

LAS RELACIONES BILATERALES ENTRE CHILE Y ARGENTINA: EL CASO DEL TRATADO DE MAIPÚ DE INTEGRACIÓN Y COOPERACIÓN (2009)

Clarisa Rosario Demattei

CONSIDERACIONES INICIALES

Las relaciones bilaterales entre Chile y Argentina han cobrado una especial relevancia en los últimos 30 años. Después de la disputa por el canal Beagle en 1978 que prácticamente provocó un conflicto armado entre las dos naciones, el 29 de noviembre de 1984 se firmó el Tratado de Paz y Amistad que puso fin a lo que, seis años antes, era una guerra inminente. Sin embargo, para ese entonces todavía subsistían fuertes obstáculos políticos que desafiaban las relaciones bilaterales, principalmente porque en 1984 Argentina transcurría sus primeros meses de incipiente democracia mientras que Chile continuaba bajo un gobierno de facto.

Desde el lado argentino el objetivo de la política exterior del presidente Raúl Alfonsín era claro: reinsertar a Argentina en el mundo con un fuerte discurso democrático y reintensificar una agenda regional que devolviera a América Latina su propia dinámica de relacionamiento interno superando la dicotomía este-oeste propia de la Guerra Fría (Zurita, 2010). Sin embargo, y a pesar de la fuerte voluntad de Alfonsín para lograr una política regional de integración a partir del acercamiento especialmente a las naciones vecinas y del mencionado Tratado de Paz y Amistad, para el Gobierno chileno el presidente Alfonsín no solamente era una figura ideológicamente

distante por su férrea voluntad democrática, sino además el gobierno argentino brindaba asilo político a los exiliados del propio gobierno de Augusto Pinochet. Esto generó lo que Klaus Bodemer denomina «coexistencia distanciada» dado que, si bien no existían conflictos manifiestos entre ambos países, por todo lo expuesto el gobierno argentino sí representaba una amenaza para su par chileno (Bodemer, 1988).

Sin embargo, el retorno a la democracia en Chile generó las condiciones para, de manera incipiente, establecer una relación bilateral basada en la confianza mutua y la búsqueda de un núcleo de coincidencias entre ambos países. Ya en agosto de 1990, pocos meses después de la asunción del primer presidente democrático chileno después del gobierno de facto de Pinochet, Patricio Aylwin se reunió con el mandatario argentino Carlos Menem en la ciudad de Santiago. Según lo expone Miryam Colacrai: «Se inauguraba de este modo una mecánica de ‘diplomacia presidencial’ que tenía como fundamento, del lado argentino, la fuerte apuesta a una relación preferencial con Chile y, del lado chileno, la readmisión del país en el escenario internacional y cierta selectividad en el despliegue de las relaciones vecinales» (2006, p. 71). Producto de este encuentro ambos presidentes firmaron una declaración conjunta instruyendo a los miembros de la Comisión Mixta de Límites a que presentaran un informe detallando los sectores pendientes de demarcación, dando cuenta que la resolución de los asuntos limítrofes aún pendientes inauguraba una nueva etapa binacional basada no solamente en la confianza sino también en la cooperación. Como consecuencia de este informe no solamente se identificaron 24 sectores que aún quedaban por demarcar sino también la conformación de dos nuevos «Comités de Frontera» en Antofagasta, en el norte de Chile y otro en la ciudad austral argentina de San Carlos de Bariloche. Incluso, durante los años subsiguientes ambos países continuaron avanzando hacia un fortalecimiento de una agenda bilateral gracias a la redacción de protocolos científicos y de coordinación argentino-chilena y la creación del régimen de protección ambiental en la Antártida, la sanción de acuerdos bilaterales en materia ambiental, energética,

comercial, de defensa y seguridad y minería; y por último, pero no en importancia, la creación de la Comisión Parlamentaria Conjunta Argentino-Chilena del 1 de agosto de 1991 que buscaba revalorizar el rol que los poderes legislativos de ambos países tendrían para sostener esta relación de confianza binacional (Colacrai, 2006). Además, en el año 1996 Chile suscribió el acuerdo para ser miembro asociado al Mercosur, abriendo la posibilidad de suscribir nuevos acuerdos en materia comercial.

Con la llegada del nuevo milenio y los cambios de presidencias a ambos lados de la cordillera de los Andes el objetivo estuvo enfocado en los vínculos históricos y educativos. Bajo la premisa de que los cambios políticos también tenían que ser acompañados por la opinión pública y la sociedad, se gestaron acuerdos educativos con el fin de enseñar una historia compartida, en lugar de resaltar disputas históricas que generaban tensiones y rivalidades entre ambos países. Tal como señala Raúl Bernal Meza (2007), si bien para ese entonces los jefes de Estado construían una relación prolija y cordial, la percepción mutua que sendas sociedades tenían de la otra distaba mucho del acercamiento que se venía generando en el plano político. Para el autor, tanto en el imaginario social argentino como chileno «...subsiste el peso de sistemas educativos y de las concepciones geopolíticas. Estas últimas mantienen todavía la visión de un Chile expansionista, amigo de los ingleses –cuestión que se relaciona estrechamente con la Guerra de Malvinas– y desinteresado por el Mercosur» (2007, p. 25). Posteriormente, dos de las universidades más importantes de ambos países, la Universidad de Buenos Aires y la Universidad de Chile, suscribieron acuerdos para promover intercambios universitarios que acercaran a los profesionales trasandinos y estableciera un diálogo académico. Gracias a la buena relación gestada por los presidentes Ricardo Lagos y Fernando De La Rúa, esta confianza democrática no se vio empañada después de la renuncia del jefe de Estado argentino, en medio de una profunda crisis socioeconómica y financiera.

Cuando Eduardo Duhalde se erige en Argentina, el interrogante era si el mandatario podría mantener la buena relación con Lagos

que había mantenido De La Rúa. En octubre de 2002 todas esas dudas fueron despejadas cuando ambos presidentes en su declaración conjunta en la ciudad de Santiago expresaron la voluntad de continuar profundizando los procesos de integración a partir de la instalación de sistemas integrados de control fronterizo y «la futura elaboración de un Atlas sobre Recursos Hídricos Compartidos, además de diversos temas de infraestructura, incluido un estudio de pre-factibilidad para el sector fronterizo del paso Agua Negra» (Colacrai, 2006, p. 65).

Al asumir Néstor Kirchner la Presidencia de Argentina en el año 2003, y ante la necesidad de atender ciertas emergencias internas especialmente en materia social y económica, la política internacional pasó a un segundo plano. A pesar de ello, la relación con Chile continuó avanzando de manera sostenida proliferando los acuerdos generados por sus antecesores. De hecho, los vínculos con Chile para Néstor Kirchner no solo respondían a motivos estratégicos, sino también incluso familiares ya que la madre del jefe de Estado argentino era chilena. Asimismo, la relación con el presidente chileno Ricardo Lagos no nació propiamente después de asumir la presidencia argentina sino antes, cuando Lagos en conjunto con el mandatario brasileño Lula da Silva apoyaron a Néstor Kirchner en el *ballotage* contra su rival Carlos Menem. En conjunto, Kirchner y Lagos suscribieron varios acuerdos que continuaron fortaleciendo la relación bilateral: la Carta del Futuro para la Integración Informática, el Memorándum de Entendimiento para la Integración y Cooperación de las juventudes de Argentina y Chile, la Declaración Presidencial Conjunta sobre Libre Circulación de Personas y la Declaración sobre Cambio Climática emitida en la ciudad austral argentina de El Calafate, en la provincia de Santa Cruz. Sin embargo, este clima de cordialidad entre ambos países se vio amenazado por el conflicto con la provisión de gas en marzo del año 2004 y la denuncia del presidente Lagos del incumplimiento en los contratos de suministro desde Argentina hacia Chile, que ambos países había suscripto en el año 1995, a través del Protocolo de normas de Interconexión Gasífera. El conflicto comenzó cuando el secretario de Energía del gobierno

de Kirchner, a través de la Resolución 265/2004, decidió limitar la exportación de gas a los países que abastecía, ante la necesidad de satisfacer la demanda interna. Kirchner, meses después declaró que la prioridad de su gobierno era abastecer el mercado local y posteriormente, si la situación lo permitía, exportar el remanente. Si bien Chile no era el único país al que Argentina limitó el suministro, sí fue el más perjudicado ya que Brasil y Uruguay podrían obtener gas a través de nuevos contratos con Bolivia, pero Chile no podía hacerlo ante la negativa boliviana de venderle gas con motivo de históricas disputas entre ambos países. Como consecuencia de este problema, Ricardo Lagos se vio obligado a proveer el suministro de gas a través de barcos gasificadores (Infobae, 2021). Sin embargo, y si bien posteriormente Argentina cumplió con el envío de las cantidades mínimas que el contrato establecía, Lagos declaró en un libro con sus memorias que consideró seriamente amenazar a Argentina con declararle la guerra si no cumplía con lo pactado en el contrato.

De acuerdo con lo expuesto por Fernando Cacho Canales:

La persistencia de estas crisis y tensiones en la relación bilateral entre Chile y Argentina durante la última década permiten evidenciar que la solución de las controversias limítrofes y territoriales por sí misma no es una garantía para la inexistencia de futuras desavenencias en las relaciones entre los dos países, sobre todo en ámbitos como el económico y el energético, siendo necesarias otras medidas. (2016, p. 2)

Al año siguiente, y después de cancelar la visita de Estado en numerosas oportunidades como consecuencia del conflicto energético, Néstor Kirchner finalmente viajó a Chile para continuar la profundización de la agenda bilateral y «desgasificar la relación, esto es, revalorizar numerosos aspectos del vínculo y no limitarlo o encerrarlo alrededor de la problemática del gas» (Colacrai, 2006, p. 68). Y los acuerdos firmados dan cuenta que el objetivo estuvo cumplido porque, a pesar de lo sucedido el año anterior, ambos jefes de Estado suscribieron un convenio para intercambiar información sobre antecedentes penales por delito de narcotráfico a ambos lados de la cordillera, un Protocolo Adicional del Convenio de Cooperación

Cultural, la apertura de la licitación del tren binacional y, por último, pero no en importancia, el acuerdo para que la empresa de aviación Lan Chile ingresara al mercado aerocomercial argentino lo que promovió que varios meses después se creara Lan Argentina.

Como consecuencia de los acercamientos promovidos desde el Tratado de Paz y Amistad de 1984 y el trabajo conjunto de dos naciones que históricamente fueron estrechas aliadas, en el año 2005 Chile se convirtió en el tercer país más importante de destino de las exportaciones argentinas. Cabe destacar que el intercambio comercial entre ambos países se realiza, en mayor medida, por los pasos fronterizos cuyas controversias fueron solucionadas producto de numerosas negociaciones y acuerdos en las últimas décadas.

Asimismo, y gracias al rol fundamental que los ministerios de Defensa han tenido desde la firma del Tratado de Paz y Amistad de 1984, en el año 2006 ambos países dieron un verdadero paso hacia la cooperación militar al firmar el memorando de entendimiento que creaba la Fuerza de Paz Binacional «Cruz del Sur», compuesta por militares chilenos y argentinos y diseñada para que las Naciones Unidas pudiera disponer de ella en operaciones con el objetivo de mantener la paz.

EL TRATADO DE MAIPÚ DE INTEGRACIÓN Y COOPERACIÓN ENTRE LA REPÚBLICA DE CHILE Y LA REPÚBLICA ARGENTINA

Pero sin dudas, uno de los hitos más importantes de la relación binacional se produjo el día 30 de octubre de 2009 cuando la presidenta chilena Michelle Bachelet y su par argentina, Cristina Fernández de Kirchner, suscribieron el denominado Tratado de Maipú de Integración y Cooperación, generando para algunos un punto de inflexión en la relación bilateral entre ambas naciones y abriendo paso a una nueva etapa basada ya no solo en la cooperación y la confianza mutua sino en una relación estratégica en materia multidimensional (Cacho Canales, 2016). Para otros autores, incluso, este tratado implica dejar atrás los denominados ciclos de *stop and go* que tensionaban la relación a ambas laderas de la cordillera (Lorenzini,

2013), como los ya mencionados conflictos por la provisión de gas en 2004 o los temas limítrofes, entre otros.

Dicho Tratado de Maipú se presentó como complementario al Tratado de Paz y Amistad suscripto en 1984 y abrió un nuevo camino hacia una mejor sistematización y planificación de distintos instrumentos y mecanismos de integración estratégica binacional. Incluso, en enero 2010, unas semanas antes de que finalizara el primer mandato de la presidenta Michelle Bachelet, se suscribieron dos protocolos complementarios a dicho Tratado: los Acuerdos sobre la Constitución de la Entidad Binacional para el Proyecto Túnel de Baja Altura-Ferrocarril Trasandino Central y sobre la Constitución de la Entidad Binacional para el Proyecto Túnel Internacional Paso de Agua Negra.

Pero además de la relevancia en materia jurídica, este tratado representó el corolario de una serie de avances y gestos que se habían empezado a tejer desde el gobierno de Michelle Bachelet, primero con su par argentino Néstor Kirchner y desde 2007 con la presidente Cristina Fernández de Kirchner, mujer de su antecesor. En 2008, un año antes de la consecución del Tratado ambas mandatarias se reunieron en la Declaración de Punta Arenas con dos objetivos: conmemorar el trigésimo aniversario de la mediación papal por el conflicto por el canal Beagle y remarcar la intención de lograr, finalmente, una alianza estratégica entre los dos países. Así, las dos presidentes declararon el comienzo de la negociación para crear un tratado complementario al suscripto en 1984 que posteriormente sería conocido como Tratado de Maipú.

De esta manera, y después de más de un año de negociaciones, el día 30 de octubre de 2009 la presidente argentina Cristina Fernández y la chilena Michelle Bachelet se reunieron en la comuna de Maipú, en Santiago de Chile, para firmar este tratado histórico en materia de cooperación e integración bilateral. El hecho de que este acuerdo se firmara en dicha comuna no es casual ya que el 5 de abril de 1818 en el mencionado lugar se produjo la Batalla de Maipú¹,

¹ También conocida como Batalla de Maipo.

enfrentamiento clave dentro del contexto de la guerra por la independencia de Chile en donde el Ejército Unido Libertador de Chile, comandado por el argentino José de San Martín, derrotó al ejército español. Esta victoria de San Martín ayudado por su par O'Higgins, además de generar los cimientos para declarar la independencia chilena, dio lugar al histórico abrazo entre los dos generales. Fue este mismo abrazo de Maipú que las presidentes replicaron después de firmar el Tratado, generando un fuerte simbolismo con la historia en común entre las dos naciones.

PERO... ¿QUÉ ES EL TRATADO DE MAIPÚ?

El Tratado de Maipú es un pacto bilateral suscripto por Argentina y Chile en 2009 que tiene como marco referencial el Tratado de Paz y Amistad de 1984. Entre las razones que apoyan dicho tratado se encuentran los lazos de hermandad entre ambos países, «las gestas históricas comunes (...), las manifestaciones de una cultura propia, la vecindad geográfica y la afinidad entre sus habitantes» (Ley 26.561, 2009) que generan las bases para profundizar y consolidar las relaciones bilaterales existentes y la proyección hacia un futuro promisorio para estas dos naciones. Asimismo, este tratado reconoce la existencia de ciertos valores compartidos como la promoción del sistema democrático, la lucha por los derechos humanos y la búsqueda de la justicia social. Por todos estos motivos, los Estados de Argentina y Chile entienden la necesidad de generar una estructura institucional que reoriente todos los acercamientos generados hasta este momento, de manera tal de consolidar los progresos alcanzados «en la interconexión de sus territorios y en el conocimiento y entendimiento recíproco de sus sociedades» (Ley 26.561, 2009) frente a un contexto internacional que requiere trabajos y esfuerzos conjuntos.

Entre los objetivos de dicho Tratado, el artículo primero remarca:

- «Profundizar la relación, estratégica bilateral» (Ley 26.561, 2009: artículo 1 inciso a); dando a entender la existencia de un trabajo previo de acercamiento entre las dos naciones.

- «Fortalecer los valores democráticos compartidos de sus sociedades» (Ley 26.561, 2009: artículo 1 inciso b).
- «Impulsar acciones conjuntas para dar una orientación renovada a las iniciativas y proyectos bilaterales, especialmente aquellos que tienen mayor coincidencia o afinidad con las respectivas agendas sociales» (Ley 26.561, 2009: artículo 1 inciso c); dando cuenta de una mirada social compartida tendiente a generar los mecanismos institucionales que lleven a una sociedad más equitativa y más justa en términos de los derechos de sus ciudadanos.
- «Favorecer acciones, tanto de los Gobiernos nacionales de las Partes, como de las provincias argentinas y las regiones chilenas, tendientes a profundizar la cooperación, la integración y la complementación, entre ambos Estados» (Ley 26.561, 2009: artículo 1 inciso d); subrayando la importancia de una agenda bilateral no solamente a nivel nacional sino también un proceso de integración subnacional, como ya se venía gestando en los últimos años.
- «Trabajar en forma conjunta para la consolidación de una cultura de paz e integración, sobre la base de visiones culturales y sociales comunes, que promueva un legado compartido para las futuras generaciones, mediante una labor mancomunada respecto de los sistemas educativos, las instituciones culturales, deportivas, sociales y los medios de comunicación» (Ley 26.561, 2009: artículo 1 inciso d); tal como ya se estaba gestando desde los acercamientos de los presidentes Fernando De La Rúa de Argentina y Eduardo Frei Ruiz-Tagle en primer lugar y posteriormente Ricardo Lagos por el lado chileno. De la misma manera, el inciso i del artículo promueve: «Fortalecer la participación de las regiones chilenas y las provincias argentinas en el proceso de integración binacional, mediante el apoyo a las instituciones y foros que favorezcan la confluencia de intereses y la profundización de los vínculos entre ellas» (Ley 26.561, 2009: artículo 1 inciso i).

- «Impulsar la confluencia de inversiones, intereses sociales, económicos y comerciales destinados a afianzar, profundizar la integración y fomentar la creación de empleo, con miras a lograr una mejor calidad de vida de sus sociedades» (Ley 26.561, 2009: artículo 1 inciso f); gracias a la labor de la Comisión Binacional de Comercio, Inversiones y Relaciones Exteriores.
- «Intensificar las acciones tendientes a mejorar y ampliar la conexión física entre los territorios de cada una de las Partes, mediante la promoción y realización conjunta o coordinada de obras de infraestructura en materia de energía, transporte y comunicaciones» (Ley 26.561, 2009: Artículo 1 inciso g); continuando con las acciones gestadas en la década de los 90 y con el fin de evitar posibles nuevos conflictos como la disputa generada por la provisión de gas a Chile en el año 2004.
- «Continuar promoviendo la cooperación e integración en el área de la defensa, intensificando el diálogo bilateral en materia de seguridad internacional, desarme y no proliferación» (Ley 26.561, 2009: artículo 1 inciso h); dando cuenta de una nueva etapa en la relación bilateral 30 años después de un conflicto bélico prácticamente inminente.
- «Favorecer la participación de organizaciones del sector privado y de la sociedad civil en el proceso de integración y de cooperación bilateral» (Ley 26.561, 2009: artículo 1 inciso j).
- «Adoptar medidas conjuntas tendientes a favorecer la circulación y residencia de nacionales en el territorio de ambas Partes» (Ley 26.651, 2009: artículo 1 inciso l); y para ello, entre otras medidas el tratado sugiere establecer determinadas medidas que lleven a armonizar las legislaciones de cada país en beneficio de los migrantes tanto argentinos como chilenos, de tal manera de «asegurar su situación previsional de manera satisfactoria» (Ley 26.651, 2009: artículo 1 inciso m). Este derecho se profundizó dicho mes con la firma de uno de los protocolos complementarios que tiene el Tratado: Protocolo Complementario al Tratado

de Maipú de Integración y Cooperación para la Constitución de un Grupo de Trabajo Especial para la Adopción de un Acuerdo General sobre Libre Circulación de Personas, que armoniza las condiciones de ingreso y egreso de ambos países de personas, vehículos y bienes.

LOS ENCUENTROS PRESIDENCIALES COMO MÁXIMA INSTANCIA POLÍTICA A LO LARGO DE LOS AÑOS

Para cumplir con los objetivos propuestos, el presente tratado contempla determinados mecanismos que cada parte se compromete a cumplir: encuentros presidenciales, reuniones binacionales de ministros, la elaboración de un Sistema de Consultas Permanentes de los ministros de Relaciones Exteriores y la existencia de tres comisiones y un comité: las Comisiones Binacional de Cooperación Económica e Integración Física, la de Comercio, Inversiones y Relaciones Exteriores y por último la Comisión de Parlamentaria Conjunta. De la misma manera, el tratado también dispone de los Comités de Integración.

En primer lugar, tal como establece el artículo 4, los encuentros presidenciales son la máxima instancia política y diplomática y tiene como objetivo central definir «...los lineamientos generales de la relación bilateral, con especial énfasis en la integración binacional. Tendrán una periodicidad anual y se reunirán, alternadamente, en el territorio de cada una de las partes» (Ley 26.651, 2009: artículo 4). Hasta ahora, las reuniones se han mantenido efectivamente anuales, salvo alguna excepción puntual y con resultados mixtos.

En el año 2010, un mes después de asumir la Presidencia de Chile, Sebastián Piñera viajó a Argentina en lo que fue su primer viaje oficial. En dicha ocasión, se reunió con su par argentina con el fin de ratificar «la continuidad y la fortaleza de la relación estratégica entre ambos países, actualizada en el reciente Tratado de Maipú» (Declaración presidencial conjunta, 2010, p. 1). Incluso, este fortalecimiento de las relaciones y la visión de hermandad entre ambos países se vio manifestada con la asistencia humanitaria que

Argentina prestó a Chile con motivo del terremoto ocurrido en el sur chileno en febrero de ese año. Asimismo, y también en el marco del encuentro oficial generado por el tratado suscripto meses antes, ambos presidentes se comprometieron a continuar profundizando las relaciones comerciales y la elaboración de obras de infraestructura como el Túnel Internacional Paso de Agua Negra y el Túnel de Baja Altura-Ferrocarril Trasandino Central, entendiendo que una cooperación argentina-chilena es una política de Estado entre ambas naciones.

En enero del año 2012, la presidenta de Argentina, Cristina Fernández de Kirchner visitó Santiago de Chile por invitación del presidente Piñera (Cancillería Argentina, 2012) después de tener que posponer la reunión prevista para el año anterior. Durante este encuentro, los dos presidentes analizaron las relaciones bilaterales y regionales, así como también los procesos de integración contemplados en el marco del Tratado de Maipú.

Durante el 2013 y con motivo de coincidir en Roma por la asunción del cardenal argentino Jorge Bergoglio como sumo pontífice en el Vaticano, los presidentes realizaron una reunión bilateral para generar acuerdos en relación a los pasos fronterizos «...y las posibilidades de mejorar las vías de comunicación entre los dos países, como el tren trasandino y el paso de Aguas Negras» (Página 12, 2013). Incluso barajaron la posibilidad de avanzar hacia un acuerdo tributario.

Para ese entonces, el Tratado de Maipú parecía generar verdaderos adelantos en materia de integración. Sin embargo, a mediados de ese mismo año las relaciones bilaterales se vieron salpicadas por un nuevo conflicto vinculado con la política aeronáutica argentina y la situación de la empresa de aviación LAN que operaba en Argentina desde el año 2005, gracias al acuerdo entre los presidentes Néstor Kirchner, esposo de Cristina Fernández de Kirchner y Ricardo Lagos después de la disputa por la provisión de gas. Para ese momento, el Organismo Regulador del Sistema Nacional de Aeropuertos de Argentina (ORSNA) informó a la empresa chilena LAN que disponía de diez días para abandonar el hangar del aeropuerto metropolitano de

Buenos Aires, el segundo más transitado del país. Esta decisión ponía en riesgo la viabilidad de las operaciones de la empresa ya que sin hangar era imposible que la empresa pudiera continuar en territorio argentino. Para ese momento, todavía, el conflicto permanecía en el plano privado y específicamente de navegación aerocomercial sin involucrar una disputa a nivel diplomático, algo que fue ratificado en la quinta Reunión Binacional de Ministros protagonizada por los cancilleres Héctor Timerman de Argentina y Alfredo Moreno Charme (Rebossio, 2013). Sin embargo, pocos días después un *tweet* desde la cuenta oficial de la presidente argentina Cristina Fernández encendió las alarmas del otro lado de la cordillera y elevó la escala de un conflicto hasta prácticamente llevarlo a niveles diplomáticos al referirse a las acciones que Piñera tenía en la empresa de aviación y tuvo que vender con motivo de asumir la presidencia de Chile para evitar incompatibilidades con su cargo de funcionario público. Al analizar la redacción del mensaje de Fernández de Kirchner se podía entrever que ella dudaba que efectivamente LAN fuera tan autónoma del poder político como decían y que, por lo tanto, había intereses de la diplomacia chilena en el conflicto desatado en el aeropuerto metropolitano de Buenos Aires. Si esto efectivamente era así, implicaba una injerencia de la diplomacia trasandina en una resolución comercial argentina. Finalmente, y después de una firme respuesta del canciller chileno, el entredicho no pasó a mayores e incluso LAN mantuvo su hangar en el aeropuerto.

El año 2014 significó la vuelta de Michelle Bachelet, una de las mandatarias firmantes del Tratado de Maipú del 2009, al Palacio de la Moneda. Durante el mes de mayo Cristina Fernández de Kirchner recibió en la sede gubernamental argentina a la presidente chilena. En esa reunión abordaron una de las problemáticas que adquiría cada vez más presencia dentro de la agenda mediática y de los gobiernos latinoamericanos: la proliferación del narcotráfico en países que históricamente se habían mantenido ajenos a este fenómeno. Allí coincidieron que, más allá de los esfuerzos conjuntos que podían realizar Argentina o Chile, al tratarse de un tema transnacional ni el Tratado de Maipú ni una acción bilateral podía ser eficaz para

controlarlo. Por ello, sugirieron «evarlo al seno de una institución regional» (Télam digital, 2014) como la UNASUR para generar un protocolo común que incluyera a todos los países de la región.

El año 2015 marcó dos hitos importantes a ambos lados de la cordillera. Por un lado, las dos presidentas se enfrentaban a severas crisis internas por declives en su imagen pública como consecuencia de casos de corrupción. Además, ese año marcó el fin del mandato de Cristina Fernández de Kirchner y un giro en la política argentina tras la victoria presidencial de Mauricio Macri. El mismo día de la segunda vuelta electoral que proclamó a Macri como ganador, Bachelet envió un cordial saludo dando a entender que más allá del cambio de partido en el poder, la relación bilateral continuaba por un camino de cordialidad. Incluso, seis días antes de asumir el mandato Mauricio Macri fue personalmente a Chile a reunirse con la presidente. Fue en ese encuentro que el presidente electo argentino declaró que era un gran admirador del modelo chileno y que apostaba a profundizar las relaciones en materia tecnológica, entre otros temas.

En diciembre del año siguiente, ambos se volvieron a reunir en Buenos Aires con el objetivo de reactivar la relación bilateral y atender los posibles avances del Túnel de Agua Negra que unirá la provincia argentina de San Juan con la Región de Coquimbo. Por tal motivo, y siguiendo el objetivo del Tratado de Maipú de encontrar mecanismos no solo a nivel nacional sino también subnacional, de dicha reunión también participó el gobernador de San Juan.

El siguiente encuentro se pactó para febrero de 2017, Mauricio Macri viajó a Chile a reunirse con Michelle Bachelet para conmemorar el bicentenario de la Batalla de Chacabuco. Asimismo, en el Palacio de la Moneda, diagramaron los próximos pasos de la relación bilateral pero también de los procesos de integración regional entre Mercosur y la Alianza del Pacífico, dando cuenta que las acciones de cooperación también requieren de una colaboración multilateral que trasciendan la lógica netamente bilateral.

En 2018, Sebastián Piñera, flamante nuevo presidente de Chile, realizó una visita oficial a la República Argentina tras haber sido

invitado por su par, Mauricio Macri. Durante estos encuentros conversaron sobre los mecanismos para profundizar las inversiones y el comercio bilateral dado que, si bien la balanza comercial entre ambos países llega a los 3900 millones de dólares, 3000 millones solamente son exportaciones argentinas hacia Chile mientras que los 900 millones restantes son importaciones chilenas en Argentina. Esta asimetría fue cuestionada tanto por Piñera como por los 20 empresarios que formaron parte de su comitiva que solicitaron a Mauricio Macri que levantara las restricciones a las importaciones chilenas en Argentina (Dinatale, 2018). Además, durante la visita el presidente chileno remarcó su voluntad de reiniciar los proyectos de conectividad en la frontera, especialmente el del túnel de Agua Negra que forma parte del Protocolo Complementario del Tratado de Maipú.

Asimismo, en dicho encuentro ambos presidentes acordaron llevar a cabo en los meses siguientes en Santiago de Chile la IX Reunión Binacional de Ministros (Cancillería Argentina, 2018). A fines del 2018, el presidente chileno Sebastián Piñera nuevamente visitó Argentina como invitado de la cumbre del G20 que se desarrolló en Buenos Aires.

El 22 de marzo de 2019 fue el último viaje de Mauricio Macri a Santiago. En su correspondiente reunión con Sebastián Piñera emitieron una declaración conjunta en la que se comprometieron a «aunar esfuerzos para potenciar las inversiones y facilitar el comercio» (Télam digital, 2019). Y si bien en esta declaración no brindaron mayores precisiones, unos días después ambos presidentes anunciaron la puesta en vigencia de una de las cláusulas del Acuerdo Comercial entre Chile y Argentina suscripto en 2017 y que generó, entre otras medidas, una de las mayores decisiones en materia de integración de los últimos años: el fin del *roaming* entre ambos países a partir de mayo de 2020². Así, con el objetivo de potenciar la integración en materia comunicacional pero también el comercio y la circulación de personas con mayor fluidez, los presidentes

² Sin embargo, entró en vigencia a partir del 30 de agosto de 2020.

eliminaron el sistema de cobros telefónicos adicionales al estar en otro país. Este acuerdo no solo demostraba una agenda común en materia de conectividad, sino también un paso concreto hacia una mayor integración en términos comunicacionales, tecnológicos y por lo tanto comerciales entre las dos naciones. Ante esta decisión, ambos presidentes declararon su entusiasmo por avanzar hacia una mayor convergencia e intercambio de bienes y servicios gracias a una cordial relación entre los mandatarios.

Sin embargo, unos meses después, Macri perdió su candidatura a la reelección en manos del kirchnerista Alberto Fernández. Esto implicó un giro en las relaciones entre ambos países debido a que la relación de cordialidad entre ambos mandatarios no sería la misma con la llegada de Fernández al poder ya que, al contrario de lo que sucedía con Macri, el presidente electo argentino era un acérrimo crítico a la gestión de Piñera especialmente durante el denominado «estallido social» de ese mismo año tras declarar que el presidente Piñera «debería hacer un esfuerzo mayor» para que Chile recupere la paz (Télam digital, 2019). Al asumir Alberto Fernández la Presidencia, Piñera fue uno de los grandes ausentes. El mismo día de la toma de juramento, el presidente chileno se disculpó por cancelar su visita debido a la desaparición de un avión militar de la Fuerza Aérea de su país.

Después de un 2020 marcado por la crisis sanitaria del COVID-19, en enero de 2021 Alberto Fernández finalmente visitó Santiago de Chile, luego de varios meses de desencuentros entre ambos mandatarios. En dicha visita, el presidente chileno respaldó la posición argentina frente al reclamo por la soberanía de las Islas Malvinas respetando lo pautado por el Tratado de Maipú que establece el objetivo de promover la cooperación en materia de defensa y seguridad internacional. Incluso, y también dentro de lo expresado en dicho tratado, ambos mandatarios firmaron acuerdos para mejorar el sistema fronterizo en el paso austral de San Sebastián, cumplimentando el inciso I del artículo 1 del Tratado. Sin embargo, y a pesar de la relación de cordialidad que existió durante toda la visita de Estado, quedó pendiente la tratativa de resolución del diferendo

en cuestiones de la plataforma continental (en la zona austral) que protagonizan ambos países.

CONCLUSIONES

Con el retorno a la democracia tanto en Argentina como en Chile se evidenció un notorio proceso de integración entre los dos países, producto de un interés sistemático por parte de los mandatarios a ambos lados de la Cordillera. Esto implicó, entonces, un progreso desde una relación de «coexistencia distanciada» (Bodemer, 1988) a una complementación basada en una relación de confianza mutua que trascendió a los distintos partidos en el poder y la distancia ideológica que existió entre los jefes de Estado de cada país en ciertos períodos de la historia. Asimismo, y más allá de los esfuerzos realizados a nivel nacional, también se destaca un avance producto del dinamismo ejercido por actores subnacionales e incluso por privados interesados en la integración comercial y en la fluidez de tránsito de los ciudadanos a cada lado de la frontera. Durante la década anterior al Tratado de Maipú, Argentina se convirtió en el principal país destinatario de las inversiones chilenas y Chile llegó a ser el tercer país a donde Argentina exporta bienes y servicios.

Como consecuencia de la creciente interdependencia entre los países, en el año 2009 las presidentes Michelle Bachelet, de Chile, y Cristina Fernández de Kirchner, de Argentina, firmaron el Tratado de Maipú de Integración y Cooperación entre la República de Chile y la República Argentina con el fin de sistematizar e institucionalizar dichos procesos de integración política y económica que se venían llevando a cabo desde hacía más de dos décadas.

En líneas generales, dicho tratado le dio un marco institucional a ambos Estados en donde continuar profundizando la agenda bilateral y también articular reuniones y concluir proyectos aún pendientes como aquellos vinculados con la conectividad entre ambos países. Asimismo, este tratado creó un mecanismo para abordar ciertas políticas en conjunto que permiten, en la percepción mutua, avanzar hacia una mayor confianza. Incluso, este tratado proyectó un proceso

creciente de cooperación y coordinación tanto política como también económica, cultural, tecnológica y de tránsito de ciudadanos. Todos estos procesos se han llevado a cabo, principalmente a través de dos mecanismos: las reuniones bilaterales de ministros y los encuentros presidenciales anuales. De hecho, al analizar la relevancia de este tratado podemos dar cuenta que efectivamente existió un acercamiento periódico entre los mandatarios de cada país: en los 12 años posteriores al Tratado de Paz y Amistad de 1984, existieron solamente siete cumbres presidenciales (Fuentes, 1996). Por el contrario, en los 12 años posteriores al Tratado de Maipú los presidentes se reunieron 11 veces y debería haber sido 12 si no fuera porque la pandemia del COVID-19 suspendió el encuentro del año 2020.

Sin embargo, y contrariamente a lo esperado en el 2009, la construcción de confianza mutua y la interdependencia comercial no han llevado necesariamente a dar pasos firmes en el proceso de integración bilateral.

En primer lugar, el inciso h del artículo primero tiene como objetivo lograr políticas comunes en materia de defensa de forma tal de avanzar hacia mecanismos de seguridad internacional bilateral. Al analizar los principales desafíos que enfrentan Chile y Argentina en materia de seguridad internacional podemos encontrar el tráfico de personas y de estupefacientes, entre otros. Sin embargo, una de las pocas veces que se abordó esta problemática, en el año 2014, las mandatarias que gobernaban ambos países concordaron que un fenómeno de índole transnacional no podía encararse a través de un tratado bilateral, sino que requería un accionar a nivel regional. En síntesis, el tratado resultaba poco eficaz para el abordaje que era necesario.

Algo similar sucedió en los pocos casos en donde existieron conflictos de índole privada y comercial que prácticamente escalaron hacia una disputa diplomática. En esos casos, el tratado también resultó ineficaz para resolverlos porque no contempla los mecanismos para la resolución de dichas controversias.

Asimismo, al observar otros incisos del artículo 1, tampoco encontramos avances concretos. Esto se puede aplicar para el inciso

b que busca fortalecer los valores democráticos compartidos de sus sociedades, o el inciso c que llama a una coincidencia de agendas sociales o incluso una mayor convergencia de los sistemas educativos (inciso d). Pero más preocupante resulta aún los tibios avances en términos de los protocolos complementarios a este tratado: el Proyecto Túnel de Baja Altura-Ferrocarril Trasandino Central y el Proyecto Túnel Internacional Paso de Agua Negra.

En conclusión, si bien el tratado puso de manifiesto un marcado avance en términos de integración e interdependencia y amplió la cantidad de áreas de interacción, aún queda un largo camino por recorrer. Sin embargo, también es importante remarcar el hecho ineludible de que este «nuevo abrazo de Maipú» supone el fin de una relación basada en la desconfianza y en la percepción de amenazas mutuas para dar paso a una nueva era de cooperación y amistad marcada por una relación bilateral estratégica.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Bernal Meza, R. (2007). Política exterior regional y las relaciones con Argentina. En M. Artaza Rouxel & P. Milet García (Eds.), *Nuestros vecinos*. RIL Editores.
- Bodemer, K. (1988). La Argentina entre el primer y tercer mundo. La Política Exterior del régimen democrático en busca de una mayor autonomía. En E. Garzón Valdés et al., *La nueva democracia argentina 1983-1986*. Editorial Sudamericana.
- Cancillería Argentina. (2012). *Visita oficial a Chile de la Presidenta Cristina Fernández de Kirchner*. <https://www.cancilleria.gob.ar/es/actualidad/comunicados/visita-oficial-chile-de-la-presidenta-cristina-fernandez-de-kirchner>.
- Cancillería Argentina. (2018). *Comunicado Conjunto: Visita Oficial a la República Argentina de Su Excelencia el Presidente de la República de Chile, Sebastián Piñera, y señora*. <https://cancilleria.gob.ar/es/actualidad/comunicados/comunicado-conjunto-visita-oficial-la-republica-argentina-de-su-excelencia-el>
- Cacho Canales, F. J. (2016). «Retomar y reimpulsar» el Tratado de Maipú de Integración y Cooperación. ¿Un nuevo ciclo en la relación bilateral entre Chile y Argentina? En *Relaciones Internacionales*, 51.
- Colacrai, M. (2006). Las relaciones bilaterales Argentina-Chile. El impacto del contexto democrático y el incremento de contactos subnacionales.

- En *Estudios*, 18. Universidad Nacional de Córdoba- Centro de Estudios Avanzados (CEA).
- Declaración Presidencial Conjunta. (2010). Declaración Presidencial Conjunta. <https://www.google.com/search?q=visita+pi%C3%B1era+kirchner+2011&oq=visita+pi%C3%B1era+kirchner+2011&aqs=chrome..69i57.5192j1j15&sourceid=chrome&ie=UTF-8#:~:tx=Declaraci%C3%B3n%20Presidencial%20Conjunta,artic%20%E2%80%BA%20asocfile%20%E2%80%BA%20declar...>
- Dinatale, M. (2018). Los ejes de la visita de Sebastián Piñera a la Argentina: inversiones, energía y comercio. *Infobae*. <https://www.infobae.com/politica/2018/04/24/los-ejes-de-la-visita-de-sebastian-pinera-a-la-argentina-inversiones-energia-y-comercio/>
- Fuentes, C. (1996). *Chile-Argentina. El proceso de construir confianza*. FLACSO Chile.
- Infobae. (2019). Mauricio Macri y Sebastián Piñera confirmaron que en 2020 finalizará el roaming entre Argentina y Chile. *Infobae*. <https://www.infobae.com/politica/2019/03/28/mauricio-macri-y-sebastian-pinera-confirmaron-que-en-2020-finalizara-el-roaming-entre-argentina-y-chile/>
- Infobae. (2021). El día que el chileno Ricardo Lagos casi le declara la guerra a Néstor Kirchner. *Infobae*. <https://www.infobae.com/politica/2021/01/06/el-dia-que-el-chileno-ricardo-lagos-casi-le-declara-la-guerra-a-nessor-kirchner/>
- Ley 26.651. (2009). *Apruébase el Tratado de Maipú de Integración y Cooperación entre la República Argentina y la República de Chile*. <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/160000-164999/161652/norma.htm>
- Lorenzini, M. E. (2013). Las relaciones argentino-chilenas 2008-2011, ¿realidad o ficción de la ‘alianza estratégica’? *Si Somos Americanos. Revista de Estudios Transfronterizos*, XIII, 1, 39-64.
- Página 12. (2013). CFK con Piñera. *Página 12*. <https://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/subnotas/216116-62865-2013-03-19.html>
- Pastrián Espinoza, V. (2017). *Relaciones Bilaterales entre Argentina y Chile, Cooperación en Defensa y búsqueda de nuevos escenarios para su aplicación* [Trabajo Final de Graduación para optar al Grado de Magíster en Relaciones Internacionales]. Pontificia Universidad Católica de Valparaíso Centro de Estudios y Asistencia Legislativa.
- Rebossio, A. (2013). Fernández y Piñera se enfrentan por LAN. *El País*. https://elpais.com/internacional/2013/09/02/actualidad/1378142943_738039.html

- Télam digital. (2014). «Cristina y Bachelet coincidieron en que el problema del narcotráfico es global y debe tratarlo la Unasur. *Télam digital*. <https://www.telam.com.ar/notas/201405/62814-cristina-fernandez-de-kirchner-argentina-chile-michelle-bachelet-narcotrafico.html>
- Télam digital. (2019). Macri y Piñera se comprometen a «potenciar inversiones y facilitar el comercio». *Télam digital*. <https://www.telam.com.ar/notas/201903/343143-macri-pinera-chile-inversiones-comercio.html>
- Zurita, M. D. (2010). *Las claves de la política exterior de Raúl Alfonsín*. Universidad Nacional de la Plata.