

RASGOS DISTINTIVOS DE LA RELACIÓN ARGENTINO- CHILENA Y SUS CONTRASTES CON LOS PARES DE VÍNCULOS CHILE-PERÚ Y CHILE-BOLIVIA. INCIDENCIA DE LA DIMENSIÓN SUBNACIONAL ¹

***DISTINCTIVE FEATURES OF THE ARGENTINIAN-CHILEAN
RELATIONSHIP AND ITS CONTRASTS WITH THE TIES CHILE-PERU AND
CHILE-BOLIVIA. INCIDENCE OF THE SUBNATIONAL DIMENSION.***

Miryam Colacrai²

Universidad Nacional del Rosario, Argentina

RESUMEN

La relación argentino-chilena, experimentó un salto cualitativo en los años 90 multiplicándose sus vínculos a nivel macro y con un fuerte aporte de actores gubernamentales no centrales (AGNC).

La existencia de un “marco democrático” ha sido condición necesaria para que ese proceso pudiera darse, aunque no lo consideramos suficiente en sí mismo. Su “continuidad, sustentabilidad y profundización” se fue construyendo a partir de un acuerdo político a nivel estatal, acompañándolo con una institucionalización que resultó de procesos top-down; bottom-up, con protagonismo de actores subnacionales.

A partir de esas consideraciones, analizaremos las diferencias y contrastes que muestra la relación de Argentina- Chile-, con el par de relaciones de Chile con Bolivia y Perú. Asimismo, consideraremos cómo los procesos de vinculación subnacional -que en el caso argentino-chileno son altamente positivos- pueden verse dificultados o impedidos en la medida que existe desconfianza mutua y relaciones tensas en los otros casos.

¹ Artículo recibido el 02 de octubre de 2019 y aprobado el 04 de noviembre de 2019.

² Investigadora principal del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET, Argentina). Profesora Titular de Teoría de las Relaciones Internacionales en la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales y Directora de la Maestría en Integración y Cooperación Internacional en la Universidad Nacional De Rosario (UNR)

PALABRAS CLAVE: Relación bilateral Argentina-Chile, relación bilateral Chile-Bolivia, relación bilateral Chile-Perú; paradiplomacia, actores subnacionales.

ABSTRACT

The argentinian-chilean relationship experienced a qualitative leap in the 90's, multiplying its links in a macro level and a strong contribution of non-central governmental actors (NCGA).

The existence of a “democratic framework” has been a necessary condition for this process to develop, although it is not considered sufficient for itself. Its “continuity, sustainability and deepening” was built from a political agreement at a state level, joined with an institutionalization that resulted from top-down; bottom-up processes with a main role of subnational actors.

From these considerations, we will analyze the differences and contrasts that show the relationship between Argentina and Chile, with the pair of relations of Chile with Bolivia and Peru. Likewise, we will consider how processes of subnational ties- that in the argentinian-chilean case are highly positive- may be hampered or prevented to the extent that there is mutual distrust and tensions in other cases.

KEYWORDS: Bilateral relation Argentina-Chile, bilateral relation Chile-Bolivia, bilateral relation Chile-Perú; paradiplomacy, subnational actors.

SUMARIO: INTRODUCCIÓN I. LA CONSTRUCCIÓN DE LA RELACIÓN ARGENTINA-CHILE EN DEMOCRACIA: UN CAMINO EN DIRECCIÓN A LA PROFUNDIZACIÓN DEL VÍNCULO. I.1. La década de los noventa: un contexto favorecedor para las “relaciones maduras” entre Argentina y Chile. Continuidades. II. REFLEXIONES A PARTIR DE LA CONTRASTACIÓN DE LOS HITOS OFRECIDOS EN LA LÍNEA DE TIEMPO COMPLEJA SOBRE LOS PARES DE RELACIONES ARGENTINA/CHILE Y CHILE/BOLIVIA; CHILE/PERÚ. III. EL COMPONENTE SUBNACIONAL: SU INCIDENCIA EN RELACIONES “NORMALES” Y EN ESCENARIOS DE DISCORDIA. III.1. Alianza Aymara. III.2. ZICOSUR. COMENTARIOS FINALES. BIBLIOGRAFÍA

* * *

INTRODUCCIÓN

La relación argentino-chilena evidenció un salto cualitativo en la década del noventa, generando una dinámica de búsqueda permanente de “normalización” en el vínculo y, progresivamente, fue emergiendo como en una experiencia exitosa de cooperación en un amplio espectro. Se han multiplicado sus relaciones representadas por el más alto nivel gubernamental, complementadas y, en algunos casos, estimuladas por otros niveles gubernamentales de carácter subestatal.

Puede afirmarse que las cuestiones de Defensa y Seguridad han ocupado un lugar relevante en el camino hacia la cooperación y en un eje distintivo del vínculo en constante reafirmación y profundización. El inicio en los años noventa de esta “nueva política” tuvo como fundamento, del lado argentino la fuerte apuesta a una relación preferencial con Chile y, del lado chileno, la readmisión del país en el escenario internacional y cierta selectividad en el despliegue de las relaciones vecinales.

Las agendas acordadas entre ambas partes y los pasos que se fueron dando para concretarlas, son un “ejemplo de cooperación institucionalizada y de resolución de problemas sustantivos en ámbitos que podían involucrar a las instituciones armadas”, como ha sostenido Rojas Aravena³

Otras reflexiones que se pronuncian en un sentido similar, son las manifestadas por Aranibar Quiroga⁴ quien reconoce el mejoramiento sustantivo de la relación de Chile con Argentina y subraya la alteración sustancial de la misma, para lo cual “era obvia la necesidad de superar disputas limítrofes que tradicionalmente causaban tensiones en la relaciones bilaterales, que casi llevaron a los dos países al borde de una guerra”.

Por su parte, Fuentes Lazo afirma “Chile y la Argentina tienen hoy una muy buena relación, posiblemente la más profunda, intensa y variada entre todos los países de la región sudamericana”. En ninguna relación bilateral de Chile se expresaron de

³ ROJAS ARAVENA, F., “Las medidas de Confianza Mutua y de Seguridad: perspectivas desde Chile”, Revista FASOC, Santiago (Chile), 2002, Año 17, n°1, p.22

⁴ ARANIBAR QUIROGA, A. “Memoria corta de un antiguo diferendo”. Nueva Sociedad, Buenos Aires, 2004, n°190, pp.6-14.

manera más nítida las realidades de interdependencia que en la vinculación con la Argentina⁵.

Otra reflexión interesante es la que ofrecen Manzano Iturra & Jimenez Cabrera quienes ponen el acento en que “las partes reformularon aspectos esenciales de la imaginación geopolítica para poder desterritorializar y espacializar su relación sobre la base de un discurso geopolítico orientado a conducir la construcción de un sistema binacional autónomo”⁶. Asimismo, aparecen observaciones como las de Villar para quien la Argentina (en la relación con Chile) “era el mayor desafío y complejidad vecinal”⁷ y Garay quien visualiza relaciones crecientemente cooperativas al “este” (es decir, la Argentina) y marcadamente “complejas” al norte (Bolivia y Perú)⁸.

A partir de estas consideraciones- en tanto reflexiones significativas, aunque no únicas- intentamos darle contenido a las expresiones que se emplean para caracterizar como “excepcionales” en sentido positivo, a las relaciones entre Argentina y Chile en el contexto de relaciones sudamericanas que no califican del mismo modo. Ello a su vez, genera una serie de interrogantes respecto de las diferencias que plantean las relaciones de Chile con sus otros vecinos, Bolivia y Perú. Precisamente, con esa dirección son puestas en “contraste o espejo” con la Argentina.

El primer propósito de este trabajo es reseñar – partiendo en los años noventa- los grandes eventos de las relaciones bilaterales de los pares de países señalados anteriormente⁹. La atención estará puesta fundamentalmente en la variable política, marcando en esa trayectoria las cuestiones puntuales que, en cada macro-relación, denotan aspectos positivos y actitudes cooperativas, oponibles a aquellas circunstancias en las que se producen tensiones, divergencias y conflictos de diversa magnitud.

⁵ FUENTES LAZO, O., “Chile y la Argentina: una relación especial” en Mario Artaza; Paz Millet, *Nuestros vecinos*, RIL Editores, Santiago (Chile), 2007, p.52

⁶ MANZANO ITURRA, K., JIMENEZ CABRERA, D. “El papel geopolítico de la Corte Internacional de Justicia en América del Sur”, *Revista Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad*, n11 (2) , Bogota, Colombia, 2016, p.190

⁷ VILLAR, A. (2006). “Chile y sus vecinos: una integración compleja”, en Funk, R. (ed.), *El Gobierno de Ricardo Lagos. La nueva vía chilena hacia el socialismo*. Chile: Universidad Diego Portales, 2006, p.130.

⁸ GARAY VERA, C., “Buscando la certidumbre. Chile, su seguridad y sus vecinos”. UNISCI Discussion Papers, Madrid, 2009, n° 21, p.46

⁹ Para ello, hemos elaborado una línea de tiempo compleja, que se presenta en modo infografía más adelante. Debo agradecer la colaboración técnica del Lic. Ezequiel Viceconte y de Verónica Bruno, ambos de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario.

Perfiladas dichas relaciones, se inquirirá acerca de las características y el devenir que tiene cada una de ellas y cómo impactan en los diferentes esquemas de vinculación a escala subnacional (contactos regionales, entre Gobiernos No Centrales y otros actores locales) ya favoreciéndolos, retardándolos o poniéndolos bajo cuestionamiento.

Finalmente, se ofrecerán algunas reflexiones y se dejarán planteadas inquietudes para continuar observando en profundidad la evolución pueden darse en los vínculos bilaterales, en términos de continuidad, reorientación y ajustes acorde con las modalidades y objetivos que puedan imprimirle a sus políticas exteriores los líderes en cada país.

I. LA CONSTRUCCIÓN DE LA RELACIÓN ARGENTINA-CHILE EN DEMOCRACIA: UN CAMINO EN DIRECCIÓN A LA PROFUNDIZACIÓN DEL VÍNCULO.

En la década de los noventa, 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. De ese modo, la percepción de amenazas de carácter vecinal, disminuyó hasta prácticamente hacerse nula. El discurso de ambos países fue mutando hacia una nueva configuración de ideas y expresiones acerca del otro, con lo cual se fue desdibujando aquella visión preexistente de virtual amenaza.

Paulatinamente el trabajo negociador expresado en reuniones entre Cancillerías y Ministerios de Defensa y el diseño de algunas políticas consistentes con el avance de las Medidas de Confianza Mutua (MCM), pavimentó el camino hacia un alto grado de transparencia, como por ejemplo la producción y publicación de libros de defensa nacionales donde —ya con nuevas miradas— se definían los ámbitos de acción y las principales orientaciones de la política de defensa y del uso de la fuerza. Por su parte, la formalización y la ejecución sistemática de medidas de confianza mutua de carácter militar, propiciaron un mayor nivel de conocimiento y generaron mejores condiciones para el desarrollo de la confianza.

Este amplio abanico de agentes gubernamentales, entidades políticas subestatales y locales y los diferentes espacios de vinculación transgubernamental, se han vuelto particularmente relevantes a la hora de estudiar las relaciones bilaterales entre Argentina y Chile y han dotado a la frontera de una dinámica singular.

Aquella visión de favorecer el intercambio y la idea de "vecindad" que quedó plasmada tímidamente en el acuerdo de 1984 (Tratado de Paz y Amistad de 1984), se concretó con una primera experiencia: 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— creció hasta los ocho con que cuenta actualmente.

Es importante aclarar que, a diferencia de lo que ocurre con otros países de América del Sur, donde muchas veces la "frontera" entre dos países pasa casi inadvertida porque no existe un accidente geográfico que los separe (en algún caso la separación entre dos países es simplemente una avenida en un centro urbano) en el caso que nos ocupa, se tiene la barrera de la Cordillera de los Andes. Por ello, el trabajo relativo a los pasos de frontera y su agilización se ha convertido en una prioridad. De los 75 pasos fronterizos con los que cuenta Chile, no todos se encuentran en funcionamiento, por lo cual, desde provincias, regiones y localidades se solicita permanentemente prestarles la debida atención para hacerlos operativos.

Podría caracterizarse esta relación bilateral como una continua búsqueda de profundización de la relación y de institucionalización de la misma, a partir de la creación de diversos canales que favorecen el intercambio de información y coordinación de los objetivos e intereses. La instrumentación de ello se da a través de Comisiones y Grupos de Trabajo Binacionales, del Sistema Permanente de Consultas Políticas de Alto Nivel, de la Comisión Parlamentaria Conjunta, de un renovado sistema de consultas entre las Cancillerías y de relaciones entre gobiernos no centrales y regiones, entre otros. A su vez, las Cumbres Presidenciales constituyen una instancia de concertación de innegable relevancia para el afianzamiento de la relación bilateral.

Como caracterización general es posible considerar que los pasos hacia la consolidación de la relación, se fueron dando anclados en la política y con un criterio pragmático.

I.1. La década de los noventa: un contexto favorecedor para las “relaciones maduras” entre Argentina y Chile.

Un rasgo predominante en las agendas de política exterior regional de los años 90 en los países latinoamericanos fue la pre-eminencia, casi hegemónica podría decirse, de las relaciones vecinales y las cuestiones asociadas a ellas. Para Flishfich “en el caso de Chile esa característica permanente tendió a matizarse por la presencia de un conjunto de otros factores, como la emergencia de temas multilaterales, de acentos en las relaciones comerciales internacionales y políticas hacia países y bloques fuera de Sudamérica más que por la relevancia otorgada a una política sudamericana”¹⁰.

Para Chile, la política de los noventa significó, entre otras cosas, poder llevar adelante una política vecinal legalista. El reconocido internacionalista chileno, Alberto Van Klaveren, reconoce que a inicios del período democrático se comenzó a hablar de la necesidad de contar con una “política vecinal efectiva” que apuntara a la superación de antiguas cuestiones limítrofes pendientes. También se consideraba necesario buscar un *modus vivendi* con una estrategia que permitiera abordar de manera eficiente las llamadas “dos agendas”, la histórica- conflictiva, nutrida de desconfianza, y la de futuro, positiva y abierta a nuevos temas¹¹. En líneas generales coinciden con estas apreciaciones, las realizadas por Wilhelmy y Durán en el sentido de que se apuntaba a aminorar los frentes de vulnerabilidad percibidos en el entorno y de identificar e intentar resolver los problemas pendientes¹².

Lo cierto es que no todos los países del “vecindario” recibieron igual trato por parte de Chile. En ese contexto, y como hemos sostenido en otros trabajos, la relación con Argentina emerge como un caso de significativo mejoramiento de los vínculos bilaterales y de construcción de pasos institucionales para desembocar en una “interdependencia ordenada” (Colacrai, 2010 y 2016).

La década del noventa, que exhibe una decidida superación de los diferendos limítrofes pendientes, desembocó en la década siguiente en una cooperación impensada entre los dos países, donde la agenda militar ocupa un rol muy relevante. Quizá el

¹⁰ FLISFISCH, A. “La política exterior chilena y América del Sur”. *Estudios Internacionales* 168, Santiago (Chile), 2001, p.116.

¹¹ VAN KLAVEREN, A., “La política exterior de Chile durante los gobiernos de la Concertación (1990-2010)”. *Estudios Internacionales* 169, Santiago (Chile), 2011, pp.157.

¹² DURÁN, R., y WILHELMY, M. “Los principales rasgos de la política exterior chilena entre 1973 y el 2000”. *Revista de Ciencia Política*, n° 23, Santiago (Chile), 2003, pp.275.

ejemplo más significativo a señalar sea el relativo a la creación del Centro Conjunto para Operaciones de Paz (CECOPAC) en 2002, avance superlativo en un núcleo duro de la agenda militar.

Por su parte en el plano político-institucional, la firma del Tratado de Maipú (2009) por las presidentas Michele Bachelet y Cristina Fernandez, expresó con rigurosidad lo realizado hasta el momento y se instituyó como la “Hoja de ruta” de lo que se consideraba necesario profundizar y sostener como políticas de estado, para el mediano y largo plazo. (Colacrai, 2012). Dicho Tratado, complementario al Tratado de Paz y Amistad de 1984, pudo dar visibilidad al progreso alcanzado en las relaciones bilaterales y los logros obtenidos en todas las áreas de interés común.

En dos siglos de historia independiente, ambos países -unidos en origen y por la segunda frontera más larga del mundo- consiguieron fortalecer sus vínculos y lograron superar las diferencias, dando paso a un proceso de integración profunda.

Visualicemos en la siguiente línea de tiempo compleja, el derrotero de las relaciones de los actores de este estudio, a partir de la década de los noventa.

II. REFLEXIONES A PARTIR DE LA CONTRASTACIÓN DE LOS HITOS OFRECIDOS EN LA LÍNEA DE TIEMPO COMPLEJA SOBRE LOS PARES DE RELACIONES ARGENTINA/CHILE Y CHILE/BOLIVIA; CHILE/PERÚ.

Como dato llamativo y para poner la atención en el resto de las relaciones sudamericanas, es importante tomar en cuenta – como contraste fuerte- que mientras Chile renueva con Argentina el compromiso para avanzar en mayor niveles de integración, en virtud del Tratado de Maipú (2009), con sus otros vecinos, Perú y Bolivia, las circunstancias son de “judicialización de las disputas” en áreas marítimas y territoriales que se llevaron adelante por medio de sendas presentaciones que dichos estados pusieron contra Chile ante la Corte Internacional de Justicia (CIJ). Aparentemente y, remitiéndonos a lo sucedido, parecían constituirse en la única vía posible para dirimir controversias.

Otra consideración relevante en este ejercicio de contrastación es que, mientras que la relación de Chile con Argentina fluyó con regularidad desde los noventa, cuando ambos transitan gobiernos democráticos -de allí que hablemos de relación “normal” - los cambios de gobierno en Chile, Perú y Bolivia han ocasionado discursos y acciones que, por momentos parecieron estimular entre ellos buenas relaciones vecinales y en otras circunstancias alentaron “brotes de nacionalismo” con impacto negativo y crecimiento de la desconfianza.

Si se hace un mínimo recorrido histórico, tomando algunas décadas previas al punto de partida de la línea de tiempo ofrecida anteriormente, emerge rápidamente y con claridad que las relaciones vecinales de Bolivia y Chile pueden caracterizarse como de las más conflictivas del subcontinente. Tan sólo en 15 de los últimos 50 años ambos gobiernos han mantenido relaciones diplomáticas, de hecho no las tienen desde 1978. Periódicamente campañas nacionalistas crean en La Paz y Santiago climas de tensión y agresividad.

Por su parte, las relaciones de Chile con Perú han estado jalonadas por etapas de mayor cercanía, búsqueda de cooperación, de elaboración de una serie de medidas de confianza mutua que se diluyen, posteriormente, frente a la reaparición de situaciones que alimentan el “círculo vicioso de la desconfianza”. En ambos casos, el fantasma de la

Guerra del Pacífico y sus consecuencias, está en la base de los síntomas señalados, aunque deben sumarse cuestiones posteriores de la agenda política, económica y estratégica que aumentan los desencuentros.

Podría decirse que el Siglo XXI y, particularmente, el último decenio encuentra a estos países sumidos en una situación de creciente conflictividad- en sentido amplio, no precisamente bélico- donde se suman situaciones y discursos que renuevan el desacuerdo y aumentan las percepciones de desconfianza.

Como sostiene Fernández Saavedra (2007) ¹³emergen dos problemas críticos: uno el de Bolivia, de carácter abiertamente político; otro, el de Perú, de naturaleza jurídica, con trasfondo político. La mediterraneidad del primero y las delimitaciones marítimas entre Perú y Chile, dan a ambas relaciones bilaterales (Chile-Bolivia); (Chile-Perú) un fuerte sesgo territorialista.

De todo ello se infiere claramente, que la existencia de cuestiones de soberanía y seguridad del estado no quedan subsumidas ni anuladas por la preeminencia que tiene el modelo de inserción internacional de Chile, concebido a imagen del Estado comercialista, para emplear el término acuñado por Richard Rosecrance (Colacrai, 2008). Es decir, las cuestiones territoriales no han perdido relevancia.

III. EL COMPONENTE SUBNACIONAL: SU INCIDENCIA EN RELACIONES “NORMALES” Y EN ESCENARIOS DE DISCORDIA

La relación bilateral argentino-chilena se retroalimenta entre los vínculos desarrollados a diferentes escalas, desde el nivel presidencial hasta los actores gubernamentales no centrales-GNC- (provincias argentinas-regiones chilenas) pudiendo, también, contemplar dentro de ese grupo a los gobiernos locales (ciudades).

Como reflexionábamos en apartados anteriores, 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

¹³ FERNANDEZ SAAVEDRA, G. “Una mirada a las relaciones Bolivia, Chile, Perú” en Mario Artaza; Paz Millet, *Nuestros vecinos*, RIL Editores, Santiago (Chile), 2007, pp.160

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, el amplio espectro del “transgubernamentalismo” y de las relaciones a escala subnacional ha mostrado dinamismo y continuidad, más allá de los cambios de gobierno.

Por el contrario, observamos que las relaciones, “distantes”, con diferendos sin resolver y ancladas en la variable territorial entre los dos pares de vínculos (Chile-Bolivia; Chile-Perú) ha impactado negativamente a escala subnacional. Esta situación es objeto de reflexión por la academia, aunque existen diferentes interpretaciones y propuestas diversas para apuntar a su solución. Incluso, hay posiciones encontradas sobre la consideración de lo subnacional en escenarios en conflicto.

Con una mirada que combina lo político y lo académico Maira sostiene que “un proceso de integración en el plano regional o subregional se va facilitando si los componentes subnacionales de ese bloque inician programas efectivos de acercamiento y coordinación” Pero, advierte, que este mismo proceso de vinculación gradual puede verse influido de manera negativa por las características que tiene la relación política bilateral a nivel de Estados¹⁴ En consonancia con nuestras conjeturas en este trabajo, afirma que no estima que se produzcan buenos entendimientos transfronterizos en períodos de tensión o mala relación entre gobiernos de dos países vecinos. En todos aquellos casos en que hay asuntos de delimitación pendientes, prevalece una lógica de seguridad que resulta incompatible con la cooperación y el entendimiento de las sociedades civiles ubicadas cerca de la frontera.

Una perspectiva diferente, adopta Bernal Meza para quien “la paradiplomacia” y las posibilidades de un estado “plurinacional” boliviano pueden favorecer acercamientos ya que estimularían las autonomías. Considera que el Caso del Estado Plurinacional de Bolivia podría ser en el futuro el ejemplo de una paradiplomacia de

¹⁴ MAIRA, L. (ed) *La política Internacional Subnacional en América Latina*. Ed.Libros del Zorzal, Buenos Aires, 2010, p.21.

actores no estatales aplicada a la “alta política”¹⁵ (recuérdese que, entre otros temas, la alta política implica temas de seguridad y cuestiones territoriales)

Un poco menos optimistas parecen los argumentos que presenta Maristella Svampa quien se refiere a la retracción que han tenido los movimientos sociales en términos de poder e influencia. Esta situación va de la mano de la instalación, en la última década, de presidencialismos con liderazgos muy fuertes en Sudamérica¹⁶.

En el caso de Bolivia, se dictó la Ley 699 de 2015, en cuyo art.1 establece que se regula el ejercicio del relacionamiento internacional de las entidades territoriales autónomas, en sujeción a la competencia compartida con el nivel central del Estado, establecida en el numeral 5 del Parágrafo I del Artículo 299 de la Constitución Política del Estado”. Claramente, se trata de un ejemplo de los flujos y reflujos que se producen en los Estados nacionales y que marcan una constante tensión entre procesos de centralización y de autonomización.

Diversas estrategias de seguridad fronteriza, adoptadas por los estados centrales, dejan entrever que las problemáticas propias de la agenda tradicional de seguridad se entrecruzan con agendas que incluyen las denominadas nuevas amenazas. Y, dado el caso, cuando los países fronterizos tienen disputas territoriales o fuertes controversias, pueden ser éstas el instrumento para evitar acercamientos subnacionales, de etnias o grupos con intereses similares que traspasan fronteras.

En 2011 el gobierno chileno anunció el establecimiento del programa “Plan Frontera Norte” como estrategia de seguridad fronteriza con el propósito de combatir el narcotráfico, contrabando y otros flujos ilícitos en las regiones de Arica y Paranicota, Tarapacá y Antofagasta. Como refiere García Pinzón, “la naturaleza intermística de problemáticas como el narcotráfico y la necesidad de emprender medidas conjuntas ha resultado en una situación paradójica en la que, por un lado, la nueva agenda genera incentivos de acercamiento y coordinación a pesar de las disputas territoriales latentes, mientras que por la otra parte, debido a la visión de desconfianza frente al otro que caracteriza la relación de Perú y Bolivia con Chile y las asimetrías en términos de

¹⁵ BERNAL MEZA, R. “Paradiplomacia y regionalismo en situación de relaciones políticas en conflicto: el caso de Chile y Bolivia”. *Revista de Ciencia Política*, Vol.35. n°3, Santiago(Chile), 2015, p.606

¹⁶ SVAMPA, Maristela, *Debates latinoamericanos: Indianismo, desarrollo, dependencia y populismo*. Editorial Edhasa, Buenos Aires, 2016

políticas y capacidad institucional, ha traído consigo nuevos espacios de desencuentro entre los tres países”¹⁷

Nos proponemos ahora ilustrar diversas experiencias que se han dado en las últimas décadas y que registran avances y retrocesos en los vínculos (o la fluidez de los mismos) en el nivel subnacional en espacios multi y trinacionales. En este caso, resultan ejemplos paradigmáticos la Alianza Estratégica Aymara y ZICOSUR (Zona de Integración del Centro Oeste Sudamericano). Ellos expresan diversos modos de interrelación donde están involucradas las sociedades en espacios trinacionales. En el primer caso la “comunidad Aymara”¹⁸, en el segundo caso, una organización público-privadas que nuclea regiones de Chile, Bolivia, Perú y Paraguay.

III.1. Alianza Estratégica Aymaras Sin Fronteras



Esta organización, formada en 2001, que reivindica su unidad cultural y desea visibilizar al movimiento indígena recuperando su capital histórico tiene una concepción de lo regional y de la necesidad de cooperar mancomunadamente para verse fortalecidos. En esa dirección, ingresó en el Programa de Cooperación italiana “Fronteras abiertas” del CESPI (Centro de Estudios de Política Internacional) promotor de la cooperación transfronteriza en América del Sur.

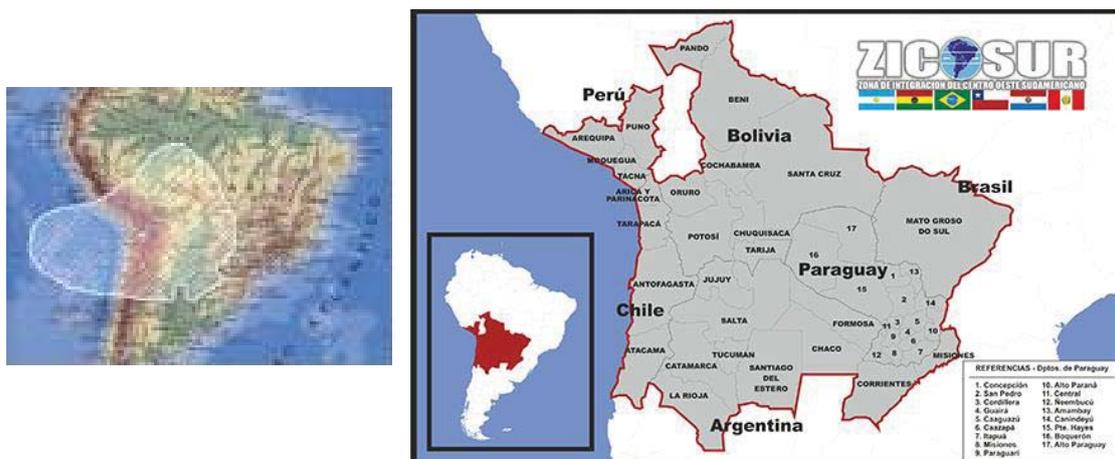
¹⁷ GARCÍA PINZÓN, V, “Estado y frontera en el norte de Chile”. Estudios fronterizos (nueva época), Vol.16 n°31, Mexicali, Baja California, 2015, pp. 143-144.

¹⁸ Ver el interesante trabajo de ARANDA BUSTAMANTE, G., CALINAS, S. “Paradiplomacia aymara: Empoderamiento en la frontera”. Estudios Fronterizos, 18(35), Mexicali, Baja California, 2017, pp.90-106.

La trayectoria sobre sus logros y debilidades, queda referenciada en un artículo aparecido en la Revista Si Somos Americanos, en 2010. Su autora, Silvia Marteles Moreno¹⁹, quien además fue parte de la experiencia, concluye que aunque la Alianza Estratégica Aymara es un interlocutor político clave y sabe cooperar internacionalmente – han podido captar fondos del BID y de URBALIII referidos a “patrimonio cultural” y turismo sostenible–, no tiene suficiente capacidad para insertarse con eficacia en los procesos de gobernanza del territorio transfronterizo. A ello agrega que la sucesión de diferentes gobiernos en Perú, Bolivia, elecciones municipales, disputas territoriales, incluso la redefinición político-administrativa dentro de Chile con la creación de la región Arica-Paranicota, han entorpecido severamente los esfuerzos de integración. Observa, además, que prácticamente todos los niveles de la relación son muy débiles: entre Estados, entre regiones, entre municipios y en la propia articulación multinivel dentro de los propios países. Estas observaciones dejan claramente de manifiesto, cómo se filtran problemáticas de otro orden en el propio contexto del intento de regionalización o de cooperación más estrecha.

III.2. ZICOSUR

La “Zona de Integración Centro-Oeste de América del Sur”, conocida bajo la sigla ZICOSUR, se podría caracterizar como una región transfronteriza de carácter multiestatal y dimensión subnacional.



¹⁹ MARTELES MORENO, S." Fortalecimiento de la gobernanza transfronteriza en América Latina a través de la cooperación descentralizada: la experiencia del programa Fronteras Abiertas". Si Somos Americanos, Revista de Estudios. Transfronterizos Vol. X, nº1, Santiago (Chile), 2010, pp.156-158.

Esta particular institución —considerando institución en sentido amplio— surgió "oficialmente" en una reunión celebrada en Antofagasta en 1997 y reúne regiones argentinas, chilenas, bolivianas, peruanas y paraguayas²⁰. Dicho espacio congrega una población cercana a los 40 millones de habitantes, en una superficie de 4 200 000 km². Una de sus consignas más fuertes es la de trabajar sobre la infraestructura vial, ferroviaria e hidrovial y sobre la facilitación de los trámites en los puntos fronterizos de los cinco países (Argentina, Chile, Bolivia, Brasil y Paraguay). Asimismo, se han unido para presentar la "oferta exportable" del bloque en diversas ferias internacionales. Recientemente (20 de septiembre de 2019) sus autoridades han firmado una declaración de intenciones con Luis Almagro, Secretario General de la OEA, para trabajar en la cooperación institucional y el empoderamiento de las instancias subnacionales.

También avanza en actividades que trascienden los intereses económicos, de infraestructura y planeamiento regional para comprometerse, progresivamente, en emprendimientos institucionales, culturales y de coordinación interuniversitaria, entre las cuales se destaca la Red Criscos, que tuvo su origen en la 1ra Asamblea de Rectores por la Integración del Subregión Centro oeste de Sudamérica, celebrada en la Universidad Mayor de San Simón, el 3 de octubre de 1997. Desde entonces ha venido desarrollando un ambicioso Programa de intercambio académico y de circulación de alumnos entre las diversas unidades.

Los actores subnacionales (gobiernos regionales, municipios, prefeitórias) son los protagonistas en el espacio ZICOSUR y, en general, muestra una dinámica de red, con fluidos intercambios transfronterizos que van más allá de las controversias entre sus respectivos Estados. Sin embargo, y aunque parezca un dato menor, en el año 2017 se suscitaron algunas situaciones de tensión en la elección de las presidencias pro-témpore, cuando las rispideces chileno-boliviana habían adquirido gran notoriedad y su situación estaba en el centro del debate de La Haya.

²⁰ Son miembros de esta instancia las siguientes regiones: de la Argentina, las provincias de Catamarca, Chaco, Corrientes, Formosa, Jujuy, Misiones, Salta, Santiago del Estero y Tucumán; de Bolivia, los departamentos de Beni, Chuquisaca, Cochabamba, Oruro, Pando, Potosí, Santa Cruz y Tarija; de Brasil, el estado de Mato Grosso del Sur; de Paraguay, las regiones de Alto Paraguay, Alto Paraná, Amambay, Boquerón, Caaguazú, Caazapá, Canindeyú, Central, Concepción, Cordillera, Guairá, Itapúa, Misiones, Ñeembucú, Paraguari, Presidente Hayes y San Pedro; de Chile, las regiones de Arica y Parinacota, Atacama y Tarapacá y de Perú, los departamentos de Arequipa, Moquegua y Tacna.

COMENTARIOS FINALES

Los países sudamericanos, aunque con matices, siguen siendo estados con visión territorialista – si se toma la clasificación de Rosecrance (1987).

Si ponemos el foco en Chile, para delinear comportamientos diferenciados en su relación con la Argentina y con Bolivia y Perú, podría sostenerse que los avances en lo económico, incluso una cierta nueva identidad chilena de “carácter comercialista” asumida en las últimas décadas, sostenida en una significativa proliferación de acuerdos de libre comercio así como también la defensa del “regionalismo abierto” como uno de los pilares sobre los que asentó su inserción internacional, no superan nunca el “buen arreglo territorial” como piso o plataforma desde la cual lanzarse hacia otro tipo de vínculos vecinales, si se quiere que ellos sean sustentables.

La búsqueda de “normalidad” en las relaciones argentino-chilenas desde los años noventa se ha sostenido desde la política, tanto en lo atinente a la centralidad del poder como al fuerte acompañamiento llevado a cabo por los gobiernos no centrales (provincias-regiones) combinando principios y pragmatismo, favoreciendo la concertación.

Ese entramado de relaciones, puede graficarse a nuestro entender, integrando tres anillos concéntricos cuyo centro refiere a las relaciones diplomáticas tradicionales y los restantes anillos incorporan variadas “diplomacias” gubernamentales, subnacionales y sectoriales, para introducir en el último, también, la diplomacia de los partidos políticos que ha jugado un rol significativo en diferentes momentos de la relación.

Claramente observamos que en un contexto de relaciones “normales”, la paradiplomacia –en un sentido amplio, pero con el ingrediente necesario de que al menos una parte sea gubernamental, en alguno de los niveles- puede complementar, acompañar y sostener las otras políticas bilaterales.

La relación bilateral argentino-chilena del último cuarto de siglo se ha caracterizado por el dinamismo de las áreas fronterizas, la cooperación entre provincias y regiones que se perciben crecientemente interdependientes en una variada gama de temas que van de lo económico, lo social, lo ambiental hasta el desarrollo de infraestructura y el ofrecimiento de servicios turísticos conjuntos. Así se ha generado

entrelazamiento o tejido de vínculos “por debajo”, que complementa y fortalece las acciones que desarrollan los estados en su nueva definición de “estados red”.

De allí que pueda hablarse de la singularidad positiva que exhibe la relación bilateral contrastándola con las relaciones vecinales de Chile con Bolivia y Perú.

En tanto, las relaciones chileno-bolivianas y las chileno-peruanas han quedado atrapadas en una lógica de “oposición” donde se combinan, por un lado, el fantasma de la guerra pasada, con nuevas y puntuales situaciones de oposición y controversia que dificultan la búsqueda de concertación.

Se observa, además de la repetición de situaciones de intentos de concertación y distanciamiento. En los temas a resolver- típicos de la agenda territorial y muy signados por el juego de suma cero- se combinan factores jurídicos, políticos y comunicacionales y, en ciertos casos son utilizadas para “consumo” interno. Esto parece percibirse en ciertos momentos históricos y denota pérdida de aprobación popular a alguno de los gobiernos o, incluso, una situación generalizada en los tres de pérdida de consenso popular, o cuestiones económicas no resueltas.

Los impactos de estas tensiones diplomáticas entre los Estados se hacen sentir a escala subnacional. Por diversas razones, la atmósfera de inseguridad y desconfianza, conlleva a que las acciones paradiplomáticas queden al borde de la “disidencia”, a veces se las percibe como poniendo en jaque la política nacional, asumiendo actitudes de “rebeldía”. Los aportes del contacto fluido entre gobiernos no centrales, regiones, municipios pierden su eficacia cuando predomina un clima de tensión en la “diplomacia tradicional”.

BIBLIOGRAFÍA

- ARANDA BUSTAMANTE, G., CALINAS, S. “Paradiplomacia aymara: Empoderamiento en la frontera”. *Estudios Fronterizos*, 18(35), Mexicali, Baja California, 2017, pp.90-106.
- ARANÍBAR QUIROGA, A. “Memoria corta de un antiguo diferendo”. *Nueva Sociedad*, 190, Buenos Aires, 2004, pp.6-14.
- BERNAL MEZA, R. “Paradiplomacia y regionalismo en situación de relaciones políticas en conflicto: el caso de Chile y Bolivia”. *Revista de Ciencia Política*, Vol.35. n°3, Santiago(Chile), 2015, pp.605-627.
- COLACRAI, M. Las “identidades de Chile en sus relaciones internacionales ¿Entre el paradigma comercialista y el territorialista? *Revista Ciencias Sociales*, Costa Rica, 2008, pp.60-70.
- COLACRAI, M, “El tejido de relaciones bilaterales desde el ámbito subnacional. Desarrollo de una innovadora interdependencia entre la Argentina y Chile”. En Maira, L., *La política internacional subnacional en América Latina*. Ediciones del Zorzal, Buenos Aires, 2010, pp.305-327.
- COLACRAI, M. “Cuando la frontera dialoga: Singularidades de la relación argentino-chilena en las últimas décadas”. *Revista Estudios Fronterizos*, 17(34), Mexicali, Baja California, 2016, pp. 85-99.
- DURÁN, R., y WILHELMY, M. “Los principales rasgos de la política exterior chilena entre 1973 y el 2000”. *Revista de Ciencia Política*, n° 23, Santiago (Chile), 2003, pp.273-286
- FERNANDEZ SAAVEDRA, G. “Una mirada a las relaciones Bolivia, Chile, Perú” en Mario Artaza; Paz Millet, *Nuestros vecinos*, RIL Editores, Santiago (Chile), 2007, pp.160- 176
- FLISFISCH, A. “La política exterior chilena y América del Sur”. *Estudios Internacionales* 168, Santiago (Chile), 2001, pp.115-141
- FUENTES LAZO, O., “Chile y la Argentina: una relación especial” en Mario Artaza; Paz Millet, *Nuestros vecinos*, RIL Editores, Santiago (Chile), 2007, pp. 50-67

- GARAY VERA, C. Buscando la certidumbre. Chile, su seguridad y sus vecinos. *UNISCI Discussion Papers*, nº 21, Madrid, 2009, pp.46-60.
- GARCÍA PINZÓN, V, “Estado y frontera en el norte de Chile”. *Estudios fronterizos (nueva época)*, Vol.16 nº31, Mexicali, Baja California, 2015, pp. 120-146.
- MAIRA, L. (ed) *La política Internacional Subnacional en América Latina*. Ed.Libros del Zorzal, Buenos Aires, 2010.
- MANZANO ITURRA, K., JIMENEZ CABRERA, D. “El papel geopolítico de la Corte Internacional de Justicia en América del Sur”, *Revista Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad*, nº11 (2) , Bogotá, Colombia, 2016, p.190
- MARTELES MORENO, S." Fortalecimiento de la gobernanza transfronteriza en América Latina a través de la cooperación descentralizada: la experiencia del programa Fronteras Abiertas”. *Si Somos Americanos, Revista de Estudios Transfronterizos* Vol. X, nº1, Santiago (Chile), 2010, pp.147-160.
- ROSECRANCE, R., *La expansión del Estado comercial. Comercio y conquista en el mundo moderno*. Alianza Editorial, Madrid, 1987.
- SVAMPA, Maristela, *Debates latinoamericanos: Indianismo, desarrollo, dependencia y populismo*. Editorial Edhasa, Buenos Aires, 2016
- VAN KLAVEREN, A., “La política exterior de Chile durante los gobiernos de la Concertación (1990-2010)”. *Estudios Internacionales* 169, Santiago (Chile), 2011, pp.155-172
- VILLAR, A. “Chile y sus vecinos: una integración compleja” En Funk, R. (ed.), *El Gobierno de Ricardo Lagos. La nueva vía chilena hacia el socialismo*. Universidad Diego Portales, Santiago (Chile), 2006, pp.125-146