



FRANCISCO ORREGO (EDITOR)

CHILE Y ARGENTINA:  
NUEVOS ENFOQUES PARA UNA  
RELACION CONSTRUCTIVA



pehuén



**CHILE Y ARGENTINA:  
NUEVOS ENFOQUES PARA UNA RELACION CONSTRUCTIVA**



**ensayo**

---

Los puntos de vista expresados en esta obra representan únicamente la opinión de los autores y no deben atribuirse al Consejo Chileno para las Relaciones Internacionales ni a las instituciones con las que colaboran.

Esta obra es publicada con el patrocinio del Consejo Chileno para las Relaciones Internacionales, del Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile y el auspicio de la Corporación para la Integración de América Latina.

---

Edición al cuidado de  
María Magdalena Browne  
Composición y diseño: Cran Ltda.  
Portada de Sebastián Barros

© Consejo Chileno para las  
Relaciones Internacionales, 1989  
© Pehuén Editores, 1989  
María Luisa Santander 537, Santiago  
Inscripción Nº 73.173  
ISBN 956-16-0204K

Primera edición, octubre 1989  
Impreso en los talleres de  
Imprenta Pucará  
Matucana 1509, Santiago

IMPRESO EN CHILE / PRINTED IN CHILE

# **CHILE Y ARGENTINA: NUEVOS ENFOQUES PARA UNA RELACION CONSTRUCTIVA**

Obra preparada bajo la dirección  
de FRANCISCO ORREGO VICUÑA

Pilar Armanet A.  
Raymundo Barros Charlín  
Manuel Feliú J.  
Ramón Huidobro  
María Teresa Infante C.  
Alejandro Magnet  
Carlos Martínez Sotomayor  
Mateo Martinic B.  
Osvaldo Muñoz Miranda



**pehuén**

El Consejo Chileno para las Relaciones Internacionales es un organismo que tiene por objeto promover la discusión de los principales temas y problemas de interés para la comunidad internacional, con especial referencia al papel que en ellos le pueda caber a Chile. Aspectos propios de la política, economía y derecho internacional forman parte del ámbito temático del Consejo.

Con esta finalidad se organizan reuniones de análisis, grupos de estudio, conferencias, seminarios y publicaciones que tienen como política asegurar la participación de todos los puntos de vista relevantes. La participación de medios políticos, gubernamentales, parlamentarios, empresariales, académicos, periodísticos, profesionales y diplomáticos tiene particular prioridad en el programa de trabajo del Consejo.

Presidente del Consejo: Profesor Francisco Orrego Vicuña

Vicepresidente del Consejo: Señor Arturo Alessandri Cohn

Miembros del Comité Asesor para el período 1990-1992: Carlos Martínez Sotomayor, quien lo preside, Clodomiro Almeyda, Presidente de las Comisiones de Relaciones Exteriores del Senado y la Cámara de Diputados, Agustín Edwards E., Emilio Filippi, Carlos Paul, Enrique Bernstein, Ramón Huidobro, Fernando Leniz, Alfonso Santa Cruz, Heraldó Muñoz, Carlos Massad, José Garrido, Ricardo Bitran, Alejandro Magnet, Alejandro Escobar, Raymundo Barros.

El Consejo Chileno para las Relaciones Internacionales sesiona y tiene sus oficinas en la sede del Instituto de Chile, por especial acuerdo con la Academia Chilena de Ciencias Sociales.

Dirección: Almirante Montt 453, Santiago, Chile

Teléfono: 382837

Telex: 443024 INTERC

FAX: (562) 2740155

## *Necesidad de una política chileno-argentina: una introducción*

**E**STANDO CHILE y Argentina tan estrechamente vinculados por la geografía y por la historia, no deja de ser paradójal que el rasgo predominante de su relación vecinal haya sido la carencia de una política general en torno a la cual se estructuren y perfeccionen sus intereses mutuos. Políticas sectoriales han, por cierto, existido, a veces incluso de manera continuada, como ha ocurrido en el marco de las cuestiones territoriales; políticas de carácter ocasional han sido también frecuentes, pero sujetas a un curso fluctuante, en no pocas oportunidades contradictorio y, en definitiva, destinadas a ser abandonadas.

Ello ha sido, probablemente, la consecuencia inevitable de las dificultades que en forma cíclica han afectado el concepto de la buena vecindad entre ambos países, lo que impedía proyectar una relación positiva de largo plazo. Pero esas circunstancias, no siempre de feliz recuerdo, forman hoy día parte de una etapa superada. Se puede ahora mirar al futuro dentro de una expectativa razonable de buen entendimiento.

En este cambio de perspectiva, radica la perdurable contribución realizada por la Mediación de Su Santidad el Papa Juan Pablo II. No solamente se solucionó un complejo diferendo limítrofe, sino también, y muy especialmente, se sentaron las bases para una relación estable fundamentada en la paz y la cooperación.

Resultado de lo anterior es que hoy día se puede, y se debe, pensar en una política de largo plazo entre Argentina y Chile, que permita identificar y materializar esos intereses comunes dentro de un espíritu de conveniencia recíproca. Importantes esfuerzos ya se han emprendido en este

*sentido, siendo uno de los más significativos el que ha venido desarrollando el Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales y el Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile.*

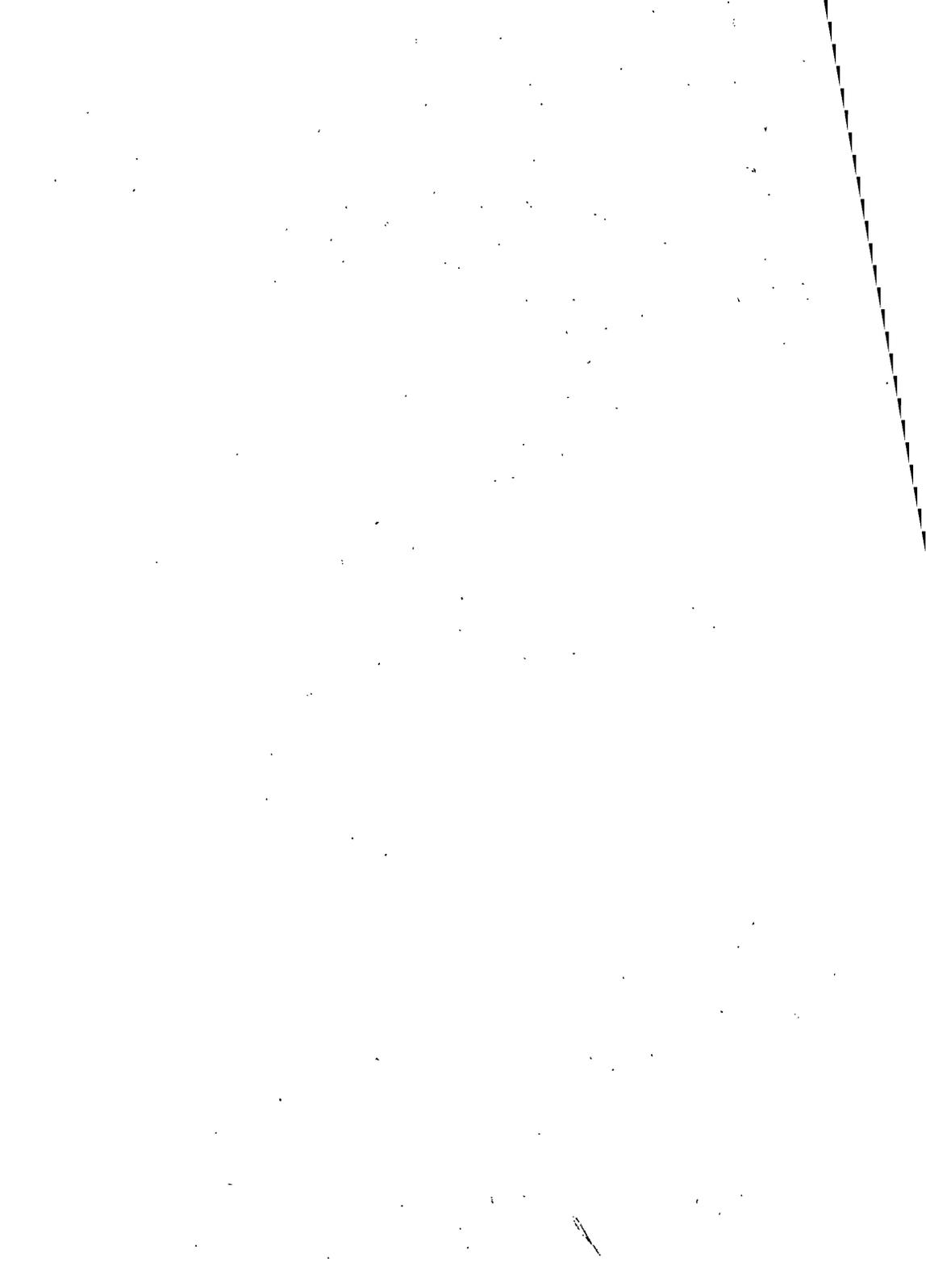
*Con similar propósito, el Consejo Chileno para las Relaciones Internacionales, de reciente creación, organizó entre sus primeras actividades un grupo de estudio para dedicarse al examen de una política estable entre ambas naciones, concebida con un sentido de futuro. Para ello se invitó a colaborar a distinguidas personalidades del mundo político, diplomático, empresarial e intelectual, así como a expertos en materias de creciente complejidad técnica, todos ellos unidos por el común denominador de su experiencia en los diversos aspectos de la relación bilateral. Los trabajos preparados en este grupo son los que se reúnen en la presente obra.*

*Una política chileno-argentina comienza a esbozarse a ambos lados de la cordillera de Los Andes, con una orientación creativa y positiva. Su materialización paulatina es un hecho que irá adquiriendo cada día mayor vigencia y velocidad. Las ideas e iniciativas que se exponen en esta obra buscan contribuir a esta nueva etapa de la hermandad entre Argentina y Chile.*

*Francisco Orrego Vicuña  
Presidente del Consejo Chileno para  
las Relaciones Internacionales*

# **I**

## **EL MARCO POLITICO DE LAS RELACIONES CHILENO - ARGENTINAS**



# El marco del acercamiento político entre Chile y Argentina

Carlos Martínez Sotomayor

Una decisión política  
trascendental

**EL PROCESO DE** acercamiento entre Chile y Argentina representa en su origen y desarrollo una decisión política trascendental. Este acercamiento está, asimismo, supeditado en el cumplimiento de sus objetivos a un conjunto de resoluciones políticas que influyen sobre los factores económicos, comerciales, culturales, sociales y científicos.

Si bien el acercamiento e integración, al tenor del Tratado de Paz y Amistad de 1984, es de naturaleza fundamentalmente económica, es manifiesto que su materialización requiere del concierto de voluntades de los actores y agentes políticos de ambos países, y de su disposición a resolver los problemas y limitaciones que se presenten.

Es esta perspectiva política la que debe contribuir al esclarecimiento de ciertos problemas importantes en las relaciones mutuas. Este es el caso de la voluntad política como elemento central de la decisión de integrar; el de la pluralidad ideológica y la subsistencia de regímenes políticos diversos en Chile y Argentina; el de la existencia de factores condicionantes de orden internacional y de intereses geo-políticos de otras naciones latinoamericanas.

Compartir los valores de la democracia representativa.

La discrepancia política de los regímenes de gobierno no ha sido hasta el presente un obstáculo decisivo para el acercamiento chileno-argentino. Sin embargo, debe tenerse en cuenta que un proceso como éste, que es particularmente dinámico, debe en definitiva conducir a la formación de una verdadera comunidad. Para llegar a este grado de integración es indispensable que ambos Estados compartan los valores de la democracia representativa, en que los conceptos de libertad y desarrollo tienen su máxima expresión y pueden incluso llevar a la creación de órganos comunes en materias de interés.

La integración binacional como alternativa realista y eficiente.

Los diversos intentos de integración en América Latina se han presentado muchas veces como un esfuerzo procesal para superar una situación histórica común caracterizada por importantes deficiencias en su estructura económica y social. Sin embargo, en no pocas oportunidades, se ha incurrido en una fraseología fraternal y retórica integracionista que nunca ha sido capaz de superar los obstáculos de fondo que han impedido a los países de la región alcanzar esquemas de integración efectivos. La organización de sistemas subregionales o binacionales, en cambio, parece ser un camino viable para llegar a una integración realista y eficiente.

Chile se distinguió hasta 1970 por sus intentos de promover la integración regional. El primer esfuerzo en este plano fue la ALALC (Asociación Latinoamericana de Libre Comercio). En su aplicación, sin embargo, no se llegó más allá de negociar algunos desgravámenes que favorecieron el reemplazo de importaciones industriales, espe-

cialmente en Argentina y Brasil. Este mediocre resultado dio origen al esquema subregional del Pacto Andino que, entre otras medidas, consultaba beneficios especiales para Bolivia y Ecuador e imponía severas restricciones a la transferencia internacional de capitales y de tecnología. Los ambiciosos mecanismos de liberación comercial y de planificación del desarrollo integrado, condujeron a una renovada frustración y consiguiente crisis del esquema.

La actual ALADI (Asociación Latinoamericana de Integración), se origina en el reconocimiento del fracaso de los esquemas de integración mencionados, poniendo énfasis en la negociación bilateral flexible mediante los "Acuerdos de Alcance Parcial".

Frustración histórica de los esfuerzos de cooperación

Chile y Argentina han intentado desde hace más de un siglo establecer un sistema global de enlaces terrestres como, asimismo, la habilitación de puertos y zonas francas, entre otros planes de cooperación e integración. En el Tratado de 1855 acordaron el depósito de mercaderías en tránsito en el territorio de ambas naciones. En acuerdos posteriores, consultaron el establecimiento de zonas especiales y depósitos francos en sus puertos marítimos. Sin embargo, ningún gobierno materializó estos propósitos. En 1975, en la Declaración Presidencial de Morón, los Jefes de Estado expresaron su apoyo prioritario al acceso de los productos de cada país a los mercados internacionales, mediante la utilización de las facilidades que a cada cual brindan los puertos del otro. La misma disposición se registró en noviembre de 1976 con respecto al establecimiento de

zonas francas y, en el Acta de Puerto Montt, de febrero de 1978, los Presidentes de ambas naciones expresaron la necesidad de adoptar “medidas para promover políticas de integración física, complementación económica y explotación de recursos naturales”. Innumerables actas de comisiones chileno-argentinas destacan similares propósitos de complementación. No obstante, el deterioro cíclico de las relaciones políticas entre ambos países, que llegó en más de una oportunidad hasta la amenaza de un conflicto bélico, hizo que todas esas expresiones fueran letra muerta.

La paz como fundamento de la cooperación

El Tratado de Paz y Amistad de 1984, resultado de la mediación de Su Santidad el Papa Juan Pablo II, permite ahora la proyección hacia el futuro de un postulado esencial: la paz como presupuesto de la cooperación y de la integración entre ambos pueblos.

El artículo 12 del Tratado de Paz y Amistad se hace cargo de tal propósito en los siguientes términos: “Las partes acuerdan crear una Comisión Binacional de carácter permanente con el objeto de intensificar la cooperación económica y la integración física. La Comisión Binacional estará encargada de promover y desarrollar iniciativas, entre otras, sobre los siguientes temas: sistema global de enlaces terrestres, habilitación mutua de puertos y zonas francas, transporte terrestre, aeronavegación, interconexiones eléctricas y telecomunicaciones, explotación de recursos naturales, protección del medio ambiente y complementación turística”.

Si bien este Tratado no pretende alcanzar formas de integración política entre Chile y Argentina,

tiene —de todos modos— un decidido alcance político, debido a los objetivos propuestos y a los mecanismos que se han estimado apropiados para alcanzarlos.

Si las partes lo estimaran apropiado en algún momento; este marco y sus objetivos podrían extenderse a materias como la armonización de sus políticas económicas y sociales, la aproximación de legislaciones, el diseño de políticas conjuntas y otras materias que exceden el campo de las relaciones meramente comerciales o económicas entre Estados.

Por ello es posible concebir la integración chileno-argentina como un proceso más avanzado que el de la mera cooperación económica, especialmente en cuanto a su sentido humano y social, incluyendo la educación, la ciencia, la tecnología, el trabajo y la seguridad social. Igualmente, es posible prever una política de resguardo de los comunes intereses en la Antártica o la cooperación en otros campos.

Un nuevo concepto de unidad chileno-argentina

Integrarse implica, en definitiva, la aceptación de un proyecto para configurar una nueva unidad que es más completa que lo que representa individualmente cada una de las partes que la constituyen, y que se traduce en beneficios recíprocos.

Es hacia este superior objetivo que debe orientarse el marco político de la integración chileno-argentina, superando rivalidades históricas y visiones estrechas o parciales que impiden apreciar el papel potencial de ambas sociedades en sus relaciones recíprocas y en el proceso más amplio de las relaciones internacionales.

Revalorización del papel internacional y regional de Argentina y Chile

El marco actual de las relaciones internacionales globales tiene también una incidencia positiva en la renovada vinculación entre Chile y Argentina, especialmente en cuanto descansa en la preservación de la paz y el desarrollo de la cooperación. La aceptación y promoción de estos valores en el ámbito universal facilita, también, su consolidación en el plano vecinal.

De manera similar, el replanteamiento de las relaciones interamericanas y el nuevo papel que debe asumir América Latina en su conducción, lleva necesariamente a que Chile y Argentina adquieran, en un contexto democrático, una función destacada en la orientación de este proceso, comparable a la que desempeñaron en la formación del sistema político sudamericano durante el siglo pasado y buena parte del actual.

Los principios básicos del acercamiento político

Para los fines anteriores, se sugiere que el marco que guíe el acercamiento entre ambos países descansa sobre los siguientes principios fundamentales:

1. Decisión política positiva en búsqueda del acercamiento.
2. Promoción de los valores de la democracia representativa de manera compartida entre ambas naciones y como base de una comunidad de intereses.
3. Cumplimiento cabal del Tratado de Paz y Amistad de 1984.
4. Intensificación de la cooperación económica y la integración física de manera recíprocamente beneficiosa.
5. Acentuar el sentido humano y social del proceso.
6. Fundamentar las respectivas políticas en un esquema amplio de participación de los sectores

gubernamentales y privados, académicos, laborales y sociales.

7. Orientación hacia una unidad complementaria de mayor y más eficaz alcance que lo que hoy representan individualmente Chile y Argentina.

8. Revalorización del papel de ambos países en la conducción de las relaciones internacionales de América Latina y en el marco del sistema interamericano, aprovechando las condiciones favorables que ofrece el actual sistema internacional.

# Las alternativas de una concertación diplomática entre Chile y Argentina

Ramón Huidobro

Ausencia histórica de una política definida entre Chile y Argentina

**L**AS ALTERNATIVAS DE una concertación en los asuntos que interesan a Chile y Argentina, por la vía diplomática, se sitúan, en primer término, en el amplio campo de las relaciones bilaterales entre las dos naciones; luego, en aquellas que mantienen con terceros países y, por último, en los que siendo de interés común, se desenvuelven en el ámbito regional y en el internacional. Desde otro ángulo, nuestras relaciones con el vecino país comprenden cuestiones de interés permanente y otras que son coyunturales.

Si bien es cierto que a lo largo de nuestra vida republicana Chile ha tenido una línea gruesa de política exterior bastante uniforme y constante, basada en principios básicos de convivencia internacional y en el interés nacional, no ha sido diseñada una política definida, de cierta permanencia, hacia la República Argentina. Más bien, la historia diplomática de nuestros vínculos con el vecino país nos señala que hemos actuado, en general, de manera improvisada ante las coyunturas que se han presentado y sin tomar iniciativas.

Nuevas oportunidades derivadas del Tratado de Paz y Amistad

Las sustanciales modificaciones producidas en el campo de la geopolítica regional, luego del Tratado de Paz y Amistad de 1984, y a raíz de los Convenios entre Argentina y Brasil de 1986, crean un marco propicio para que Chile pueda definir una política respecto de este importante vecino, destinada a concertar líneas de acción de las dos naciones que, al aplicarse, redunden en una óptima convivencia, en un aporte positivo al progreso de la región y que permita, por este camino, buscar la manera de influir en las decisiones que se adoptan a nivel mundial y regional.

Si bien aún no ha transcurrido tiempo suficiente como para evaluar con cierta profundidad las consecuencias del cambio geopolítico señalado, es evidente que éste favorece una mejor convivencia regional, lo que contribuye a poner en práctica la idea de que Chile y Argentina concierten las alternativas que tienen para establecer un adecuado programa de acción común en variados planos de sus relaciones y con muy altas probabilidades de éxito.

Resulta relativamente sencillo establecer aquellos temas que interesan a ambos países cuando se trata de asuntos que significan interdependencia, o cuando se plantean de manera más o menos permanente. En cambio, cuando se presentan problemas imprevistos u ocasionales, la dificultad para prevenirlos obliga a buscar soluciones dentro de un espíritu común de paz y armonía, en aplicación de los instrumentos jurídicos de que se dispone.

Un programa de acción chileno-argentino

Identificar aquellos asuntos de carácter más o menos duradero debe ser el primer paso que posibilite acciones destinadas a concertar propósitos y buscar

soluciones equitativas. Un programa de acción para el futuro de las relaciones entre Chile y Argentina es, verdaderamente, el que da las alternativas para concertar a ambos países por la vía diplomática.

En primer término, deben tenerse en cuenta las relaciones bilaterales directas, donde se incluyen todos aquellos asuntos que interesan con prioridad a los dos países. La principal fuente de alternativas para la concertación bilateral emana, como es natural, del Tratado de Paz y Amistad de 1984.

Desde su vigencia, es poco lo que han sido aprovechadas las disposiciones del Tratado. Las condiciones políticas imperantes han limitado las iniciativas en este plano, pero cabe prever que las posibilidades de utilizarlas se incrementarán con el mejoramiento de las relaciones que comienza a producirse. Sobre esta base será posible avanzar en las tareas prioritarias que se exponen a continuación.

Reducir las tensiones en la frontera terrestre

1. Demarcación de la frontera terrestre: La Comisión Mixta encargada de esta tarea debiera hacer todos los esfuerzos posibles para terminar su labor, aprovechando los avances de la técnica en este plano. Es natural que cuando se complete este trabajo se reducirán sustantivamente las tensiones y disminuirán los problemas propios de una frontera tan dilatada.

Perfeccionar la cooperación antártica

2. Desarrollo de la cooperación antártica: El perfeccionamiento de la cooperación de ambos países en la Antártica, encuadrado dentro del marco del Tratado de 1959, robustecería las relaciones recíprocas y permitiría una labor conjunta de magnitud en esta importante zona.

Tareas prioritarias de la Comisión Binacional

3. Comisión Binacional de Cooperación Económica e Integración Física: Los trabajos de esta Comisión, iniciados en 1985 y continuados en reuniones anuales, han seguido la pauta de la Comisión Mixta de Integración Física, creada en la década de 1960 y que empezó sus tareas en 1971. Si bien este órgano tiene a su cargo los temas principales de Cooperación Económica y de Integración Física, sus resultados se sitúan más bien en este último campo, sin que haya sido hasta ahora posible emprender iniciativas de vasto alcance.

Las tareas de esta Comisión deben por cierto profundizarse en relación a los siguientes temas prioritarios que ha venido tratando: sistemas de enlaces terrestres; habilitación de puertos y zonas francas; transporte terrestre y habilitación de pasos fronterizos; aeronavegación; telecomunicaciones; medio ambiente; turismo y cooperación en emergencias. Estas materias son los caminos naturales y, algunos de ellos, previos a una cooperación económica e, incluso, a esfuerzos de integración económica, tal como ha ocurrido en otros procesos exitosos en este terreno.

Activar los sistemas de enlaces terrestres

4. De los numerosos pasos cordilleranos, unos sesenta estaban habilitados hacia 1978; las tensiones ocurridas ese año acarrearán dificultades para su utilización, mas hoy corresponderá poner acento en los sistemas de enlace terrestre que mejoren el desarrollo del transporte, tanto en beneficio del comercio como del turismo, y que redunden en la habilitación de un número apropiado de pasos fronterizos.

Incrementar el uso de puertos y zonas francas

5. Estrechamente relacionado con los dos aspectos precedentes, está el de otorgar el uso recíproco de puertos y el de instalar zonas francas. El Acta de la reunión Frei-Onganía (Viña del Mar, enero de 1970) ya consignó la posibilidad de que ambos países se otorgasen zonas francas portuarias para la salida de sus productos al Atlántico y al Pacífico, respectivamente. Progresar en semejante cooperación es signo de marcha eficaz hacia un desarrollo más completo. Para Chile, tiene el incentivo particular de que los mercados de la Cuenca del Pacífico son un importante destino para los productos de América del Sur y el hecho de acceder a ellos será fuente de ingresos por los servicios que prestarán los puertos bien conectados con el interior de nuestro subcontinente.

El futuro dirá hasta dónde Chile puede ampliar las facilidades que otorgará en sus puertos y cómo podrá aprovechar las experiencias que ha tenido en Antofagasta, Arica e Iquique, respecto del tránsito y depósito de mercaderías de o hacia Argentina, Bolivia y Perú. Por su parte, nuestro país requiere de vías expeditas para llegar al interior de esta subregión y expandir su comercio con los países que la conforman.

Acuerdos positivos de cooperación turística

6. Las iniciativas empresariales en materia de cooperación turística entre algunas provincias de Chile y otras del vecino país, han dado un elocuente ejemplo de lo que es posible lograr respecto de esta industria. Los convenios celebrados entre empresas de la V Región y de las provincias de Mendoza, Córdoba, Rosario y Santa Fe, significan un incremento del turismo de la República Argentina, que desde

hace tiempo viene aumentando y ha abierto las puertas a promociones del turismo de Chile en las provincias señaladas del país vecino. Otras regiones de Chile están en condiciones de hacer parecidas promociones con provincias vecinas de Argentina. La cooperación empresarial señalada ha impulsado numerosas facilidades obtenidas de las respectivas autoridades de gobierno, y sería importante que estas últimas tomaran iniciativas y prestaran una activa cooperación en la materia.

Posición común en los recursos hídricos compartidos

7. Respecto de los recursos hídricos compartidos, cabe tener presente que, si bien Chile constituye un país "aguas abajo" (14 de 17 cuencas), desde el punto de vista jurídico, ambos países tienen una posición concordante con respecto al derecho internacional, aplicable en materia de uso y aprovechamiento de ríos internacionales de curso sucesivo (Acta de Santiago sobre Cuencas Hidrológicas Almeyda-De Pablo Pardo, julio de 1971).

Identidad en el derecho del mar

8. Las distintas materias del derecho del mar han sido, en general, abordadas por Chile y Argentina desde un enfoque semejante: extensión con fines económicos de la jurisdicción marítima de los Estados hasta una distancia de 200 millas; medidas sobre exploración, conservación y explotación de los recursos vivos del mar adyacente; riquezas naturales del suelo y subsuelo marino de la plataforma continental y de los fondos marinos extrajurisdiccionales; prevención de la contaminación marítima y desnuclearización de los fondos marinos más allá de las jurisdicciones nacionales, entre otros aspectos.

Facilitación gubernamental del intercambio comercial

9. En materia comercial, las alternativas del intercambio se han entregado, en gran medida, a la empresa privada, y es muy poco lo que los gobiernos han hecho en este campo para aprovechar el clima creado por la vigencia del Tratado de 1984. En el futuro, habría que concertar líneas de acción más vigorosas y concordantes con las aspiraciones reales de los dos países. Los acuerdos entre Argentina y Brasil, a los que se ha sumado el Uruguay, abren interesantes perspectivas a las democracias de la subregión. Chile puede concertar líneas de acción comparables, si hay la voluntad política de aplicarlas de manera concreta, y en la medida en que coincidan con las reales aspiraciones e intereses de los países dispuestos a aprovechar las ventajas que ofrecen.

Una política recíproca laboral y de seguridad social

10. También sería conveniente concertar aquellas revisiones que pongan al día los Convenios Laboral y de Seguridad Social, suscritos en Antofagasta en octubre de 1971, y del Protocolo Complementario del primero, firmado en Buenos Aires en abril de 1972, para que sus disposiciones tengan plena y efectiva aplicación, en beneficio de las decenas de miles de trabajadores que operan en los territorios de los dos países, siendo nacionales del otro.

Una nueva política regional e internacional

La política de concertación debe también comprender otros aspectos de las relaciones bilaterales y de aquellas que se refieren a terceros países. América del Sur, a diferencia de otros continentes, se ha desarrollado principalmente en su periferia, y apenas mira hacia el interior. Tal desarrollo no ha sido vigoroso en materia de intercomunicaciones; además, ha derivado en una falta de comunicación

vial y fluvial en el seno de su territorio, lo que constituye un verdadero lastre que perjudica el conocimiento, el comercio, el turismo y otras posibilidades de integración entre los países que forman el subcontinente. Superar esta situación es un desafío que deben afrontar las generaciones venideras.

La intercomunicación de América del Sur

Chile y Argentina han hecho algunos esfuerzos en la materia y, por lo tanto, tienen capacidad y experiencia para impulsar las comunicaciones entre ambos océanos y en la dirección norte-sur, que signifiquen verdaderos “canales de Panamá” terrestres intracontinentales, y que contribuyan efectivamente a progresar en el camino hacia un completo desarrollo. Para Chile, ello se traduciría en reducir las enormes distancias que lo separan de otras latitudes y, por consiguiente, acercarse al Viejo Mundo, al corazón de América del Sur y a otras regiones de interés.

En los últimos años, algunos países desarrollados han aplicado medidas coercitivas de carácter económico a varios de nuestra región. Si bien en los casos que afectaron a Chile y Argentina, ambos países han obtenido el respaldo en el seno del SELA (Sistema Económico Latinoamericano), como ocurrió respecto de Argentina en el asunto de las Malvinas y de Chile en relación al cobre, esto no ha sido suficiente, y nuestros países deben estar preparados para tener respuestas más rápidas y eficaces ante este tipo de medidas.

Una solución pacífica para las Malvinas

En el caso especial de las Malvinas, Chile debe pasar del apoyo de principio a la República Argentina, a concertar con ella bases estables que

definan una solidaridad que redunde en actitudes de mutua conveniencia sobre la base de la reciprocidad. En el marco de una negociación pacífica de la controversia, que excluya el uso de la fuerza, nuestro país puede llegar a una eventual colaboración que acerque a las partes hacia una solución satisfactoria del problema.

#### Renovar los organismos regionales

De igual forma, la concertación chileno-argentina puede alcanzar a iniciativas en el campo regional e internacional. Especialmente significativo sería que en el marco de los intereses comunes se concierte la acción de los países para robustecer los organismos regionales y se proceda en los internacionales de nivel mundial a participar de modo más eficaz en la toma de decisiones.

En la hora actual, además de la defensa de la estabilidad económica y financiera de la región y de los esfuerzos que se hacen por robustecer las democracias en América Latina, el horizonte presenta complicados problemas respecto de los cuales es necesario proceder de manera igualmente unida: el narcotráfico, el terrorismo, la energía nuclear, la deuda externa y otros.

#### Aprovechar efectivamente el SELA

La región tiene el instrumento adecuado para actuar en varios de estos problemas. El Sistema Económico Latinoamericano ofrece modalidades adecuadas para ello. Fue hijo del consenso de los años sesenta y, en la medida de sus posibilidades, ha mantenido el camino que trazaron sus fundadores. El organismo no ha sido aprovechado por sus miembros en toda la capacidad que ofrece.

Recientemente, se han producido serios pro-

blemas que afectan la economía de algunos países de la región, con implicancias sociales que amenazan la estabilidad democrática, como ocurrió con las medidas del nuevo gobierno de Venezuela, o en el incidente de las frutas chilenas y su incidencia en el proceso de transición política.

Recuperar la iniciativa política conjunta

En las decisiones políticas de la década de 1960, Chile y Argentina jugaron un papel decisivo. No será difícil concertar la acción de nuestros dos países para influir en las decisiones de América Latina que deriven en la plena efectividad a que debemos aspirar, como ya se insinúa en la activa participación de Argentina en la Conferencia de Quito, el Grupo de los Ocho y otros ejemplos. Por medio de la solidaridad regional, Chile y Argentina tienen en sus manos la posibilidad de impulsar en el futuro políticas sociales y financieras estables y encaminadas al pleno desarrollo.

Llegar a acuerdos en los campos de la energía nuclear, de la limitación de armamentos, de la defensa de los derechos humanos y de una efectiva protección de las democracias, libres de fronteras ideológicas, son tareas que ambos países pueden cumplir, renovando el espíritu con que actuaron en los primeros años de este siglo para establecer los principios de la convivencia regional.

# Las condicionantes políticas nacionales de la relación entre Chile y Argentina

Alejandro Magnet

Redemocratización y crisis económica

**L**A SITUACIÓN económica por la que atraviesa actualmente la Argentina es tan seria, que hace que pudieran abrigarse temores acerca del futuro político del país. Un cierto grado de vaguedad programática de la campaña electoral reciente, así como las contradicciones que se aprecian en algunas declaraciones de importantes personeros políticos, son factores que, en conjunto, hacen difícil predecir el curso de la política interna de ese país y de su efecto sobre la política exterior.

Las políticas interna e internacional de Chile bajo un gobierno democrático son más predecibles, al menos en la medida en que ambas están previstas en los programas de las candidaturas políticas y en cuanto Chile, sin estar exento de problemas económicos y sociales, no enfrenta una situación tan apremiante como la argentina.

Chile saldrá de más de dieciséis años de gobierno militar que han sido un extraordinario paréntesis en la historia de un país que, en este siglo y hasta 1973, no había estado sujeto sino transitoriamente y por un breve período (1924-32) a gobiernos de este tipo. En cambio, la Argentina ha pasado

ahora de un gobierno democrático a otro, ambos civiles y constitucionalmente elegidos, circunstancias tan raras que no se producían desde 1928. Si no se considera el primer gobierno del general Perón (1946-55), desde 1943 nunca han transcurrido en la Argentina más de cuatro años sin que las Fuerzas Armadas arrebataran para ellas el control del poder.

Por otro lado, así como resulta inexplicable la dificultad de la Argentina contemporánea para mantener un régimen democrático para el cual, según todos los índices económico-sociales, sería el país más apto de América Latina, también causa inquietud la dificultad que se aprecia para la recuperación económica que tiene ese país. En octubre de 1955, Raúl Prebisch aseguraba que la Argentina atravesaba “por la crisis más aguda de su desarrollo, más que aquella que el Presidente Avellaneda hubo de conjurar ahorrando sobre el hambre y la sed”. Sin embargo, en los años inmediatamente siguientes, se pudo apreciar una recuperación notable, sin sacrificios angustiosos.

Pero la crisis argentina de hoy es mucho más grave. La deuda externa, por ejemplo, que era de 1.000 millones de dólares en 1958 y de 47.000 millones en 1983, alcanza ahora a 60.000 millones, y las reservas de divisas son prácticamente inexistentes. El déficit fiscal se ha estimado, en 1988, en el 15% del producto nacional bruto. En junio de 1989, la inflación mensual llegó al 114%, lo que marca un record histórico. Las condiciones sociales también se han manifestado como angustiosas, especialmente a la luz de la creciente utilización de “ollas populares” y la expansión de las “villas miseria”.

Importancia del éxito de la estabilización económica argentina

En tales circunstancias es que resulta aventurado especular sobre el curso político argentino en el futuro inmediato o en el mediano plazo. También resulta incierto trazar el curso de la política exterior argentina y de las relaciones entre Chile y el más importante de sus vecinos. De allí la significativa importancia que tendría el éxito de la estabilización económica argentina para su política interna y para sus relaciones exteriores, incluyendo su relación con Chile.

Rivalidades y posiciones relativas del pasado

La Argentina es uno de los tres grandes países de América Latina y, en un momento, a comienzos de este siglo, pudo parecer que sería el primero. Sin embargo, el mayor es hoy el Brasil, que hasta antes de emerger como gran potencia regional, mantuvo una política internacional realista, sobre la base de ser el gran aliado de Estados Unidos en el hemisferio. Ello también reforzaba su posición frente a la Argentina, su solo rival en la zona geoestratégica mundial del Atlántico sur. El segundo país latinoamericano es México, que tiene un lugar histórico-geográfico excéntrico con relación a América del Sur, aunque no de América Central.

El tercer gran país es la Argentina y el que, tal vez por esa posición que no le ha sido fácil aceptar, ha tenido una política internacional que ha podido parecer errática, especialmente si se la aprecia desde Chile. En un punto, sin embargo, se le atribuye en Chile, desde una perspectiva histórica, perseverante firmeza a la diplomacia argentina: tener un litoral sobre el Pacífico a costa de Chile. Y éste, desde la misma perspectiva, aparece en la Argentina constantemente empeñado en asomarse al Atlántico.

Para los geopolíticos argentinos, una presencia lo más importante posible en el Atlántico sur, aparece como la única gran carta estratégica de su país. De ahí, el interés en aspectos como un pacto con Sud-Africa; el constante deseo de recuperar las Malvinas; la intención recurrente de eliminar la presencia chilena al sur del Canal Beagle; y la proyección hacia la Antártica.

Importancia de una frontera estabilizada

No hay razones serias para suponer que en el futuro inmediato puedan suscitarse problemas graves para Chile por causa de conflictos limítrofes. El Tratado de Paz y Amistad de 1984 resolvió los que eran más importantes y estableció un minucioso sistema de solución pacífica de las controversias que pudieran surgir de su aplicación. Quedan algunos sectores terrestres a lo largo de la extensa frontera común donde subsisten dificultades, pero ellas no debieran, razonablemente, conducir a conflictos de importancia. Se puede estimar que, para el futuro inmediato, la frontera chileno-argentina se halla estabilizada. Esa previsión rige incluso para la Antártica, donde son incomparablemente mayores las ventajas para los dos países en coordinar sus posiciones, conforme a las normas y mecanismos del Tratado Antártico de 1959, que en asumir posiciones antagónicas. La propia naturaleza cooperativa que actualmente tienen las actividades antárticas, incluso en el campo de la futura explotación de minerales, hace improbable que la acción de Argentina y Chile en ese continente pudiera dar lugar a fricciones entre ellos.

Las hipótesis subsistentes de conflicto

La hipótesis de un conflicto territorial o de otras fricciones fronterizas podría sobrevenir, no de la

naturaleza de los problemas pendientes, sino de la actitud que pudieran adoptar a ese respecto los sectores nacionalistas de uno u otro país, o, más seriamente, los sectores castrenses, incluso por razones de política interna. También podría producirse como consecuencia de lo que ocurra con relación al problema de las islas Malvinas, que por ser el más inmediato es también el que debe merecer una atención prioritaria.

La solución pacífica de la controversia de las Malvinas: punto vital para la política de Chile

Ajustándose a una estricta interpretación jurídica del Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca, Chile y Colombia fueron los únicos dos países sudamericanos que en la XX Reunión de Consulta de 1982, se abstuvieron de votar en favor de la resolución que condenaba el "ataque armado consumado por el Reino Unido" contra las fuerzas argentinas que habían ocupado las islas Malvinas. Este y otros antecedentes pudieron hacer pensar que Chile deseaba apoyar subrepticamente a Gran Bretaña. Sin embargo, estando pendiente el conflicto con la Argentina sobre la delimitación de espacios marítimos y otras cuestiones "al sur del canal Beagle", el gobierno chileno no podía aprobar el uso de la fuerza por este país para dirimir un conflicto de soberanía, si bien la posición tradicional de Chile ha sido la de apoyar el mejor derecho de la Argentina a la soberanía sobre las Malvinas. Sobre cualesquiera otras consideraciones, esa posición habrá de mantenerse, en el entendido de que el conflicto debe resolverse por medios pacíficos, lo que el propio gobierno chileno estará, por cierto, dispuesto a facilitar si sus gestiones se estiman apropiadas al efecto.

La cuestión, sin embargo, podría complicarse,

desde el punto de vista chileno, por la posible concurrencia de dos factores: uno es el hecho de que Gran Bretaña se ha negado firmemente a aceptar cualquier negociación que suponga poner en discusión la soberanía británica sobre las islas. El segundo factor es que, al menos para un sector del nacionalismo argentino, no está, en principio, excluido el recurso a la fuerza para recuperar la soberanía efectiva sobre dichas islas. Si bien la actitud del gobierno justicialista ha sido prudente en su enfoque de este problema, debe tenerse presente que el peronismo apoyó con entusiasmo la acción de las fuerzas armadas en 1982, y no han faltado recientemente declaraciones justificativas de la posibilidad de un nuevo intento de solución militar. Por otro lado, la Confederación General del Trabajo, con ocasión de la visita del Ministro de Relaciones Exteriores de Chile a Buenos Aires, declaró en abril de 1989 que considera “una agresión a los intereses del pueblo argentino” el mantenimiento del comercio chileno con las Malvinas.

De este modo, si se abandonara la actitud prudente hasta ahora observada, podrían aumentar las posibilidades de fricción entre Chile y Argentina por el asunto de las islas. Un gobierno democrático chileno tendría que sostener con gran firmeza el principio de que los conflictos internacionales deben solucionarse sólo por medios pacíficos; un gobierno en que predominara una tendencia nacionalista en la Argentina, se inclinaría naturalmente a asumir una posición más agresiva frente a Gran Bretaña.

Oportunidades crecientes de una solución negociada

Por otra parte, la posición del actual gobierno británico con respecto a las islas se ha debilitado, en cierta medida, después de la firma del tratado de 1985, por el cual aceptó devolver Hong Kong a China sin ninguna consulta a los habitantes de la colonia ni, por tanto, respecto de su derecho de autodeterminación. El impacto de las medidas de represión en China sobre el futuro de Hong Kong y la creciente presión que ello ha determinado sobre el gobierno británico, ha complicado aún más el problema. Difícilmente podría invocarse una posición distinta respecto de las Malvinas. Además, los laboristas, que podrían acceder al gobierno en lo inmediato, se han mostrado predispuestos a negociar, incluso, sobre la soberanía de dichas islas y han criticado fuertemente el cuantioso gasto provocado por el reforzamiento de la presencia militar británica en una posición que estiman estratégicamente secundaria.

Todo ello implica que el gobierno argentino debiera persistir en la búsqueda de una solución negociada al asunto de las Malvinas, que es por cierto el único camino razonable y posible y que, por lo demás, facilitaría sobremanera el futuro de las relaciones chileno-argentinas.

Oscilaciones de la política internacional de la Argentina

La Argentina creció y prosperó durante el largo período en que estuvo ligada económicamente a Gran Bretaña por el comercio y las inversiones de este país. En el contexto de la Segunda Guerra Mundial se optó por la neutralidad, pero entre los militares que tomaron el poder en 1943, había un sector importante que apostaba al triunfo de las potencias del Eje. Debido a que el Brasil se alineó rápida-

mente con Estados Unidos y empezó a recibir su ayuda militar y económica, se acentuó el distanciamiento de los militares argentinos con respecto a Washington. Sólo la abierta presión norteamericana hizo que la Argentina rompiera con el Eje en 1945.

El peronismo nació bajo un signo antinorteamericano y bajo su gobierno la Argentina acentuó su tradicional distancia con respecto al Sistema Interamericano. La reticencia en ratificar la Carta de la OEA, o su oposición a las Resoluciones anticomunistas de la X Conferencia Interamericana en 1954, o su insistencia en examinar el caso de Guatemala, son expresiones de ese distanciamiento y de la frialdad ante la política de los Estados Unidos.

Un nuevo curso en el período de redemocratización

Con su "tercera posición", el general Perón fue una especie de precursor del Movimiento de Países no Alineados que surgió en Belgrado, seis años después de su caída. Fue la inminente guerra con Gran Bretaña, en 1982, y el nuevo distanciamiento con Estados Unidos, lo que hizo descubrir a la Argentina la ventaja de contar con el apoyo de los países no alineados. A partir de estos últimos acontecimientos, la Argentina practicó, como innovación en su política internacional, lo que se ha llamado una "política de tercermundismo selectivo". Conforme a ella, la Argentina se ha hecho un miembro activo y destacado del Movimiento de Países no Alineados.

Como proyección de esa misma política, la Argentina se ha convertido en miembro del Grupo de los Seis, junto con Grecia, India, México, Suecia y Tanzania; el cual propicia el desarme nuclear mundial y, en términos generales, una polí-

tica coincidente con la del no alineamiento.

Así, con su redemocratización, la Argentina mejoró notablemente su inserción internacional, mientras la de Chile, aislado por las características de su gobierno militar, caía a su nivel más bajo.

Por otro lado, si bien el conflicto con Gran Bretaña dificultó las relaciones de la Argentina con la Comunidad Económica Europea como tal, ello no impidió que las relaciones bilaterales con varios de sus miembros se estrecharan.

La firma del tratado de integración con el Brasil, al cual se ha incorporado Uruguay, significa no sólo que la Argentina reasumió activamente su papel de país sud-americano atlántico, sino que se dio un paso de gran importancia para superar la vieja rivalidad con el Brasil. Eso, mientras las disposiciones del Tratado de Paz y Amistad con Chile encontraban dificultades para hacer progresar la integración debido al diverso carácter de los regímenes existentes en los dos países.

Una política sin fronteras ideológicas

La política declarada del nuevo gobierno argentino será la de poner énfasis en las relaciones con Brasil, lo que tiende, sin duda, a borrar recuerdos o prevenir suspicacias, y a proseguir el acercamiento iniciado por su predecesor. También se ha declarado que la política internacional que seguirá este gobierno no reconocerá fronteras ideológicas, lo que coincide con el inicio de un acercamiento a Chile.

La simultaneidad democrática como factor de entendimiento

Es evidente que la simultaneidad de gobiernos democráticos en Chile y la Argentina, la que no se ha dado por mucho tiempo en los últimos 46 años, puede crear un clima político común, favorecedor

del desarrollo de relaciones más fluidas entre los dos países. Así se podrán aprovechar adecuadamente las posibilidades de la situación creada por el Tratado de Paz y Amistad de 1984, tanto en el campo general de la política internacional, como, especialmente, en el desarrollo de las iniciativas de integración.

Las dificultades económicas de la Argentina introducen, como se ha señalado, la incertidumbre acerca del futuro político del país. Otro factor de incertidumbre parece emanar de la nebulosidad ideológica que surge de las tendencias contradictorias que existen al interior del movimiento justicialista, las que pudieron apreciarse en el curso de la campaña política.

En el futuro inmediato habrá de producirse, sin duda, una clarificación de las tendencias profundas y de las políticas concretas del nuevo gobierno argentino y, por tanto, de su posición internacional. Sobre esa base podrá el próximo gobierno chileno precisar la suya frente al más importante de sus vecinos. De partida, existe la inapreciable ventaja de que no hay entre los dos países ningún grave problema pendiente y se abren, en cambio, muchas posibilidades concretas de cooperación en beneficio común. Es una oportunidad como no se había dado en los últimos veinte años.

La reinserción internacional de Chile como nuevo factor positivo

Un gobierno democrático chileno tendrá en 1990 una acogida internacional semejante a la que la República Argentina tuvo desde el inicio de su redemocratización en 1983.

Ese gobierno chileno tendrá que reconstruir la inserción internacional del país en el terreno propia-

mente político, más allá de las relaciones meramente económicas desarrolladas por el gobierno militar. Chile no está tan estrechamente asociado a Europa occidental como tradicionalmente lo ha estado la Argentina; pero dado el interés que ha motivado en Europa la redemocratización chilena y la existencia de vínculos partidarios de importancia, se podrá también alcanzar una relación estrecha, semejante o más significativa que aquella de la República Argentina, sin que nada de ello signifique competencia alguna. Tampoco podría haberla en las vinculaciones con el Tercer Mundo y sus diversas formas de organización.

El nuevo gobierno chileno probablemente buscará su incorporación al grupo de los Ocho, que se ha constituido en un actor de importancia de la coordinación política latinoamericana. Ante el problema polifacético que constituye la situación centroamericana, no pareciera que habrá discrepancias fundamentales de política entre Chile y la Argentina. Tampoco son ellas de presumir por lo que se refiere a las relaciones con Estados Unidos, aunque el problema del pago de su deuda externa plantea la interrogante de la actitud que podría adoptar un gobierno nacionalista argentino enfrentado a una situación económica de emergencia.

En última instancia, las relaciones chileno-argentinas pueden verse seriamente afectadas si la crisis de los regímenes democráticos que se observa en América Latina llegare a agravarse y a afectar también a alguno de los dos nuevos gobiernos, en forma de que el sobreviviente quedare en situación de aislamiento receloso.

Las condicionantes prioritarias de la relación chileno-argentina

Las conclusiones generales que emanan de lo anteriormente analizado, indican que las relaciones entre Chile y Argentina se verían notablemente fortalecidas en la medida en que se den los siguientes factores o condicionantes de la política interna:

1. Importancia del éxito de la estabilización económica argentina, tanto para los efectos de su desarrollo económico, social y político, como por su incidencia en las relaciones internacionales y en la vinculación entre Chile y Argentina.

2. Continua estabilidad en las cuestiones fronterizas, tanto en cuanto a su naturaleza intrínseca, como en cuanto a no ser un factor que puedan utilizar los sectores nacionalistas de uno u otro país.

3. Búsqueda de una solución negociada al problema de las Malvinas, que descanse en el principio de no recurrir al uso de la fuerza, y de la utilización de los métodos de solución de controversias previstos en el derecho internacional.

4. Asentamiento de las líneas fundamentales de su política exterior, evitando las oscilaciones del pasado, y manteniendo la orientación iniciada a partir de la redemocratización argentina en 1983.

5. Simultaneidad de la existencia de gobiernos democráticos en ambos países, que contribuye positivamente a la identificación de políticas comunes, aun cuando no necesariamente significará la ausencia de discrepancias.

6. Reinserción internacional positiva del gobierno democrático de Chile, tanto con las naciones industrializadas como con los países en desarrollo y América Latina.

# La política de seguridad en Chile y Argentina desde una perspectiva militar

Pilar Armanet A.

Las tres dimensiones de la política de seguridad

**EL ANÁLISIS DE** la política de seguridad entre Chile y Argentina, desde el punto de vista de las percepciones y perspectivas militares, exige tener en cuenta las tres dimensiones del contexto internacional, el escenario regional y la seguridad externa.

Una común percepción del sistema internacional

La primera de esas dimensiones está, desde luego, fuertemente influida por las alternativas del conflicto Este-Oeste. Con el surgimiento de la Guerra Fría, las Fuerzas Armadas chilenas y argentinas tendieron a coincidir crecientemente en una misma percepción del sistema internacional. La existencia de una confrontación entre dos bloques antagónicos que comienzan a extender su conflicto a la supremacía de otros ámbitos geográficos en el hemisferio Sur, representa un primer ángulo decisivo.

Alineamiento con Occidente

En este escenario de conflicto, Argentina y Chile se considerarán alineados con el bloque occidental y cristiano, en oposición al bloque comunista encabezado por la Unión Soviética. El imperialismo soviético plantea en su accionar diferentes amenazas que deben ser enfrentadas con fórmulas estratégicas.

La hipótesis de una confrontación bélica global aparece indudablemente como la más grave y, al mismo tiempo, como la más improbable por las inconmensurables consecuencias y daños que ocasionaría. La amenaza de un ataque masivo y en gran escala por parte de la URSS, exige una preparación adecuada y una respuesta masiva de parte de todo el sistema de alianzas de Occidente. Con el objeto de hacer operativo y posible el esquema disuasivo, los países aliados deben contribuir a configurar un esquema defensivo armónico e integrado, para lo cual realizan habitualmente ejercicios militares conjuntos, especialmente en el terreno marítimo.

El escenario de una confrontación bélica limitada contempla la posibilidad más probable de que puedan producirse conflictos localizados entre las dos superpotencias, ya sea mediante enfrentamientos abiertos o, más probablemente, mediante conflictos encubiertos a través de la acción de sus satélites.

Exportación de la revolución y medidas de prevención

El fenómeno de la revolución cubana dotó de gran realismo a esta hipótesis de conflicto y su impacto fue, sin duda, agravado por su intención de solidarizar con los movimientos de rebelión que pudieran producirse en el continente. Los problemas posteriores centroamericanos y, particularmente, el de Nicaragua, reactualizaron el convencimiento existente en las Fuerzas Armadas de Argentina y Chile respecto de que la hipótesis de la exportación de la revolución era todavía un fenómeno vivo y la fórmula más socorrida del imperialismo soviético para penetrar en el ámbito regional.

Ante esta amenaza, la respuesta ha sido, en ge-

neral, la de controlar la penetración ideológica y militar a través de la guerra contra la subversión y la erradicación de los movimientos de orientación marxista.

#### **Preocupación por la expansión soviética**

La ampliación progresiva de la penetración soviética es otro aspecto que las Fuerzas Armadas de ambos países perciben con preocupación, especialmente en cuanto constituye una expresión de su decisión de convertirse en una superpotencia global. El crecimiento de la marina soviética y su incursión en espacios marítimos distantes, como es el caso del Océano Pacífico, certifican esta tendencia. Del mismo modo, observan con preocupación la penetración que se ejerce a través de los convenios pesqueros y de otras formas.

Este desafío ha sido enfrentado principalmente mediante los instrumentos de la política exterior, siendo la respuesta de ambos países diferente. En el caso chileno, la política exterior ha sido profundamente ideológica, colocando la confrontación con la URSS como eje del diseño de sus relaciones exteriores. Argentina, en cambio, ha privilegiado una concepción de política exterior centrada en los intereses nacionales, lo que le ha permitido establecer lazos importantes con la Unión Soviética.

#### **Distanciamiento de los Estados Unidos**

Estas tres hipótesis de conflicto están presentes en la mayor parte de los estudios estratégicos de los militares de ambos países. No obstante, puede constatar que tanto en Argentina como en Chile, al mismo tiempo que se consolidaba el alineamiento militar e ideológico, comienza a producirse un paulatino desengaño respecto de la capacidad de los

Estados Unidos para liderar adecuadamente el bloque que ha conformado como superpotencia.

Esta percepción de la incapacidad y falta de compromiso norteamericanos con sus leales aliados, se expresa muy especialmente para los militares argentinos en la decisión de los Estados Unidos de apoyar a los británicos en el conflicto de las Malvinas. En el caso chileno, la presión norteamericana por el tema de los derechos humanos, y muy especialmente por el caso Letelier, son también expresiones de un fenómeno de deterioro de los Estados Unidos en su capacidad para reconocer las reales amenazas que enfrenta el mundo occidental y plegarse a una política discriminatoria sobre derechos humanos, liderada por la Unión Soviética, y que ha encontrado en Chile su principal punta de lanza. En ambos casos, y como consecuencia de estas frustraciones, ha comenzado a gestarse un sentimiento antinorteamericano.

Identidad cultural y de comercio de armas con Europa

Tanto Argentina como Chile se han sentido culturalmente identificados con los países europeos. Esta influencia se ha hecho sentir muy fuertemente también en el origen del proceso de profesionalización de las Fuerzas Armadas, que recibieron de Europa el modelo de organización y doctrina que las caracterizaría en el futuro. A pesar de que en el plano del intercambio comercial y económico la relación con Europa ha sido muy inferior a la existente con Estados Unidos, existía la percepción de que en esa identidad cultural estaban presentes los valores propios de Occidente.

Con el deterioro de las relaciones militares y la suspensión de las transferencias de armamentos por

parte de los Estados Unidos a Chile y Argentina para sancionar las violaciones a los derechos humanos, ambos países sudamericanos se volcaron a los mercados europeos para su abastecimiento de armas. Los criterios eminentemente comerciales que inspiran las políticas europeas de transferencia de armamento, posibilitaron que Argentina y Chile pudieran modernizar sus sistemas de armas, incorporándose a una tecnología más avanzada.

El conflicto de las Malvinas produjo un enfriamiento en las relaciones argentino-europeas, que sólo comienza a superarse paulatinamente durante los años recientes. En el caso chileno, las afinidades con Gran Bretaña y las dificultades limítrofes con Argentina, hicieron muy difícil la mantención de la neutralidad y, aún más difícil, la participación en una solidaridad regional respecto de la reivindicación argentina.

La tendencia presente y futura de las Fuerzas Armadas de ambos países es la de mantener relaciones pragmáticas con los países europeos, destinadas a valorizar un mercado de armamentos que es eficiente, de buena calidad y políticamente neutro. Para Argentina, en particular, la cuestión de las Malvinas sigue siendo un eje fundamental en la evaluación futura de sus relaciones con Europa.

#### Relación vecinal y disuasión militar

En el ámbito regional, los militares de ambos países han percibido sus relaciones vecinales como fuente permanente de conflicto y han diseñado sus estrategias y conformado sus arsenales para responder al desafío de la defensa territorial.

Para los militares chilenos, su situación geoestratégica regional ha sido esencialmente satisfacto-

ria. Sin haber perdido nunca una guerra, han logrado consolidar el país territorialmente y sus fronteras se encuentran asentadas por tratados legítimamente establecidos que son intangibles e irrevocables.

En apoyo de esta situación, las Fuerzas Armadas chilenas han enfatizado la necesidad de contar con armamento que les permita disuadir potenciales amenazas territoriales de parte de los vecinos. El equilibrio militar con Perú, por ejemplo, ha sido una fuente de preocupación constante, especialmente por el incremento alarmante de armamentos que ha realizado ese país. La dimensión marítima ha sido también fuente de algunos conflictos.

En la Argentina, la situación limítrofe con Chile ha sido una constante preocupación para los militares. En la percepción de los grupos nacionalistas y de los geopolíticos argentinos, Chile es considerado un país expansionista que ha sido necesario contener.

De la competencia  
hegemónica a la coo-  
peración

La relación con Brasil ha registrado en el último período una modificación cualitativa fundamental. Ambos países habían competido tradicionalmente por la hegemonía regional, pero los recientes acuerdos de cooperación han llevado a la superación de esa rivalidad, incluyendo componentes militares importantes en el plano de la energía nuclear y de la industria militar.

El acercamiento argentino-brasilero y las posibilidades de cooperación argentino-chilenas, iniciadas con el Tratado de Paz y Amistad, abren un nuevo horizonte estratégico para la región, en el que podrán atenuarse los conflictos fronterizos.

Otro ámbito importante se refiere a la relación

de competencia o colaboración que se produce en torno al problema antártico. La superposición de reclamaciones territoriales y la existencia de tesis nacionalistas en ambos países genera relaciones de competencia que son moderadas por la comunidad de intereses que se produce ante la necesidad de asegurar los derechos en la antártica, que se ven adecuadamente salvaguardados por el Tratado Antártico.

#### **Identidad en materia de seguridad interna**

En las concepciones sobre seguridad nacional de los militares argentinos y chilenos, el tema de la seguridad interna es uno de los objetivos fundamentales que comprometen la acción de las Fuerzas Armadas.

En la visión de conflicto o guerra interna y de lucha contra la subversión, predomina el principio fundamental de defensa de la esencia del ser nacional, cuyo principal baluarte son precisamente las Fuerzas Armadas. Esta concepción establece, en cierta forma, una intención de veto militar sobre las instituciones del Estado.

Es posible también, detectar que las Fuerzas Armadas en su conjunto no pueden ser consideradas un cuerpo homogéneo; aun cuando comparten las principales concepciones doctrinarias, se puede reconocer diferencias muy importantes entre las diferentes ramas que las componen, especialmente en su nivel de profesionalismo y desarrollo científico y tecnológico.

#### **Influencia castrense en la política nuclear**

En Argentina, la Marina ha ligado muy profundamente su desarrollo al tema del desarrollo científico y tecnológico en áreas de punta. Ejemplo de ello ha sido el caso de la Comisión Argentina de Energía

Nuclear. Más recientemente, se ha estimulado también la producción del submarino nuclear como manera de contrarrestar la capacidad demostrada por Gran Bretaña en el conflicto de las Malvinas. En el desarrollo aeronáutico, el énfasis ha sido colocado en la tecnología de misiles. Todo ello apunta hacia el importante papel que se le asigna al desarrollo nuclear como fuente de autonomía nacional.

En el caso chileno, aunque en menor grado, es posible reconocer también niveles más avanzados de profesionalismo y especialización en la Marina y Aviación, constituyendo el Ejército, sin embargo, en ambos casos, la base principal de la presencia política militar.

Tendencias derivadas: cautela y cooperación eventual

Sobre la base de las percepciones expuestas de seguridad en Argentina y Chile, es posible perfilar algunas tendencias hacia el futuro:

1. La transformación que está teniendo lugar en la sociedad internacional, particularmente en las relaciones Este-Oeste, llevará a un cambio en la concepción estratégica global de las Fuerzas Armadas de ambos países. El distanciamiento de los Estados Unidos continuará conduciendo a una actitud más neutral, pero sin que se produzca un acercamiento ostensible hacia la Unión Soviética, al menos mientras Cuba continúe con su línea actual.
2. La transición y consolidación democrática en la región, unida a los problemas que enfrenta América Latina y a la crisis del Sistema Interamericano, llevará a una mayor identificación regional de ambos países, incluido el necesario componente militar. La necesidad de un nuevo esquema de seguridad regional podrá traducirse en una política común de las

Fuerzas Armadas de Argentina y Chile.

3. El abastecimiento de armas continuará siendo internacionalmente diversificado sobre la base de criterios comerciales.

4. Mientras la política nuclear de la Argentina continúe por su senda actual, no habrá cambios respecto de la posición de uno y otro país ante el Tratado de No Proliferación y el Tratado de Tlatelolco, pues se deseará mantener una libertad de opciones. El desarrollo de un submarino nuclear, o de la tecnología de misiles, vendría a agravar esta situación.

5. Ante estos últimos desarrollos o los de otras iniciativas, como la del basurero nuclear argentino, se incrementará la exigencia de Chile de contar con medidas de control y resguardo sobre el tema de la política nuclear, lo que, dado un adecuado ambiente político, podría traducirse en acuerdos bilaterales.

6. Potencialmente, la cooperación entre las Fuerzas Armadas podría conducir a medidas de distensión en las zonas fronterizas —como, por ejemplo, la notificación de maniobras—; a medidas de desarme respecto de algunas áreas tecnológicas; a ejercicios navales conjuntos o a la colaboración en la Antártica.

7. La experiencia en materia de seguridad interna continuará guiando la actitud de las Fuerzas Armadas respecto del poder civil en ambos países. En la medida que se controle el terrorismo y otros fenómenos de quebrantamiento social, es posible prever una relación crecientemente armónica en este plano.

8. La prudencia en el tratamiento del tema de la responsabilidad por infracciones de los derechos humanos, es también una garantía de convivencia armónica.

# Una visión histórico-jurídica de las relaciones chileno-argentinas: experiencias de una política territorial

Oswaldo Muñoz Miranda

Primacía del derecho y solución pacífica de controversias: la constante histórica

**R**ASGO CARACTERISTICO DE las relaciones chileno-argentinas, ha sido la solución pacífica de todas las controversias suscitadas a lo largo de la historia y, por ende, la primacía del derecho.

Los problemas entre Chile y Argentina tuvieron su origen en interpretaciones de textos jurídicos; los procesos se han desarrollado a través de los medios que proporciona el derecho, y encontrado una solución materializada en instrumentos jurídicos, sean tratados o sentencias.

La historia de ambos países, bastante corta a nivel mundial, ha estado casi constantemente preocupada por problemas territoriales, de diferente magnitud geográfica, pero siempre de la misma intensidad, tanto en el plano de la responsabilidad para enfrentarlos como de las emociones que originaron.

Precisamente, en el hecho de que sea una historia breve encontramos la causa principal de las controversias: ha sido durante este período que se formaron los Estados chileno y argentino y que se consolidaron sus respectivos territorios. Natural parece, entonces, que la etapa estuviera llena de

sobresaltos. Lo que no es en absoluto natural y constituye una verdadera excepción, es que todas las disputas hubieran sido solucionadas pacífica y amigablemente.

Tratados y sentencias arbitrales: los fundamentos de una política territorial

Un enfoque de la política territorial en las relaciones entre Chile y Argentina, puede centrarse en dos aspectos: por una parte, los instrumentos que ligan a ambos países y los resultados obtenidos; y por otra, el estudio del contexto histórico en que tales documentos fueron suscritos, las motivaciones, los éxitos y las frustraciones.

Más allá de las recriminaciones que originaron, en una y otra nación, las soluciones alcanzadas en las controversias limítrofes, creemos que debe ponerse énfasis en los elementos positivos que contienen. Estos elementos son los instrumentos que ligan a ambos países: tratados y sentencias arbitrales.

Debe tenerse presente que los asuntos territoriales gravitan en todas las actividades y, en un plano subjetivo, provocan una natural y especial sensibilidad en la población.

Los historiadores chilenos y argentinos, con distintos grados de apasionamiento y con más o menos prejuicios, se han encargado de penetrar en el pasado, contribuyendo a darnos lo que, seguramente, es una visión aproximada de la realidad.

En este capítulo, queremos llamar la atención acerca de una característica general y constante —y cabe agregar, positiva— de las relaciones chileno-argentinas. Sobre esa base, llegar a estudiar los elementos que permitieron forjar esa fisonomía y,

así también, lucubrar acerca de lo que podría o debería ser la política territorial.

La controversia de límites y las supuestas hegemonías

La llamada “controversia de límites”, ocupó casi treinta años en el siglo XIX y, considerando sus secuelas, se extendió hasta el fin del siglo y principios del presente. Más aún, los problemas de interpretación de los instrumentos originados en ese período subsistieron, casi sin solución de continuidad, hasta nuestros días.

En esta historia hay quienes, en Chile, han creído ver un ansia expansionista argentina que inspiraba, y aún inspiraría, una determinada política territorial. Por otra parte, si hemos de atenernos a similar categoría de historiadores o comentaristas en Argentina, encontraremos razonamientos análogos: para ellos, las disputas corresponden a una política expansionista chilena, país que provoca los conflictos y obtiene resultados que “cercenan el territorio argentino”. Luego, a uno y otro lado de Los Andes, encontramos argumentos análogos e interpretaciones similares frente a determinados aspectos de la política territorial de cada país.

Con todo, no cabe descartar que ciertas consideraciones de índole hegemónico hayan tenido cabida, por lo menos, en la controversia de límites que terminó con la suscripción del Tratado de 1881. Sin embargo, a pesar de dichas consideraciones, la discusión se centró sobre un asunto de derecho: el sentido y alcance del *uti possidettis juris* de 1810. Chile y Argentina enfrentaron este problema con mucha tenacidad, hasta alcanzar la solución en 1881.

Existió una investigación en relación a los títu-

los coloniales: Miguel L. Amunátegui, en Chile, Pedro de Angelis y Dalmacio Vélez Sarsfield, en Argentina, recopilaron antecedentes y escribieron extensos estudios sobre la materia. Además, se negoció intensamente, habiendo intercambio de notas diplomáticas; notable es la correspondencia entre el enviado argentino en Santiago, Félix Frías, y el ministro chileno de Relaciones Exteriores, Adolfo Ibáñez. Se platearon todo tipo de soluciones sobre las bases que ambos países habían pactado en 1855. En ese año, Chile y Argentina suscribieron un Tratado de Paz, Amistad, Comercio y Navegación, en el que se comprometieron, entre otras cosas, a resolver “pacífica y amigablemente, sin recurrir jamás a medidas violentas” las cuestiones que pudieran surgir respecto de los límites de sus respectivos territorios, y agregaron que en caso de no llegar a “un completo arreglo, someter la decisión al arbitraje de una nación amiga”. Las negociaciones fueron encaminadas, pues, a buscar una solución por medios directos o para encontrar la fórmula arbitral que permitiera alcanzar dicho objetivo.

El Tratado de 1881:  
una transacción para  
alcanzar fronteras  
definidas

Se llega así a 1880-1881, en un contexto histórico muy especial: Chile hacía los últimos esfuerzos para poner fin a las hostilidades con el Perú y era, por tanto, preciso terminar cuanto antes la controversia de límites con Argentina.

Los pormenores acerca de cómo se llegó al Tratado de 1881 son vastamente conocidos. El acuerdo, en definitiva, constituyó una transacción que contempló, para cada país, lo que en ese entonces tenía para ellos un interés prioritario.

Dentro de un concepto de política territorial,

cabe señalar que se alcanzó, o se pretendió alcanzar, el primer objetivo de un Estado soberano: tener fronteras definidas. En efecto, el Tratado de Límites de 1881 contiene una definición completa de la frontera chileno-argentina y, además, contempla los medios para llevar adelante la segunda etapa del proceso: la demarcación. El Tratado indica que los peritos fijarían en el terreno la línea divisoria o línea del límite y, finalmente, señala los medios para solucionar las dificultades que pudieran presentarse en la demarcación.

Los problemas subsecuentes entre Chile y Argentina han derivado, directa o indirectamente, del Tratado de 1881; en especial el de la demarcación del límite que hubo de hacerse para dar cumplimiento a sus disposiciones.

Las primeras dificultades que encontraron los peritos para demarcar fueron solucionadas mediante el Protocolo de 1893 y, en definitiva, por medio de un juicio arbitral fallado en 1902 por el gobierno británico. Posteriormente, en 1966, el mismo árbitro falló una controversia suscitada entre los hitos 16 y 17 de la frontera, en la zona de Palena, originada en el cumplimiento del Laudo Arbitral de 1902. Por otra parte, desde principios del siglo había empezado a gestarse una disputa, derivada de la aplicación y cumplimiento del Tratado de Límites de 1881: la controversia sobre el Canal Beagle. Este litigio fue fallado también por el árbitro británico, en 1977.

Largo sería referirse en detalle a cada uno de los procedimientos mencionados, todos ejemplos en la jurisprudencia internacional.

Así, Chile y Argentina han ido avanzando en su

relación, no sin sobresaltos, y con algunos bastante graves, como fueron las crisis de 1899, 1902, 1957 y 1978-79.

Conocimiento, definición fronteriza, consolidación e integración: etapas de la política territorial

De esta corta historia pueden obtenerse algunas conclusiones. En el orden teórico, es posible reconocer cuatro etapas en un proceso de política territorial:

1. La etapa o período que podríamos llamar de "conocimiento", que tiene un doble carácter: geográfico y jurídico. Un Estado debe conocer su geografía (expediciones, levantamientos, etc.) y sus títulos jurídicos. Es lo que Chile hizo durante el siglo XIX, en el cual las expediciones al norte y al sur del país se sucedieron a cargo de prestigiosos científicos y exploradores chilenos y extranjeros. En forma paralela, se efectuó una acuciosa recopilación y estudio de los títulos de Chile. Estos antecedentes han sido piezas fundamentales para las negociaciones y para la defensa chilena en los juicios arbitrales.

2. La segunda etapa es la que, genéricamente, cabría denominar como "definición de fronteras", y podría subdividirse en un período de "definición propiamente tal o delimitación" y uno de "demarcación".

3. El tercer período sería de "consolidación", y se inicia una vez definidas y demarcadas las fronteras en el terreno; entonces, el Estado procede a fortalecer su presencia en las zonas aledañas al límite como medio de precaver nuevas controversias y preservar su territorio.

4. Finalmente, podría distinguirse un cuarto período que, en forma genérica, denominaríamos de "cooperación, complementación o integración". En él, los

Estados, debidamente consolidados, emprenden la tarea de buscar metas comunes y coordinar o aunar intereses.

La consolidación es una labor permanente, sin plazo, sobre todo en naciones jóvenes; sin embargo, Chile y Argentina han intentado dar los primeros pasos de la cuarta etapa. Ensayos y proyectos se suceden durante los últimos decenios y, en 1984, ambos países, al suscribir el Tratado de Paz y Amistad, se comprometieron a “intensificar la cooperación económica y la integración física” y, con este fin, crearon una Comisión Binacional.

Con todo, los problemas para enfrentar este cuarto período son arduos pues, a los factores conflictivos inherentes al proceso mismo de cooperación e integración, se agrega el hecho de que subsisten elementos que perturban un buen entendimiento.

Inmutabilidad de tratados y arreglos territoriales

En efecto, si bien entre Chile y Argentina, como señalábamos, el límite está definido por tratados y sentencias arbitrales y demarcado en el terreno por peritos debidamente facultados, de tiempo en tiempo se suscitan problemas que son consecuencia de diferentes interpretaciones que se da a los textos jurídicos, en relación a la realidad geográfica. En todo caso, es necesario recordar que, además del principio general de derecho internacional sobre inmutabilidad de los tratados que fijan una frontera, existe entre Chile y Argentina una norma especial contenida en el Art. 6º del Tratado de Límites de 1881 que expresa: “Los Gobiernos de Chile y Argentina ejercerán pleno dominio y a perpetuidad sobre los territorios que respectivamente les pertenecen según el presente arreglo” y agrega, a continua-

ción, la obligación de someter a un tercero las cuestiones que pudieren suscitarse entre ambos países, con motivo de la “transacción” o “por cualquier otra causa”. La disposición termina señalando que queda “en todo caso como límite incommovible entre las dos Repúblicas el que se expresa en el presente arreglo”.

Es interesante hacer notar que, sobre la base de estos principios y normas, tanto el Tratado General de Arbitraje de 1902, como el Tratado sobre Solución Judicial de Controversias de 1972 y el actual Tratado de Paz y Amistad de 1984, contienen la misma disposición: no pueden renovarse las cuestiones que hayan sido objeto de arreglo definitivo entre las partes; en tales casos, el arbitraje se limitará exclusivamente a las cuestiones que se susciten sobre la validez, interpretación y cumplimiento de dichos arreglos.

Los medios de solución pacífica de diferendos de interpretación

Esta es la constante histórica: siempre los diferendos chileno-argentinos han encontrado los medios para ser superados, ya que ha existido el instrumento jurídico idóneo. Esto se ha dado en el Tratado de Amistad, Alianza, Comercio y Navegación de 1826, en que los nacientes Estados ratificaban “de un modo solemne y a perpetuidad, la amistad y buena inteligencia que naturalmente han existido entre ambas Repúblicas, por la identidad de sus principios y comunidad de intereses”; siguiendo por el ya mencionado Tratado de 1855, en el que, por primera vez, contemplan el recurso a un tercero para solucionar sus diferencias; el Tratado de 1881, que reafirma el mismo principio; el Protocolo de 1893, que expresamente señala que subsisten en todo su

vigor los “recursos conciliatorios” pactados en 1881; el Tratado General de Arbitraje de 1902, que da forma al procedimiento y lo extiende a “todas las controversias de cualquier naturaleza que por cualquiera causa” surgieran entre Chile y Argentina; el Tratado sobre Solución Judicial de Controversias de 1972, que actualiza el procedimiento dando competencia a la Corte Internacional de Justicia y, para terminar, el Tratado de Paz y Amistad de 1984, que contempla todas las posibilidades de solución pacífica de controversias, desde la negociación directa hasta el arbitraje en derecho y con sentencia obligatoria.

El territorio antártico: integración dentro del espíritu de cooperación del Tratado de 1959

En este capítulo no hemos hecho referencia a los límites de la Antártica chilena, ni a la política territorial antártica, que ha estado y está regida por otros cánones. No obstante, parece interesante hacer algunos alcances respecto de esta parte del territorio nacional sobre la base de lo anteriormente expuesto.

Puede decirse que, en relación a la Antártica, cumplida la primera etapa a que nos referíamos anteriormente —de conocimiento geográfico y jurídico— hubo intentos, en una segunda etapa, de llegar a acuerdos acerca de los límites entre las pretensiones chilena y argentina, en especial, a principios de siglo, sin que tales propósitos tuvieran resultados. En definitiva, cada país fijó unilateralmente sus límites; Chile lo hizo, como es sabido, en 1940. La tercera etapa —de consolidación—, se ha estado cumpliendo en forma ininterrumpida a través de los años; en especial, mediante la instalación de asentamientos de carácter científico y el apoyo militar, que denotan una presencia humana activa en la región.

Aun cuando el período de una “definición de fronteras”, en sentido estricto, adolecería de falta de acuerdo de voluntades, cabe señalar que ello no ha obstado a que en la Antártica se desarrolle no sólo la consolidación, sino que también se creen vínculos de cooperación económica, científica, tecnológica y humana que exceden en mucho a los tradicionales lazos que unen a los países. Se está produciendo en la Antártica una verdadera integración, propia de la cuarta etapa a que nos referíamos, mediante procedimientos que encuentran su fundamento en el Tratado Antártico. Chile y Argentina han cuidado preservar este sistema que prescinde, para dichos aspectos, de factores territoriales.

Con todo, el Tratado de Paz y Amistad de 1984 establece que sus disposiciones sobre paz, renuncia a la amenaza y a la fuerza, y todo el sistema sobre solución de controversias, son aplicables a la Antártica; pero, a la vez, y con el mismo énfasis, de manera expresa y con una redacción muy cuidadosa, se señala que el resto de las disposiciones del Tratado —delimitación marítima, en especial— en forma alguna afectarán directa o indirectamente la soberanía, los derechos, las posiciones de las partes o las delimitaciones en la Antártica o en sus espacios marítimos adyacentes, comprendiendo el suelo y el subsuelo.

Tal vez el sistema antártico sea un ejemplo no sólo en las relaciones chileno-argentinas sino, en general, en las relaciones internacionales, si se considera que la cooperación se produce entre todos los países presentes en ese continente.

El Tratado de Paz y Amistad de 1984 y la consolidación de la experiencia histórica

Sin pretender desconocer las dificultades vividas, ni la idiosincrasia de gobernantes y gobernados, ni los diferentes intereses concomitantes; en otras palabras, sin caer en el terreno de la ingenuidad, puede decirse que la historia de las relaciones chileno-argentinas, con todos sus altibajos, deja una enseñanza ejemplar: la posibilidad de solucionar siempre pacíficamente las controversias. No cabe duda que ello ha requerido dosis de paciencia y de buena voluntad inconmensurables, sacrificios dolorosos—menores, en todo caso, que los ocasionados por un conflicto bélico— y juicios históricos a menudo muy hirientes. No hemos conocido la alternativa de la guerra y, tal vez por eso, no podemos evaluar lo ganado con la paz chileno-argentina que hemos vivido siempre. No es seguro que logremos despejar nuestras relaciones de todo signo de desconfianza, de resquemor o de odiosidad; estos factores son recurrentes en un plano vecinal y juegan de manera cíclica en las relaciones, dependiendo de los más diferentes elementos. Lo que sí parece seguro, y está comprobado, es que somos capaces de superar lo negativo y salir adelante pacíficamente.

En cuanto al futuro, cabe expresar que el conocimiento del territorio en su ámbito geográfico y en sus títulos, más la certeza acerca de la delimitación y demarcación de sus límites y su consolidación, son los elementos fundamentales de una política territorial responsable. Junto a ello, debe considerarse la permanente aplicación de los mecanismos de convivencia que establecen los instrumentos que ligan a Chile y Argentina. En el hecho, el Tratado de Paz y Amistad de 1984 contempla no sólo los medios para solucionar controversias, sino también

contiene las fórmulas adecuadas para prevenir dificultades y mantener las buenas relaciones.

Por lo tanto, existe por una parte cabal conocimiento y reafirmación de lo que somos, y, paralelamente, plena vigencia de las normas que permiten evitar y resolver conflictos y preservar nuestro patrimonio.

## **II**

### **EL NUEVO ENTENDIMIENTO ECONOMICO Y SOCIAL ENTRE CHILE Y ARGENTINA**



# Liberación comercial y cooperación económica chileno-argentina

Raymundo Barros Charlín

Similitud de políticas económicas como condición de la integración

**AL ANALIZAR LAS** posibilidades de cooperación económica entre Chile y Argentina, debe tenerse presente que cualquiera modalidad que se privilegie para liberalizar el intercambio recíproco, promover la cooperación industrial o desarrollar polos fronterizos de integración, supone una condición básica. Dicha condición se refiere a que las políticas económicas de ambos países, en términos generales, no presenten objetivos, instrumentos o estrategias que puedan resultar difícilmente conciliables. Es reciente el ejemplo del Programa de Cooperación e Integración Económica vigente entre Argentina y Brasil, el que —en realidad—, pudo funcionar de una manera relativamente adecuada mientras los planes Austral y Cruzado de recuperación económica, respectivamente, mantuvieron cierta simetría elemental, que permitía guardar el equilibrio y las ventajas recíprocas posibles.

La doctrina económica que se ha ido elaborando en torno a los procesos de integración económica, presenta instrumentos e instituciones que resultan particularmente válidos para intensificar la cooperación económica entre Chile y Argentina, dadas las

condiciones específicas de ambos países; pero, obviamente, no pueden ignorar que el éxito del proceso cooperativo supone una estrategia de desarrollo y aplicación de políticas económicas similares.

Sobre la base de ese supuesto, es posible perfilar las grandes líneas que podrían inspirar la liberación comercial recíproca de bienes y servicios, la complementación industrial y agropecuaria, y otros aspectos conexos a tales instrumentos.

**Incrementar el comercio equilibradamente**

Respecto del intercambio comercial chileno-argentino, se sugieren algunos aspectos de mayor relieve tendientes a la liberalización, la estabilidad y la obtención de un mayor dinamismo en los flujos económicos recíprocos. La preocupación por mantener un equilibrio comercial es otro factor determinante, y los mecanismos correctivos de la reciprocidad inicialmente considerada, deben merecer una atención preferente.

**Un nuevo programa de liberación**

La primera necesidad radica en el establecimiento de un programa de liberación. Con el objeto de desarrollar gradual y progresivamente la liberación del intercambio chileno-argentino dentro de los criterios básicos de la flexibilidad y de la estabilidad, podría ser conveniente tener presente algunas situaciones diferentes que se expresarían en diversas "modalidades" de liberación del intercambio. Al efecto, entonces, cabría distinguir cinco situaciones: 1. Nómina de productos que podrían liberarse absolutamente desde el momento mismo de perfeccionado el acuerdo o en breve lapso posterior. Circularían en ambos territorios, sin gravamen ni restricción alguna. Las partes aprobarían tal nómina pon-

derando la reciprocidad. Podría operar a su respecto la revisión posterior tendiente a restablecer el equilibrio comercial y la aplicación de cláusulas de salvaguardia.

2. Nómina de productos, determinados por ambos países, que estarían sujetos a una desgravación arancelaria automática, anual, lineal y sucesiva, partiendo de niveles supuestamente parejos, para circular libres de gravámenes y restricciones en un lapso de cinco o diez años, según se determine en cada caso. Respecto a estos productos, cabría tanto el retiro de los mismos, previo pago de adecuada compensación, como la revisión en razón del restablecimiento del equilibrio comercial y la aplicación de cláusulas de salvaguardia en condiciones predefinidas claramente. La nómina debería, en lo posible, contener productos preferentemente industriales y, en la confección de la misma, cabría considerar los diferentes niveles de desarrollo económico de los países, sólo para el efecto del número de productos a incluir, de tal manera que Argentina incluirá productos sin esperar en cada caso reciprocidad, pudiendo al efecto presentar una nómina complementaria sobre la cual no podría invocar la revisión en razón de desequilibrios comerciales.

3. Nómina de productos agrícolas negociados con la condición expresa de poder establecer—en cualquier momento y unilateralmente—restricciones, sea para nivelar precios, equiparándolos al nacional, o para restringir las importaciones a lo necesario para cubrir déficits de producción interna.

4. Nómina de productos reservados unilateralmente por cada país, que se podrían excluir de toda negociación en tanto no haya una decisión para incor-

porarlos a cualquiera modalidad del Programa de Liberación concebido.

**Continuidad de las normas sobre origen**

Un programa de esta naturaleza debería contener normas complementarias, comenzando por las relativas al origen de las mercaderías. En este plano, podrían continuar aplicándose las disposiciones del Anexo V del Acuerdo N° 26. Las normas de origen de las mercaderías objeto del intercambio comercial chileno-argentino, no podrán ser discriminatorias. Cada vez que se pretenda establecer un "requisito específico de origen", podría solicitarse un informe técnico de la Secretaría General de ALADI. Del mismo modo, esta Secretaría debería arbitrar toda vez que se susciten controversias a este respecto.

**Cláusulas de salvaguardia no discriminatorias**

El Capítulo V del Acuerdo N° 26, establece el mecanismo de aplicación de las denominadas "cláusulas de salvaguardia" a la importación de productos negociados, cuando ocurran importaciones que causen o amenacen causar perjuicio grave a una actividad productiva significativamente importante para la economía del país. Estas cláusulas de salvaguardia se podrían aplicar unilateral, transitoria y no discriminatoriamente. En caso de suscitarse dudas respecto a la aplicación de las mismas, es importante tener presente la posibilidad de recurrir a un órgano técnico dirimente, como es la Secretaría General de ALADI, evitando al respecto controversias bilaterales. Habrá de revisarse, semestralmente, la marcha del Acuerdo, evaluando los flujos comerciales producidos. Sólo podrán ser afectadas las preferencias arancelarias cuando las desventajas persistentes y acentuadas producidas se deban pre-

cisamente al comercio generado por el Acuerdo, alterando la reciprocidad implícita en el mismo. Antes de procederse a corregir las desventajas, restringiendo el comercio, debería considerarse —en todo caso— la posibilidad de aumentar el mismo, mediante ampliación o concesión de más o mayores preferencias por parte del país más beneficiado.

**Medidas sobre subsidios y anti-dumping**

Deberían aplicarse las normas del Código del GATT (Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio) sobre “subsidios y derechos anti-dumping”, mediante una adecuada reglamentación jurídica nacional. No obstante la vigencia de la norma general anterior, ciertos subsidios y franquicias, por acuerdo de ambos países —dentro del marco de instrumentos precisos de cooperación económica, sea por razones geográficas especiales o por actividades que se quieran promocionar—, quedarían expresamente permitidos.

**Impedir la competencia desleal**

Entre todos los temas directamente vinculados al intercambio comercial entre Chile y Argentina, el de las normas para evitar una competencia desleal entre los países, habrá, necesariamente, de ser objeto de una reglamentación adecuada. La simple lectura de la legislación argentina atingente al incentivo regional, nos lleva a concluir que los subsidios vigentes en ese país, en comparación al régimen legal chileno sobre la materia, no resultan fácilmente conciliables, y pueden generar tratamientos que impliquen situaciones propias de competencia desleal. Sin un tratamiento colectivo de estas situaciones, será sumamente difícil mantener un rango de reciprocidad adecuado.

Por otra parte, si se pretenden promover entendimientos empresariales —especialmente en zonas aledañas a la frontera— mediante la constitución de empresas conjuntas, o favorecer la circulación del capital de un país en el otro, debe procurarse la creación de circunstancias equitativas que impidan que la inversión o la localización industrial se vaya preferentemente al país que otorgue mayores incentivos, en desmedro de las reales ventajas comparativas que objetivamente puedan contemplarse. A la vez, sería impropio que los países, para atraer mayores inversiones o fomentar sus exportaciones, entraran en una virtual carrera de incentivos, la que desnaturalizaría un intento racional y equilibrado de cooperación económica binacional como el que se sugiere. Todo indicaría, en cambio, que la opción más realista es que los países puedan aplicar entre sí el Código de Subvenciones y Derechos Compensatorios del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (el acuerdo relativo a la interpretación y aplicación de los artículos V, XVI y XXIII del Acuerdo) en caso de probarse subvenciones que afecten la competencia normal. Ambos países son Partes Contratantes del GATT y suscribieron aquellos instrumentos, lo cual conlleva tener normas básicas comunes y no discriminatorias para contrarrestar los efectos de las subvenciones y del dumping. Lamentablemente, hasta la fecha, Argentina no ha procedido a aprobar el convenio pertinente.

Papel dirimente de organismos técnicos

En caso de que se produjera una desavenencia en torno a la aplicación de aquellos textos legales comunes, podría pedirse un informe técnico al GATT

o a la Secretaría General de ALADI, la cual podría dirimir la controversia. A la luz del ordenamiento jurídico del GATT, el concepto de “subvenciones” es bastante amplio y debería, obviamente, entenderse en ambos países en igual sentido. La experiencia irá señalando casuísticamente el avance posible en estas materias. Posteriormente, podría elaborarse una reglamentación bilateral que contemple situaciones especiales propias de la práctica comercial chileno-argentina.

Trato nacional para las propuestas públicas

Es importante en las relaciones comerciales de Chile con Argentina contemplar la situación de los mercados públicos, la que tiene una enorme incidencia en el volumen de las adquisiciones estatales, paraestatales y provinciales, tratándose de la República Argentina.

En el caso de compras estatales, los productos y servicios de los dos países deberían beneficiarse del “trato nacional” más favorable en ambos territorios, cuando operan, además de compras, adquisiciones o propuestas públicas de entes estatales o paraestatales. La utilización de este instrumento resulta de considerable interés por la magnitud económica que implica; en relación a este punto, y tratándose de la República Argentina, es ilustrativo tener presente que el porcentaje del poder de compras de bienes y servicios públicos representa el 17 % del producto interno bruto. Se han hecho intentos en la República Argentina para favorecer en las compras estatales a los países de ALADI, en las leyes Nº 5.340, de 1963, y 18.875, la cual introdujo el requisito de “reciprocidad efectiva” para el tratamiento equivalente de productos argentinos.

### Acuerdos sectoriales de complementación industrial

Argentina y Chile, en cualquier momento, podrían concertar acuerdos sectoriales de complementación industrial que incluyan productos, preferentemente, de las nóminas de liberación automática ya mencionadas. En esos acuerdos sectoriales, se procuraría contemplar normas sobre localización industrial, comercialización conjunta, "trato nacional" al capital e inversiones y servicios del otro país, así como un arancel externo común. Estos acuerdos podrían ser de gran trascendencia en "áreas fronterizas" delimitadas de común acuerdo por ambos países. En todo caso, en el marco de aquellos acuerdos sectoriales de complementación industrial, debiera primar ampliamente el principio de la autonomía de la voluntad y el criterio de la ubicación regional en las zonas fronterizas más postergadas, donde, además de abastecer el área fronteriza delimitada, se podría exportar conjuntamente a terceros países (Consortios de Exportación).

### Convenios de abastecimiento agropecuario

Tratándose de productos agrícolas, se procuraría concertar convenios de abastecimiento agropecuario que pudieren contemplar inversiones conjuntas, empresas de comercialización conjunta, consortios de exportación y otros. También cobra gran interés este instrumento en algunas áreas fronterizas, donde la dependencia alimenticia es mayor con el país vecino.

El máximo aprovechamiento de la tecnología disponible en ambos países y el aumento del empleo, deberían ser criterios determinantes de estos instrumentos de complementación industrial y cooperación agropecuaria, que habrán de regirse por sus propias cláusulas, promoviéndose al efecto la

constitución de empresas bilaterales. Debería también estudiarse la posibilidad de sustituir importaciones tratándose de estos instrumentos. La heterogeneidad legislativa promocional existente en la actualidad en ambos países dificulta notoriamente la posibilidad de conceder incentivos comunes.

### Liberación selectiva de servicios

En este otro campo, podría ser de interés concederle a ciertos servicios—en un marco efectivo de cooperación económica binacional— el otorgamiento de “trato nacional”; ello significa que, tanto en la República Argentina como en la de Chile, ciertos servicios procedentes del otro país se someterían a las mismas normas que se aplican al servicio nacional. El trato nacional se refiere no sólo a otorgarle el “derecho de establecimiento”, sino otras ventajas internas que permitan idéntica concurrencia con el servicio nacional. Se procuraría, en el futuro, evitar toda discriminación que pueda ir en beneficio exclusivo del prestatario nacional en ambos países.

Sin que se pretenda formular una enumeración exhaustiva, los servicios que podría interesar liberar en el caso de la cooperación chileno-argentina parecen ser los siguientes:

1. Servicios a las empresas: bancos, seguros, servicios mobiliarios e incluso profesionales.
2. Servicios comerciales: comercio al por mayor y al por menor, restaurantes y hoteles.
3. Servicios de distribución: transporte, almacenamiento y comercialización de productos.

La liberación de los servicios que se sugiere puede hacerse extensiva a todo el territorio nacional, o bien a ciertas regiones aledañas a la frontera común. Cobra especial importancia esta sugerencia

tratándose de servicios suministrados por empresas binacionales. En el caso que se trate de promover “inversiones conjuntas”, existen servicios de gran interés para este fin, como los bancos, servicios profesionales, servicios de empleo, publicidad, arrendamiento, financieros y servicios de hotelería.

La pequeña y mediana empresa productora de bienes y servicios debiera ser objeto de una reglamentación binacional que las incentivara realmente a participar en el proceso.

Tratándose de la promoción del comercio binacional, cobran importancia decisiva los servicios de seguros, transporte terrestre, aéreo y marítimo. Existen servicios vinculados tanto a la inversión como al comercio: seguros, comunicaciones, informática, servicios educativos y de salud, cines, obras públicas e ingeniería o concesión de licencias. Podría igualmente actuarse de una manera gradual y progresiva, tratándose de la liberación de servicios binacionales, comenzando por aquellos estrechamente ligados a la promoción del comercio y del turismo.

Participación empresarial y cumplimiento de compromisos

El marco expuesto debe necesariamente ir acompañado de medidas de participación empresarial. Aparte de auscultar y recoger de manera orgánica y sistemática la inquietud empresarial, para incorporar productos al esquema de liberación comercial proyectado para el intercambio comercial, y para concertar formas específicas de cooperación industrial, agrícola, o bien en materia de prestación de servicios, es útil darle al empresario una modalidad adicional de participación. Se trata, en cierto modo, de darles iniciativa para exigir el cumplimiento de los compromisos contraídos.

Toda vez que un particular se vea afectado por una violación de las obligaciones pactadas en los instrumentos propios de la cooperación económica binacional, y pueda éste demostrar el daño causado por tal incumplimiento, debiera ejercer directamente su acción de reclamo correspondiente ante instancias expeditas, técnicas y jurídicas. Para los empresarios, la falta de credibilidad que les inspiran los esquemas latinoamericanos de integración, reside —fundamentalmente— en que los reclamos que plantean sufren tramitación de gestiones diplomáticas que dependen siempre de la buena voluntad de los gobiernos. Se carece de instancias técnicas y jurídicas que puedan dilucidar el asunto y que permitan vigilar de manera adecuada el proceso. Si los instrumentos propios de la cooperación económica chileno-argentina se van a canalizar al amparo de la ALADI, la Secretaría Técnica de dicha institución debería contribuir a dilucidar las reclamaciones mediante los informes técnicos del caso.

#### Reuniones empresariales binacionales

De gran utilidad para ayudar a los empresarios a detectar sectores industriales donde parezca más factible la complementación industrial, puede ser la celebración de reuniones empresariales binacionales. Para esas reuniones, organismos regionales especiales podrían contribuir a sugerir sectores y fórmulas de cooperación. Existen al efecto interesantes experiencias. Asimismo, organismos especializados podrían colaborar en la promoción de encuentros empresariales, aportando estudios sectoriales, coordinando documentadamente reuniones y rondas negociadoras.

# La integración chileno-argentina desde una perspectiva empresarial

Manuel Feliú J.

Frustración histórica y realidad de intereses

**L**A RELACION CHILENO-ARGENTINA presenta un fenómeno curioso, pues, por un lado, a pesar de su extensa frontera común, no han existido enfrentamientos bélicos entre estos dos países; y, por otro lado, a lo largo de su historia independiente no ha existido un proceso de integración efectiva, a pesar de los numerosos intentos que se han efectuado. Como consecuencia de ello, a lo largo de la historia independiente de ambos países no ha sido posible aún definir un marco jurídico relativamente estable que incite esta integración, producto principalmente de los mutuos celos y diferentes coyunturas sociopolíticas y económicas que han enfrentado ambos países. Sin embargo, la no existencia de un marco jurídico-global no ha impedido incipientes intentos de integración, ya sea mediante acuerdos de alcances más limitados y aspectos específicos, o bien mediante organismos no gubernamentales. También ha existido un grado importante de vinculación espontánea en las zonas fronterizas, especialmente en la Patagonia, debido a las particulares condiciones geográficas que esa región presenta.

Fluctuaciones y grado de diversificación del intercambio

El comercio internacional entre Chile y Argentina, en los últimos 10 años, se ha caracterizado por sus frecuentes cambios, pasando de un año a otro desde una situación de superávit a una deficitaria, reflejo de la poca estabilidad económica que han presentado ambos países. En términos globales, el año de mayor intercambio fue 1980, con 525 millones de dólares. A partir de este año, el comercio comenzó a declinar aceleradamente hasta llegar a sólo 190 millones en 1985, recuperándose en los tres años siguientes para llegar a 447 millones de dólares en 1988.

Cabe señalar que la recuperación de las importaciones desde Argentina ha sido más rápida que las exportaciones chilenas hacia ese país, sobrepasando holgadamente el máximo de 246 millones de dólares logrado en 1980. Es así como, en 1988, esas importaciones ascendieron a 279 millones. En cambio, las exportaciones chilenas aún permanecen bajo su máximo histórico. En 1988, se exportaron sólo 168 millones, comparados negativamente con los 279 millones alcanzados en 1980. El comportamiento anterior ha implicado que en 1988 se desemboque en un déficit comercial para Chile de 111 millones de dólares respecto de la República Argentina. (Ver gráfico 1 y cuadro 1).

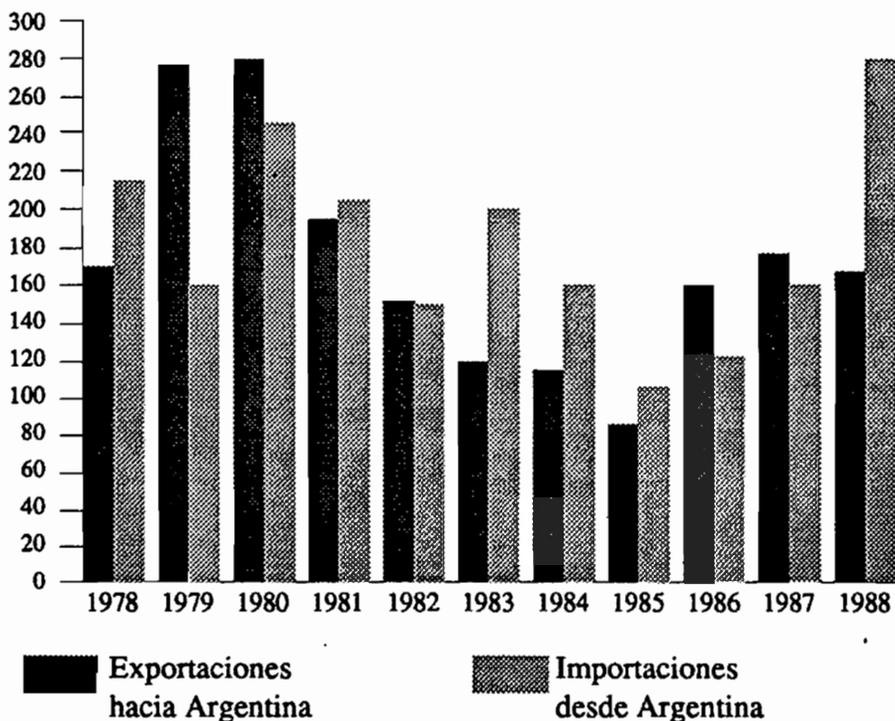
Las exportaciones chilenas se encuentran fuertemente concentradas en unos pocos productos, siendo el principal de ellos el cobre, el cual participa con más del 50 % del total exportado a la nación trasandina. Le siguen los productos del sector forestal y las piezas y repuestos de vehículos, con un 22 y un 8 % respectivamente. Indudablemente, el alza del precio del cobre ha hecho ganar mayor partici-

pación relativa a este producto; de hecho, en 1982 ocupaba el segundo lugar entre las exportaciones, con un 38 %. En cambio, los productos forestales, que en 1982 alcanzaban una participación de 41 %, disminuyeron bruscamente hasta llegar al porcentaje aludido de 22 %. (Ver gráfico 2 y cuadro 2).

### GRAFICO 1

#### COMERCIO INTERNACIONAL CHILE-ARGENTINA

(En millones de US\$)



**CUADRO 1**  
**INTERCAMBIO COMERCIAL ENTRE CHILE Y ARGENTINA**  
 (En miles de US\$)

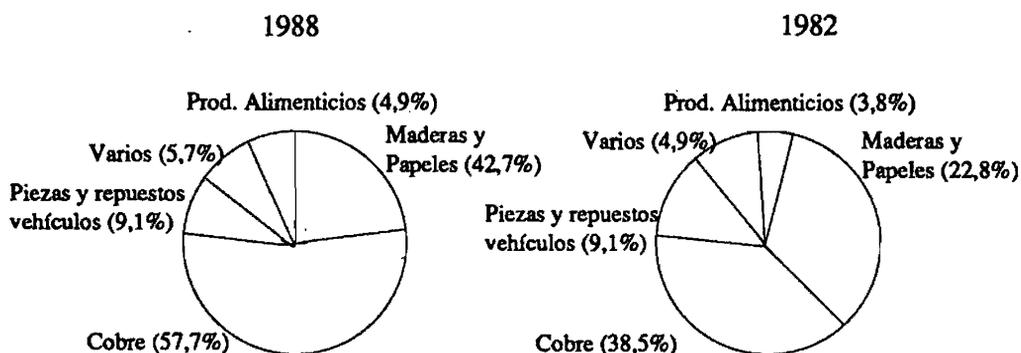
	Exportaciones	Importaciones	Balanza Comercial	Intercambio Global
1978	167,091	212,912	(45,821)	380,003
1979	275,571	161,058	114,513	436,629
1980	279,149	245,501	33,648	524,650
1981	194,542	204,228	(9,686)	398,770
1982	151,306	150,390	916	301,696
1983	119,341	200,626	(81,285)	319,967
1984	116,656	160,874	(44,218)	277,530
1985	84,487	105,925	(21,438)	190,412
1986	160,585	122,547	38,038	283,132
1987	174,893	159,021	15,872	333,914
1988	168,095	278,622	(110,527)	446,717

Fuente: DIRECONBI

Las importaciones desde Argentina son mucho más diversificadas e, incluso, es posible observar una tendencia creciente en el número de productos. Entre los productos de mayor relevancia están los alimentos, con un 24 % de participación; le siguen vehículos y repuestos y productos de acero, hierro y aluminio, con un 22 y un 17 % de participación, respectivamente.

Otro aspecto interesante de destacar es que los productos importados desde Argentina poseen mayor valor agregado, comparados con los exportados por nuestro país. (Ver gráfico 3 y cuadro 3).

## GRAFICO 2 EXPORTACIONES DE CHILE A ARGENTINA



## CUADRO 2 PRINCIPALES PRODUCTOS DE EXPORTACION DE CHILE A ARGENTINA (En miles de US\$)

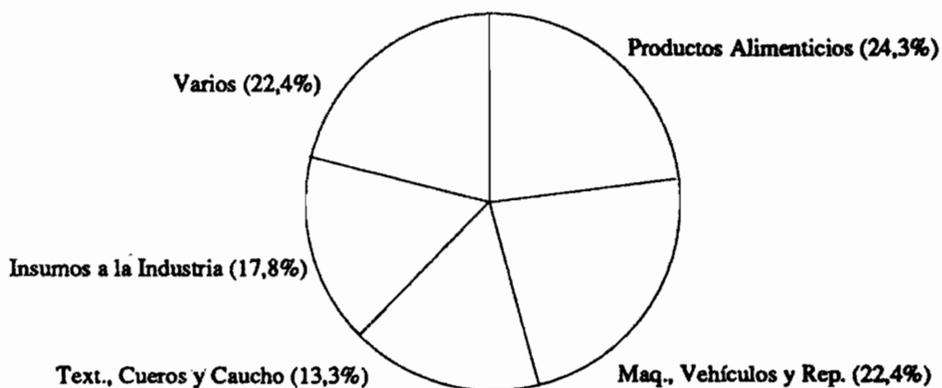
	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988
<b>Productos</b>							
Alimenticios	5,406	5,614	8,532	6,407	19,560	11,187	7,421
Maderas y Papeles	61,608	34,972	30,925	21,421	41,314	48,524	34,302
Cobre	56,952	52,704	54,387	39,886	69,568	81,792	87,703
Piezas y repuestos de vehículos	13,097	13,127	13,490	9,074	16,135	15,102	13,826
Varios	7,080	3,884	4,366	2,961	5,020	4,603	8,675
<b>Total</b>	<b>144,143</b>	<b>110,301</b>	<b>111,700</b>	<b>79,749</b>	<b>151,597</b>	<b>161,208</b>	<b>151,927</b>

FUENTE: Banco Central de Chile.

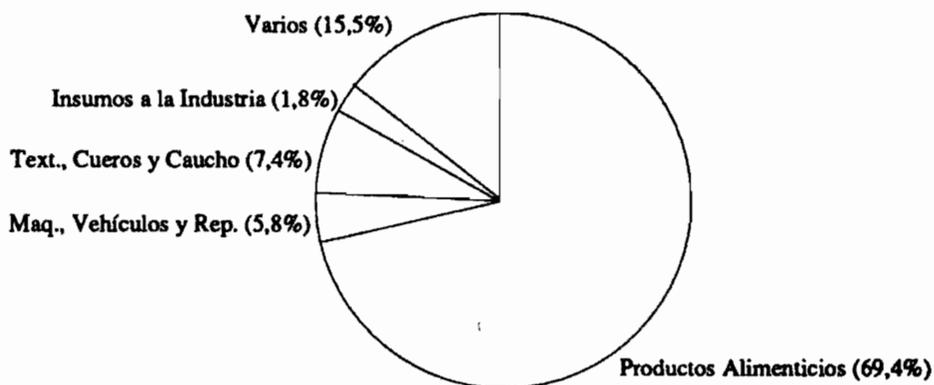
### GRAFICO 3

#### IMPORTACIONES DESDE ARGENTINA

1988



1982



**CUADRO 3**  
**PRINCIPALES PRODUCTOS DE IMPORTACION**  
**DE CHILE DESDE ARGENTINA**

(En miles de US\$)

	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988
<b>Productos</b>							
Alimenticios	81,798	130,411	77,870	23,705	23,457	26,545	46,084
Polietileno e Isocianatos	1,329	3,154	4,877	5,915	6,739	8,927	13,459
Caucho y cueros	2,327	2,589	4,164	3,588	5,972	6,125	9,328
Prod. Textiles	6,421	8,621	9,273	6,770	6,998	7,166	15,915
Prod. Acero, Hierro y Aluminio	772	1,498	1,418	7,979	9,622	10,989	19,840
Maquinaria industrial	2,049	863	1,998	2,143	3,315	5,491	12,050
Vehículos y Repuestos	4,822	5,617	10,532	13,271	12,865	20,964	30,362
Varios	18,322	18,600	19,030	15,418	18,096	24,023	42,463
<b>Total</b>	<b>117,840</b>	<b>171,353</b>	<b>129,162</b>	<b>78,789</b>	<b>87,064</b>	<b>110,230</b>	<b>189,501</b>

FUENTE: Banco Central de Chile

Síntesis de la experiencia comercial

De estos aspectos es posible concluir que:

1. Nuestro país posee una balanza comercial desfavorable.
2. El comercio entre ambas naciones es altamente inestable, con abruptas fluctuaciones entre un período y otro.
3. Nuestras exportaciones se encuentran concentradas fuertemente en unos pocos productos de bajo valor agregado.
4. Las importaciones están bien diversificadas en muchos productos de alto valor agregado.

Es necesario añadir que, producto de las políticas de apertura al comercio exterior de la economía chilena, el intercambio comercial con Argentina ha venido perdiendo importancia relativa. Es así como, en 1978, el 7,30 % del total de importaciones provenía de Argentina; y el 6,7 % de las exportaciones tenía como destino ese mercado. En cambio, en 1988, este porcentaje es del 5,9 % en las importaciones; y sólo el 2,4 % en las exportaciones, a consecuencia de la diversificación de mercados que ha alcanzado nuestro país.

Transporte, turismo e integración empresarial como aspectos complementarios

Además del intercambio comercial e integración económica, existen otros aspectos en los cuales se han hecho intentos de integración. Uno de ellos lo constituye lo referente a transportes. Entre ambos países se ha venido llegando a acuerdos cada vez más importantes en cuanto a transportes. Sin embargo, todavía falta un mayor empuje para un aprovechamiento integral y de infraestructura, especialmente la portuaria. Al mismo tiempo, todavía existen varias trabas burocráticas que impiden una mayor agilización en los trámites de la revisión

aduanera y fitosanitaria, lo que provoca un encarecimiento de los costos. En épocas más recientes, y como consecuencia del desarrollo de los medios de transporte, el turismo binacional es otra fuente de integración. En 1986 se firmó un convenio de turismo tendiente a ampliar las relaciones y el intercambio turístico, como asimismo a promover una adecuada coordinación de los organismos oficiales de turismo. Cabe hacer mención de los importantes esfuerzos realizados por el sector privado de ambos países para la promoción del intercambio turístico.

Por otra parte, también hay un proceso de integración a nivel empresarial, fundamentalmente en la Zona Sur. Una de las iniciativas más interesantes la constituye el Consorcio Maderero Integrado Chileno-Argentino, para enfrentar unidos el comercio de exportación de maderas australes.

Nuevas oportunidades derivadas del Tratado de Paz y Amistad

Con la firma del Tratado de Paz y Amistad de 1984 y la consecuente creación de la Comisión Binacional de Cooperación Económica e Integración Física, se abre una amplia perspectiva en las relaciones de los dos países. Para lograr en forma más eficiente el objetivo de integración y cooperación económica, se deben tener en cuenta tres principios fundamentales, a saber:

Reciprocidad y corrección de los desequilibrios

El principio de la reciprocidad, en el entendido que los derechos y obligaciones que se adquirieran se consideren como equivalentes, no en un sentido matemático exacto, sino en que se puedan corregir con criterio técnico y expedito los eventuales desequilibrios, acentuados y persistentes, causados por concesiones otorgadas.

- Compatibilidad con ALADI** El principio de la compatibilidad, pues los futuros convenios deben estar insertos dentro de un esquema más global de integración latinoamericana. En el fondo, debieran transformarse en instrumentos guías para la acción de ALADI.
- Participación empresarial y descentralización regional** El principio de la participación, pues la integración no es un problema que deba manejarse sólo a niveles gubernamentales. Para que el proceso sea efectivo es prioritaria la participación del sector privado, quien, a la larga, es el verdadero motor de la integración.
- Asimismo, la integración debe plantearse en un marco de descentralización regional, ya que es más fácil la cooperación entre regiones fronterizas, por la cercanía y conocimiento mutuo.
- Profundizar el proceso de integración: líneas para la acción futura** Teniendo en cuenta estos tres principios fundamentales, cabe plantear aquellos aspectos en que debiera profundizarse el proceso integracionista:
1. Incrementar al máximo el comercio bilateral, situación que debe efectuarse en forma gradual, sin que implique una desviación de las políticas de apertura comercial exitosas aplicadas por nuestro país.
  2. Aprovechar las posibilidades de exportación conjunta, principalmente en el sector agrícola y en los mercados de terceros países, como ya se ha hecho en la exportación de madera en el extremo sur.
  3. Perfeccionar el régimen de tránsito, arbitrando medidas de simplificación técnica y administrativa, como asimismo utilizar esquemas de transporte multimodal.
  4. Crear corporaciones regionales de integración

binacional que puedan llevar a cabo proyectos conjuntos y que estén integrados por los gobiernos locales, los empresarios y la comunidad local organizada.

5. Utilizar las ventajas de interconexión de centrales eléctricas, gaseoductos, exploración y explotación conjunta de yacimientos petrolíferos.

6. Aumentar el intercambio científico y tecnológico, ya sea a través de las universidades o a través de organismos públicos, tratando de aprovechar el financiamiento de organismos internacionales.

Cabe recalcar que el proceso de integración, para que sea efectivo, debe incorporar en forma central a los agentes económicos privados, ya que de otra manera toda la superestructura jurídica puede ser inútil. Al mismo tiempo, parece conveniente que los mecanismos de cooperación se apliquen en forma gradual y pragmática, para ir permanentemente evaluando su evolución e introducir las correcciones que fueren necesarias.

El proceso de integración se hará más fácil, tal como lo demuestra la experiencia europea y la situación de Estados Unidos y Canadá, en la medida en que las políticas económicas de Chile y Argentina sean similares.

# Una política común de transporte y tránsito

María Teresa Infante Caffi

Necesidad de un marco común para el transporte

**L**A NECESIDAD DE un marco común en materia de transporte surge de la experiencia tanto bilateral como subregional de Chile y Argentina. Si bien la historia muestra que ambos países celebraron una serie de acuerdos de vasto alcance en materia de comunicaciones y medios de transporte más sus actividades conexas, como fueron el Tratado de Comercio de 1933 y otros posteriores, los enfoques incorporados en aquéllos sólo constituyen marcos de referencia para los efectos de las actuales exigencias del comercio exterior de estos países y de sus relaciones económicas en general.

Los mismos antecedentes muestran que los temas de fondo que esos instrumentos pretendían resolver encomendaban una serie de perfeccionamientos y cuestiones operativas a futuras negociaciones y acuerdos por sectores e intereses específicos. Es la característica que reiteran los convenios suscritos en la década de los cincuenta, que impulsan, asimismo, criterios zonales a fin de destacar las prioridades de determinadas zonas o regiones.

Enfoques semejantes han sido superados am-

pliamente por la práctica de las dos últimas décadas y por la intensificación del uso de determinados medios de transporte, en especial del carretero (carga y pasajeros), reordenando de hecho las prioridades en materia de negociaciones y de inversiones públicas y privadas.

### Importancia del Convenio sobre Transporte Internacional terrestre

En materia de transporte, las relaciones bilaterales en el cono sur muestran una tendencia a fortalecer instrumentos que facilitan el tráfico de medios de transporte terrestre. El Convenio de 1977 sobre transporte internacional terrestre y sus Anexos, aplicable al tráfico bilateral a través de la frontera común y en tránsito por o hacia terceros países no signatarios, está vigente y constituye el marco fundamental para situar el tema en una perspectiva de futuro. Esta afirmación se sustenta no solamente en el hecho de que sus organismos de aplicación son de naturaleza técnica (Ministerios de Obras Públicas o de Transporte), sino que, además, permite avanzar mediante acuerdos bi o plurilaterales hacia formas específicas de simplificación de las operaciones de tráfico. Teniendo en cuenta esta experiencia, el Convenio ha mostrado virtudes para orientar la armonización de políticas y, parcialmente, la uniformización de reglas. Considerando las materias que envuelve un instrumento de esta naturaleza —entre ellas, las aduaneras, el sistema de permisos a los medios de transporte, cuestiones migratorias y las relativas a seguros—, han existido puntos conflictivos centrados en las formas prácticas de operar de las disposiciones vigentes a nivel nacional y en la carencia de un sistema de seguros con validez internacional para cubrir la responsabilidad extracon-

tractual. En estas materias se aprecian importantes avances en los últimos años.

Ventajas y dificultades del Convenio de transporte en tránsito

Si este instrumento es suficiente para avanzar hacia una relación más intensa, es una cuestión que debe ser entendida dentro de un marco amplio, que tenga en cuenta la función del Convenio chileno-argentino de 1974, de transporte terrestre en tránsito para vincular dos puntos de un mismo país utilizando el territorio del otro, y que sirve para tráficos de corta o de larga distancia, incluyendo la travesía por el Estrecho de Magallanes por camiones argentinos, y desde la X a la XII Regiones por camiones chilenos. El contenido de estos convenios es indicativo de que ambos países tienen amplios intereses de tránsito por territorio del vecino, a fin de alcanzar ya sea otro punto de su propio territorio, o para acceder a terceros países. Es este enfoque de conjunto el que debe prevalecer en todo análisis de la materia.

Se han planteado, ciertamente, puntos discutibles en torno a la participación del país transitado en los tráficos entre terceros países, así como en el concepto de justa compensación por el uso de infraestructura vial del país transitado. Ambos temas tienen una relación directa con la situación del conjunto del transporte entre países del cono sur, y no hay indicios de que acuerdos rígidos o la aplicación de medidas unilaterales favorezcan una cooperación entre ellos. Podría visualizarse, en todo caso, un interés en que empresas argentinas aumenten su participación en tráficos de carga proveniente de Chile o de terceros países sudamericanos, en una fórmula que flexibilice las medidas que aplica Argentina en materia de transporte de carga hacia el

Pacífico a través de puertos chilenos. La reciprocidad permite concebir un equilibrio, asimismo, entre las participaciones de argentinos y chilenos en el tráfico desde Chile hacia Brasil, en el primer caso, y desde Argentina hacia Perú y Ecuador, en el segundo caso. Igualmente, cualquier medida acordada hacia la determinación de cupos para el tráfico bilateral, en vez del sistema de libre cupo, no debería conducir a eliminar una competencia sana entre las empresas ni constituir una traba al comercio.

El balance en estas materias es, en general, favorable, aunque se presenten obstáculos prácticos (visaciones consulares, trámites e intervención de estructuras burocráticas, armonización de servicios de frontera y, a veces, cierta corrupción funcional). No obstante, Argentina y Chile tienen que avanzar sustancialmente en materias de fondo para hacer frente a una relación eficiente en transporte. Dos aspectos van unidos en este servicio: uno es la uniformización de las normas de tránsito aduanero de mercancías, ya sea bajo la fórmula de un convenio multilateral amplio, cual es el denominado TIR, o de uno restringido para el cono sur. El propósito de un acuerdo semejante es esencialmente la simplificación del control del transporte y del tránsito de mercancías, de la seguridad física y documental de la carga y del sistema de garantías, que es menor que el resultante de la aplicación de sistemas nacionales aislados.

**Importancia del transporte multimodal**

El otro aspecto es el avance en un marco común de aplicación del contrato de transporte multimodal, que facilite la utilización de más de un medio de transporte, suplido en la práctica por contratos de

derecho privado. Desde la perspectiva de Chile, donde existe una presión gremial, empresarial y del sector público por hacer más eficiente el comercio exterior y el uso de los puertos, así como para diversificar las exportaciones, el tema adquiere creciente importancia.

Igual interés podría percibirse en Argentina, al examinarse el potencial de carga en tránsito de ese país para ser manejada a través de puertos chilenos. Esta visión integradora comprende no sólo elementos jurídicos, cual es el régimen común de responsabilidad por pérdidas y daños, sino también el desarrollo de empresas de servicios transitarios que operen en ambos países. Nuevamente, las medidas unilaterales que exigen que empresas de un país manejen la carga terrestre o marítima, sólo favorece un estancamiento en la materia.

Potencial y limitaciones del transporte ferroviario

Respecto del transporte ferroviario, el panorama es diverso. Las vinculaciones previstas para unir Salta con el puerto de Antofagasta, Mendoza con Los Andes y Bahía Blanca con Talcahuano, existen en la práctica en el trasandino del norte. Las evaluaciones técnicas actualizadas indican que, para Chile, sólo esa red cumple funciones adecuadas para el comercio bilateral y en las operaciones de tránsito provenientes de Argentina para ser embarcado en Antofagasta. En estas evaluaciones se ha sugerido que una sola empresa opere en Chile en el tramo Antofagasta-Socompa, para aumentar la eficiencia del servicio que actualmente prestan dos compañías, una privada y otra estatal. Esta ruta ferroviaria tiene un potencial, entre otras razones, por su capacidad para incrementar el comercio bilateral y la aptitud

exportadora del norte argentino para salir por puertos chilenos.

En lo que respecta a los otros enlaces, la situación es de franca revisión, en cuanto a sus objetivos comerciales y de integración física. El caso del trasandino del sur es el que requiere una mayor atención, por cuanto no se ha completado la red ferroviaria entre ambos países, y la evaluación de este proyecto, en el caso chileno, no es favorable a una inversión en el mediano plazo. En el caso de Neuquén, Argentina, la evaluación inicial ha sido diferente y se está dando curso a estudios de factibilidad económica y técnica de este proyecto. El caso demuestra la necesidad de coordinar posiciones en materia de inversión en infraestructura, teniendo en cuenta las aspiraciones regionales, pero dentro de un panorama nacional y con conocimiento de las alternativas viables para hacer efectiva la idea de un corredor que conecte Neuquén con la VIII Región de Chile.

Desde el punto de vista de las regulaciones jurídicas, un paso importante se dio en 1988, con la aprobación del Convenio sobre transporte internacional de mercancías por ferrocarril, como anexo al Convenio sobre transporte internacional terrestre.

Una política de transporte marítimo más allá del proteccionismo

Por otra parte, las políticas aplicables en cada uno de estos países para el transporte marítimo, presentan diferencias en cuanto a los enfoques acerca de la reserva de carga para naves de bandera nacional. Argentina aplica una reserva del 50 % para sus naves en el transporte de carga de exportación e importación y reserva obligatoria para la carga de organismos estatales y paraestatales. Chile mantiene una reserva de carga del 50 %, basada en la

reciprocidad, y siempre que el servicio requerido sea prestado en iguales condiciones que en el mercado. Se trata de una materia donde deben buscarse puntos de cooperación, sea bajo una forma revisada del Convenio de transporte marítimo de 1974, no vigente, u otra que no pretenda únicamente proteger a la Marina Mercante de la competencia externa, sino que conjugue su desarrollo con el de otros servicios de transporte y el uso de puertos para fines de tránsito con destino o provenientes de terceros países.

Desarrollar las rutas aéreas regionales

La ausencia de un convenio aéreo, desde 1981, significa que la compatibilización de las operaciones en este otro medio de transporte por empresas de bandera de cada país, se hace sobre la base de la legislación interna de aquéllos y la reglamentación de las autoridades aeronáuticas. En la práctica, es de prever que el desarrollo de la ruta troncal (Santiago-Buenos Aires) y las rutas regionales mantengan un equilibrio. Las rutas regionales, como Salta-Antofagasta, Mendoza-Santiago, Neuquén-Temuco, Bariloche-Puerto Montt, y Río Gallegos-Punta Arenas, deberían avanzar hacia una mayor aplicación a fin de atender intereses permanentes o estacionales.

Una política de libre tránsito calificado

El debate producido en torno a esta materia parece otorgarle un interés prioritario en la relación bilateral. Es indispensable combinar elementos de principio con enfoques prácticos y selectivos. Si en diversos convenios del pasado y en declaraciones gubernamentales se ha reiterado el propósito de libre tránsito para fomentar el uso de puertos y,

eventualmente, de zonas francas, un marco estable requiere de una serie de otros requisitos jurídicos, técnicos y económicos, que han estado tradicionalmente ausentes de esos textos.

Debe ser de interés de ambos países el trabajar hacia enfoques comunes basados en el libre tránsito, con excepciones calificadas, pero sustentado en elementos de no discriminación respecto de los nacionales y sujeto a compensación de todos los servicios utilizados.

Un régimen de tránsito implica la vigencia de sistemas de facilitación del tránsito aduanero y de regulaciones armónicas para los contratos de transporte multimodal o intermodal. Implica, por supuesto, eliminar intervenciones consulares y asegurar que la acción de los agentes aduaneros sea expedita y simplificada. Este régimen debe sustentarse en la no discriminación entre la mercadería de importación o exportación del país transitado frente a la mercadería en tránsito, en cuanto al sistema de tasas por pago de servicios de almacenajes y movilización en puertos y otros que fuesen aplicables.

Atendiendo al conjunto de materias que comprende el tránsito de mercaderías, como la habilitación de puertos y aduanas y el funcionamiento de zonas francas amplias o industriales, una política de tránsito hacia Argentina podría concebirse en una perspectiva aplicable a otros Estados sudamericanos, salvaguardando los regímenes especiales para los países sin litoral.

Formalizar una demanda concreta para el uso de puertos

Posiblemente no se requiera de un convenio internacional o de una ley interna, sino que de una sistematización y revisión de una serie de normas

existentes (aduaneras, sanitarias y portuarias). Sería un elemento que colaboraría positivamente hacia ese propósito el que los agentes interesados en el tránsito por territorio chileno, y en particular los exportadores argentinos y las entidades competentes del comercio exterior, formalizaran planteamientos concretos en cuanto a sus necesidades de utilización de puertos chilenos, en períodos determinados.

Una de las debilidades que se aprecia en el tratamiento de este tema en diversos foros, es el grado de generalidad con que se evalúa la demanda real de tránsito y de uso de puertos chilenos.

Tránsito agropecuario y cooperación sanitaria

La situación del tránsito de productos agropecuarios por territorio chileno, que es expuesta como uno de los puntos críticos en esta relación, plantea un interés específico para promover una estrecha cooperación en materia sanitaria. Esta se manifiesta en los sistemas de vigilancia interna, sistemas de detección e información acerca de plagas de importancia económica y de prevención de éstas. Existen, por lo demás, convenciones marco útiles al efecto.

Importancia de las zonas francas industriales en el contexto del tránsito

Estos puntos revisten tanta o más importancia que la extensión de plazos de almacenamiento de esos productos en puertos chilenos. Agregaría mayor interés a esta cooperación el avanzar en la proposición de zonas francas industriales, como las que reiteradamente se han sugerido para la V Región, en cuanto forma concreta de beneficiarse de una relación de tránsito. Valparaíso concentra la mayor parte de la carga en tránsito destinada a Argentina. Antofagasta, a su vez, destaca en el tránsito desde Argentina.

### Una política integral de pasos fronterizos

Situado este tema en el centro de la atención provincial y regional de ambos países, una primera recomendación en la óptica de una política común es la de integrarlos al estudio de las materias antes expuestas. Su habilitación y funciones deben entenderse en un contexto que abarque las cuestiones de los medios de transporte y las vinculaciones de origen y destino a que sirven.

Si se estudian los antecedentes normativos de ambos países, en particular en el caso chileno, puede afirmarse que la identificación de pasos fronterizos aptos para el tráfico bilateral y para el tránsito internacional no es el problema principal. La calificación jurídica de los pasos habilitados ha sido realizada hace tiempo, y los datos disponibles acerca del movimiento de carga y personas indican cuáles son los pasos de mayor interés y demanda.

Es conocido que el interés regional o local acentúa la necesidad de habilitar pasos alternativos o de invertir para elevar la categoría de sus servicios, posición en que se destacan las provincias argentinas de Jujuy, San Juan y Neuquén, y las regiones chilenas IV, IX y X.

Dos enfoques han predominado en la consideración de este tema. Uno representado por los estudios sectoriales de los pasos y su función específica en un camino o vía internacional, y el otro, más completo, que identifica las rutas de conexión de ciudades y puertos en ambos países y que incorpora un análisis de los pasos correspondientes al corredor respectivo. Una combinación de ambos enfoques se dio en las reuniones de la Comisión de Integración Física entre Chile y Argentina (1971-1977). A este respecto cabría proceder a una reactualización de los

corredores seleccionados en la Declaración Presidencial de 1975, que destacó cinco corredores específicos (Antofagasta-Salta; Coquimbo-San Juan; Valparaíso-Mendoza; Valdivia-San Martín de los Andes; Osorno-Bariloche), además de las facilidades de tránsito por la Primera Angostura en el Estrecho de Magallanes.

Distinguir las funciones que sirven los pasos

Uno de los criterios que debe primar en esta materia es el de las funciones que sirven éstos, básicamente: comercio bilateral, turismo, tráfico local y tránsito internacional. Es, asimismo, pertinente considerar aspectos operativos de los pasos, tales como la coordinación y mejoramiento de los servicios de frontera; la posibilidad de separar la atención de la carga de pasajeros y de establecer centros de atención de la carga fuera de las ciudades. El turismo, mediante el concepto de circuitos turísticos integrados, justifica la urgencia que debe otorgarse a la consideración de este tema.

La modalidad de estudio de los pasos en una visión global e integrada en un esquema nacional es conveniente para ambos países. En este sentido, la metodología que se ha seleccionado por el Comité Técnico Binacional para el estudio de un número determinado de pasos (habilitados y no habilitados), constituye un avance y debería ser apoyada convenientemente. La infraestructura asociada a cada paso fronterizo, el estudio de la oferta y demanda de esa infraestructura, la especialidad de los servicios y el movimiento de carga y de personas, son antecedentes indispensables para adoptar decisiones en ambos países.

**Valorizar los comités de frontera**

En este contexto se puede valorizar la labor de los comités de frontera, como entes binacionales para dar soluciones prontas a los problemas que se susciten en el tráfico fronterizo. Tomando el ejemplo del Comité de frontera para el Sistema del Cristo Redentor (1987), cabría plantearlos más bien como órganos para facilitar y resolver cuestiones de tráfico y tránsito, así como para proponer soluciones tendientes a mejorar el funcionamiento de los pasos, en sus aspectos legales y prácticos.

# Una política de cooperación social y cultural entre Chile y Argentina

Mateo Martinic B.

Una vinculación histórica positiva entre ambos pueblos

**L**OS PUEBLOS CHILENO y argentino han sostenido desde hace más de un siglo —por sobre los avatares propios de las controversias fronterizas—, una relación que se ha dado sostenida, rica y con variado grado de participación, quizá como no se ha conocido entre otras naciones vecinas en la América hispana. En ella han intervenido personas y grupos, asociaciones e instituciones diversas de ambos países, dando origen a una trama compleja de acciones que, no obstante sus diferentes motivaciones y propósitos, ha conseguido dar forma a una vinculación que ha sido beneficiosa y que ha adquirido permanencia, caracterizada por el creciente conocimiento mutuo y por el afán de avanzar profundizando en tan promisorio camino, que es la base más sólida para el entendimiento recíproco, la armonización de intereses, la mayor convivencia y, por ende, para el bienestar y el adelanto de las dos naciones.

Esta realidad, comprobada en el trato periódico, conforma una experiencia alentadora que conviene desarrollar a través de sus vías más adecuadas, para alcanzar tan interesantes objetivos y, con ellos, el

más trascendente que es la tranquilidad espiritual fecunda que surge de la paz duradera.

Una política de vecindad centrada en los ejes regionales

Considerando la experiencia, en particular la del tiempo reciente, y valorizando la bondad intrínseca de lo social y lo cultural en la cooperación y en el acercamiento entre los dos pueblos, así como su facilidad de gestión y desarrollo, es posible definir una política que presida las acciones futuras encaminadas al logro del elevado y noble propósito de integración chileno-argentina.

Esta política debería, bajo un primer aspecto, privilegiar y mantener los “ejes geográficos de relación”, áreas claves de permeabilidad que han sido y son la expresión histórica de acercamientos o encuentros, generalmente espontáneos, fruto de la vecindad de intereses o aspiraciones compartidos, siempre provechosos y con alto grado de continuidad o permanencia. Estos sistemas territoriales de vinculación, lejos de ser perturbadores para el contexto general de la relación chileno-argentina, adecuadamente regulados, contribuirán a hacerla más fluida, constructiva y beneficiosa.

Los ejes conocidos, que se individualizan por sus centros capitales dinamizadores, son los siguientes, en orden norte-sur: Antofagasta-Salta; La Serena-San Juan; Valparaíso/Viña del Mar-Mendoza; Temuco/Valdivia-Neuquén; Osorno/Puerto Montt-Bariloche; Coyhaique-Comodoro Rivadavia; Puerto Natales-Río Turbio y Punta Arenas-Río Gallegos/Río Grande/Ushuaia.

A éstos podrían agregarse, eventualmente, otros nuevos como, por ejemplo: Copiapó-Catamarca/La Rioja, Talca-San Rafael, Chaitén-Esquel, Chile

Chico-Los Antiguos/Perito Moreno, una vez que se establezcan o se intensifiquen o adquieran periodicidad, en su caso, las relaciones entre los correspondientes centros.

En un segundo aspecto, la política a seguir debería poner énfasis en aquellos sectores de intereses que, de modo comprobado por los antecedentes conocidos, han resultado ser especialmente eficaces para el estrechamiento y consolidación de las relaciones entre los dos países. Estos sectores de acción prioritaria se explican a continuación.

Estimular el turismo como vía de conocimiento humano

Bajo todo punto de vista será recomendable estimular el turismo, sobre todo en su modalidad social, como una actividad que, por sobre su significación económica, conforma un factor irremplazable, al poner en contacto directo y libre a los hombres, agentes y beneficiarios de la relación que se busca incrementar, circunstancia que, como ninguna, favorece el conocimiento real y vinculación entre las personas y los grupos sociales, teniendo, además, un notable efecto masivo y multiplicador.

La vinculación de actividades sociales centradas en los grupos organizados

Las actividades de sociabilidad, como todas las del género, son acciones espontáneas, prontas y expeditas, que siempre son fecundas en orden al objetivo trascendente que interesa. Convendría así, darles un respaldo renovado e incentivar su desenvolvimiento a través de las organizaciones correspondientes de uno y otro país, considerando su subsectorización en áreas de preocupación permanente, como pueden ser —entre otras— las prácticas y competencias deportivas, los encuentros juveniles, los encuentros laborales y sindicales, los encuentros pastorales-

religiosos y las actividades propiamente de sociabilidad entre entidades y grupos congéneres (empresarios, rotarios, leones y otros).

**Integrar los valores de la cultura y destacar el papel de la juventud**

Este conforma un sector de desarrollo históricamente reciente y, por tanto, es susceptible de un fuerte incremento. Mediante su desenvolvimiento será posible promover de manera provechosa el conocimiento recíproco en lo tocante a los valores de la cultura, considerada en sus distintas vertientes (regional, nacional y universal) y a través de sus diferentes expresiones: folklóricas o populares, profesionales y académicas. Esta es un área particularmente sensible para determinados grupos sociales, especialmente juveniles, de allí que merecería una acción particular de respaldo.

**Desarrollar un entendimiento en la ciencia y tecnología**

Si bien su campo es naturalmente más restringido, por ser propio de los niveles intelectuales, profesionales y académicos de suyo minoritarios en un país, su quehacer es importante en razón de su significación cualitativa en la evolución de toda sociedad y por su peso relativo en su comportamiento. De allí que será conveniente fomentar el desenvolvimiento de sus actividades en el mayor grado posible.

Las correspondientes acciones deberán considerar para su realización a subsectores bien definidos, como son las universidades y centros de investigación superior; las entidades de labor propiamente tecnológica (experimentación y transferencia); y las instituciones y organismos estatales, autónomos o privados, cuya función o interés se refiere a áreas determinadas en las que la cooperación resulta de

mayor eficacia; por ejemplo, en aspectos referidos a la ganadería y agricultura, a la minería y a la industria, al uso y explotación de los recursos forestales y pesqueros, a la protección del medio ambiente, a la protección de la salud, a la educación pública, a técnicas en la construcción de viviendas y de obras de infraestructura, etc.

De ese trato, que deberá ser en lo posible periódico o permanente, únicamente derivarán beneficios para el incremento del conocimiento, para el progreso particular de la ciencia y para el adelanto de la tecnología, como frutos de la mancomunidad de inteligencia, sabiduría y esfuerzos, circunstancia de por sí estimulante y aleccionadora para el desarrollo amplio y generoso de la cooperación general entre chilenos y argentinos.

Políticas específicas de vinculación sociocultural: la acción hacia el futuro

En el marco de los objetivos y aspiraciones anteriormente señalados, cabe también sugerir algunas políticas específicas que contribuirían poderosamente a la vinculación chileno-argentina en el plano social y cultural:

1. Otorgamiento de facilidades recíprocas para el ejercicio de profesiones liberales y reconocimiento mutuo de títulos profesionales.
2. Facilidades recíprocas para el acceso mutuo a establecimientos educacionales, sobre todo universitarios, especialmente en los ejes regionales indicados.
3. Intercambio de estudiantes universitarios avanzados y reconocimiento de sus estudios con miras a facilitar el conocimiento recíproco, de manera comparable a lo que es el Proyecto Erasmus de la Comunidad Económica Europea.

4. Intercambio de profesionales en campos prioritarios seleccionados.
5. Promoción de la integración cultural en los ejes regionales, particularmente por medio de festivales y congresos periódicos.
6. Promoción de la iniciativa de la Fundación de los Andes Patagónicos, recientemente constituida en Argentina y en Chile, para impulsar proyectos de interés mutuo.
7. Otorgar efectividad a la protección socio-laboral chileno-argentina.
8. Políticas de mejoramiento de las condiciones de los trabajadores migrantes.
9. Facilidades de atención recíproca en establecimientos hospitalarios, especialmente en los ejes regionales.
10. Promoción de proyectos científico-tecnológicos conjuntos en áreas avanzadas en que ambos países puedan efectuar unidos aportes internacionales de interés, de manera comparable a lo que es el Proyecto Eureka de la Comunidad Económica Europea.

# **III**

## **LAS BASES DEL ENTENDIMIENTO ENTRE CHILE Y ARGENTINA**



# Las nuevas bases del entendimiento entre Argentina y Chile: la proyección hacia el futuro

Francisco Orrego Vicuña

Una visión común del futuro basada en la experiencia histórica

**EL ENTENDIMIENTO ENTRE Argentina y Chile** debe fundamentarse en una visión común del futuro, que sea capaz de superar las limitaciones, rivalidades y errores del pasado, transformando las experiencias negativas de la relación bilateral en factores positivos de cooperación. Sin embargo, para lograr este enfoque renovado debe partirse, precisamente, del examen realista de la experiencia histórica de ambos países, tanto en su dimensión estrictamente vecinal, como en aquella de los esfuerzos de participación más amplios relacionados con la integración general de América Latina.

Los factores de la crisis de la cooperación regional

Al examinarse la experiencia de la cooperación regional en América Latina, tanto política como económica, no puede dejar de observarse su actual estado de crisis. La situación de ALALC en el pasado inmediato, la de ALADI hoy día, del Grupo Andino, del Mercado Común Centroamericano, de la Comunidad del Caribe y otras organizaciones, es de clara inoperancia. Los mecanismos de concertación política son también débiles y sus resultados no del todo satisfactorios.

Seis factores parecen explicar estas crisis sucesivas e históricamente persistentes:

1. El diseño de marcos generales de cooperación que pugnan con la necesidad de encontrar respuestas a problemas específicos.
2. El desarrollo de superestructuras jurídicas, como solemnes y declarativos tratados, que contrastan con las realidades de base de los países participantes.
3. La existencia de organismos autosuficientes que terminan por justificar su propio interés en detrimento o contradicción con los intereses de las respectivas sociedades nacionales.
4. El predominio del interés burocrático, de manera incompatible con las necesidades de vinculación del sector privado, profesional, académico y otros.
5. Desarrollo de tendencias centralistas que afectan la presencia y experiencia directa de los intereses regionales o provinciales.
6. Visión ideológica-utópica de la integración, en perjuicio de los mecanismos de participación efectiva.

La consecuencia ineludible de estas experiencias negativas ha sido la de provocar, en diferentes períodos, una desilusión con el sistema regional y la exploración de alternativas individuales en el sistema internacional más amplio. Numerosos han sido los intentos de establecer una relación especial con Europa, los Estados Unidos o el Pacífico, pero ellos raramente han logrado éxito. Esto, a su vez, ha llevado a la necesidad de producir un reencuentro de cada país con América Latina, fenómeno que ha sido especialmente manifiesto en el caso de Argentina y Chile.

Negativas consecuencias de la experiencia histórica argentino-chilena

La experiencia histórica de la cooperación entre Argentina y Chile demuestra que se han repetido las mismas dificultades señaladas. Así, por ejemplo, en 1826 y 1855, se conviene en modelos utópicos contrarios a las respectivas realidades políticas; en 1936-1937, se realizan esfuerzos que no tomaron en cuenta las necesidades esenciales de un sector vital, como era el de la producción agrícola en Chile; en 1950, se pacta una Unión Aduanera y otros mecanismos, pero todos ellos generales y de escasa participación de las bases; entre 1960 y 1970, se aprueban numerosas declaraciones, proposiciones y convenios, pero siempre de carácter general o destinados a crear nuevas superestructuras.

Como consecuencia de estas dificultades y frustraciones, se generan nuevas desilusiones, se tiende a prescindir de la región latinoamericana y se produce un alejamiento de ambos países, que viven largos períodos dándose la espalda, cuando no arriesgando un enfrentamiento.

Identificación de los principios de la política exterior

La política exterior de Argentina y Chile coincide en la triple perspectiva de identificarse con Occidente, destacar la problemática que los afecta como países relativamente en desarrollo y manifestar la aspiración de alcanzar una vinculación efectiva con América Latina. Pero para alcanzar este conjunto de objetivos y superar las experiencias negativas del pasado se requiere, en primer lugar, redefinir la integración de forma pragmática y, enseguida, observar las características que ha tenido la cooperación en Europa y el Pacífico, que des- cansa fundamentalmente en estimular la iniciativa

privada y en buscar las soluciones que requieren problemas concretos.

### Reorientaciones de política derivadas del Tratado de Paz y Amistad

Es en este contexto que adquiere su especial significación la Mediación Papal y el Tratado de Paz y Amistad de 1984. Por primera vez se introducen cambios sustanciales en la orientación de la relación bilateral, que pasa a adoptar un signo positivo, basado en el pragmatismo y en la consideración de la realidad. Los elementos distintivos de este cambio de signo son los siguientes:

1. El inicio de la búsqueda de mecanismos específicos de cooperación.
2. Tomar en cuenta las realidades de base, ya sea en sus aspectos positivos o en cuanto no permiten progresar en la cooperación de determinados sectores o problemas.
3. Participación activa de los intereses gubernamentales, pero sin burocracia.
4. Estímulo de la participación del sector privado y académico, sin predeterminaciones ideológicas.
5. Participación destacada de las regiones y provincias, asegurando el desarrollo de su misión propia y la adaptación del proceso a las realidades de cada zona.

Como consecuencia de este cambio de enfoque, surgen nuevos criterios para organizar la cooperación, especialmente en cuanto a que ésta se basa en la conveniencia nacional respectiva, en un sentido de reciprocidad, en la compatibilidad con las respectivas políticas económicas, en la participación amplia y en la diferenciación de objetivos por regiones.

De la misma manera, se plantea una nueva

perspectiva acerca del orden de progresión de la cooperación. Esta ya no comienza por la cúpula, como ocurría con anterioridad, sino por la base; de allí influye en el quehacer de las regiones y provincias y, enseguida, en el diseño de una política general de cooperación e integración a nivel nacional. En la medida que este proceso se consolide, podrá también servir de precedente para enfocar la participación de uno y otro país en los esquemas de integración latinoamericana y, más allá, en los mercados de interés en otras regiones, como el Pacífico o Europa.

Los resultados de este nuevo enfoque son prometedores, pues pueden traducirse en un reencuentro efectivo de ambos países con América Latina, en un reencuentro histórico entre Argentina y Chile, en el desarrollo intensivo de la cooperación en el marco de un pluralismo político y económico, y, en definitiva, en la solidez y estabilidad de la relación bilateral, superando así el carácter cíclico y esporádico que el proceso ha tenido hasta ahora.

Nuevas orientaciones económicas y papel del sector privado

La nueva orientación del entendimiento argentino-chileno ya puede observarse de manera nítida en el plano de la cooperación económica. La expansión del comercio, por ejemplo, ya no se basa en un esquema en que sean los Estados los que indican sus montos, precios o destinos, sino que corresponde a decisiones del sector privado de cada país, en función de las necesidades de sus mercados. Los gobiernos respectivos podrán convenir el marco regulador, los mecanismos de corrección de eventuales desequilibrios o las políticas que eviten prácticas de competencia desleal, pero no deberán distorsionar

mediante la intervención lo que son las realidades económicas de base. En este sentido, el proceso que comienza a desarrollarse entre Argentina y Chile tiene características muy diferentes de aquel que se convino entre Argentina y Brasil, y cuyo funcionamiento ha sido más bien precario.

Esta misma realidad es la que ha llevado a excluir al sector agrícola chileno de los planes generales de integración, pues requiere de un tratamiento especial en función de su vulnerabilidad. Las exigencias fitosanitarias representan otra importante prioridad de Chile, pues ellas están dirigidas a preservar la adecuada condición sanitaria de la producción agrícola del país, lo que no impide solucionar problemas específicos que afecten al tránsito de productos argentinos.

De la misma manera, las políticas de tránsito, transporte y habilitación de pasos fronterizos, comienzan a responder a las necesidades económicas reales de los usuarios y no a meros caprichos locales. Ello supone su compatibilidad con las políticas de cada país y la necesidad de que el tema sea enfocado en función de las posibilidades de complementación entre ambas economías, o de su participación más amplia en el comercio internacional.

Compatibilidad de políticas económicas y entrelazamiento de intereses

No es difícil apreciar que la integración económica binacional requerirá de otros pasos adicionales, más allá de las medidas de liberación comercial o de perfeccionamiento de la competencia. El establecimiento de políticas cambiarias claras, predecibles y estables, es una condición importante que, a su vez, supone la coincidencia de ambos países en las líneas

básicas de política económica, aspecto que también se insinúa como factible.

En la medida en que se cumpla con el objetivo recién señalado, se abren otras perspectivas de gran interés para ambas economías. Así, por ejemplo, es posible pensar en medidas de libertad financiera y libre transferencia de recursos entre ambos países, o en el diseño de una preferencia recíproca para que los capitales privados argentinos y chilenos participen en la privatización de empresas en ambos países, o en la capitalización y conversión de la deuda externa de uno y otro país. De esta manera, se podrá asegurar un efectivo entrelazamiento de intereses privados, que es la mejor manera de alcanzar la estabilidad en las relaciones argentino-chilenas.

Circunstancias favorables de la política internacional: una nueva iniciativa argentino-chilena

También las circunstancias políticas parecen favorecer el cambio de enfoque en la relación argentino-chilena. El ambiente más cooperativo que se observa en las relaciones internacionales entre las grandes potencias está repercutiendo positivamente en la superación de conflictos regionales y en la diversificación de las opciones de política exterior, lo que incrementa fuertemente el margen de autonomía internacional para Argentina y Chile. La redefinición que está teniendo lugar en las relaciones de América Latina con las potencias históricamente predominantes de Europa o con los Estados Unidos, así como la actual crisis del sistema interamericano, abren la posibilidad de un nuevo papel para el cono sur de América Latina en este contexto. Una iniciativa concertada de Argentina y Chile tendría la suficiente fuerza como para cambiar los ejes que han predominado en la política regional en las

últimas dos décadas y contribuir a un nuevo enfoque de la inserción internacional de la región.

### Contribución de la democracia dentro del pluralismo

En el ámbito de la política nacional de Argentina y Chile, es también evidente que el común denominador democrático contribuirá a facilitar el entendimiento. Sin embargo, habida cuenta de la experiencia histórica, es necesario fundamentar la política de largo plazo en un esquema de pluralismo político, pues no siempre los modelos prevaletentes habrán de ser coincidentes. Tampoco cabe esperar que el solo factor democrático garantizará la superación de los muchos problemas y diversidad de intereses todavía existentes entre ambos países. En este sentido, el realismo exige partir de la base de que el nuevo entendimiento será capaz de estimular los factores positivos de la cooperación y de la unidad, pero que el proceso no estará exento de ocasionales dificultades ni de la legítima diversidad de intereses que puedan tener ambos países en determinadas políticas. Especialmente importante es en este plano, la garantía que deriva del estricto respeto del principio de la no intervención de un país en los asuntos internos y política nacional del otro.

### Permanencia y proyección de una política

La política permanente diseñada por Su Santidad Juan Pablo II en el curso de la Mediación Papal fue de que, superadas las dificultades fronterizas y marítimas, debía pasarse a formas de cooperación permanentes entre Argentina y Chile. Las nuevas modalidades con que comienza a organizarse el entendimiento a través de los Andes, se inspiran en este laudable propósito, aportando la seguridad de su permanencia en el tiempo y de su proyección hacia el futuro.

## Acerca de los autores

*Pilar Armanet A.* Profesora del Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile y ex directora de la institución.

*Raymundo Barros Charlín.* Profesor del Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile y de la Academia Diplomática de Chile. Ex asesor jurídico de la Secretaría Ejecutiva para Asuntos de ALALC y del Instituto para la Integración de América Latina.

*Manuel Feliú J.* Presidente de la Confederación de la Industria y del Comercio, Presidente del Banco de Concepción.

*Ramón Huidobro.* Diplomático y ex embajador de Chile en la República Argentina y en Naciones Unidas (Ginebra). Se ha desempeñado como Asesor Especial del Sistema Económico Latinoamericano (SELA).

*María Teresa Infante C.* Profesora del Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile y directora de la institución. Profesora de la Academia Diplomática de Chile.

*Alejandro Magnet.* Profesor del Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile y ex embajador ante la Organización de Estados Americanos. Comentarista internacional de prensa, radio y televisión.

***Carlos Martínez Sotomayor.*** Ex ministro de Relaciones Exteriores y embajador de Chile en las Naciones Unidas. Se ha desempeñado como director regional de UNICEF para América Latina y el Caribe. Profesor del Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile y presidente de la Academia Chilena de Ciencias Sociales. Miembro del Directorio del Consejo Chileno para las Relaciones Internacionales y presidente de su Comité Asesor.

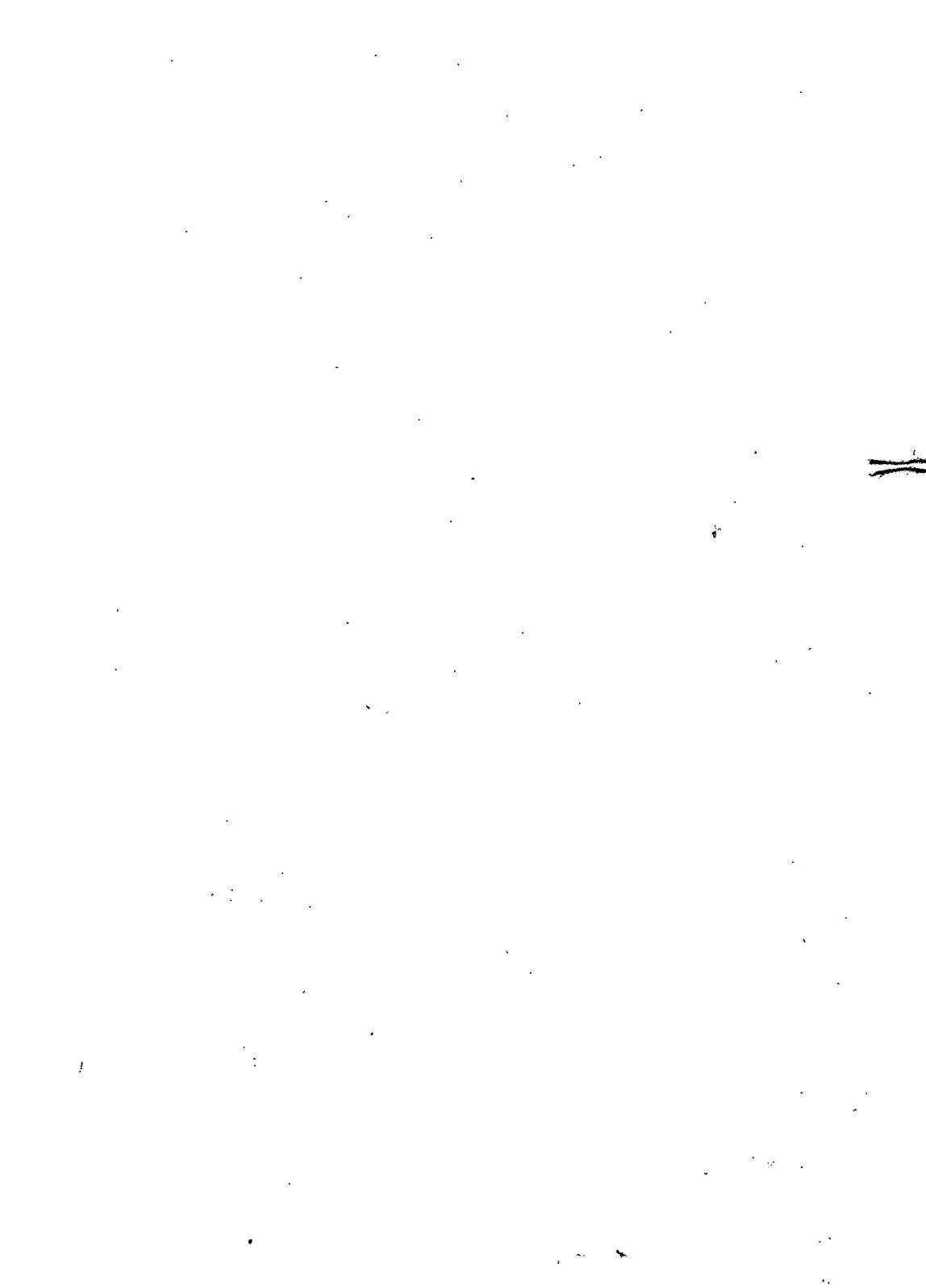
***Mateo Martinic B.*** Presidente del Instituto de la Patagonia y profesor de la Universidad de Magallanes. Ex intendente de Magallanes. Miembro correspondiente de la Academia Chilena de la Historia.

***Oswaldo Muñoz Miranda.*** Abogado de la Secretaría Ejecutiva de Cooperación e Integración con Argentina. Se desempeñó como miembro de la Comisión Chilena para la Mediación Papal y asesor en el Arbitraje del Canal Beagle, en Ginebra. Profesor de la Academia Diplomática de Chile.

***Francisco Orrego Vicuña.*** Profesor del Instituto de Estudios Internacionales y de la Facultad de Derecho de la Universidad de Chile. Ex embajador en Gran Bretaña. Se desempeñó como miembro de la Comisión Chilena para la Mediación Papal. Miembro de la Academia Chilena de Ciencias Sociales y presidente del Consejo Chileno para las Relaciones Internacionales.

# Indice

Necesidad de una política chileno-argentina: una introducción. <i>Francisco Orrego Vicuña</i> .....	7
I EL MARCO POLITICO DE LAS RELACIONES CHILENO ARGENTINAS .....	9
El marco del acercamiento político entre Chile y Argentina. <i>Carlos Martínez Sotomayor</i> .....	11
Las alternativas de una concertación diplomática entre Chile y Argentina. <i>Ramón Huidobro</i> .....	18
Las condicionantes políticas nacionales de la relación entre Chile y Argentina. <i>Alejandro Magnet</i> .....	28
La política de seguridad en Chile y Argentina desde una perspectiva militar. <i>Pilar Armanet A.</i> .....	40
Una visión histórico-jurídica de las relaciones chileno-argentinas: experiencias de una política territorial. <i>Oswaldo Muñoz Miranda</i> .....	49
II EL NUEVO ENTENDIMIENTO ECONOMICO Y SOCIAL ENTRE CHILE Y ARGENTINA .....	61
Liberación comercial y cooperación económica chileno-argentina. <i>Raymundo Barros Charlín</i> .....	63
La integración chileno-argentina desde una perspectiva empresarial. <i>Manuel Feliu J.</i> .....	74
Una política común de transporte y tránsito. <i>María Teresa Infante Caffi</i> .....	85
Una política de cooperación social y cultural entre Chile y Argentina. <i>Mateo Martinic B.</i> .....	97
III LAS BASES DEL ENTENDIMIENTO ENTRE CHILE Y ARGENTINA .....	103
Las nuevas bases del entendimiento entre Argentina y Chile: la proyección hacia el futuro. <i>Francisco Orrego Vicuña</i> .....	105
Acerca de los autores .....	113





ensayo

**E**l presente volumen compila una serie de ensayos desde distintas perspectivas, acerca de las futuras relaciones en democracia entre Chile y Argentina: economía, relaciones diplomáticas y política territorial y de integración, son algunos de los temas predominantes sometidos a estudio por destacados profesores y especialistas, los cuales contribuyen a orientar un futuro de relaciones armónicas y estables con el hermano país, tan necesarias en las próximas décadas.

