



“Retomar y reimpulsar” el Tratado de Maipú de Integración y Cooperación.

¿Un nuevo ciclo en la relación bilateral entre Chile y Argentina?¹

"Retake and reinvigorate" the Maipú Treaty of Integration and Cooperation.

A new cycle in bilateral relations between Chile and Argentina?

Fernando José Cacho Canales²

Resumen: El objetivo de este artículo es dar una revisión a la relación bilateral actual entre Chile y Argentina, analizando especialmente la influencia del Tratado de Maipú de Integración y Cooperación suscrito en el año 2009, y sus protocolos complementarios. Se plantea dar cuenta de la apuesta de la Presidenta Michelle Bachelet de “retomar y reimpulsar” dicho Tratado en el inicio de su segundo mandato, el año 2014, para lograr dar paso a la constitución de una alianza estratégica entre ambos países.

Abstract: The purpose of this article is to make an overview of the recent bilateral relation between Chile and Argentina. Particularly, it is very relevant to analyze the influence of the Treaty of Maipú, signed in 2009, and its additional protocols. Also, this article examines the challenge of the President Michelle Bachelet in her new presidential period since 2014 “to retake and reinvigorate” this Treaty in order to get a step forward in the establishment of a strategic alliance between both countries.

Palabras Clave: Relación Bilateral Chile-Argentina - Política Exterior - Tratado de Maipú (2009) - Protocolos Complementarios

Keywords: Bilateral Relation Chile-Argentina - Foreign Policy - Treaty of Maipú (2009) - Additional Protocols

1. Introducción

La primera visita oficial al exterior de la Presidenta de la República de Chile Michelle Bachelet, luego de asumir su segundo mandato presidencial el 11 de marzo de 2014, se efectuó a Argentina el día 12 de mayo³, coincidiendo con el primer destino al exterior del Presidente Sebastián Piñera⁴ y también con lo hecho en su primer periodo⁵. En el marco de esta visita, se suscribió la Declaración Presidencial Conjunta de Seguimiento del Tratado de Maipú, la que señala expresamente lo siguiente:

1 Recibido: 07/04/2015 - Aceptado: 05/10/2016

2 Licenciado en Ciencia Política por la Universidad Católica de Chile. Máster en Estudios Latinoamericanos por la Universidad de Salamanca. Funcionario del Servicio Exterior de Chile.

3 Ésta había sido programada para el día 15 de abril, sin embargo fue pospuesta a causa de los graves efectos provocados por el gran incendio acontecido en Valparaíso el día 12 de abril. Cabe destacar que el gobierno argentino entregó su inmediato apoyo material, facilitando aviones hidratantes y brigadistas, a lo que se sumó la solidaridad de organizaciones de la sociedad civil y comunidades de chilenos en Argentina que organizaron el “Festival de la Esperanza Argentina abraza Valparaíso”, un evento con bandas musicales locales frente a la Embajada de Chile en Buenos Aires, para recolectar ayuda material. Esto siguiendo el éxito de “Argentina abraza Chile” luego del terremoto del 27 de febrero de 2010.

4 Visita oficial realizada el día 8 de abril de 2010.

5 Visita oficial realizada los días 21 y 22 de marzo de 2006.

Las Presidentas reiteraron su plena disposición para continuar afianzando la integración entre los dos países en el marco del Tratado de Maipú de Integración y Cooperación -complementario del Tratado de Paz y Amistad de 1984- que celebraran en el año 2009, y sus Protocolos Complementarios, y acordaron la adopción de medidas concretas en materia de conectividad, infraestructura y demás aspectos relevantes de la agenda bilateral (Declaración Presidencial Conjunta, 2014).

Esta voluntad manifestada por las Presidentas, de “retomar y reimpulsar” el Tratado de Maipú como un eje para la integración entre Chile y Argentina lleva a plantearnos algunos interrogantes: ¿Aún se encuentra la relación bilateral en el ciclo abierto con el Tratado de Paz y Amistad de 1984? Si es así, ¿se puede seguir avanzando en él? O, por el contrario, ¿se ha convertido el Tratado de Maipú de Integración y Cooperación en un punto de inflexión que dio comienzo a un nuevo ciclo en la relación bilateral abriendo la posibilidad de una alianza estratégica entre Chile y Argentina?

A modo aclaratorio, es necesario partir de una precisión conceptual sobre qué entendemos por alianza estratégica. En este sentido, María Elena Lorenzini, considerando algunos planteamientos de Carlos Escudé, señala que “(u)na alianza estratégica comprende al vínculo bilateral de modo integral -macro y microrrelaciones- y se basa en una relación bilateral profunda y densa. Supone la planificación de cursos de acción en el mediano y largo plazo haciendo que estos sean más confiables, más previsibles y menos inciertos” (Lorenzini, 2013: 42-43).

En consecuencia, y considerando esta aclaración conceptual, se plantea que la apuesta de “retomar y reimpulsar” el Tratado de Maipú en el inicio del segundo mandato de la Presidenta Michelle Bachelet, busca consolidar la relación de interdependencia existente entre los dos Estados, mediante la concreción de iniciativas de infraestructura para la integración física y la facilitación fronteriza y la consolidación de un conjunto de instancias de integración binacional, para lograr una confianza sostenida y permanente en la relación bilateral que dé paso a la constitución de una alianza estratégica.

2. La relación bilateral actual entre Chile y Argentina: interdependencia y dificultades

A modo de breve reseña, se puede afirmar que la progresiva solución pacífica de las controversias limítrofes y territoriales entre Chile y Argentina, definida a partir del Tratado de Paz y Amistad de 1984, permitió la intensificación de la relación bilateral, dando lugar a una interdependencia cada vez mayor, caracterizada por la cooperación económica y la integración física. A propósito de esto, Alberto van Klaveren señala que “(e)sta nueva perspectiva ha dado lugar al crecimiento sustancial de los intercambios, a un flujo sostenido de inversiones, a la concreción de varias obras que facilitan la integración física, a un sostenido intercambio turístico, entre otros elementos” (van Klaveren, 2010: 59).

Sin embargo, esto también ha generado que la relación bilateral esté expuesta a diversas vulnerabilidades. En este sentido, se puede reconocer que han existido una serie de situaciones que han tensionado la relación bilateral en los últimos años, las cuales están asociadas con materias políticas, económicas y energéticas, lo que plantea algunos interrogantes sobre sus grados de confianza y densidad. En relación a la ocurrencia de estos episodios de desencuentro a partir de 1990, María Elena Lorenzini se refiere a la existencia de “ciclos de *stop and go*” en la relación bilateral que afectan la construcción de una alianza estratégica basada en una confianza sostenida:

Sí examinamos la relación Argentina-Chile en retrospectiva, podremos ver la manera en que los ciclos se han sucedido. El primero de ellos transcurrió en el periodo 1990-2000 en el que predominó la fase *go*, a pesar de que allí se resolvió un tema tan sensible como las cuestiones territoriales. Fue un período menos conflictivo si se lo compara con la intensidad que éste experimentó en los años previos y durante la crisis del gas y el caso Apablaza. El segundo se inició en 2001 y aún el vínculo bilateral continúa moviéndose dentro de esa lógica. Una de las características más salientes es la existencia de varios puntos de *stop* que estarían representados por el supuesto episodio de espionaje en el Consulado de Punta Arenas, el inicio (2004) y la permanencia de la crisis del gas (2009), la polémica por el artículo “Nuestros vecinos argentinos” y el caso Apablaza (Lorenzini, 2013: 60).

La persistencia de estas crisis y tensiones en la relación bilateral entre Chile y Argentina durante la última década permiten evidenciar que la solución de las controversias limítrofes y territoriales por sí misma no es una garantía para la inexistencia de futuras desavenencias en las relaciones entre los dos países, sobre todo en ámbitos como el económico y el energético, siendo necesarias otras medidas. En el caso de la relación bilateral entre Chile y Argentina, éstas se han presentado constantemente desde la inicial voluntad de cooperación económica e integración física señalada en el Tratado de 1984, hasta el reconocimiento y sistematización de diversos mecanismos de integración binacional en el Tratado de Maipú.

A propósito de esto, y pese a las intenciones de las autoridades, es importante reconocer las dificultades que han tenido los gobiernos chilenos y argentinos para modificar percepciones negativas hacia “el otro” en sus respectivas

sociedades. En este sentido, Raúl Bernal Meza plantea la existencia de una distancia entre la relación a nivel gubernamental y la relación a nivel de sociedades:

está la gran diferencia que existe entre una relación prolija y cordial, con crecientes vínculos cooperativos, a nivel gubernamental argentino-chileno, y la relación a nivel de sociedades, donde aún hay mucho irredentismo y subsiste el peso de sistemas educativos y de las concepciones geopolíticas. Estas últimas mantienen todavía la visión de un Chile expansionista, amigo de los ingleses –cuestión que se relaciona estrechamente con la Guerra de Malvinas- y desinteresado por el Mercosur (Bernal Meza, 2007: 25).

Asimismo, Iván Witker señala que las diferencias entre ambos países son el resultado del surgimiento de dos “culturas estratégicas” completamente distintas, las que sin duda son responsables de los “imaginarios” de cada país contribuyendo a las asimetrías en las percepciones de la opinión pública.

Mientras la Argentina se ha consolidado en torno a la idea de un pasado grandioso y un futuro que no llega; la chilena se ha cimentado en la auto-identificación insular y excepcionalidad institucional. Mientras llora oportunidades históricas perdidas, y no se concilia con la perspectiva de que la conducta internacional de los Estados, independientemente que se catalogue como buena o mala, siempre tiene repercusiones; la chilena es más optimista respecto al devenir pero actúa con marcada cautela, debido a una cierta intuición de las consecuencias. Por lo mismo, mientras los argentinos buscan un protagonismo global desproporcionado frente a sus capacidades, y han llevado en ocasiones a su país a un deterioro que pareciera no tener límites; los chilenos apuestan a que su provincianismo sigiloso y serio será bien percibido *urbi et orbi* (Witker, 2010: 561-562).

Esta breve reseña, respecto de la interdependencia y las dificultades presentes en la relación bilateral actual entre Chile y Argentina, da cuenta de los desafíos que debe abordar la apuesta de “retomar y reimpulsar” el Tratado de Maipú para poder cumplir con los objetivos de concreción de iniciativas de infraestructura, para la integración física y la facilitación fronteriza, y de consolidación de un conjunto de instancias de integración binacional, que puedan lograr la constitución de una alianza estratégica basada en una confianza sostenida.

3. De la Declaración al Tratado: ¿Un nuevo abrazo de Maipú?

El Tratado de Maipú de Integración y Cooperación y sus Protocolos Complementarios sobre la Constitución de la Entidad Binacional para el Proyecto “Túnel de Baja Altura-Ferrocarril Trasandino Central” y sobre la Constitución de la Entidad Binacional para el Proyecto “Túnel Internacional Paso Agua Negra”⁶ y el Protocolo Complementario al Tratado de Maipú de Integración y Cooperación para la Constitución de un Grupo de Trabajo Especial para la Adopción de un Acuerdo General sobre Libre Circulación de Personas⁷, fueron suscritos bajo los mandatos de la Presidenta de Chile, Michelle Bachelet Jeria, y la Presidenta de Argentina, Cristina Fernández de Kirchner, en Maipú, Santiago de Chile, el 30 de octubre de 2009. Dicho tratado se presentó como un complemento de la voluntad de integración física y cooperación económica del Tratado de Paz y Amistad de 1984 y significó el reconocimiento y la sistematización del conjunto de mecanismos de integración binacional entre los dos países. Posteriormente, en el gobierno del Presidente Sebastián Piñera, se suscribieron los Protocolos Complementarios al Tratado de Maipú de Integración y Cooperación sobre Asistencia Consular a los Nacionales de la otra Parte que se encuentren en el Territorio de Estados en los cuales no haya Representación Consular de su País⁸; y para la Creación de la Reunión Binacional de Gobernadores Argentinos e Intendentes Chilenos de la Frontera Común como un Mecanismo de Relacionamento Bilateral⁹.

6 El Tratado de Maipú de Integración y Cooperación entre la República de Chile y la República Argentina y sus Protocolos Complementarios sobre la Constitución de la Entidad Binacional para el Proyecto Túnel de Baja Altura-Ferrocarril Transandino Central y sobre la Constitución de la Entidad Binacional para el Proyecto Túnel Internacional Paso de Agua Negra, fue promulgado mediante Decreto 1, el 4 de enero de 2010, y publicado en el Diario Oficial el 2 de marzo de 2010. Disponible en: <http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=1011410>. Consultado en septiembre de 2014.

7 El Protocolo Complementario al Tratado de Maipú de Integración y Cooperación para la Constitución de un Grupo de Trabajo Especial para la Adopción de un Acuerdo General sobre Libre Circulación de Personas fue promulgado mediante Decreto 84, el 17 de marzo de 2010, y publicado en el Diario Oficial el 21 de junio de 2010. Disponible en: <http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=1014678>. Consultado en septiembre de 2014.

8 El Protocolo Complementario al Tratado de Maipú de Integración y Cooperación sobre Asistencia Consular a los Nacionales de la otra Parte que se encuentren en el Territorio de Estados en los cuales no haya Representación Consular de su País, fue suscrito en Santiago de Chile el 27 de enero de 2011, promulgado mediante Decreto 35, el 24 de febrero de 2011, y publicado en el Diario Oficial el 4 de junio de 2011. Disponible en: <http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=1026212>. Consultado en septiembre de 2014.

A fines del año 2014, ya en el segundo mandato presidencial de Michelle Bachelet, se anunció la suscripción de dos nuevos Protocolos Complementarios al Tratado de Maipú: el Protocolo Segundo que otorgará personería jurídica a la Entidad Binacional del Ferrocarril Trasandino de Baja Altura (EBIFETRA) y el de la Entidad Binacional del Túnel de Agua Negra (EBITAN) para realizar el llamado a licitación pública internacional para la construcción de este túnel entre la provincia de San Juan y la IV Región de Coquimbo (Comunicado, 2014). A esto se sumó la reciente suscripción del Protocolo Complementario al Tratado de Maipú sobre la Constitución de la Entidad Binacional para el Proyecto “Túnel Internacional Paso Las Leñas (EBILEÑAS)” (Comunicado, 2015).

Tal como describe María Elena Lorenzini, la firma del Tratado de Maipú tuvo como telón de fondo una serie de acercamientos políticos y actos simbólicos previos entre ambos gobiernos (Lorenzini, 2013: 46-48). Particularmente, en el plano político se destacó la Declaración de Punta Arenas que se realizó en el marco de la primera visita oficial de la Presidenta Cristina Fernández a Chile entre los días 4 y 5 de diciembre de 2008. Ésta se desarrolló en un ambiente de gestos y actos por la conmemoración de los treinta años del inicio de la mediación papal en el diferendo de la zona austral, destacándose la colocación de la piedra fundamental del “Monumento a la Integración” por las Presidentas de Chile y Argentina en la localidad de Monte Aymond, junto al paso fronterizo Integración Austral, y el anuncio de la destinación de la edición de 2009 del concurso del Premio Binacional de las Artes y la Cultura para su diseño y construcción.

La Declaración de Punta Arenas evidenció la intención de ambos gobiernos de posibilitar una alianza estratégica entre Chile y Argentina, ya que daba cuenta de importantes iniciativas de cooperación entre los dos países, destacándose: la presentación de la Fuerza de Paz Conjunta y Combinada “Cruz del Sur” Chile-Argentina (FPCC) para actuar en las operaciones de mantenimiento de la paz de la Organización de Naciones Unidas (ONU); el énfasis en la adopción de acuerdos en materia migratoria; los avances en la integración física y la conectividad; el acuerdo para la coordinación de posiciones comunes en materia antártica y en el plano multilateral; la creación de la Comisión Binacional de Comercio, Inversiones y Relaciones Económicas; entre otras (Declaración, 2008).

En especial, dicha Declaración anunció expresamente la negociación de lo que sería el futuro Tratado de Maipú casi un año después, como “un Tratado complementario al de Paz y Amistad de 1984, que permita sistematizar y ordenar los mecanismos que conforman la relación bilateral, dinamizar y asegurar el proceso de integración” (Declaración, 2008). Asimismo, se reconoció la importancia de la dimensión subnacional y la multiplicidad de vínculos existentes para la relación bilateral, señalando que

El objetivo del nuevo Tratado será consolidar los logros alcanzados hasta el presente a través del vital proceso de integración que está sustentado en la dinámica brindada por la sociedad civil, empresarios y trabajadores, Regiones y Provincias, y por ambos Gobiernos Nacionales, así como también en las decisiones adoptadas por las comisiones, grupos de trabajo y mecanismos de coordinación (Declaración, 2008).

Este ánimo de entendimiento se concretó con la visita de la Presidenta Cristina Fernández, el 29 y 30 de octubre de 2009, para la firma del Tratado de Maipú de Integración y Cooperación en el marco de la conmemoración de los veinticinco años del Tratado de Paz y Amistad de 1984¹⁰ y ante el bicentenario de las Juntas de Gobierno que dieron inicio a los procesos de independencia en los dos países.

El encuentro tuvo lugar en el Santuario Nacional de Maipú, en el cual se encuentra ubicada la Basílica del Carmen y el Museo del mismo nombre, y quedó inmortalizado con la imagen y el abrazo de las dos presidentas teniendo como fondo el mural “Alegoría de la Batalla de Maipú” de Fray Pedro Subercaseaux Errázuriz y taller (Miguel Venegas Cifuentes y Claudio Bravo), al interior del museo. Éste muestra diversos pasajes de esta decisiva batalla para asegurar la independencia de Chile el día 5 de abril de 1818, considerando al centro la imagen tutelar de la Virgen del Carmen sobre los generales Bernardo O’Higgins y José de San Martín.

Hay que recordar que el Santuario, comúnmente conocido como “Templo Votivo de Maipú”, se erigió en el sitio en el cual se logró la victoria en esta decisiva batalla en los llanos del Maipo, de acuerdo al voto formulado por el general Bernardo O’Higgins en vísperas del combate. La promesa de O’Higgins rezaba lo siguiente: “En el mismo sitio que se dé la batalla y se obtenga la victoria, se levantará un Santuario a la Virgen del Carmen, Patrona y Generala de los Ejércitos de Chile, y los cimientos serán levantados por los mismos magistrados que formulen este voto, en el mismo lugar de su misericordia que será el de su gloria”.

A propósito de las características trascendentes de la batalla del Maipo, que ocurría a escasa distancia de la ciudad de la Santiago y sus alarmados habitantes, Barros Arana la describe con estas palabras: “En efecto, en esta

⁹ El Protocolo Complementario al Tratado de Maipú de Integración y Cooperación para la Creación de la Reunión Binacional de Gobernadores Argentinos e Intendentes Chilenos de la Frontera Común como un Mecanismo de Relacionamento Bilateral, fue suscrito en Santiago de Chile el 16 de marzo de 2012, promulgado mediante Decreto 53, el 2 de abril de 2012, y publicado en el Diario Oficial el 14 de diciembre de 2012. Disponible en: <http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=1046715>. Consultado en septiembre de 2014.

¹⁰ El Tratado de Paz y Amistad fue firmado en la Santa Sede el 29 de noviembre de 1984.

estrecha porción de terreno que hemos descrito, se iba empeñar la batalla más sangrienta, más considerable por el número de los combatientes i más importante por sus resultados militares, políticos i sociales de que hubiera sido teatro el suelo de Chile” (Barros Arana, 1890: 442).

La llegada al campo de combate del general Bernardo O’Higgins para encontrarse con el General José de San Martín, cuando las tropas realistas se encontraban en retirada hacia el caserío de hacienda de Espejo por la acción conjunta del Ejército de Los Andes y del Ejército de Chile encabezados por este último, dio lugar al famoso abrazo entre los dos generales. Este afectuoso saludo ha quedado inscrito en la historia política de ambos países, siendo replicado por numerosas autoridades chilenas y argentinas. Sin embargo, extrañamente no existe ninguna placa recordatoria de este “nuevo abrazo” y de la firma del Tratado de Maipú de Integración y Cooperación el 29 de octubre de 2009 en dicho lugar.

Pocos días después, con motivo de la conmemoración de los veinticinco años de la firma del Tratado de Paz y Amistad de 1984, las Presidentas de Chile y Argentina realizaron una visita oficial conjunta a la Santa Sede el día 28 de noviembre de 2009. Las mandatarias fueron recibidas en forma conjunta, y luego por separado, por el Papa Benedicto XVI. Entre sus actividades, se realizó la colocación de una placa recordatoria en el sitio de la Casina Pío IV, escenario de las principales negociaciones durante el diferendo austral, y la entrega a Tarsicio Bertone, Secretario de Estado del Vaticano, de una copia del Tratado de Maipú de Integración y Cooperación firmado, y aprobado por ambos Congresos, recientemente¹¹.

4. El Tratado de Maipú: reconocimiento y sistematización de mecanismos institucionales de integración binacional.

El Tratado de Maipú de Integración y Cooperación establece objetivos en diversas dimensiones para buscar profundizar lazos comunes y acciones conjuntas en comercio, inversión, empleo, conexión física, defensa, integración fronteriza, migración, entre otras (Tratado, 2009: Artículo 1). Sin embargo, su función principal, tal como señaló la Declaración de Punta Arenas, es el reconocimiento y la sistematización de los mecanismos de integración binacional en diversas dimensiones y “la necesidad de perfeccionar la estructura institucional existente”.

En primer lugar, se señalan los siguientes mecanismos institucionales: Encuentros Presidenciales; Reunión Binacional de Ministros; Sistema de Consultas Permanentes de los Ministros de Relaciones Exteriores; Comisión Binacional de Cooperación Económica e Integración Física; Comisión Binacional de Comercio, Inversiones y Relaciones Económicas; Comisión Parlamentaria Conjunta; Comités de Integración (Tratado, 2009, Artículos 3-26). A los que se agrega formalmente, mediante el Protocolo Complementario de 2012 reseñado previamente, la Reunión de Gobernadores Argentinos e Intendentes Chilenos de la Frontera Común. Ésta se realizó por primera vez en Santiago de Chile el día 18 de mayo de 2011, y su Declaración Final contempló solicitar su incorporación a los mecanismos institucionales del Tratado de Maipú:

Dada la trascendencia, repercusión y convocatoria que ha demostrado la presente reunión, así como la proyección de sus resultados en beneficio de la relación bilateral entre Chile y la Argentina, sus Cancilleres, Alfredo Moreno Charme y Héctor Timerman, deciden proceder, a la brevedad, a la firma de un Protocolo Complementario que incorpore la Reunión de Gobernadores argentinos e Intendentes chilenos de la Frontera Común entre los mecanismos institucionales del Tratado de Maipú (Declaración Final, 2011).

En segundo lugar, se señalan los siguientes mecanismos complementarios: Consejo Empresarial Binacional Permanente; Foro Binacional de “Asuntos Laborales, Empleo y Seguridad Social”; Consejo Consultivo representativo de la sociedad civil¹² (Tratado, 2009, Artículos 27-29). Al respecto, salvo el Consejo Empresarial Binacional Permanente, que fue creado en el año 2005, no se encontró información sobre la realización de reuniones en el marco de estas iniciativas.

Adicionalmente, complementando al Tratado de 1984, se puede destacar el grado de profundización de la cooperación entre Chile y Argentina descrita en el Tratado de Maipú, considerando apartados relativos a cooperación binacional, académica, en ciencia y tecnología, en materia de producción para la defensa y consular (Tratado, 2009: Artículos 30-37).

11 Dada la proximidad de esta visita, el Tratado de Maipú de Integración y Cooperación fue aprobado en forma expedita por el Congreso argentino y chileno pocos días antes. En el caso de Chile, la Cámara de Diputados y el Senado llevaron a cabo los trámites constitucionales sin mayor debate el 25 de noviembre de 2009. Sólo el Senador por la VI Región del Libertador General Bernardo O’Higgins, Juan Pablo Letelier, quien votó a favor del proyecto de acuerdo, manifestó su petición de crear una comisión binacional para estudiar el Túnel de Baja Altura de Las Leñas (BCN, 2010)

12 Se propone la creación de estos dos últimos mecanismos complementarios en dicho Tratado.

Especial atención tiene el reconocimiento de los vínculos subnacionales en el marco de una estructura institucional binacional claramente definida. En ese sentido, la acción de los Comités de Integración¹³ es descrita de manera destacada, considerando la colaboración pública y privada en diversas dimensiones (política, económica, cultural, turística, justicia y seguridad, salud y educación) (Tratado, 2009, Artículos 15-21). Asimismo, se detalla expresamente la conexión de la labor de los Comités de Integración con las otras entidades binacionales señaladas, lo que da cuenta de la búsqueda por establecer una trama institucional interconectada. De esta forma, la Comisión Binacional de Cooperación Económica e Integración Física “continuará impulsando [...] los cursos de acción adoptados por los Comités de Integración y la vinculación entre las provincias argentinas y regiones chilenas y entre las sociedades civiles de las Partes” (Tratado, 2009, Artículo 7); la Comisión Binacional de Comercio, Inversiones y Relaciones económicas, “examinará las iniciativas, propuestas y recomendaciones de los Comités de Integración en materia Económica” (Tratado, 2009, Artículo 10) y la Comisión Parlamentaria Conjunta “podrá [...] apoyar las recomendaciones y planes que hayan sido elaborados por los Comités de Integración” (Tratado, 2009, Artículo 13, letra b). Este interés subnacional se profundizó aún más con la creación de la Reunión Binacional de Gobernadores Argentinos e Intendentes Chilenos de la Frontera Común referida previamente.

Hay que señalar que la mayoría de los mecanismos reconocidos ya existían y funcionaban al momento de su suscripción el año 2009, sin embargo el Tratado de Maipú institucionalizó y especificó con mayor detalle las funciones de algunas de estas iniciativas binacionales. Tal como lo señala Lorenzini:

Entonces, si ya había mecanismos institucionalizados, corresponde que nos preguntemos: ¿qué es lo nuevo y qué es lo que se modificó? Como respuesta a la primera interrogante tenemos, por una parte, la jerarquización de la Comisión Binacional de Comercio, Inversiones y Relaciones Económicas y, por la otra, la institucionalización de la Reunión Binacional de Ministros. En respuesta al segundo, señalamos los ajustes realizados en algunos de los mecanismos existentes orientados a precisar sus funciones (Lorenzini, 2013: 51).

Finalmente, se debe destacar la realización de reuniones de todos los mecanismos institucionales de integración binacional durante el gobierno del Presidente Sebastián Piñera (2010-2014) que sucedió al primer gobierno de la Presidenta Michelle Bachelet, aun cuando no existía la misma afinidad política que tenía esta última con la Presidenta Cristina Fernández, dando cuenta de la continuidad del conjunto de instancias de integración binacional por sobre controversias o desavenencias políticas (caso Apablaza¹⁴) y económicas (caso LAN¹⁵) entre los dos gobiernos.

A lo que se sumó la suscripción y promulgación, durante el periodo del Presidente Piñera, de los Protocolos Complementarios previamente indicados: sobre Asistencia Consular a los Nacionales de la otra Parte que se encuentren en el Territorio de Estados en los cuales no haya Representación Consular de su País (2011) y para la Creación de la Reunión Binacional de Gobernadores Argentinos e Intendentes Chilenos de la Frontera Común como un Mecanismo de Relacionamento Bilateral (2012).

a. “Retomar y reimpulsar” el Tratado de Maipú

La Declaración Presidencial Conjunta de Seguimiento del Tratado de Maipú citada al inicio de este artículo se centra prioritariamente en las áreas de integración física y facilitación fronteriza.

Se destacan especialmente las “medidas concretas” en las materias de conectividad e infraestructura que se espera llevar a cabo en los próximos años. De esta forma, se hace referencia a los avances en el Proyecto Túnel Internacional Paso de Agua Negra, el Proyecto Túnel de Baja Altura-Ferrocarril Trasandino Central, el Proyecto Túnel Las Leñas, en la implementación de las recomendaciones del Estudio de Optimización del Sistema Cristo Redentor, en las obras en Villa la Angostura (Argentina) relacionadas con el Paso Cardenal Samoré, en la ejecución de un estudio

13 Los Comités de Integración son instancias permanentes de encuentro e intercambio entre las autoridades de las regiones chilenas y las provincias argentinas. Actualmente, son ocho: NOA-Norte Grande, ATACALAR, Agua Negra, Las Leñas, Paso Sistema Cristo Redentor, El Pehuenche, Región de Los Lagos, Integración Austral.

14 La controversia por el caso Apablaza se originó por el rechazo por parte del Poder Ejecutivo argentino de la extradición de Sergio Galvarino Apablaza Guerra a Chile, al ser reconocido como refugiado por la Comisión Nacional para los Refugiados (CONARE) en el año 2010. Hay que recordar que Apablaza, conocido como el Comandante Salvador y miembro de la dirección del Frente Patriótico Manuel Rodríguez (FPMR), fue requerido por la justicia chilena al estar acusado de ser el presunto autor intelectual del asesinato de Jaime Guzmán, Senador de la Unión Demócrata Independiente (UDI), y de haber participado en el secuestro de Cristián Edwards, gerente del diario El Mercurio y uno de los hijos de su propietario, ambos hechos ocurridos en el año 1991.

15 Los problemas operacionales de la compañía aérea chilena LAN en Argentina en el año 2013 se produjeron, primeramente, por un conflicto con la empresa estatal Intercargo, que presta los servicios de rampa en tierra a la compañía. A lo que se sumó, posteriormente, la orden del Organismo Regulador del Servicio Nacional de Aeropuertos (ORSNA) para que LAN abandonara el hangar que utilizaba en el Aeroparque Jorge Newbery. Esta última situación motivó, como detallaron los medios de comunicación, la intervención del Ministro de Relaciones Exteriores chileno, Alfredo Moreno, para lograr un acuerdo.

binacional en el Eje del Sur y se anuncia la implementación de un nuevo Plan Maestro de Pasos de Frontera y su Cronograma de Inversiones para los próximos años.

Particularmente, en cuanto a las medidas vinculadas a la facilitación fronteriza, se pueden señalar: el avance del Grupo de Trabajo Especial para la Adopción de un Acuerdo General sobre Libre Circulación de Personas; la implementación de acciones que simplifiquen los trámites de control migratorio para la circulación de personas a través de los pasos fronterizos; la eliminación gradual de la Tarjeta Única Migratoria para su reemplazo por el registro electrónico de tránsitos; la entrada en vigencia del Convenio sobre Tránsito Vecinal Fronterizo de agosto de 2009 luego de las modificaciones de agosto de 2013; la implementación de controles integrados en los pasos fronterizos (Paso Sico, Paso Pircas Negras, Paso de Agua Negra, Paso Sistema Cristo Redentor); la actualización del Convenio de Transporte Terrestre en Tránsito, para vincular dos puntos en un mismo país utilizando el territorio del otro, de 1974 (Declaración Presidencial Conjunta, 2014).

Asimismo, en materia de diálogo político, se da cuenta de la continuidad de los mecanismos institucionales de integración binacional. De esta forma, la Declaración señala que se acordó realizar la VI Reunión Binacional de Ministros, la IV Reunión de Gobernadores Argentinos e Intendentes Chilenos de la Frontera Común y la Reunión de la Comisión Parlamentaria Conjunta Argentino-Chilena, en Buenos Aires en 2014. Sin embargo, no se hace referencia expresamente a la acción de los Comités de Integración, como parte de estos mecanismos institucionales, ni tampoco a la situación de los mecanismos complementarios: el Consejo Empresarial Binacional Permanente, el Foro Binacional de "Asuntos Laborales, Empleo y Seguridad Social" y el Consejo Consultivo representativo de la sociedad civil. Tal como se indicó previamente, estos dos últimos fueron creados mediante acuerdo de las dos partes, según señala el Tratado de Maipú.

La VI Reunión Binacional de Ministros, la IV Reunión de Gobernadores Argentinos e Intendentes Chilenos de la Frontera Común y la XVIII Reunión de la Comisión Parlamentaria Conjunta Argentino-Chilena se desarrollaron en Buenos Aires simultáneamente, el 29 de agosto de 2014; además de efectuarse una reunión bilateral entre los Ministros de Relaciones Exteriores y una reunión 2+2, incluyendo la participación de los Ministros de Defensa respectivos. Estos encuentros vinieron a sumarse a la previa realización de la II Comisión Binacional de Comercio, Inversiones y Relaciones Económicas en Santiago de Chile, el 12 de agosto de 2014.

La jornada de reuniones realizada el 29 de agosto de 2014 tuvo una alta participación de representantes de ambos países y consideró una serie de acuerdos sectoriales, destacándose nuevamente los anuncios en relación a las iniciativas vinculadas a integración física y facilitación fronteriza: la aprobación del Plan Maestro de Pasos de Frontera al 2030, que aumenta de 13 a 26 los pasos fronterizos priorizados entre Chile y Argentina; el intercambio de notas reversales para establecer Controles Integrados de Frontera en los Pasos Pircas Negras (Copiapó-La Rioja) y Cardenal Samoré (Osorno-Bariloche); avances en los Proyectos de la Entidad Binacional para el Proyecto "Túnel de Baja Altura-Ferrocarril Trasandino Central" (EBIFETRA) entre Los Andes y Mendoza y sobre la Constitución de la Entidad Binacional para el Proyecto "Túnel Internacional Paso Agua Negra (EBITAN) para unir Coquimbo con San Juan; y se acordó avanzar en la suscripción de un Protocolo Adicional al Tratado de Maipú para la creación de la Entidad Binacional Túnel Las Leñas que unirá San Rafael con Rancagua (Declaración VI Reunión Binacional de Ministros de Argentina y de Chile, 2014).

Se debe señalar que, al igual que en el año de su suscripción, esta voluntad de "reimpulsar y retomar" lo dispuesto en el Tratado de Maipú, en el inicio del segundo mandato de la Presidenta Michelle Bachelet, se enmarca en un ambiente cargado de conmemoraciones y hechos simbólicos: la inauguración del Monumento a la Virgen de la Paz el día 2 de febrero de 2014¹⁶; la conmemoración del trigésimo aniversario de la firma del Tratado de Paz y Amistad; y la conmemoración del quinto aniversario del Tratado de Maipú de Integración y Cooperación.

5. Conclusión

La voluntad de "retomar y reimpulsar" el Tratado de Maipú de 2009 como un eje para la integración entre Chile y Argentina, en el inicio del segundo mandato de la Presidenta Michelle Bachelet, se ha ido materializando con la realización de las reuniones de los mecanismos institucionales de integración binacional y los anuncios para avanzar en la concreción de iniciativas de infraestructura para la integración física y la facilitación fronteriza, como lo demuestran la jornada del 29 de agosto de 2014 y la reciente suscripción de nuevos Protocolos Complementarios al Tratado de Maipú: el Protocolo Segundo que otorgará personería jurídica a la Entidad Binacional del Ferrocarril Trasandino de Baja Altura (EBIFETRA), el de la Entidad Binacional del Túnel de Agua Negra (EBITAN) para realizar el llamado a licitación pública internacional para la construcción de este túnel entre la provincia de San Juan y la IV Región de Coquimbo y el

16 De acuerdo a lo investigado, este monumento no está vinculado con el Concurso Binacional para el Monumento a la Integración Argentino-Chilena, que fue convocado el 2009 siguiendo el anuncio realizado en la Declaración de Punta Arenas de 2008. Este último fue ganado por el Proyecto denominado "Trinchera del Encuentro" de Cristián Olivos + OWAR Arquitectos. A la fecha, este no ha sido construido.

Protocolo Complementario al Tratado de Maipú sobre la Constitución de la Entidad Binacional para el Proyecto “Túnel Internacional Paso Las Leñas (EBILEÑAS)” (Comunicado, 2015).

Volviendo a las preguntas planteadas al inicio de este artículo, y considerando el planteamiento de algunos autores (Lorenzini, 2013; Ruz, 2011; Simonoff, 2013; Vittini, 2012; Zaldívar, 2011), la suscripción del Tratado de Maipú representa un complemento del Tratado de 1984, haciendo eco de lo señalado en el mismo Tratado, que lo describe como el “marco referencial y permanente de la sólida relación entre ambos Estados” (Tratado, 2009: Preámbulo). Aun así, tal como plantea María Inés Ruz, se puede argumentar sobre las posibilidades que se presentan con el Tratado de Maipú, el cual podría permitir a futuro abrir un nuevo ciclo en la relación, aun cuando sea adelantado considerar la constitución de una alianza estratégica:

El Tratado de Integración y Cooperación, suscrito en octubre de 2009, es complementario al Tratado de Paz y Amistad de 1984, consolida los logros institucionales alcanzados hasta el presente y permite proyectar el proceso integrador. Este tratado permitirá pasar a un nuevo ciclo en la relación vecinal, que será más o menos fructífero dependiendo de la calidad del diálogo político que mantengan ambos gobiernos, pero que en ningún caso podrá debilitar la multiplicidad de vínculos políticos, económicos y societales a través de los cuales se entretiene la relación bilateral (Ruz, 2011: 149).

Más allá de la disposición positiva frente al ineludible futuro común de ambos países, se hace difícil coincidir plenamente con esta última cita, considerando el carácter de “tratado estructurante”¹⁷ del Tratado de 1984 y su significado histórico, político y simbólico para la relación bilateral entre Chile y Argentina. Ésta aún se encuentra en el ciclo abierto con dicho Tratado, lo que es reafirmado por el propio Tratado de Maipú; siendo este último, junto a sus protocolos complementarios, una forma de reactualizar y seguir avanzando en el mismo ciclo.

A treinta años de la suscripción del Tratado de Paz y Amistad, el valor principal del Tratado de Maipú es ser un instrumento que complementa la voluntad de cooperación económica e integración física iniciada en 1984, considerando una profundización de la cooperación en diversos ámbitos y el reconocimiento y sistematización de una serie de mecanismos de integración binacional, tanto institucionales como complementarios. Esto ha permitido avanzar en potenciar una multiplicidad de vínculos que van más allá de los establecidos desde el gobierno central, dándole nuevos horizontes al ciclo abierto con el Tratado de 1984, lo que debería ser desarrollado fuertemente para lograr acortar la distancia entre la relación a nivel gubernamental y la relación a nivel de sociedades, como señala Bernal Meza.

Aun así, hay que indicar que se observa una dinámica dispar entre los diversos mecanismos de integración binacional, algunos de los cuales funcionaban previamente, como los Comités de Integración, y otros aún dando sus primeros pasos, como la Reunión de Gobernadores Argentinos e Intendentes Chilenos de la Frontera Común, formándose una trama irregular y superpuesta para el tratamiento de los temas de interés.

Por último, la consolidación del desarrollo de un conjunto de instancias de integración binacional puede ser vista como una forma para soslayar o disminuir la incertidumbre producto de la existencia de los “ciclos de stop and go” descritos por Lorenzini, con controversias y desavenencias principalmente políticas y económicas, característicos de una relación bilateral interdependiente, intensa y múltiple como la existente actualmente entre Chile y Argentina. Tal vez esto nos lleve por el camino para lograr la constitución de una alianza estratégica en un futuro, basada en una confianza sostenida entre las autoridades y entre los pueblos de ambos países.

17 A propósito de esto, José Gorostegui señala lo siguiente: “Desde la perspectiva jurídica de las relaciones vecinales, los denominados “tratados estructurantes” comprenden el conjunto de acuerdos internacionales, de carácter bilateral, que Chile ha celebrado con cada uno de sus vecinos y que, atendida su importancia, constituyen los pilares fundamentales desde los cuales se gesta, desarrolla y proyecta la política exterior que el país proyecta en relación a ellos” (Gorostegui, 2009: 26). En el caso de la relación entre Chile y Argentina, se les ha dado dicho carácter al Tratado de 1881 y al Tratado de 1884.

6. Bibliografía

Barros Arana, Diego (1890), *Historia Jeneral de Chile*, Tomo XI. Santiago de Chile: Rafael Jover Editor.

Bernal Meza, Raúl (2007), "Política exterior regional y las relaciones con Argentina", en: ARTAZA Rouxel, Mario y Milet García, Paz (ed.), *Nuestros vecinos*, Santiago: RIL Editores, pp. 19-31.

Constitución Política de la República de Chile (1980), Asamblea Constituyente, Santiago de Chile, Chile, 8 de agosto de 1980.

Lorenzini, María Elena (2013), "Las relaciones argentino-chilenas 2008-2011, ¿realidad o ficción de la 'alianza estratégica'?", en *Si Somos Americanos. Revista de Estudios Transfronterizos*, v. XIII, n° 1, pp. 39-64.

Ruz, María Inés (2011), "Relación Chile-Argentina", en Ensignia, J., Fuentes, C. y Fernández, M. (ed.), *Política exterior en el Chile post Concertación: ¿quo vadis?*, Santiago de Chile: Friedrich Ebert Stiftung - Fundación Chile 21, pp. 147-154.

Simonoff, Alejandro (2013), "Una visión estructural de la política exterior argentina y el rol de Chile desde el proceso de democratización de 1983", en *Si Somos Americanos. Revista de Estudios Transfronterizos*, v. XIII, n° 1, pp. 13-38.

Van Klaveren, Alberto (2010), "Doscientos años de política exterior de Chile: De Hobbes a Grocio", en Artaza R., M. y Ross, C. (ed.), *La Política Exterior de Chile, 1990-2009. Del Aislamiento a la Integración*, Santiago de Chile: RIL Editores, pp. 51-70.

Vittini, Iris (2012), "Chile y Argentina: una contribución a la paz regional", en Llanos Mardones, H. y Picand Albónico, E. (ed.), *Estudios de Derecho Internacional. Libro homenaje al profesor Hugo Llanos Mansilla*, Tomo II, Santiago de Chile: Legal Publishing Chile, pp. 853-872.

Witker, Iván (2010), "Utilitatis communio: La cultura estratégica de Chile frente a su vecino trasandino", en Artaza, M. y Ross, C. (ed.), *La Política Exterior de Chile, 1990-2009. Del Aislamiento a la Integración*, Santiago de Chile: RIL Editores, pp. 561-579.

Zaldivar Larraín, Adolfo (2011), "Integración Chile - Argentina: Desafío del Siglo XXI", *Diplomacia*, n°124, pp. 35-74.

b. Leyes y documentos oficiales

Biblioteca del Congreso Nacional de Chile (2010), Historia de la Ley, Decreto Supremo N° 1, Promulga el Tratado de Maipú de Integración y Cooperación entre la República de Chile y la República Argentina y sus Protocolos Complementarios sobre la Constitución de la Entidad Binacional para el Proyecto Túnel de Baja Altura-Ferrocarril Transandino Central y sobre la Constitución de la Entidad Binacional para el Proyecto Túnel Internacional Paso de Agua Negra, Diario Oficial 2 de marzo de 2010.

Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile (2014), "Suscripción de Protocolos Complementarios al Tratado de Maipú", Comunicado, 23 de diciembre de 2014.

Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile (2015), "Suscripción de Protocolo EBILEÑAS", Comunicado, 6 de enero de 2015.

Declaración Final de la Primera Reunión de Gobernadores Argentinos e Intendentes Chilenos de la Frontera Común (2011), Santiago de Chile, 18 de mayo de 2011.

Declaración de Punta Arenas (2008), Punta Arenas, Chile, 4 de diciembre de 2008.

Declaración Presidencial Conjunta de Seguimiento del Tratado de Maipú, con Motivo de la Visita de Estado a la República Argentina de la Presidenta de la República de Chile, Michelle Bachelet Jeria, Buenos Aires, República Argentina, 12 de mayo de 2014.

Declaración VI Reunión Binacional de Ministros de Argentina y de Chile, Buenos Aires, República Argentina, 29 de agosto de 2014.

Memoria del Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile Año 2006, Archivo General Histórico. Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile.

Memoria del Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile Año 2009, Archivo General Histórico. Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile.

Memoria Anual Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile 2010, Archivo General Histórico. Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile.

Protocolo Complementarios al Tratado de Maipú de Integración y Cooperación para la Constitución de un Grupo de Trabajo Especial para la Adopción de un Acuerdo General sobre Libre Circulación de Personas, promulgado mediante Decreto 84, el 17 de marzo de 2010, y publicado en el Diario Oficial el 21 de junio de 2010. Disponible en línea: <http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=1014678>, fecha de consulta: 04 de septiembre de 2014.

Protocolo Complementarios al Tratado de Maipú de Integración y Cooperación sobre asistencia consular a los nacionales de la otra parte que se encuentren en el territorio de Estados en los cuales no haya representación consular de su país, suscrito en Santiago de Chile el 27 de enero de 2011, promulgado mediante Decreto 35, el 24 de febrero de 2011, y publicado en el Diario Oficial el 4 de junio de 2011. Disponible en línea: <http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=1026212>, fecha de consulta: 04 de septiembre de 2014.

Protocolo Complementarios al Tratado de Maipú de Integración y Cooperación para la Creación de la Reunión Binacional de Gobernadores Argentinos e Intendentes Chilenos de la Frontera Común como un Mecanismo de Relacionamento Bilateral, suscrito en Santiago de Chile el 16 de marzo de 2012, promulgado mediante Decreto 53, el 2 de abril de 2012, y publicado en el Diario Oficial el 14 de diciembre de 2012. Disponible en línea: <http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=1046715>, fecha de consulta: 04 de septiembre de 2014.

Tratado de Maipú de Integración y Cooperación entre la República de Chile y la República Argentina y sus Protocolos Complementarios sobre la Constitución de la Entidad Binacional para el Proyecto Túnel de Baja Altura-Ferrocarril Transandino Central y sobre la Constitución de la Entidad Binacional para el Proyecto Túnel Internacional Paso de Agua Negra, promulgado mediante Decreto 1, el 4 de enero de 2010, y publicado en el Diario Oficial el 2 de marzo de 2010. Disponible en línea: <http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=1011410>, fecha de consulta: 04 de septiembre de 2014.

Tratado de Paz y Amistad entre el Gobierno de la República de Chile y el Gobierno de la República Argentina, 29 de noviembre de 1984, promulgado mediante Decreto 401, el 6 de mayo de 1985, y publicado en el Diario Oficial el 14 de mayo de 1985. Disponible en línea: <http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=13036&idParte=0>, fecha de consulta: 04 de septiembre de 2014

Doctorado en Relaciones Internacionales

**Acreditado y categorizado "A" por la CoNEAU
Resolución N° 988/15**

Abierta la inscripción

calle 48 N° 539 La Plata

**Tel: 0221 4240560 (Secretaria de Postgrado de la
Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales)**

doctoradoiri@iri.edu.ar



Instituto de Relaciones Internacionales - www.iri.edu.ar

u n i v e r s i d a d n a c i o n a l d e l a p l a t a