

LAS RELACIONES ARGENTINO-CHILENAS 2008-2011, ¿REALIDAD O FICCIÓN DE LA “ALIANZA ESTRATÉGICA”?*

**Argentinean-Chilean bilateral relations 2008-2011. Strategic Alliance:
¿Fact or Fiction?**

María Elena Lorenzini**

RESUMEN

Los vínculos entre Argentina y Chile han ocupado un lugar prioritario en la agenda de la política exterior de ambos Estados a lo largo de las últimas dos décadas. Su evolución muestra un importante proceso de profundización. Al mismo tiempo, es posible identificar algunos episodios puntuales –de los cuales los más significativos, en términos de su impacto sobre el vínculo, han sido la crisis del gas y el caso Apablaza– que generaron cierto grado de tensión. En ese marco, identificamos aquellos hechos relevantes que nos permitan inferir si la “alianza estratégica” es una ficción discursiva o una realidad concreta que caracteriza a los vínculos entre ambos países.

PALABRAS CLAVE: Argentina, Chile, alianza estratégica

ABSTRACT

During the last two decades, the relationship between Argentina and Chile has occupied a place of priority on both States' foreign policy agendas. Its evolution shows an important process of deepening. Nevertheless, it is possible to identify some specific episodes –of which the most significant in terms of their impact on the relationship have been the gas crisis and the Apablaza case– that generated some degree of tension. In this context,

* El artículo corresponde al Proyecto financiado por el Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas, “Las ‘alianzas estratégicas en la Política Exterior Argentina 2003-2011: Aproximación al análisis comparado de los casos Argentina-Chile y Argentina-Venezuela”.

** Universidad Nacional del Rosario, Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales, Santa Fe, Argentina. Correo electrónico: melorenzini@gmail.com.

we identify the relevant facts that allow us to infer whether the ‘strategic alliance’ is discursive fiction or a concrete reality that characterizes the ties between the two countries.

KEYWORDS: Argentina, Chile, strategic alliance

I. INTRODUCCIÓN

La firma del Tratado de Paz y Amistad entre la República Argentina y la República de Chile resolvió el conflicto por el Canal del Beagle e inició una nueva etapa en la relación bilateral. En 1984, ambos Estados decidieron poner fin a un pasado histórico signado por una imagen recíproca de *rivalidad intensa*.¹ Aquel acuerdo celebrado entre el gobierno autoritario de Augusto Pinochet y el gobierno democrático de Raúl Alfonsín fue la piedra basal sobre la cual empezaría a construirse un nuevo modo de vinculación.

En 1991, las administraciones democráticas de Patricio Aylwin y Carlos Menem renovaron los votos de confianza y decidieron dar un nuevo salto cualitativo a través de la firma de la “Declaración Presidencial Conjunta Argentino-Chilena”, cuyo objetivo principal era la consolidación de una “frontera de paz”. También se firmó la Declaración Conjunta sobre Límites en la que se establecieron los mecanismos a través de los cuales se resolverían las 24 cuestiones territoriales pendientes y el Acuerdo de Complementación Económica N° 16 (ACE 16), que regularía el proceso de liberalización comercial, inversiones, el suministro de gas natural y la explotación conjunta de zonas de fronteras.

Durante la década de 1990 las relaciones argentino-chilenas se desarrollaron en un clima en el que predominó la cooperación. El diálogo político mantuvo un excelente nivel y se crearon mecanismos para institucionalizarlo: Cumbres Presidenciales, Reuniones 2 + 2, Comités de Frontera, etc. Una muestra de ello fue la fuerte voluntad política expresada por ambos gobiernos para la resolución del conflicto por Hielos Continentales. Además, el intercambio comercial y los flujos de inversión experimentaron una tendencia ascendente y la cooperación en materia de defensa se hizo efectiva. El corolario de esta *excepcionalidad positiva*² fue la declaración política de Argentina y Chile como *aliados estratégicos* el 19 de mayo de 2000 (Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio

¹ La noción de rivalidad es una adaptación del modelo ideal de Alexander Wendt (1999) y que atraviesa a gran parte de las relaciones ‘buenas’ entre Estados. Se la califica como ‘intensa’ para marcar la diferencia con la nueva forma de vinculación que caracterizaría la relación entre Argentina y Chile a partir de la década de los 90, en la medida en que se fueron resolviendo los conflictos limítrofes y se incrementó la interdependencia en otras áreas.

² Originalmente la expresión fue acuñada por Juan José Taccone durante el seminario realizado en conmemoración de los 10 años del Acuerdo de Complementación Económica N° 16, organizado por el INTAL, el Consejo

Internacional y Culto 2000). Desde entonces, la consigna de la *alianza estratégica* ha sido una constante en las declaraciones de las Cumbres Presidenciales y en los discursos de política exterior en ambos lados de la cordillera.

Sin embargo, durante la primera década del siglo XXI hubo acontecimientos que pusieron a prueba la fortaleza de la relación bilateral. La denominada “crisis del gas” fue uno de los episodios que generó mayor tensión entre la administración de Néstor Kirchner y las dos administraciones socialistas de Ricardo Lagos (2000-2006) y Michelle Bachelet (2006-2010). No obstante la intensidad del conflicto, predominó la voluntad política de las partes para encapsular el tema y hallar una salida negociada para el abastecimiento y por el precio del hidrocarburo.

Los resultados de las elecciones presidenciales de Chile en 2006 y de Argentina en 2007 produjeron una coincidencia histórica: fue la primera vez en ambos países que el Poder Ejecutivo tenía como protagonistas a dos mujeres.

El gobierno de Cristina Fernández tenía un gran desafío en materia de política exterior, en general, y en la relación con Chile en particular. En lo que respecta a la primera, Fernández había expresado durante la campaña que “es necesario proyectar otra imagen de la Argentina” y que una vez superada la etapa más difícil de la negociación de la deuda, su administración contaría con un mayor margen de maniobra para gestionar los asuntos externos (Marirrodriga y Gualdoni 2007). Entre las prioridades de la agenda se encontraban los vínculos con Chile. Allí, el mayor reto era “relanzar” las relaciones en un escenario poscrisis del gas. Además, en 2008 se cumplirían 30 años del inicio de la mediación del papa Juan Pablo II sobre el conflicto del Beagle y en 2009 se conmemoraría el 25 aniversario del Tratado de Paz y Amistad. Ambas fechas eran una excelente oportunidad para reforzar la relación, restablecer la confianza e iniciar el tránsito hacia la efectiva conformación de la tan mentada *alianza estratégica*.

A partir de lo expuesto podemos afirmar que a lo largo de las últimas dos décadas, la *vieja política*³ dio paso a la *nueva relación*⁴ en los vínculos entre Argentina y Chile. Su

Argentino para las Relaciones Internacionales (CARI) y el Centro Latinoamericano para las Relaciones con Europa (Celare), en Buenos Aires, el 6 y 7 de diciembre de 2001.

³ La *vieja política* alude a aquel modo de vinculación signado por la desconfianza mutua, por la percepción de una amenaza permanente sustentada en la convicción del vecino como un rival poco confiable y cuyo tema central de la agenda bilateral era la defensa del territorio y la protección de las fronteras, entendidas como espacios de separación y no de encuentro (Colacrai y Lorenzini 2006:181-219).

⁴ La *nueva relación* se caracteriza por el cambio en el patrón de la vinculación y ha predominado en los vínculos argentino-chilenos desde 1990. Ello se observa en los mayores niveles de cooperación y en la profundización

evolución muestra un importante proceso de profundización que se observa en el crecimiento de los canales de diálogo político, de los flujos comerciales y de la cooperación bilateral. Al mismo tiempo, es posible identificar episodios puntuales, de los cuales los más significativos en términos de su impacto sobre el vínculo han sido la crisis del gas (2004) y el caso Apablaza⁵ (2010), los que generaron cierto grado de tensión.

En ese marco, indagamos acerca de la trayectoria de los vínculos argentino-chilenos durante la primera administración de Cristina Fernández e identificamos aquellos hechos relevantes –por su impacto ya sea en términos positivos o negativos– que nos permitan inferir si la “alianza estratégica” es una ficción discursiva o una realidad concreta.

La conjetura que guía este trabajo sostiene que la relación bilateral ha experimentado una profundización signada por una *excepcionalidad positiva* y el *incremento en la densidad*⁶ de las macro y microrrelaciones.⁷ Sin embargo, afirmamos que el vínculo aún es inmaduro para definirlo como una alianza estratégica. Esa idea puede completarse si agregamos que la sucesión de ciclos de *stop and go* por los que ha atravesado la relación no ha contribuido para transformar la naturaleza de dicha relación.

Ahora bien, para comenzar a desarrollar el argumento delineamos los contornos de los conceptos. Una alianza estratégica comprende al vínculo bilateral de modo integral –*macro y microrrelaciones*– y se basa en una relación bilateral profunda y densa. Supone

que ha experimentado dicha relación bilateral tanto en la dimensión político-diplomática, estratégico-militar como económica-comercial. Esta nueva relación supone, también, la posibilidad de trascender el estadio actual a través de la construcción, a más largo plazo, de una alianza estratégica entre ambos países. Si bien ambos actores aún interactúan dentro de una cultura de rivalidad “atenuada” (Colacrai y Lorenzini 2006:181-219).

⁵ El caso Apablaza se analiza con mayor profundidad más adelante.

⁶ La *densidad* de las relaciones se define a partir de la frecuencia y la multiplicidad de las interacciones que desarrollan dos o más actores. Ello significa que las vinculaciones entre dos Estados son densas en la medida en que se incrementa su frecuencia, posean una agenda bilateral que comprenda múltiples temas y existan diferentes tipos de interacciones. Ahora bien, una relación puede ser más o menos densa tanto en los aspectos positivos –cooperativos– como negativos –conflictivos (Tulchin 1997).

⁷ De acuerdo con Carlos Escudé, la *macrorrelación* global comprende el marco político amplio en el que se basa la relación bilateral. En nuestro caso de estudio, sería el estado de cosas –expresiones y acciones de los gobiernos en la dimensión político-diplomática que viabilizaron los avances sobre las *microrrelaciones*. Es importante aclarar que la decisión de conformar una *alianza estratégica* tiene lugar en la dimensión de la *macrorrelación global*, puesto que es, precisamente, la decisión política la que fija –en mayor medida– las reglas del juego. Por su parte, las *microrrelaciones* se articulan en torno a una pluralidad de problemas puntuales, que están a cargo de una multiplicidad de actores individuales, públicos y privados –agencias del Estado, el sector empresario y los grupos de inversiones–, y de pequeños núcleos burocráticos. Allí nos guiamos por lo que sostiene Carlos Escudé en el sentido de que es en las *microrrelaciones* bilaterales donde se juegan los auténticos intereses de los países (Escudé 1991:405).

la planificación de cursos de acción en el mediano y largo plazo haciendo que estos sean más confiables, más previsibles y menos inciertos. La confianza es un elemento de base, el que se construye en función del cumplimiento de los acuerdos, fijando reglas claras y compartiendo la información necesaria con el objetivo de anticiparse frente a coyunturas críticas. Esto posibilitaría un mayor control de los costos recíprocos y asimétricos que toda relación de interdependencia supone. Es decir, que la construcción de una *alianza estratégica* demanda un mayor grado de coordinación y planificación de las políticas exteriores, aunque no implica la formulación de una política externa común. Una *alianza estratégica* es un juego de suma variable que requiere la disposición de los Estados para aceptar los costos derivados de la puesta en práctica de los cursos de acción. Otro ingrediente esencial del concepto es que el *carácter estratégico* cobra un sentido eminentemente político, asumiendo que la planificación se llevará a cabo en la macrorrelación global (Lorenzini 2011).

La idea de ciclos de *stop and go* la tomamos prestada de la economía, ya que nos permite elaborar una imagen clara para ilustrar la trayectoria del vínculo en estudio en consonancia con el concepto de alianza estratégica. En esa dirección, consideramos que la alternancia de fases de *stop and go* afecta la forma en la que se lleva a cabo el proceso de construcción del vínculo bilateral y de los actores involucrados en él. Así, la recurrencia y la intermitencia de episodios de tensión –crisis del gas y el caso Apablaza– contribuye a reforzar en las percepciones y las imágenes de cada actor la idea de “inestabilidad” y de “incertidumbre”. Tal como lo mencionamos, la construcción de una alianza estratégica se basa en una confianza sostenible, con el objetivo de reducir la incertidumbre y hacer los cursos de acción más previsibles. En consecuencia, los ciclos de *stop and go* atentarían contra la construcción de un vínculo más planificado en un horizonte de mediano y/o largo plazo.

El artículo se inicia con la descripción del cuadro de situación general de la relación bilateral en 2008, tomando en consideración los legados de la crisis del gas. Dicho escenario nos permite comprender por qué las presidentas Bachelet y Fernández tomaron la decisión política de relanzar el vínculo a través de la Declaración de Punta Arenas y la firma del Tratado de Maipú. Ambos documentos son analizados para dar cuenta de la trayectoria de la relación entre 2008 y 2011. Luego, se presenta el caso Apablaza y se focaliza la atención en los siguientes ejes: las reacciones en Chile, los intereses en juego y el impacto sobre el vínculo. En las conclusiones, se reflexiona sobre la evolución del vínculo argentino-chileno, con el objetivo de develar la interrogante central: si la alianza estratégica entre Argentina y Chile es una realidad o una ficción discursiva.

II. TRAYECTORIA DE LAS RELACIONES BILATERALES EN EL PERÍODO 2008-2011

En los albores del 2008, la relación argentino-chilena mostraba dos rasgos destacados. Por un lado, mientras aún perduraba cierto grado de tensión por los efectos derivados de la crisis del gas, por el otro, existía un clima de optimismo por la llegada de una nueva administración a la Casa Rosada que había anunciado prestar mayor atención a la política exterior y continuar profundizando los vínculos con Chile.

Las consecuencias derivadas de la crisis del gas impactaron negativamente en el vínculo bilateral. Sin embargo, no contaminaron con la misma intensidad otras áreas de cuestiones, puesto que tanto Kirchner como Lagos y Bachelet hicieron grandes esfuerzos para *desgasificar* la relación. Ellos estaban convencidos de que Argentina y Chile siempre estarían uno pegado al otro por la cordillera y, por lo tanto, deberían ser “buenos vecinos”.

1. *Los impactos de la crisis del gas*

La crisis del gas se inició en el primer semestre de 2004 cuando el gobierno de Néstor Kirchner decidió, unilateralmente, reducir el volumen y/o suspender el suministro del hidrocarburo a Chile tal como lo establece el Protocolo que regula la interconexión gasífera y el suministro de gas natural.⁸ El objetivo de la decisión de la Casa Rosada era garantizar el abastecimiento del mercado argentino frente al aumento sostenido de la demanda.

La adopción de tales medidas fue interpretada por el gobierno de Lagos y por las empresas privadas chilenas como una señal de alarma, puesto que ponía en juego la seguridad del suministro en las centrales de producción y en los hogares, generando un elevado nivel de incertidumbre. La preocupación en Santiago crecía *vis a vis* la negación sistemática de la existencia de una crisis energética por parte del gobierno argentino.

Frente a esta situación hubo reacciones encontradas y se tomaron diversas medidas para llegar a una solución. Por un lado, la canciller Soledad Alvear envió una Nota Diplomática de Protesta en la que solicitaba la revisión de las decisiones de la Secretaría de Energía argentina que garantizaran la estabilidad en el suministro de gas (Ministerio de Relaciones Exteriores 2004b). Por el otro, Argentina celebró un primer acuerdo

8 Este es el Segundo Protocolo Adicional al Acuerdo de Complementación Económica N° 16 firmado en 1991. Cabe señalar que fue reemplazado por el Protocolo Sustitutivo del Protocolo N° 2 firmado en 1995.

con Bolivia y aceptó la condición de que este último imponía de “no enviar ni una sola molécula de gas boliviano a Chile”.

Además, los gobiernos de ambos países decidieron formar un Grupo de Trabajo Binacional Ad Hoc para alcanzar una visión compartida sobre la situación energética, trabajar en conjunto, estudiar medidas para la solución de los problemas y buscar fórmulas para prever el normal abastecimiento para los dos países (Ministerio de Relaciones Exteriores 2004a).

En marzo de 2005 se realizó la Cumbre Presidencial Kirchner-Lagos. En esa ocasión, los mandatarios incluyeron el tema del gas en la agenda y se comprometieron a trabajar para hallar una solución consensuada. A pesar de ello hubo un episodio que volvió a estremecer la “estabilidad” de la relación argentino-chilena: el aumento en los precios de las exportaciones de gas a mediados de 2006. Los incrementos de precios para la exportación generaron un intercambio de cartas entre la presidenta Michelle Bachelet y el presidente Néstor Kirchner cuyo contenido no es de conocimiento público. Posteriormente, los primeros mandatarios se reunieron en una bodega argentino-chilena en la ciudad de Mendoza, el 12 de septiembre de 2006. Las conversaciones por el gas fueron conflictivas y generaron un roce permanente (Lorenzini y Ceppi 2010).

Después de los aumentos de 2006 y de los recortes más agudos en 2007, las autoridades chilenas tomaron plena conciencia de que el gas argentino no volvería a fluir con normalidad por los gasoductos existentes (Errázuriz 2008). Así, decidieron buscar proveedores de gas natural licuado (GNL) alternativos que contribuyeran a morigerar los costos de los recortes argentinos. Además, lanzaron los proyectos de construcción de dos plantas de regasificación del GNL importado de Asia Pacífico en Quinteros –iniciando sus actividades en octubre de 2009– y Mejillones.

La crisis del gas puso en evidencia la alta interdependencia del vínculo argentino-chileno y reflejó la *vulnerabilidad* que Chile experimentó en materia energética e impactó sobre algunos componentes centrales de la relación bilateral: redujo la confianza, incrementó la incertidumbre y evidenció el rol central de una buena comunicación en situaciones de crisis (Lorenzini 2011).

2. El relanzamiento de los vínculos: la Declaración de Punta Arenas y el Tratado de Maipú

Tal como lo mencionamos, Cristina Fernández había declarado en reiteradas ocasiones que la gestión proactiva de la política exterior sería uno de los rasgos que la diferenciaría del expresidente. Sin embargo, la emergencia del conflicto con el agro –mejor conocido como el “conflicto del campo”– en el plano doméstico hizo que todas las energías del nuevo gobierno estuvieran concentradas en su resolución. En consecuencia, fue recién en la segunda mitad de 2008 cuando la presidenta pudo dedicar una mayor atención a los asuntos internacionales.

El primer encuentro Fernández-Bachelet tuvo lugar el 4 de diciembre en la ciudad de Punta Arenas. Esta fue la primera visita oficial de la mandataria argentina al país vecino y tuvo como telón de fondo la celebración del 30° aniversario del inicio de la mediación de Juan Pablo II. En su conmemoración, las presidentas colocaron la piedra fundamental del Monumento a la Integración que se construirá en Monte Aymond.

En la Declaración de Puntas Arenas sostuvieron que Argentina y Chile conforman un *modelo de integración estratégica* cuyos cimientos son un conjunto de principios y valores que configuran la base programática de la relación –democracia, paz, derechos humanos, justicia social y desarrollo integral y sustentable (Ministerio de Relaciones Exteriores 2008). En consonancia con ello, anunciaron el inicio de las negociaciones para elaborar un nuevo Acuerdo Complementario al Tratado de Paz y Amistad que permita “sistematizar y ordenar los mecanismos que conforman la relación bilateral, dinamizar y asegurar el proceso de integración y enfrentar con una perspectiva de futuro y de cooperación más estrecha, las próximas décadas de la relación entre ambos países” (Ministerio de Relaciones Exteriores 2008:2).

Otro punto destacado de la agenda política de la Cumbre Presidencial fue el de la coordinación y concertación de posiciones entre ambos países en, al menos, cuatro áreas de cuestiones. En primer lugar, las presidentas expresaron su voluntad de continuar cooperando en las actividades antárticas y avanzar en la coordinación de posiciones para las distintas reuniones que se celebran dentro del sistema antártico. En segundo lugar, las jefas de Estado se mostraron conformes por la regularidad de las Reuniones de Coordinación y Consultas sobre Asuntos Multilaterales entre los Directores Generales de Política Exterior.⁹ Desde nuestro punto de vista, la realización de estos encuentros es un

⁹ La primera reunión se realizó en Santiago el 17 de agosto de 2007; el segundo encuentro tuvo lugar en Buenos Aires el 2 de septiembre de 2008 y el tercero se desarrolló en Santiago el 4 de septiembre de 2009. En las tres oca-

paso importante que se orienta a transformar en realidad, el discurso de la alianza estratégica. En tercer lugar, evaluaron positivamente la coordinación y consultas implementadas sobre cuestiones relativas a la defensa de los principios que fundamentan el derecho internacional de los derechos humanos en instancias multilaterales. A modo de ejemplo mencionamos la realización en Buenos Aires de la III Reunión Bilateral del Mecanismo de Consulta y Cooperación en materia de Derechos Humanos (Ministerio de Relaciones Exteriores 2008). En cuarto lugar, ratificaron la continuidad de la cooperación consular¹⁰ y convocaron a los funcionarios de ambas Cancillerías a continuar trabajando de modo tal que dicha política pudiera institucionalizarse en un futuro próximo.

En lo que atañe a la dimensión estratégico-militar tuvo lugar la presentación de la Fuerza de Paz Conjunta y Combinada (FPCC) Cruz del Sur, cuyo principal objetivo es la participación en Operaciones de Mantenimiento de la Paz (OMP) bajo el mando de Naciones Unidas. Es importante recordar que esta iniciativa surgió de la Declaración de Principios y Líneas de Acción y el primer paso consistió en la constitución del Estado Mayor Conjunto de la Fuerza Binacional en abril de 2006. En este sentido, Argentina y Chile consideran que Cruz del Sur es un valioso aporte conjunto para el mantenimiento de la paz y la seguridad internacional en el plano multilateral. En el plano bilateral, la Fuerza de Paz Conjunta y Combinada representa un avance muy significativo en materia de integración en defensa y seguridad. También es el resultado de la confianza construida, de la trayectoria y de la experiencia que Argentina y Chile han adquirido –por su continua participación en Operaciones de Mantenimiento de la Paz y en ejercicios militares conjuntos– desde los años 90.

En la dimensión económica, se creó la Comisión Binacional de Comercio, Inversiones y Relaciones Económicas, que se constituiría como la instancia de más alto nivel en dicha área de cuestiones. Las funciones de la comisión fueron establecidas en el Memorandum de Entendimiento entre ambos países, el 4 de diciembre de 2008, entrando en

siones, los directores generales de Política Exterior pudieron intercambiar opiniones sobre los siguientes temas que integran la agenda de las reuniones: reforma de la Naciones Unidas, seguridad y desarme, operaciones de mantenimiento de la paz, defensa y promoción de la democracia, medioambiente, desarrollo y cambio climático, OEA y Grupo de Río. En todas las ocasiones, los Ministerios de Relaciones Exteriores informaron que se identificó un amplio abanico de coincidencias y espacios para una acción solidaria y coordinada entre ambos países (Ministerio de Relaciones Exteriores 2009).

¹⁰ La cooperación consiste en que los funcionarios consulares puedan prestar asistencia a los residentes en aquellos países en los que no tenga representación diplomática. Es decir, que el consulado argentino asistirá a los ciudadanos chilenos que residan en ese tercer país y viceversa. El primer caso de cooperación consular argentino-chilena tuvo lugar en Angola en 2007. Cabe resaltar que Chile no tenía representación diplomática ni consular en Angola. Por lo tanto, fue la Embajada argentina la que asistió a los ciudadanos chilenos (Ministerio de Relaciones Exteriores 2007).

vigor en 2009. Entre ellas sobresale el desarrollo de actividades conjuntas de promoción e incentivo del comercio y las inversiones a través de estrategias de mediano y largo plazo, la facilitación de contactos directos entre negociadores y representantes de organismos públicos y privados para coordinar acciones conjuntas para la integración productiva y la creación de cadenas de valor (Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto 2008). Cabe señalar que la primera reunión se llevó a cabo el 4 de abril de 2011 en Buenos Aires y se espera que la comisión sirva como enlace entre el Estado y las empresas para la planificación de una integración económica más profunda y como canal de diálogo para el tratamiento de las dificultades de acceso a mercado de los productos y servicios argentinos y chilenos.

Ahora bien, la Declaración de Punta Arenas tuvo un impacto positivo sobre el vínculo argentino-chileno, puesto que contribuyó a retomar el dinamismo y la fluidez que caracterizaba a la relación antes de la crisis del gas. Al analizarla, pudimos identificar algunos avances orientados a la construcción de la alianza estratégica. Sin embargo, es en el Tratado de Maipú donde encontramos nuevos elementos y mecanismos que, si se ponen en práctica, tienen el potencial de transformar la densa y profunda relación existente en una alianza estratégica.

El 29 y el 30 de octubre de 2009, Cristina Fernández realizó una visita de Estado a su par trasandina. El clima en el cual se desarrolló el encuentro estaba cargado de simbolismo, ya que se celebraban los 25 años del Tratado de 1984 en la ciudad chilena de Maipú. Allí, tuvo lugar el histórico abrazo de Bernardo O'Higgins y José de San Martín que selló la declaración de independencia de Chile. Otro elemento que se sumó fue el gesto de Cristina Fernández que sorprendió a su par Michelle Bachelet al anunciarle que durante la visita conjunta que realizarían al Vaticano llegarían en el mismo vehículo con las banderas argentina y chilena. Luego, Fernández agregó: "será una vivencia muy especial para los ciudadanos de ambos países" (Agencia Télam 2009). Sobre ese telón de fondo, se firmó el Tratado de Maipú de Integración y Cooperación entre la República Argentina y la República de Chile el 30 de octubre.

El espíritu del acuerdo pretende reforzar la cooperación y la integración entre los dos países y para ello establece un conjunto de objetivos. Desde nuestro punto de vista, conviene mencionar que a través del tratado se busca profundizar la relación estratégica, siendo esta primera meta una suerte de brújula, puesto que luego se especifican los pasos a seguir y se establecen nuevos mecanismos institucionales para hacer sustantiva la tan mentada alianza estratégica.

En la *dimensión política*, se propone impulsar acciones conjuntas para renovar la orientación de los proyectos bilaterales; consolidar la cooperación, la integración y la complementariedad en las dimensiones nacionales, provinciales y regionales, fomentando la participación de organizaciones públicas, privadas y de la sociedad civil; consolidar una cultura de paz e integración sobre bases comunes –se elaboró la Guía de Orientaciones Pedagógicas y Propuestas Didácticas como núcleo del proyecto Nueva Ciudadanía, Cultura de Paz e Integración–; adoptar medidas para favorecer la circulación y residencia de nacionales en los territorios de ambas partes y adoptar medidas para armonizar las legislaciones en materia de migraciones y previsual (Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto 2009).

En la *dimensión estratégica* se señala que continuarán promoviendo la cooperación e integración en el área de defensa, sobre la seguridad internacional, el desarme y la no proliferación, y se estableció en el capítulo de cooperación, la elaboración de un programa para la producción para la defensa (Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto 2009:3-4) .

En la *dimensión económica*, se busca la confluencia de inversiones, intereses económicos y comerciales para optimizar la integración productiva y las cadenas de valor; el mejoramiento de la conexión física a través de obras de infraestructura conjunta –tal es el caso de las obras para el Trasandino Central, la construcción de un túnel internacional en el Paso de Agua Negra y el proyecto de construcción del Ferrocarril Bioceánico Transpatagónico Río Turbio-Puerto Natales (Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto 2009).

También en el capítulo sobre *cooperación binacional* identificamos la incorporación de nuevas cuestiones –cooperación sur-sur triangular, cooperación académica y cooperación para la producción en defensa– y la permanencia de otras ya tradicionales –cooperación científica y técnica, cooperación consular.

Respecto de la cooperación sur-sur, es importante recordar que Argentina y Chile habían firmado un acuerdo en agosto de 2009, el cual entró en vigencia el 17 de diciembre de 2010. En sendos documentos, se ratifica el trabajo que los países han desarrollado en la materia y a ello se suma una modalidad de cooperación innovadora por medio de la asociación entre las partes. Esto significa la ampliación del espectro de la cooperación con un espíritu de complementariedad. De alguna manera, la incorporación de la cooperación sur-sur refleja la intención de *aggiornar* este tema de la agenda en consonancia con las tendencias internacionales. También abre la posibilidad del trabajo conjunto que fortale-

cerá la relación entre Argentina y Chile, optimizará los recursos disponibles destinados a la cooperación y les permitirá compartir diferentes experiencias. En otros términos, Argentina y Chile saldrán juntos al escenario internacional para ofrecer cooperación a terceros países.

En nuestra opinión, el avance más importante en materia de cooperación académica es la identificación clara de los objetivos que se pretenden alcanzar. Sin embargo, los logros resultan un tanto magros cuando analizamos qué es lo que se ha hecho entre 2009 y 2011.

La incorporación del rubro cooperación sobre producción para la defensa responde al salto cualitativo que tuvo lugar en la relación argentino-chilena a partir del año 2007. Esto implica la superación de la noción de “seguridad cooperativa” y el consecuente reemplazo de las medidas de confianza mutua por medidas de cooperación e integración militar como se observa en el caso de la Fuerza de Paz Combinada Cruz del Sur. Además, las partes asumieron el compromiso de elaborar un Programa Bilateral de Cooperación para la producción de la defensa que abarcara las áreas terrestre, naval y aérea en un plazo máximo de tres años (Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto 2009:3-4).

El Tratado de Maipú incorporó el principio de asistencia y protección consular mutua para fortalecer la cooperación entre Argentina y Chile. Asimismo, estableció el plazo de un año para que las partes celebren un acuerdo específico. En esa dirección, los ministros de Relaciones Exteriores firmaron el Protocolo Complementario sobre Asistencia Consular mutua el 26 de enero de 2011, el que entró en vigencia un mes después.

a) Avances en la institucionalización de los mecanismos de diálogo

Antes de presentar los avances en la institucionalización de los mecanismos de diálogo en las relaciones argentino-chilenas, es preciso aclarar dos cuestiones. Por un lado, que los vínculos bilaterales tenían cierto grado de institucionalización antes de la firma del Tratado de Maipú. Tal es el caso de las Cumbres Presidenciales Anuales, de las reuniones de los Ministerios de Defensa y Relaciones Exteriores –más conocidas como 2 + 2, del Comité Permanente de Seguridad, los Comités de Integración, las reuniones de Cancilleres, la Comisión Parlamentaria Conjunta, el Consejo Empresarial Binacional Permanente y la Comisión Binacional de Cooperación Económica e Integración Física.

Por el otro, que una mayor institucionalización no es un requisito *sine qua non* para la construcción de una alianza estratégica. No obstante, estimamos que fijar las pautas resulta conveniente para dotar de cierto orden y regularidad al funcionamiento de la relación. En este sentido, consideramos que establecer la composición de cada instancia, el nivel de jerarquía entre ellas y la regularidad de los encuentros es un rasgo positivo en tanto regula la forma de la vinculación. La realización de los encuentros es importante porque allí los actores definen la agenda y las prioridades de los temas que necesitan abordar y los cursos de acción para cumplir los objetivos. De esta última cuestión se desprenden efectos sustantivos que remiten a los hechos concretos en las relaciones argentino-chilenas.

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

La Comisión Binacional de Comercio, Inversiones y Relaciones Económicas¹¹ había sido creada en 2008. El Tratado de Maipú la integró al entramado institucional bilateral y amplió su espectro funcional. Así, la comisión se ocupará de realizar el seguimiento y la evaluación de las relaciones en materia económica, comercial, de inversiones, transporte automotor y aerocomercial, comunicaciones, turismo, zonas francas y explotación de recursos minerales (Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto 2009:6).

La Reunión Binacional de Ministros se incorpora por medio del Tratado de Maipú a la estructura institucional del vínculo. La misma se ocupará de evaluar el desarrollo del proceso de integración y en su seno se tomarán todas las medidas necesarias para alcanzar los objetivos propuestos en el acuerdo de 2009 y deberá cumplir las directrices emanadas de las Cumbres Presidenciales¹² (Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto 2009:5).

¹¹ La Comisión es coordinada por el Secretario de Comercio y Relaciones Económicas Internacionales de Argentina y el Director General de Relaciones Económicas Internacionales de Chile. Se reunirá dos veces al año y lo hará alternadamente en cada país (Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto 2008:2).

¹² Las Cumbres Presidenciales Anuales se constituyeron en uno de los pilares más importantes de la relación bilateral desde la década de los 90. El resultado de estas reuniones se plasma en una Declaración Conjunta en la cual los mandatarios sellan los acuerdos y compromisos más significativos que emergen de tales reuniones y presen-

Es importante señalar que la Reunión Binacional de Ministros tiene como antecedente a la Reunión Biministerial, tal como lo establecía la Declaración de Principios y Líneas de Acción de 2006. De acuerdo con Luis Maira, esta podía definirse como “un mecanismo que, de algún modo, cristalizaba el diálogo político para la relación estratégica, se celebraría anualmente y aglutinaría a todos los ministros del gabinete de cada uno de los países” (Maira 2008:4-5). De esa manera se garantizaría la presencia de una parte sustancial de los ministros y de los Jefes de Estado, quienes trabajarían en la elaboración de una nueva agenda que profundizara el contenido de la relación bilateral y se orientara hacia la construcción de la alianza estratégica.

La I Reunión Biministerial se llevó a cabo en Santiago en agosto de 2006 y solo estuvo integrada por los Ministerios de Relaciones Exteriores, Interior, Transporte, Energía, Minería, Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios y Obras Públicas. Esto nos muestra que únicamente asistió al encuentro una parte del gabinete y que hubo carteras que estuvieron ausentes (Ministerio de Relaciones Exteriores 2006).

En consonancia con la Declaración Presidencial de 2006, la siguiente reunión sería en 2007. Sin embargo, no fue así. El 2007 fue, tal como lo expresamos *supra*, complejo por los impactos negativos que se desprendieron de la crisis del gas y por la efervescencia del escenario electoral en Argentina. Por lo tanto, durante ese período no hubo Cumbre Presidencial ni Reunión Biministerial.

La Reunión Binacional de Ministros volvió a reunirse por segunda vez el 29 de agosto de 2009 y en esa ocasión estuvieron presentes todos los representantes de ambos gabinetes. Cuando parecía que la normalidad había regresado a la relación argentino-chilena, surgió el caso Apablaza y el vínculo se volvió a tensar. Por este motivo, la III Reunión fue pospuesta –debía realizarse en noviembre de 2010 y se llevó a cabo en enero de 2011–, lo que muestra la recurrencia de ciclos de *stop and go* en las relaciones entre Argentina y Chile.

En cuanto a los ajustes, el Tratado de Maipú transformó las reuniones de coordinación y consultas sobre asuntos multilaterales entre los directores generales de Política Exterior en el sistema de consultas permanentes de los Ministerios de Relaciones Exteriores, cuya función principal será coordinar posiciones comunes frente a los foros multilaterales. Hasta la fecha en la que se escriben estas líneas no hemos podido determinar si se llevó a cabo alguna reunión. Sin embargo, intuimos que Argentina y Chile han

tan el plan de trabajo a seguir. Es decir, que en las Cumbres Presidenciales se fija la “hoja de ruta” que ordena la relación durante ese año (Lorenzini 2009:288).

empezado a recorrer el camino de la concertación de posiciones en política exterior, especialmente en la dimensión regional. Una muestra de ello son las posiciones asumidas, conjuntamente, frente a los episodios que amenazaron la democracia en Haití (2004), en Bolivia (2005) y en Honduras (2009); a la tensión entre Ecuador y Colombia (2008); al operativo que liberó a Ingrid Betancourt (2008) y el compromiso asumido por fortalecer y consolidar la Unión Sudamericana de Naciones (Unasur) como un espacio amplio que habilita la cooperación y el diálogo político en la agenda sudamericana.

La Comisión Parlamentaria Conjunta fue creada en 1991 de acuerdo con lo establecido en el Tratado de Paz y Amistad. Desde entonces ha desempeñado un rol clave en el proceso de solución de las cuestiones territoriales y en el desbloqueo del Convenio de Seguridad Social.¹³ También intentó encontrar una solución a la crisis del gas, aunque los resultados fueron menos exitosos. El Tratado de Maipú establece con mayor precisión cuáles serán las funciones que desempeñará y de qué modo se vinculará con las demás instancias institucionales.

La última reunión de esta comisión se realizó en Buenos Aires durante los primeros días de mayo de 2011. En esa oportunidad se firmaron acuerdos para avanzar en el control integrado en el Paso Integración Austral, Jama y Sico, y se impulsaron medidas para la gestión conjunta de residuos en las zonas de frontera. Asimismo se trabajó para mejorar las normativas vigentes sobre libre circulación de personas y se acordaron convenios entre las respectivas direcciones de migraciones sobre intercambio de datos y sistema informático unificado. Además, los parlamentarios junto con los embajadores propusieron realizar una declaración conjunta en la Antártida con miras a concretar la instalación de una base científica conjunta y para aprovechar mejor el tráfico turístico y científico (La Opinión Austral 2011).

3. El Caso Apablaza

En primer lugar, nos interesa aclarar que nuestra lectura del Caso Apablaza se concentra en las consecuencias políticas que de él se derivaron y que volvieron a cargar de tensión la relación argentino-chilena. Esto quiere decir que solo describimos la secuencia de hechos sin entrar en un debate jurídico ni valorativo acerca de las posiciones asumidas por los gobiernos, puesto que ello excede los objetivos de este trabajo.

13 El Convenio de Seguridad Social había sido negociado en 1996, fue modificado en 2008 y entró en vigencia en enero de 2010. Uno de los efectos directos de este acuerdo es que podrá reconocerse a más de 429.000 chilenos y 60.000 argentinos los años de trabajo realizado en ambos países.

Sergio Apablaza es un ciudadano chileno que durante su juventud militó en agrupaciones que se identificaban políticamente con los principios del Partido Comunista y con el gobierno de la Unión Popular. Después de 1973 fue perseguido y torturado por el régimen de Augusto Pinochet hasta que se vio obligado a abandonar el país en agosto de 1975. Posteriormente, regresó en la clandestinidad a Chile en 1984. En 1987 se unió al Frente Patriótico Manuel Rodríguez (FPMR) y luego del asesinato de Raúl Pellegrin –jefe de la organización– asumió la responsabilidad de su dirección (Comisión Nacional para los Refugiados 2010a).

En marzo de 1990 se inició en Chile el proceso de transición a la democracia con la administración de Patricio Aylwin como representante de la Concertación de Partidos por la Democracia. En abril de 1991 fue asesinado el senador Jaime Guzmán –del partido Unión Democrática Independiente (UDI) – y ex asesor de Pinochet. En septiembre del mismo año, fue secuestrado Cristian Edwards, quien entonces era gerente de Diarios Regionales de El Mercurio. La justicia chilena acusa a Sergio Apablaza de ser el presunto autor intelectual de ambos delitos, por haber sido la persona que se desempeñaba como jefe del FPMR, organización que llevó adelante las dos operaciones mencionadas.

En 1993, Apablaza abandonó su país argumentando que su permanencia en Chile representaba “un acoso implacable por su lucha contra la dictadura” y por su supuesta participación en los casos Guzmán y Edwards (Conare 2010a:4). Desde entonces vive en la Argentina.

En noviembre de 2004, Sergio Apablaza fue detenido, de manera preventiva, en la Argentina a pedido de la justicia chilena que además solicitaba la extradición para ser juzgado en su territorio. El arresto preventivo se llevó a cabo siguiendo lo establecido por el artículo 10 de la Convención Iberoamericana de Extradición de 1933. Luego, el imputado reclamó que se lo considerara como “refugiado” (Conare 2010a:7).

Tras un juicio, el juez Julio Bonadío decidió rechazar el pedido de extradición por parte de Chile. En consonancia con el argumento presentado por la defensa, Bonadío entendió que no estaban dadas las condiciones políticas en aquel país para que Apablaza fuera juzgado (Expediente N° 599.323/2004). Frente a esta situación, el gobierno de Chile apeló la sentencia de primera instancia. De esta forma, el reclamo llegó a la Corte Suprema de Justicia argentina, la cual en 2007 decidió dejar en suspenso el caso hasta que se resolviera si se le otorgaba o no la condición de refugiado.

El 14 de septiembre de 2010, la Corte Suprema argentina decidió conceder la extradición de Apablaza al gobierno de Chile. En los argumentos presentados por el máximo tribunal, destacamos que el delito de homicidio agravado y el secuestro extorsivo no pueden ser definidos como delitos políticos. El hecho de que:

una de las víctimas revestía la condición de funcionario del Estado, no permite suponer, *per se*, que se trate de un delito de aquella naturaleza [...]. Por lo demás, no existe controversia acerca de la gravedad que revisten tales hechos [...], teniendo en cuenta, además, las circunstancias de tiempo, modo y lugar en que se desarrollaron (Corte Suprema de Justicia 2010).

No obstante, en el fallo la Corte autoriza la extradición, “sin perjuicio de mantenerse incólume, para la etapa de la decisión final a cargo del Poder Ejecutivo Nacional” (Corte Suprema de Justicia 2010). En función del procedimiento, el Poder Ejecutivo solicita a la Comisión Nacional para los Refugiados (Conare) que analice si corresponde o no conceder el carácter de refugiado a Sergio Apablaza. Esta resolvió reconocer al interesado como “refugiado”, motivo por el cual el proceso de extradición quedaría sin efecto (Conare 2010b:2).

a. Las reacciones en Chile

Las reacciones de Chile por la decisión de la Conare no se hicieron esperar. Así, surgieron muchas voces tanto en la coalición de centro-derecha –integrada por la UDI y Renovación Nacional (RN)– como en la Concertación –compuesta por el Partido Demócrata Cristiano, el Partido por la Democracia y el Partido Socialista– y el joven Partido Progresista, liderado por Marco Enríquez-Ominami, que expresaron su sorpresa y desacuerdo.

El ministro del Interior de Chile, Rodrigo Hinzpeter, sostuvo: “No puede ser que el cruzar la frontera sea recurso de impunidad y nosotros queremos que en el mundo del siglo XXI, tengamos un compromiso muy fuerte para combatir el terrorismo y la delincuencia” (La Tercera 2010a). En la misma dirección, agregó:

el gobierno no se desalienta bajo las malas noticias [...], vamos a mirar qué alternativa tenemos como país para [...] que los delitos que se cometan en Chile sean juzgados en Chile, reiterando que lo principal de la relación con el país, es que “cuando se construye confianza”, lejos lo más importante es no defraudarla (La Tercera 2010a).

El senador de la UDI Andrés Chadwick declaró:

la resolución de la Conare estaba tomada antes de que la presidenta visitara el país durante el bicentenario [...]. La resolución de la Conare está sin fecha, sin firma y con el número de la resolución pendiente en blanco. Qué significa eso: que la resolución fue escrita con anticipación a la reunión de la Conare que se efectuó el 30 de septiembre [...], la Presidenta de Argentina la debió haber conocido antes del 30 de septiembre, porque ella es la que toma la decisión. Y no le comunica nada al gobierno de Chile, aun sabiendo que el presidente Piñera iba a estar en la Unasur, en Buenos Aires (La Tercera 2010b).

A ello agregó que recurrirían a la Comisión de Derechos Humanos de la Organización de Estados Americanos (OEA) y de Naciones Unidas, y a la Corte Interamericana de Derechos Humanos para denunciar a la Argentina (La Tercera 2010b).

Por su parte, el diputado UDI Iván Moreira afirmó que las relaciones bilaterales entre Chile y Argentina están “afectadas” y “fue tajante al sostener que ‘ni un país bananero’ actuaría como ha actuado la Presidenta de Argentina, despreciando los tribunales de justicia chilenos y el Estado de derecho de nuestro país” (La Tercera 2010b).

El diputado Jorge Tarud (PPD) sostuvo que antes de la resolución de la Conare las relaciones con Argentina eran excelentes. Sin embargo, esta situación

viene a nublar esta relación, porque aquí un tema jurídico, el gobierno argentino lo ha convertido en un tema político, y por lo tanto, el desconocer el Estado de derecho en Chile, y que vivimos en plena democracia, atenta en contra del buen prestigio como país en la comunidad internacional, y evidentemente que eso obliga al gobierno de Chile a tener una reacción dentro de los cánones diplomáticos (La Tercera 2010c).

El presidente del Partido Socialista Osvaldo Andrade dijo:

entendemos que la resolución adoptada por el órgano competente en Argentina es parte de la estructura institucional del Estado y desde ese punto de vista nos merece respeto, sin perjuicio de discrepar de lo que está en el trasfondo, que es poner en duda la existencia de condiciones para un debido proceso en Chile. [También agregó que le]... parece desafortunada la actuación del gobierno de Chile, y me preocupa esta frase de que hay un antes y un después, las relaciones con Argentina son permanentes, constituyen un desafío permanente también para Chile y, en consecuencia, me parece

que han sido muy desafortunadas las declaraciones que se han hecho, creo que se están extremando las cosas y eso no creo que sea bueno para Chile y tampoco para Argentina (El Mostrador 2010).

Jorge Burgos (DC) señaló que “es lamentable que habiendo coincidido los más altos tribunales de Chile y Argentina en cuanto a la procedencia de la extradición, sea una decisión política la que la niegue” (El Chileno 2010).

Por último, el líder del Partido Progresista, Marco Enríquez-Ominami, afirmó que es sensato pedir la extradición de Apablaza y “también es sensato que Argentina aplique sus leyes”. Asimismo, dijo:

Chile tiene deudas con la justicia, con los familiares y con los derechos humanos. Ahora que la derecha tiene hambre de justicia, la misma que no tuvieron para procesar a Pinochet, creo que es bueno que, por fin, se sumen a este consenso. Los culpables deben ser juzgados donde sea. (Vergara 2010).

b. Los intereses en juego y los impactos sobre la relación bilateral

Si buscamos una explicación más o menos racional a las reacciones que generó la decisión de la Conare, debemos indagar acerca de la sensibilidad de los intereses implícitos que se pusieron en juego.

Por un lado, consideramos que el gobierno argentino percibía que el pedido de extradición del ex líder del FPMR podría poner en tela de juicio la política de derechos humanos que se venía desarrollando desde la administración de Néstor Kirchner y que continúa con Cristina Fernández. Ambos gobiernos hicieron de su política de derechos humanos uno de sus estandartes en torno del cual concitaron apoyos de organizaciones sociales relacionadas con el tema y de la sociedad en su conjunto. De hecho, la anulación de las leyes de Punto Final y Obediencia Debida y de los indultos, contaron con un amplio apoyo político en ambas Cámaras del Congreso y de buena parte de la ciudadanía. Asimismo, se puede decir que la política de derechos humanos tiene una doble proyección en lo doméstico y en lo internacional, lo que nos permite sostener su carácter *interméstico*. En este contexto, una decisión que se percibiera como contradictoria con dicha política podría haber abierto una grieta entre los principios que orientan la acción y la práctica del gobierno. También podría haber originado un espacio para la crítica en ambos frentes –el interno y el externo– que señalara una inconsistencia o un doble estándar

entre el accionar de la administración en materia de política doméstica y de política exterior. Un escenario de esas características no es deseado por ningún gobierno y, menos aún, cuando se avecina un año electoral.

Por otro lado, consideramos que el gobierno de Chile percibió la decisión argentina como un duro golpe, puesto que, intencionalmente o no, cuestionó fuertemente su institucionalidad y la vigencia del Estado de derecho. La sensibilidad de la administración de Piñera es aún mayor, ya que como líder de una coalición de centro-derecha ha intentado romper con fantasmas del pasado –nos referimos puntualmente a los nexos entre la UDI y la dictadura de Pinochet y la violación de los derechos humanos. En ese marco, la decisión de no extraditar a Sergio Apablaza fue interpretada como una falta de confianza en la seriedad y la capacidad de las instituciones del Estado chileno para llevar adelante un proceso judicial transparente y justo.

Ahora bien, el caso Apablaza generó impactos negativos sobre las relaciones argentino-chilenas. En este sentido, el descontento de la administración Piñera se expresó, formalmente, de la siguiente manera: a) presentó un recurso de reconsideración ante la Conare; b) llamó a consulta al embajador de Chile en Buenos Aires y c) entregó una nota de protesta diplomática al embajador argentino, Ginés González García (Ministerio de Relaciones Exteriores 2010). También hubo expresiones de desacuerdo menos formales como las múltiples declaraciones de representantes políticos de diverso origen partidario. Todos ellos señalaron que discrepaban con la decisión argentina y que dicha situación tensaba nuevamente el vínculo bilateral. Una muestra del clima de crispación de la relación fue la postergación de la III Reunión Binacional de Ministros que debía desarrollarse en Santiago en noviembre de 2010.

Al igual que la “crisis del gas”, el “caso Apablaza” impactó sobre algunos componentes centrales de la relación bilateral: redujo la confianza, incrementó la incertidumbre y evidenció, nuevamente, el rol central que una buena comunicación entre las partes debería tener. De este modo se abrió un nuevo ciclo de *stop* en las relaciones entre Chile y Argentina y será necesario esperar un tiempo para observar de qué manera la normalidad regresa al vínculo y si este episodio dejó nuevas cicatrices.

III. CONCLUSIONES: LOS CICLOS DE ‘STOP AND GO’ EN LA RELACIÓN ARGENTINA-CHILE

A lo largo de este trabajo hemos recorrido la trayectoria de las relaciones bilaterales entre Argentina y Chile en el período 2008-2011. Al analizarla pudimos observar que el vínculo partía de una situación de tensión ocasionada por las consecuencias de la crisis del gas. En ese contexto, las administraciones Bachelet-Fernández decidieron continuar profundizando la relación entre ambos países. En esa dirección, se firmó la Declaración de Punta Arenas que representó el “relanzamiento” del vínculo y propuso la elaboración de un nuevo acuerdo que tuviera un valor equivalente al Tratado de Paz y Amistad, y que proyectara la integración argentino-chilena en el siglo XXI. Este primer paso dio lugar a la firma del Tratado de Maipú, en el que se reafirmó el compromiso y la voluntad de los gobiernos de ambos países para avanzar hacia un estadio superador del actual.

Siguiendo la conjetura de partida sostenemos que la Declaración de Punta Arenas, el Tratado de Maipú, la celebración de la II y la III Reunión Binacional de Ministros, los avances en la institucionalización, la ampliación de las áreas de cooperación y la conformación de la Fuerza de Paz Cruz del Sur, son los hechos relevantes que han tenido un impacto positivo sobre la relación argentino-chilena. Asimismo, consideramos que la crisis del gas y el caso Apablaza son también hechos importantes, pero que han generado un impacto negativo sobre el vínculo.

Ahora bien, para responder si la alianza estratégica es una ficción discursiva o una realidad concreta, retomamos los elementos centrales del concepto. Tal como lo señalamos, una alianza estratégica comprende al vínculo bilateral de modo integral; se basa en una relación bilateral profunda y densa; supone la planificación de cursos de acción en el mediano y largo plazo para que estos sean más confiables, más previsibles y menos inciertos. Un elemento clave de las alianzas estratégicas es, sin duda, la confianza. Ella se fortalece/debilita fijando y cumpliendo reglas claras, compartiendo la información vital para anticiparse a coyunturas críticas y para ejercer un mayor control de los costos que de estas últimas pudieran derivarse. Otro ingrediente esencial es que el *carácter estratégico* cobra un sentido eminentemente político y supone que la planificación se llevará a cabo en la macrorrelación global (Lorenzini 2011).

Hemos sostenido en trabajos previos que en el período 1999-2007, la relación bilateral entre la República Argentina y la República de Chile ha experimentado una profundización signada por una *excepcionalidad positiva* y el *incremento en la densidad* de las macro y microrrelaciones. No obstante, afirmábamos que el vínculo era aún inmaduro

para definirlo como una alianza estratégica (Lorenzini 2005; 2009:345). A esa idea puede agregarse que los ciclos de *stop and go* por los que ha atravesado la relación, tampoco contribuyen a transformar su naturaleza y su sustancia.

Si examinamos la relación Argentina-Chile en retrospectiva, podremos ver la manera en que los ciclos se han sucedido. El primero de ellos transcurrió en el período 1990-2000 en el que predominó la fase *go*, a pesar de que allí se resolvió un tema tan sensible como las cuestiones territoriales. Fue un período menos conflictivo si se lo compara con la intensidad que este experimentó en los años previos y durante la crisis del gas y el caso Apablaza. El segundo se inició en 2001 y aún el vínculo bilateral continúa moviéndose dentro de esa lógica. Una de las características más salientes es la existencia de varios puntos de *stop* que estarían representados por el supuesto episodio de espionaje en el Consulado de Punta Arenas, el inicio (2004) y la permanencia de la crisis del gas (2009), la polémica por el artículo “Nuestros vecinos argentinos”¹⁴ y el caso Apablaza.

Tal como lo señalamos en el concepto de alianza estratégica, la inestabilidad no es un aporte positivo para avanzar hacia ella, ya que los ciclos de *stop and go* inciden sobre la forma en la que se lleva a cabo el proceso de construcción intersubjetiva. La recurrencia y la intermitencia de episodios de tensión contribuyen a reforzar en las percepciones y las imágenes de cada actor la idea de inestabilidad y de incertidumbre. Precisamente, la construcción de una alianza estratégica se basa en una confianza sostenible, con el objetivo de reducir la incertidumbre y hacer los cursos de acción más previsibles. En otros términos, los ciclos de *stop and go* atentan contra la construcción de un vínculo más planificado que se proyecte, al menos, en el mediano plazo.

¹⁴ El artículo mencionado fue escrito por Ignacio Walker, quien luego se desempeñó como ministro de Relaciones Exteriores de Chile desde el 1 de octubre de 2004 hasta el final de la administración de Ricardo Lagos.

REFERENCIAS

1. Agencia Télam. 2009. "Cristina y Bachelet coincidieron en la necesidad de profundizar la integración y la relación bilateral." Buenos Aires: Télam, 30 de octubre.
2. Colacrai, Miryam y María Elena Lorenzini. 2006. "La relación bilateral Argentina-Chile: el tránsito por un camino de grandes encuentros y desencuentros puntuales." Pp. 181-218 en *La política exterior del gobierno de Kirchner*, editado por Centro de Estudios en Relaciones Internacionales. Tomo IV, Volumen I. Rosario: CERIN-UNR.
- 3.—. 2008. "Alianza estratégica argentino-chilena, ¿cómo entender sus supuestos teóricos implícitos?" Ponencia presentada en el IX Seminario Argentino, organizado por el Centro de Estudios Trasandinos y Latinoamericanos, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Nacional de Cuyo, 15 al 17 de octubre. Mendoza, Argentina.
4. Comisión Nacional para los Refugiados, Ministerio del Interior y Transporte de la Nación. 2010a. *Informe de la Comisión Nacional para Refugiados*. 30 de septiembre. Argentina: Comisión Nacional para los Refugiados, Ministerio del Interior y Transporte de la Nación.
- 5.—. 2010b. Resolución de la Comisión Nacional para los Refugiados, 30 de septiembre. Argentina: Comisión Nacional para los Refugiados, Ministerio del Interior y Transporte de la Nación.
6. Corte Suprema de Justicia. 2010. *Fallo Apablaza, 14 septiembre de 2010*. Buenos Aires: Corte Suprema de Justicia.
7. El Chileno. 2010. "Violenta reacción del gobierno chileno por negación de extradición de Apablaza." Santiago: El Chileno 05/10/2010. Consultado el 6 de octubre de 2010 (<http://elchileno.cl/world/nacional/501-violenta-reaccion-del-gobierno-chileno-por-negacion-de-extradicion-de-apablaza.html>)
8. El Mostrador. 2010. "Andrade considera desafortunada reacción del gobierno en el caso Apablaza." Santiago: *El Mostrador* 04/10/2010. Consultado el 4 de octubre de 2010 (<http://www.elmostrador.cl/noticias/pais/2010/10/04/andrade-considera-desafortunada-reaccion-del-gobierno-en-el-caso-apablaza/>).
9. Escudé, Carlos. 1991. "La política exterior de Menem y su sustento teórico implícito." *América Latina/Internacional* 8 (27):396-406.

-
10. Errázuriz, Hernán. 2008. “La frustrada integración gasífera entre Chile y Argentina: Orígenes, crisis y lecciones.” Pp. 161-96 en *Gas Natural: Lecciones de una crisis*, editado por M. L. Domper y C. Cortés. Santiago de Chile: LyD-AGN.
11. La Opinión Austral. 2011. “Freddy Martínez estuvo presente en el plenario argentino-chileno.” Argentina: *La Opinión Austral*, 2 de mayo.
12. La Tercera. 2010a. “Hinzpeter asegura que ‘no puede ser que cruzar la cordillera sea recurso de impunidad.’” Santiago: *La Tercera* 03/10/2010. Consultado el 4 de octubre de 2010 (<http://www.latercera.com/noticia/politica/2010/10/674-296354-9-hinzpeter-asegura-que-no-puede-ser-que-cruzar-la-frontera-sea-recurso-de.shtml>).
- 13.—. 2010b. “UDI anuncia que denunciará al gobierno argentino ante organismos internacionales por caso Apablaza.” Santiago: *La Tercera* 03/10/2010. Consultado el 4 de octubre de 2010 (<http://www.latercera.com/noticia/politica/2010/10/674-296380-9-udi-anuncia-que-denunciara-al-gobierno-argentino-ante-organismos-internacionales.shtml>).
- 14.—. 2010c. “Caso Apablaza: Tarud dice que asilo obliga al gobierno a reaccionar dentro de los ‘cánones diplomáticos.’” Santiago: *La Tercera* 03/10/2010. Consultado el 4 de octubre de 2010 (<http://www.latercera.com/noticia/politica/2010/10/674-296402-9-caso-apablaza-tarud-dice-que-asilo-obliga-al-gobierno-a-reaccionar-dentro-de-los.shtml>).
15. Lorenzini, María Elena. 2008. Entrevista al Embajador de la República de Chile en Buenos Aires, Argentina. 19 de noviembre.
- 16.—. 2005. “Las relaciones Argentina-Chile: ¿de la concertación a la asociación estratégica?” Ponencia presentada en el VII Congreso Nacional de Ciencia Política, Sociedad Argentina de Análisis Político, noviembre. Córdoba, Argentina.
- 17.—. 2009. “La relación bilateral argentino-chilena 1999-2007. ¿Alianza estratégica o profundización del vínculo bilateral?” Tesis para optar al grado de doctor por la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de Rosario, Mimeo. Rosario, Argentina.
- 18.—. 2011. *Política Exterior, alianzas estratégicas y energía en América Latina. Las relaciones argentino-chilenas bajo la lupa*. Rosario: Colección Politeia, Homo Sapiens.
19. Lorenzini, M. E. y Natalia Ceppi. 2010. “La crisis del gas en la relación argentino-chilena: impactos sobre el vínculo y el rol del hidrocarburo boliviano.” Pp. 395-434 en *La política exterior de Cristina Fernández. Apreciaciones promediando su mandato*, editado por A. Bruno Bologna. Rosario: CERIR-UNR Editora.

20. Maira, Luis. 2008. Entrevista realizada por María Elena Lorenzini al entonces embajador de la República de Chile en Buenos Aires. Mimeo. Buenos Aires, Argentina.
21. Marirrodriga, J. y F. Gualdoni. 2007. "Elecciones en Argentina. A favor del cambio en política exterior." *El País*, 30 de octubre.
22. Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile. 2004a. *Comunicado de Prensa Conjunto*. 24 de abril. Santiago: MINREL.
- 23.—. 2004b. *Nota diplomática de protesta*. 6 de abril. Santiago: MINREL.
- 24.—. 2006. *Declaración de ministros de la República Argentina y de la República de Chile*. 29 de mayo. Santiago: MINREL.
- 25.—. 2007. *Chile y Argentina trabajan juntos en el mundo*. 24 de enero. Santiago: MINREL.
- 26.—. 2008. *Declaración de Punta Arenas*. 4 de diciembre. Punta Arenas: MINREL.
- 27.—. 2009. *Comunicado de Prensa Conjunto III Reunión de Coordinación y Consultas sobre Asuntos Multilaterales*. 4 de septiembre. Santiago: MINREL.
- 28.—. *Nota diplomática de protesta*. 5 de octubre. Santiago: MINREL.
29. Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto de Argentina. 2000. *Declaración Conjunta de los Señores Presidentes de la República Argentina y de la República de Chile*. 19 de mayo. Buenos Aires: Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto.
- 30.—. 2008. *Memorándum de Entendimiento para la Creación de la Comisión Binacional de Comercio, Inversiones y Relaciones Económicas*. 4 de diciembre. Punta Arenas: Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto.
- 31.—. 2009. *Tratado de Maipú de Integración y Cooperación entre la República Argentina y la República de Chile*. 30 de octubre. Argentina: Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto.
32. Tulchin, Joseph. 1996. "La nueva política exterior Argentina hacia Estados Unidos." Pp. 231-42 en *Las relaciones de la Argentina con Estados Unidos*, editado por F. de la Balze y E. Roca. Buenos Aires: CARI-ABRA.

33. Vergara, Carlos. 2010. "Ominami: es sensato pedir la extradición." Argentina: *La Nación*, 21 de septiembre. Consultado 25 de septiembre de 2010 (<http://www.lanacion.com.ar/1306693-ominami-es-sensato-pedir-la-extradicion>)

34. Wendt, Alexander. 1999. *Social Theory of International Politics*. Cambridge: Cambridge University Press.