



LAS RELACIONES BILATERALES ARGENTINO-CHILENAS EN PERSPECTIVA SUBNACIONAL. POTENCIALIDADES PARA INCREMENTAR LA COOPERACIÓN E INTEGRACIÓN.

Miryam Colacrai*

Resumen

El trabajo aborda de modo analítico y reflexivo el desarrollo de las relaciones que se han generado entre regiones, provincias y gobiernos locales a lo largo de la frontera argentino-chilena y su permanente dinamismo. Asimismo, destaca el potencial de las “relaciones interparlamentarias”, todas ellas entendidas como “nuevas formas de diplomacia”. Revela que las relaciones subnacionales entre Argentina y Chile han sido reconocidas por el propio Tratado de Maipú (2009), como un complemento necesario de la diplomacia tradicional.

Palabras clave

Relación bilateral argentino-chilena. Relaciones trans-fronterizas. Actores subnacionales. Nuevas diplomacias. Diplomacia parlamentaria.

Clasificación JEL: Z0

Recibido: 23-11-2013. Aprobado: 30-12-2013

* Investigadora del CONICET (Argentina). Escuela de Relaciones Internacionales. Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales Universidad Nacional de Rosario. E-mail: miryam.colacrai@fcpolit.unr.edu.ar

Abstract

The article is due to analyze and reflect around the development of the increasing relations among regions, provinces and local governments along argentine-chilean frontier. It also highlights the potential embedded in "parliamentary cooperation", all of them understood as "new diplomacies". It reveals the fact that the Treaty of Maipú (2009) recognizes subnational relations between Argentina and Chile as a real complement of traditional diplomacy.

Key words

Bilateral relations Argentina-Chile, Cross-border relations. Subnational actors. New diplomacies. Parliamentary diplomacy.

A modo de introducción: Signos distintivos de la relación

La relación argentino-chilena, experimentó un salto cualitativo en los años noventa con gobiernos democráticos en ambos países. La conformación de instancias institucionales del tipo de los Comités de Fronteras, Comisiones mixtas, relaciones interparlamentarias y reuniones y acuerdos interministeriales y entre Gobiernos No Centrales (provincias-regiones) se constituyeron en un signo diferenciador respecto de otras relaciones bilaterales que se dan en nuestra región.

Dichas instancias no convencionales deben tomar en consideración en el conjunto de políticas y acuerdos producidos en el esquema de las relaciones clásicas de estado a estado, conocidas como "diplomacia tradicional" y deben ser analizadas como una parte inseparable del macronivel de las políticas exteriores, pero a la vez, socialmente más cercanas a los intereses y al bienestar de la población.

El valor de estas nuevas relaciones transgubernamentales es de tipo simbólico y práctico. Los procesos de acercamiento que se dan entre los actores involucrados, el análisis de problemáticas que les son comunes o complementarias y la tarea de "dar visibilidad" a esos

temas que son de preocupación compartida hacen que se profundice la “mirada del otro”¹ y se genere una interdependencia² ordenada y fructífera.

Como aporte adicional, el estudio de las relaciones transgubernamentales en el caso de los vínculos argentino-chilenos, nos permite adherir a las nuevas visiones de algunos autores respecto de la necesidad de actualizar el estudio de la Política Exterior, tomando en consideración la pluralidad de actores intervinientes³. Asimismo, el concepto de “paradiplomacia”⁴ ayuda a

¹ Resulta de gran utilidad para entender el tema de las percepciones y los errores que pueden darse por percepciones erróneas el trabajo de JERVIS, R (1976) *Perception and Misperception in International Politics*, Princeton, NJ.

² Nos basamos en la definición canónica de Interdependencia y en la matriz de la Interdependencia compleja que presentan KEOHANE, Robert; NYE, Joseph (1988) *Poder e Interdependencia. La política mundial en transición*. (traducción al español) Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires. Aquí nosotros introducimos la idea de interdependencia ordenada porque los canales institucionales contribuyen a que aquélla, que puede generar costos muy altos, sensibilidades y asimetrías, cuente con modos de pactar y negociar para que los resultados sean de reducción de costos para ambas partes.

³ Es necesario tomar en cuenta la complejización de las relaciones internacionales, los diversos niveles supraestatales, estatales y subestatales que conforman el marco político y social en que funciona la diplomacia: Ver RIORDAN, Shaun, *The New Diplomacy*, Oxford, Polity Press, 2003. Por su parte, la idea de una diplomacia donde los “porteros” ya no son solamente los Ministerios de Relaciones Exteriores queda sintetizada de modo magistral en HILL, Christopher (2003), *The Changing Politics of Foreign Policy*, London, Palgrave Macmillan.

⁴ Mencionamos las obras de mayor circulación sobre este temática: Hans J. Michelmann y Panayotis Soldatos, eds., *Federalism and International Relations: The Role of Subnational Units*, Oxford, Clarendon Press, 1990; Duchacek, Ivo D. ‘International Competence of Subnational Governments: Borderlands and Beyond’, in O.J. Martínez (ed.) *Across Boundaries: Transborder Interaction in Comparative Perspective*, El Paso: Texas Western Press, 1986;

Keating, Michael “Regiones y asuntos internacionales: motivos, oportunidades y estrategias”, en: Vigevani, T., Wanderley, L.E., Barreto, M, y Mariano, M.P. (orgs.), *A dimensão subnacional e as relações internacionais*, São Paulo, Editora da PUC/Editora da Unesp/Cedec/Fapesp, 2004; Kincaid, John “Roles of Constituent Governments”, for the *Forum of Federations Seminar on Foreign Relations of Constituent Units*, Winnipeg, 11-12 May 2001; ALDECOA, F., KEATING, M.,(eds), *Paradiplomacia: las relaciones internacionales de las regiones*, Marcial Pons, Ediciones Jurídicas y Sociales, S.A., Madrid, 2000, Otras denominaciones alternativas a la paradiplomacia son, entre otras, política internacional de los Gobiernos No Centrales, política exterior subnacional, relaciones transgubernamentales. También se habla de diplomacia identitaria (en los

comprender la actuación de instancias gubernamentales de diferentes niveles de descentralización y responsabilidad (regiones, provincias, ciudades) que tienen un importante protagonismo en el estudio que nos ocupa.

Precisamente, si tomamos en consideración el amplio marco de la globalización que caracteriza a la sociedad internacional de los últimos años del siglo XX y primera década del siglo XXI y, de modo particular, las variantes que asumen los procesos de regionalización, puede afirmarse que cada vez resultan más visibles las vinculaciones que se producen entre actores subestatales. Emerge, entonces, la necesidad de *modernizar el aparato estatal y, por ende, buscar una flexibilización a las rígidas estructuras de las diplomacias tradicionales y los órganos representativos. Esto no significa desestimar la "diplomacia tradicional" sino diseñar fórmulas inclusivas para darle a aquellos otros espacios que generan vínculos, se acercan a las necesidades e intereses de las poblaciones y comparten responsabilidades de gobierno, la posibilidad de ser reconocidos como "otras puertas" para favorecer las relaciones que se proyectan más allá de las fronteras.*

En función de lo dicho en las consideraciones generales, este trabajo se propone realizar un recorrido histórico cuyo puntapié inicial está dado por los avances en la relación argentino-chilena a mediados de la década de los ochenta para llegar al presente. Su desarrollo se focaliza en el análisis de una variedad de ejemplos de contactos trasgubernamentales y aquellos producidos a escala subnacional por cuanto se los considera claves en la relación bilateral argentino-chilena y porque entendemos que contribuyen a denotar la singularidad que tiene esta relación.

casos de relaciones particulares entre etnias o colectividades) diplomacia descentralizada, relaciones locales (es decir aquellas que vinculan directamente al medio local con el global), mesodiplomacia, microdiplomacia, diplomacia multinivel.

Breves antecedentes que registran el “salto cualitativo” en la relación bilateral y el surgimiento de una “nueva relación”.

La situación de los países de América del Sur en la década del 70 y 80 en medio de una casi generalizada ola de gobiernos militares, y particularmente el modo en que se plantea la relación entre Argentina y Chile, pueden ser comprendidos a partir de los conceptos acuñados por Stephen Walt⁵ acerca del “equilibrio de amenazas”. La “visión del otro” se planteaba en términos competitivos, de “juegos de suma cero” y la dinámica que se reproducía era característica del dilema de la seguridad.

En los años noventa, como ejemplo del nuevo relacionamiento político-estratégico a partir de entonces, y en especial, el compromiso para arribar a la solución del conjunto de contenciosos vinculados al eje soberano territorial, 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 pre-existente 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.

En este proceso progresivo y constructivo, es necesario recordar el primer antecedente o puntapié inicial que marcó un cambio 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 fuerza en sus relaciones

⁵ WALT, Stephen M., *The Origins of Alliances*, Cornell University Press, Ithaca, 1987

mutuas. Entonces se dio comienzo a una etapa de “relaciones bilaterales tibias” hasta tanto en ambos países se contó con gobiernos resultantes de elecciones democráticas.

El origen de los Comités de Frontera debe rastrearse en el Acta de Entendimiento, suscrita en Buenos Aires, el 16 de noviembre de 1984, en el marco del Tratado de Paz y Amistad. En sus inicios, eran grupos de trabajo reunidos con la finalidad de facilitar el tránsito fronterizo, luego incorporaron más actividades para atender aspectos del desarrollo local, salud, infraestructura y otras cuestiones que fueran relevantes para el mejoramiento de las regiones limítrofes, como veremos más adelante.

Entre la Diplomacia tradicional y los esquemas nuevos de vinculación. El Tratado de Maipú (2009)

La práctica de la Diplomacia Presidencial, concretada en visitas oficiales y reuniones entre los Jefes/as de Estado conserva rasgos de continuidad entre las distintas administraciones que se sucedieron desde los noventa. Su propósito y razón de ser se relaciona con el logro de consensos sobre temas políticos, comerciales, ambientales y de infraestructura. Dichas reuniones, habida cuenta que la Argentina y Chile son sistemas de gobierno presidencialistas, han operado para estimular el trabajo específico de las diversas instancias gubernamentales y sectoriales. Ellas han propiciado la negociación de temas relevantes y han liderado con compromiso político la “continuidad” de las relaciones con un sentido pragmático, minimizando la sensibilidad ocasionada en una o en ambas partes sobre algunos tópicos.

Una declaración que resume estos primeros quince años de “relación democrática”, pero que se proyecta a futuro, fue la manifestada por la entonces candidata a la primera magistratura chilena Michelle Bachelet quien en su visita a la Argentina en octubre de 2005, afirmaba contundentemente que “Argentina y Chile transformaron su relación en un sentido estratégico desde el conflicto a la cooperación y hacia la asociación política, actualmente en construcción”. Y decía, también, que “ese cambio había llegado para quedarse porque había sido construido durante una década y media y

estaba incorporado como política de Estado en ambos lados de la cordillera”⁶.

Un hito significativo, más cercano al tiempo presente, lo encontramos en el Tratado de Integración y Cooperación entre la Argentina y Chile, firmado por las presidentes Cristina Fernandez de Kirchner y Michelle Bachelet el 30 de octubre de 2009, al cual conocemos como Tratado de Maipú 7 ya que recoge el nombre del histórico lugar donde fue firmado.

Como muestra de la progresiva relación construida desde múltiples instancias, este Tratado rescata lo actuado y apunta a la profundización de la cooperación y la integración, pautando los canales pertinentes para la negociación y el diseño de políticas en un variado complejo de “issue areas”. Algunas de las cuestiones más importantes quedan registradas en sus considerandos, entre las que destacamos:

- La necesidad de perfeccionar la estructura institucional existente, dando un renovado impulso y reorientación al trabajo que se desarrolla en el marco de ella.
- El reconocimiento de los importantes progresos alcanzados en la interconexión de sus territorios y en el conocimiento y entendimiento recíproco de sus sociedades, la búsqueda del desarrollo y la complementariedad económica entre las Partes.
- La ponderación de la relevante labor desarrollada por la Comisión de Cooperación Económica e Integración Física, así como de las demás Comisiones, Subcomisiones y Grupos de

⁶ Entrevista: “El nivel en la relación entre Chile y Argentina llegó para quedarse” en *Diario Clarín*, Buenos Aires, el 5 de octubre de 2005.

⁷ El texto completo de la Declaración y el Tratado de Maipú puede consultarse en <http://www.dipublico.com.ar/wordpress/2009/11/03/declaracion-presidencial-argentina-chile-tratado-de-maipu-de-integracion-y-cooperacion-y-protocolos-complementarios/> De acuerdo con el Boletín Oficial de la República Argentina, se convirtió en Ley 26561, sancionada el 18 de noviembre de 2009 y promulgada el 17 de diciembre de 2009. Ratificado por ambos congresos (Argentina y Chile) en noviembre, entró en vigencia el 22 de enero de 2010

Trabajo de carácter binacional, que han trabajado en forma consistente con los fines antes enunciados.

- La valoración de la importante actividad realizada a lo largo de más de dos décadas por los Comités de Frontera, hoy Comités de Integración, en materia de cooperación e integración fronteriza y la gradual incorporación a los mismos de diversos actores de la sociedad civil, que indica la relevancia de esos foros para las comunidades involucradas.

Queda manifestada también la aspiración a construir una mirada conjunta y cooperativa dado que “el sistema internacional presenta oportunidades y desafíos para nuestros Estados, que pueden ser mejor abordados y aprovechados a través del trabajo conjunto”.

Para cumplir los objetivos del Tratado, se hace una fuerte apuesta a la “institucionalización” de la relación. Así en su art. 3 se establece que las Partes dispondrán de los siguientes mecanismos bilaterales: Encuentros presidenciales, Reunión Binacional de Ministros, Sistema de Consultas Permanentes de los Ministerios de Relaciones Exteriores, Comisión Binacional de Cooperación Económica e Integración Física, Comisión Binacional de Comercio, Inversiones y Relaciones Económicas, Comisión Parlamentaria Conjunta y Comités de Integración. Esto no significa que nos encontremos frente a mecanismos que no existían hasta ese momento, sino que se los reconoce como “parte constitutiva de la institucionalidad” con la que cuenta esta relación bilateral.

Asimismo, establece una “hoja de ruta” incursionando en una variedad de temas estratégicos como los relativos a infraestructura, la ampliación de fronteras económicas, la cooperación en ámbitos educativos y culturales, se reconoce el gran aporte realizado por regiones y provincias, se avanza sobre temas relativos a la seguridad social, acercamiento fronterizo y trabajo conjunto en dichas áreas para facilitar la libre circulación de las personas. Un punto relevante que recoge este Tratado, es el reconocimiento a la Fuerza de Paz Conjunta "Cruz del Sur", constituida por las fuerzas armadas de la Argentina y Chile y considerada como un aporte relevante a la Paz y el multilateralismo internacionales.

También se anuncian objetivos en el ámbito de la cooperación educativa, sanitaria, institucional, en las áreas de la ciencia y la tecnología. Finalmente aparecen como complementos del Tratado - en protocolos adjuntos- dos iniciativas que, recogiendo la idea de los corredores bioceánicos de integración, pueden contribuir a la transformación en la geografía económica de las regiones involucradas.

Además de las reuniones en los Comités de Integración, la gran actividad desplegada por las Provincias de San Juan y Mendoza les abrió las puertas para que pudieran acceder a diversas Comisiones Mixtas binacionales, y particularmente que *el Tratado de Maipú incluyera dos Protocolos complementarios : uno sobre la Constitución de la entidad binacional para el proyecto “Túnel de baja altura - Ferrocarril Trasandino Central”⁸, el otro relativo a la constitución de la entidad binacional para el Proyecto “Túnel Internacional Paso de Agua Negra”⁹*. Con la firma de estos instrumentos por parte de los Gobiernos de Argentina y Chile, las provincias mencionadas se han asegurado un asiento en el seno de las respectivas comisiones binacionales.

⁸ En el caso de la conectividad a la altura del Cristo Redentor, uno de los primeros antecedentes fue el proyecto de rehabilitación del ferrocarril trasandino propuesto por la empresa mendocina Tecnicagua en el 2007. En 2008, se sumaron otras iniciativas privadas que, en marzo de 2009, elaboraron el primer estudio de factibilidad. En octubre de 2009, las presidentas de Chile, Michelle Bachelet, y de la Argentina, Cristina Fernández, constituyeron en Maipú la Entidad Binacional encargada de conducir desde los respectivos Estados la implementación del proyecto.

⁹ Cabe destacar que son 23 los consorcios o empresas (de 10 países) las que el pasado 21 de octubre hicieron expreso su interés por llevar a cabo este proyecto, una vez que el EBITAN determine cuáles son las que cumplen con los requisitos que se han establecido en cuestiones económicas, ambientales, de conocimientos técnicos especializados, etc. serán incorporadas a un registro especial que será convocado a participar de la licitación, que se proyecta para el 2014. Ver <http://www.ebitan.org/ebitan/descargas/resultadoActoApertura.pdf>, consultado 30 de octubre de 2013, también <http://www.gob.cl/informa/2013/10/21/chile-y-argentina-reciben-manifestacion-de-interes..> y los nombres de algunas de las empresas interesadas aparecen citadas en Daniela Guajardo “Firmas españolas muestran interés por túnel Agua Negra” en <http://diarioeldia.cl/articulo/firmas-espanolas-muestran-interes-tunel-agua-negra.20/11/13> Consultado 20 de noviembre de 2013.

Considerada la relación bilateral en su conjunto y, para dar cuenta de su densidad, basta con señalar que **el Tratado de Maipú institucionaliza la red de 57 mecanismos de trabajo que se han desarrollado entre ambos países**. Como ya hemos señalado, aparecen algunos mecanismos nuevos (o aggiornados) y se reconoce lo ya actuado, dándole un nuevo impulso y subrayando su aporte constructivo.

A continuación, nos detendremos a analizar algunos de ellos. La selección obedece a varios motivos: por un lado, le necesidad de destacar la actuación continuada y por el otro, darle visibilidad a algunas cuestiones y eventos a los que consideramos como contribución a un verdadero cambio de percepciones ancladas en el contacto educativo en una variedad de formas y niveles.

Los Comités de Integración

Aquella visión de favorecer el intercambio y la idea de “vecindad” que quedó plasmada tímidamente en el Acuerdo de 1984 se concretó con una primera experiencia: el Comité de frontera para el Sistema del 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 creció hasta los ocho con que se cuenta actualmente. Es importante aclarar que, a diferencia de los existentes en 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 tiene la barrera de la Cordillera de los Andes. Por ello, el trabajo relativo a los pasos de frontera y su agilización se convierte en una prioridad. Existen 75 pasos fronterizos con Chile¹⁰, no todos en funcionamiento

¹⁰ Son 13 los pasos priorizados reconocidos por las cancillerías de Argentina y Chile. Son priorizados en función de agilizar los recursos asociados a vialidad, construcción y mejoramiento de complejos fronterizos. Ellos son: Paso Jama, Paso Sico, Paso San Francisco, Paso Pircas Negras, Agua Negra, Paso Cristo Redentor, Paso Pehuenche, Paso Pino Hachado, Paso Cardenal Samoré, Paso Coyhaique, Paso Huemules, Paso Integración Austral, Paso San Sebastián.

lo cual hace que desde provincias, regiones y localidades se solicite permanentemente prestarles la debida atención para hacerlos operativos.

Desde el punto de vista funcional dichos Comités no tienen capacidad de decisión, no son vinculantes, son una suerte de caja de resonancia de las estructuras públicas y privadas y una usina de propuestas que luego son elevadas ante los organismos correspondientes para su aprobación.

En 1997, se los dotó de una regulación institucional sobre la base de un acuerdo entre los dos países, que faculta a la creación de Comisiones en su interior para abordar temas específicos, estableciendo que las recomendaciones adoptadas en las reuniones¹¹ de los Comités sean elevadas a las respectivas Cancillerías para su evaluación y decisión. En 2006, por notas reversales entre los gobiernos de Argentina y Chile pasaron a llamarse “Comités de Integración”. La participación de autoridades locales en sus inicios, fue acompañada en los últimos quince años, aproximadamente, por la presencia comprometida que tuvieron los embajadores de ambos países en los encuentros anuales. Su propio desarrollo llevó 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.

Los comités existentes hasta el momento son:

- ATACALAR, cubre las Provincias de Catamarca, La Rioja, Córdoba, Santiago del Estero, Tucumán y la Región de Atacama (III Región de Chile). En 2011 se sumó Santa Fe.
- NOA-NORTE GRANDE, abarca las Provincias de Salta, Jujuy y Tucumán y por Chile las Regiones de Antofagasta (II Región) y Tarapacá (I Región).
- AGUA NEGRA, reúne a la Provincia de San Juan y la Región de Coquimbo (IV Región) de Chile.
- CRISTO REDENTOR, integra la Provincia de Mendoza y la Región de Valparaíso (V Región) de Chile.

¹¹ Tiene carácter anual y se realizan de manera alternada en territorio argentino o chileno.

- EL PEHUENCHE, abarca la zona sur de la Provincia de Mendoza y la Región del Maule (VII Región) de Chile.
- LAS LEÑAS, reúne a la Provincia de Mendoza y la Región del Libertador Bernardo O'Higgins (Rancagua)
- REGION DE LOS LAGOS, comprende las Provincias de Neuquén, Río Negro y por Chile las Regiones de Biobío (VIII Región), Araucanía (IX Región), Los Lagos (X Región) y Los Ríos (XIV Región).
- INTEGRACION AUSTRAL, conformado por las Provincias de Chubut, Santa Cruz y Tierra del Fuego y por Chile las Regiones de Aysén (XI Región) y de Magallanes y Antártica (Región XII).

Una particularidad que se ha podido observar en los últimos años es que han ampliado su radio de acción ya que no sólo de las provincias fronterizas – en el caso argentino- forman parte de ellos sino que han concitado el interés en participar por parte de otras provincias que proyectan su interés futuro en la construcción de obras de infraestructura en las áreas de pasos fronterizos.¹²

El Tratado de Maipú hace un reconocimiento muy significativo de la actividad de los Comités de Integración y en general de la actividad subnacional, en términos de su contribución positiva al fortalecimiento y profundización de las relaciones bilaterales. Ello se expresa en siete artículos (del 15 al 21 inclusive) – bajo el título general de Comités de Integración- dedicados a consignar su rol, sus objetivos y la especificidad de sus funciones, definiéndolos como *“foros de encuentro y colaboración entre los sectores público y privado nacionales y de las Regiones chilenas y Provincias argentinas para promover su integración, con el apoyo de los organismos nacionales, provinciales, regionales y municipales”*. Se preveía también la necesidad de proceder a una reforma del Reglamento de funcionamiento vigente, lo cual se concretó en Santiago de Chile, el

¹² Tal el caso, del Túnel Agua Negra (provincia de San Juan – IV Región) que resultaría muy útil para la comunicación hacia el Pacífico de las provincias de la Región Centro (Santa Fe, Córdoba y Entre Ríos), de allí que gestionen su participación en las discusiones aunque geográficamente no pertenecen a la frontera andina. El otro ejemplo señalado es la incorporación de la Provincia de Santa Fe en Atacalar.

27 de enero de 2011. Ese mismo año, se sumó el Comité de Integración "Paso de las Leñas"¹³.

La puesta en práctica de dicho Tratado ya produjo algunos resultados visibles, como las reuniones de gobernadores y autoridades regionales en abril de 2011, tema que ha sido reconocido y jerarquizado en la Reunión Cumbre de presidentes realizada en Santiago en marzo de 2012. Precisamente en esa ocasión, se firmó un Protocolo complementario del Tratado de Maipú de Integración y Cooperación, que institucionaliza una reunión bilateral anual entre gobernadores argentinos e intendentes chilenos para impulsar la integración. Dos reuniones posteriores y el interés que manifiestan las autoridades participantes en temas como libre circulación, infraestructura y conectividad física, seguridad, ambiente y comunicaciones pone en evidencia que existen variedad de preocupaciones compartidas así como también las posibilidades trabajar en agendas turísticas comunes.

La III, reunida en Santiago de Chile el 23 de agosto de 2013, no sólo evidenció el interés puesto en la relación por las provincias tradicionalmente relacionadas con Chile sino que contó además, con la participación de San Luis, Santiago del Estero y Santa Fe. Ellas no son provincias limítrofes pero, claramente, están inclinadas a trabajar en dirección a la facilitación de conexiones transfronterizas por lo que impacta a la relación bilateral y contribuye a desarrollar los corredores mercosureños. Más de 14 representantes provinciales del lado argentino expresan con su presencia, participación y propuestas la decidida "actividad subnacional" y la búsqueda de nuevos instrumentos de control transfronterizo efectivo y rápido, cooperación judicial y policial, entre otros. Obviamente, también, se evidencia la puja o competencia entre las provincias para posicionar sus pasos y obras de infraestructura. Pero, lo que resulta claro es que estas

¹³ Ello ha dado inicio a la labor conjunta del Comité Mixto de Trabajo, integrado por representantes de los servicios públicos de ambos países, que comenzarán a analizar los diferentes modos o proyectos para que pueda efectivizarse la construcción del paso fronterizo. La primera reunión del Comité "Las Leñas" tuvo lugar en Mendoza, en diciembre de 2011, en octubre de 2012 las localidades de Rancagua y Machalí acogieron la II y la tercera tuvo lugar en San Rafael, 6 de junio de 2013 donde pudo observarse una decidida actividad en busca de una alternativa al Paso Cristo Redentor pero también en la elaboración de proyectos conjuntos en materia cultural, educativa, comercial y turística.

interacciones permiten revisar los principales temas de las agendas comunes, sus logros y dificultades y tomar las decisiones que les competen, con el propósito de continuar avanzando en aquellos objetivos comunes tendientes a reforzar la integración sub-nacional entre los dos países.

Relaciones Interparlamentarias

La diplomacia parlamentaria, aparece en el campo de la Política Exterior en diversos países como producto de la democratización política. Su importancia radica, en parte, en que analíticamente emerge como un factor que enriquece las interconexiones que se dan entre los estados. En lo funcional, expresa una nueva mirada institucional donde pueden combinarse las preocupaciones de la sociedad civil y la pluralidad política, como pilares fundamentales en todo parlamento. En las últimas décadas se la ha potenciado, especialmente en ámbitos regionales y subregionales constituyéndose en “foros” de discusión; también los parlamentarios forman parte de grupos de amistad y pueden operar a favor del acercamiento de partes en las relaciones bilaterales (aún cuando se trate de países muy lejanos).

Las particularidades del caso que nos ocupa es que la Argentina y Chile cuentan con una *Comisión Parlamentaria Conjunta*, cuya composición es bicameral y sesiona dos veces al año, en forma alternada en cada uno de los países. Incorporada entre las *instituciones* reconocidas por el Tratado de Maipú como mecanismos de trabajo conjunto, sus principales funciones según establece el artículo 13, son:

- Coadyuvar a consolidar la integración entre las Repúblicas de Argentina y Chile, mediante la promoción y el fortalecimiento de acciones comunes destinadas a preservar el sistema democrático de gobierno, el respeto a los derechos humanos y al estado de derecho.

-Apoyar las recomendaciones y planes que hayan sido elaborados por los Comités de Integración, establecidos por el Tratado.

- Elevar a los respectivos Congresos Nacionales, las sugerencias de armonización de las legislaciones de las Partes, en ámbitos relevantes para la integración bilateral.

- Recomendar iniciativas para fortalecer la cooperación binacional para su consideración por los Encuentros Presidenciales, el Gabinete Binacional para la Integración, y la Comisión Binacional de Comercio, Inversiones y relaciones Económicas.

En los últimos años una actuación significativa en temas relativos a la seguridad social para garantizar beneficios a los trabajadores que se hubieren desempeñado indistintamente en uno u otro país. Si bien, se hicieron avances en diferentes reuniones de la Comisión Parlamentaria conjunta desde 2007, fue en la del 25 de septiembre de 2008 cuando se arribó a un compromiso consensuado que contó, incluso, con los Ministros de Trabajo de la Argentina Juan Carlos Tomada y de Chile, Osvaldo Andrade y del cual emergió el Acuerdo sobre Seguridad Social¹⁴. Finalmente, en la Cumbre de las presidentas en octubre de 2009 – al firmarse el Tratado de Maipú– quedó establecido que en enero de 2010 entraría en vigor el Convenio de Seguridad Social que beneficiará a los trabajadores que estén sometidos a la legislación de seguridad social de una o de ambos países. Se estima que serán unos 600 mil chilenos y 70 mil argentinos, los potenciales beneficiarios de esta nueva normativa.

Una variedad de temáticas abordadas por los legisladores apuntan a que con su posibilidad de operar como *facilitadores* y negociadores en sus respectivos parlamentos puedan contribuir a la concreción de obras de infraestructura, elaboración de estrategias medioambientales, acercamientos educativos y culturales. Así en la reunión celebrada en 2011, redactaron una Declaración Conjunta Sobre la Antártida e instaron a sus gobiernos a trabajar en el

¹⁴ Los primeros pasos en esa dirección datan de 1997 pudiendo concretarse una redacción definitiva y el compromiso de una rápida ratificación por parte de ambos Congresos en la reunión mencionada.

establecimiento de una base conjunta. También se pronunciaron a favor de la adopción de medidas que prohíban expresamente que los territorios cordilleranos puedan ser un lugar de depósito de desechos radiactivos. Respecto de las poblaciones y las migraciones se comprometieron a agilizar todas las medidas tendientes a la facilitación del tránsito y la libre circulación de personas. (Ex- tracto de la Declaración de la Comisión Parlamentaria Conjunta, reunión celebrada en Buenos Aires, 28 de abril de 2011)

El trabajo parlamentario puede ser una correa de transmisión para la resolución de cuestiones, para fomentar acciones conjuntas y agilizar decisiones, sobre todo aquellas cuestiones que- en definitiva- pueden requerir de su decisión y ratificación en los Parlamentos de origen. En el caso de Chile, serían una pieza clave para darle mayor descentralización a algunas definiciones, apuntalando y complementando lo discutido en el ámbito de los Comités de Integración.

Las relaciones en el ámbito de la Cultura, la Educación y la Ciencia y Tecnología. Otros contactos promovidos en el ámbito educativo-deportivo.

Muchas veces al estudiarse las relaciones bilaterales y frente a la “potencia” que tienen otros asuntos, algunos temas pasan inadvertidos porque se sigue pensando en cuestiones de “alta política”. El ámbito de la cooperación cultural científico-tecnológica y educativa, requiere ser analizado ya que puede generar un “cambio de cultura en la mirada del otro”, lo cual contribuye a conformar relaciones sostenibles en el tiempo.

Como en otras áreas, es larga la trayectoria desde los años noventa que estimula la cooperación educativa. No obstante, hay algunos signos de relevancia en lo relativo al nivel universitario que ameritan una mención particular. Los últimos años se dieron pasos en pro del reconocimiento de títulos universitarios. Finalmente, el año 2013 exhibe un avance concreto al incluirse en la Declaración Final de la reunión binacional, el acuerdo para el "Reconocimiento Mutuo de Títulos Profesionales y Licenciaturas y Títulos de Grado Universitario entre la República Argentina y la República de Chile".

Durante dicho encuentro interministerial, el Ministro de Educación de la Argentina Alberto Sileoni se reunió con la jefa de la cartera de Educación chilena, Carolina Schmidt Zaldivar, para abordar una agenda de trabajo conjunta. Allí se anunció que ratificaron la continuidad del programa de Cupos Universitarios de Argentina para que los estudiantes chilenos puedan acceder a las universidades públicas y gratuitas. También ratificaron la continuidad del Programa Binacional de Apoyo a Jóvenes Investigadores, en el que se seleccionan proyectos de investigación realizados universitarios de ambos países¹⁵.

Se discutieron temáticas de una rica agenda que incluyó cuestiones vinculadas con la Educación Técnica, la Formación Profesional, la jornada extendida, el desarrollo profesional docente, y el Programa "Nueva Ciudadanía" de cooperación mutua. En la declaración final, ambos países se comprometieron a articular acciones enmarcadas en el programa Nacional "Educación, Arte y Cultura", en localidades argentinas y chilenas ubicadas en las zonas limítrofes.

Una instancia que nuclea pensadores e investigadores en Estudios Históricos es la Asociación Argentino-Chilena de Estudios Históricos e Integración Cultural cuyo primer Congreso tuvo lugar en la Universidad de Cuyo (Mendoza) en noviembre de 1995. La publicación "Revista de Estudios Trasandinos", por su parte, constituye un esfuerzo tendiente a dar a conocer estudios que se

¹⁵ Debe recordarse que, como parte de las actividades del Bicentenario (2010), el Encuentro Binacional de Jóvenes Investigadores fue impulsado por la Secretaría de Políticas Universitarias de la Argentina y el Consejo de Rectores de las Universidades Chilenas con el fin de promover vínculos entre jóvenes investigadores de las provincias que participan de los Comités de Frontera de toda la Patagonia, propiciando el intercambio de experiencias y el desarrollo conjunto de la Ciencia y la Tecnología. Las presentaciones abordaron cuestiones de desarrollo local, biocombustibles, problemas de zonas áridas, cuestiones indígenas, sólo para mencionar aquellos trabajos que fueron premiados. Participaron más de 120 trabajos de investigación. Asimismo, se presentó una carta de intención correspondiente al área de Infraestructura Energética y Uso Racional de la Energía, a través de la cual desde la Argentina, la Facultad Regional Santa Cruz de la Universidad Tecnológica Nacional, la Universidad Nacional del Comahue y la Universidad Nacional de la Patagonia Austral se comprometieron a generar y potenciar proyectos en común en energías eólicas.

Ver <http://www.unpa.edu.ar/noticia/premiaron-los-mejores-trabajos-del-encuentro-binacional-de-jovenes-investigadores>

refieran a ambos países así como también la Cátedra O'Higgins/San Martín que fuera iniciada en 2008. Desde la Universidad de San Juan y la Universidad de La Serena, se publica una importante revista en Ciencias Sociales, bajo el título "Dos Puntas" con el propósito de dar lugar a estudios sociales y económicos sobre temáticas de interés mutuo regionales. Entre las iniciativas que no tienen lugar en alguna provincia limítrofe pero que están comprometidas con el análisis de la relación bilateral, debemos mencionar la creación en agosto de 2012 de la "Cátedra Chile" en el ámbito de la Escuela de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario.

Otros ejemplos destacables y que tienen que ver con una *concepción educativa amplia*, donde la *actividad deportiva* ocupa un lugar importante, ha venido siendo estimulada a través de los Juegos deportivos binacionales, con cuya realización anual – de manera rotativa entre diferentes sedes- para desarrollar el conocimiento mutuo y la confraternidad entre los jóvenes de ambos lados de la Cordillera.

A partir de 1990, la Coordinación Regional de Deportes y Recreación de la IX Región de la Araucanía (Chile) y la Subsecretaría de Deportes de la provincia de Neuquén -Argentina- inician sus primeros contactos por medio de la participación en jornadas binacionales e intercambios de jornadas deportivas, como una propuesta para contribuir a la integración. Esta idea, posteriormente fue institucionalizada como Juegos Binacionales. En 2010 cumplieron su XIV° edición los Juegos Binacionales de Integración Andina "Cristo Redentor" entre las provincias argentinas de Mendoza, San Luis, Córdoba y San Juan, y las regiones chilenas de Valparaíso, del Libertador Bernardo O'Higgins, del Maule y la Región Metropolitana. En tanto, los "Juegos de la Araucanía" que se han celebrado de manera ininterrumpida durante veinte años comprometen a las provincias patagónicas y a las regiones del sur de Chile. En 2011, se concretó por primera vez su realización en la provincia de Tierra del Fuego y en 2013 los Juegos Patagónicos tuvieron por sede la ciudad de Comodoro Rivadavia, en tanto los de Integración Andina se desarrollaron en San Luis, por primera vez. El dato que no debe escaparse es que se trata de deportistas cuyas edades y categorías (sub 16, sub 18-19) es un indicador del potencial que estas relaciones deportivas pueden representar para su formación en valores

cooperativos y en respeto hacia el otro. Es decir, estamos frente a la construcción de experiencias compartidas en grupos etarios en plena formación de valores los cuales pueden ser un componente sustantivo para otorgarle continuidad y profundización a estas relaciones.

Reflexiones finales

La existencia de un contexto democrático en Argentina y Chile en los noventa, el reconocimiento recíproco de la institucionalidad de cada país y la superación del modelo basado en el “equilibrio de amenazas” fueron condiciones esenciales en la construcción de una nueva relación en clave de mutua confianza. Fomentada y orientada y, en muchos casos fuertemente sostenida por la Diplomacia Presidencial, exhibe rasgos distintivos y casi únicos, en el escenario de las relaciones sudamericanas. A la vez, el dinamismo de los vínculos en áreas fronterizas, la cooperación entre provincias y regiones que se perciben crecientemente interdependientes en una variada gama de temas, genera un entrelazamiento a escala subnacional que complementa y fortalece dicha relación y permite afirmar que no puede entenderse la relación bilateral argentino-chilena si esta dimensión es ignorada.

Todos ellos han contribuido a perfilar lo que caracterizamos como la “nueva política”- que tiene como denominador común el acuerdo político para enfrentar las cuestiones de rutina y también como modo de gestión de las dificultades y disfuncionalidades que puedan emerger, producto de una mayor interdependencia entre las partes. La existencia de diversos “canales” y el aporte de un variado elenco de actores – en el dominio cultural, educativo y político, además del comercial – juegan las veces de amortiguación cuando se producen desacuerdos y son un constante estímulo para pavimentar las buenas relaciones.

Nuestra reflexión final pretende subrayar la potencialidad que tienen las relaciones transgubernamentales, las que se dan entre gobiernos subnacionales o no centrales y aquéllas que se producen en el espacio parlamentario, como parte integral de una relación que claramente se inscribe en el marco de las nuevas corrientes y

modalidades que se vienen dando en el campo de las relaciones internacionales. Asimismo, en la medida que tienen una mayor cercanía con las necesidades e intereses de la sociedad civil contribuyen a darle una cuota de *democratización* a la Política Exterior.