conflicto de intereses.

ARGENTINA-CHILE / CHILE-ARGENTINA

Agendas compartidas y construcción de una alianza estratégica

Autores:

Colacrai, Miryam

Durán, Roberto

Giustiniani, Rubén

Lechini, Gladys

López Arias, Marcelo

Lorenzini, María Elena

Portales, Carlos

Ross, César

Taiana, Jorge

Valenzuela Van Treek, Esteban



FACULTAD DE CIENCIA POLÍTICA
Y RELACIONES INTERNACIONALES
UNIVERSIDAD NACIONAL DE ROSARIO



Centro de Estudios en Relaciones
Internacionales de Rosario

MAestrÍA EN INTEGRACIÓN Y
COOPERACIÓN INTERNACIONAL