

Cover Page



Universiteit Leiden



The handle <http://hdl.handle.net/1887/42882> holds various files of this Leiden University dissertation

Author: Alvarez, Mariano

Title: Paradiplomacia en las relaciones Chileno-Argentinas : la integración desde Coquimbo y San Juan

Issue Date: 2016-09-13

Capítulo 2

Las relaciones argentino-chilenas: una perspectiva desde su historia fronteriza y subestatal

Sus montañas, valles, lagos y hielos hacen de la tercera frontera más extensa del mundo atractiva y desafiante a la vez. Muchos son los elementos que intervienen en la relación entre los dos países de las laderas de los Andes, pero el clima y la frontera misma son dos constantes que permiten observar los vaivenes en la relación entre Argentina y Chile, a lo largo de los más de doscientos años de historia independiente. A su vez, otorgan una perspectiva de cómo el componente subestatal ha estado siempre presente.¹

A primera vista la zona fronteriza entre Argentina y Chile puede presentarse con un foco constante de conflictos, como una pugna entre Buenos Aires y Santiago por impedir el expansionismo de su contraparte. Esta versión está sesgada por una historiografía que ha preferido el conflicto por sobre la cooperación y que ha inculcado, en la retórica nacional de ambos países, una idea perniciosa respecto del vecino (Lacoste, 2003b). Pero la versión del conflicto no está solo sesgada por ello, también lo está por focalizarse en los diferendos que la delimitación y demarcación del límite han desatado a nivel central, dejando de lado las dinámicas integradoras y de dependencia mutua que se dan entre las entidades subestatales en la zona de frontera.

¹ Antes de comenzar este capítulo es necesario señalar claramente qué se entenderá por frontera y qué por límite, ya que ambos desempeñan papeles claves, pero a la vez distintos en la relación entre Argentina y Chile. La confusión se debe a que no hay un consenso generalizado respecto a sus definiciones, las cuales varían dependiendo la disciplina desde la cual se analice el fenómeno (Arriaga-Rodríguez, 2012). Si bien ambos términos se han usado indistintamente por ser “means of identifying, directly or indirectly, spaces to which given legal rules or regimes, such as State sovereignty, are to be applied” (Caflisch, 2010: 183), frontera y límite representan conceptos distintos y su uso como sinónimos puede provocar complicaciones.

Se seguirá un criterio más cercano a la historia y las relaciones internacionales que al mundo jurídico. Ello permitirá hablar del límite como la “línea convencional que separa la jurisdicción de dos Estados vecinos, buscando una función protectora de la soberanía del Estado” (Bottino Bernardi, 2009: 2). Dicha línea podrá ser de origen geodésico (que sigue un paralelo o un meridiano), geográfico (que sigue el curso de un accidente natural) o convencional (establecida de acuerdo a criterios acordados), pero siempre será una línea específica que separa dos Estados —o un Estado y el mar— y es sobre la que versan los diferendos legales de delimitación del territorio. A ello se agrega que el límite es materia de competencia exclusiva del gobierno central. La definición de frontera, por su parte, resulta más compleja, ya que en ella se entrecruzan las nociones de linealidad —donde se la equipara jurídicamente al límite— y de zonalidad —una acepción más bien social y económica—. En el presente estudio se entenderá frontera como “un espacio de actuación compartida, escenario de una densa trama de relaciones económicas, sociales y culturales” (Oliveros, 2002: 3). Se trata entonces de una zona de interacción, de la cual participan agentes a ambos lados del límite y que involucra a los gobiernos no centrales. Mientras el límite es una competencia exclusiva del Estado, en la frontera las competencias son compartidas (Oddone y Rodríguez Vázquez, 2014).

A lo largo del presente capítulo se presentará un recorrido por el rol que el límite, la frontera y sus componentes subestatales han tenido en la relación entre Argentina y Chile. Esto no solo servirá de marco de referencia histórica para el desenvolvimiento del tema central del análisis, también dará luces sobre las dinámicas diferentes que se dieron y aún se dan en las relaciones entre los gobiernos nacionales y los no centrales. Quedará en evidencia que mientras los primeros afectan a los segundos, no los determinan. Estas dos corrientes no siempre corren en paralelo y cuando no han podido influenciarse, han chocado y presentado indicios y antecedentes de actividades paradiplomáticas, en especial en Cuyo.²

FIGURA 1: Mapa político de Argentina y Chile



El análisis será dividido por grandes períodos históricos, siguiendo en principio la línea temporal propuesta por Lacoste (1999)⁴ pero prolongándola luego con trabajos

² Zona tradicionalmente conformada por las provincias argentinas de Mendoza, San Juan y San Luis.

³ Elaboración propia. Mapa a fines únicamente ilustrativos.

⁴ Durante el presente capítulo se hará gran uso del material académico producido por Pablo Lacoste. Ello debido a que el autor es el mayor especialista en la relación transfronteriza entre Argentina y Chile, habiendo sido parte de un proyecto que tenía como objetivo superar las visiones distorsionadas en la historiografía a ambos lados de la Cordillera. Para ello, Lacoste, que era profesor titular de la Universidad Nacional de Cuyo en Argentina e investigador del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET), se instaló en Chile y realizó una tesis doctoral en la Universidad de Santiago, dirigida por Joaquín Fermandois, profesor titular de la Pontificia Universidad Católica de Chile. Su investigación resultó en la publicación del libro *La imagen del otro en las relaciones de la Argentina y Chile*, así

como el de Maira (2010), conformándose así cuatro grandes períodos históricos. Una primera etapa de relaciones generalmente buenas va desde los inicios de la lucha por la independencia en 1810 hasta la caída del gobierno de Juan Domingo Perón (1946-1955) en Argentina en 1955. El segundo período se debatirá entre la integración y el conflicto, tanto a nivel central como subestatal, concluyendo con la derrota argentina en la Guerra de Malvinas en 1982. El tercer período será de buenas relaciones, impulsadas en gran medida por el retorno de la democracia y llegará hasta la crisis que Argentina enfrentó en 2001. Finalmente, durante el cuarto período se produce un enfriamiento de las relaciones a nivel central, al tiempo que el nivel subestatal cobra un renovado impulso, siendo su mayor expresión en el Tratado de Maipú de Integración y Cooperación, de 2009.

Si bien el ámbito del análisis se focaliza en los fenómenos ocurridos en el último de los períodos, sus acontecimientos no pueden ser entendidos cabalmente sin contextualizarlos en la historia —y el relato que se ha hecho de ella— entre Argentina y Chile. La frontera ha sido una zona especial, de la cual normalmente se toma solo el componente limítrofe. Pero a partir de mediados de la década de los ochenta, se comenzó a prestar más atención al desarrollo subestatal y con ello al de la zona fronteriza (Bandieri, 2005b), permitiendo observar cómo las motivaciones paradiplomáticas han estado presentes en buena parte de la historia bilateral.

2.1 Un siglo y medio de buenas relaciones, 1810-1955

Para mediados del siglo XX el presidente argentino Juan Domingo Perón, en una visita a Chile, decía que “[e]l error que se imputa a San Martín y O’Higgins es el de no haber sellado en 1817 la unión total entre Chile y Argentina” (Flores, 2011: 34). No obstante las buenas intenciones que pudiese haber detrás de dichas palabras, las mismas ocultaban parte la historia de los dos Estados. Luego de su independencia, tanto la república heredera de la Capitanía General de Chile como la heredera de parte del Virreinato del Río de la Plata siguieron sus caminos por sendas distintas. Se diferenciaron desde los primeros años y atravesando diversos períodos de acercamiento y distanciamiento que, si bien se dieron en un clima general de buenas relaciones, marcaron instancias muy distintas en el rol que le tocó jugar al límite y a los pueblos fronterizos.

Dentro de esos primeros ciento cincuenta años se destacan tres grandes períodos, que si bien tienen momentos de solapamiento, dan muestra de los cambios de orientación y tono que se produjeron entre las elites de ambos Estados. En un primer momento la zona fronteriza estuvo desatendida y no existió mayor interés por la delimitación entre Argentina y Chile. Las primeras dos décadas de vida independiente los encontraron

como más de quince trabajos académicos especializados y que serán de gran relevancia en el presente capítulo.

absortos en sus problemas internos, a las que siguieron cuatro décadas donde las relaciones aumentaron y se comenzó a plantear la cuestión limítrofe, pero aún en un distendido clima en que la altura de los Andes y el espacio tapón aborigen de la Patagonia evitaban el conflicto.⁵ El segundo período parte con las expansiones nacionales hacia el sur y el surgimiento de los contactos fronterizos. Es el momento fundacional de las tesis respecto a los territorios que pertenecían a cada Estado, lo que llevó a picos de tensión, pero que fueron resueltos mediante el Tratado de Paz y Amistad de 1881 y los Pactos de Mayo de 1902. Finalmente, durante el tercer período la frontera se convirtió en un gran foco de integración. Durante esta fase se dieron planes en infraestructura e intercambios culturales, lo cual llevó inclusive en más de una oportunidad a proponer la unión aduanera.

Es precisamente en los últimos dos períodos donde comenzó a hacerse más patente la dualidad de la relación. Las provincias de Cuyo —en especial Mendoza y San Juan— contradecirán la política argentina en más de una oportunidad, demostrando las diferencias en apreciación de la frontera entre el distante gobierno nacional con sede en Buenos Aires y los gobiernos no centrales de la zona. Esto servirá de ante telón para el desarrollo de las actividades subestatales que luego potenciará dicha región con sus contrapartes chilenas.

2.1.1 Baja relevancia del tema limítrofe, 1810-1866

La vida de estos dos jóvenes Estados no comenzó en paz. Ambos debieron afirmar su derecho a autogobernarse y luego a ser independientes, por ello tenían un interés compartido que era la lucha contra la dominación realista. En ella se enmarcó el cruce de los Andes de 1817, el cual no se trató de una acción unilateral, fue un esfuerzo mancomunado para lograr un objetivo común, para el cual se formaron ejércitos conjuntos (Lacoste, 1999). Por ello las relaciones comenzaron rápidamente y mucho antes del cruce de los Andes, se observa por ejemplo que Chile firmó el primer tratado de su historia con Argentina el 23 de octubre de 1812 (González Pizarro, 2005).

Asimismo, si bien José de San Martín debía responder a las órdenes que emanaban de Buenos Aires —lo cual chocó con sus ideas y le ocasionó conflictos en más de una oportunidad (Pigna, 2014)— esto no hacía que las lealtades de la tropa fuesen completamente hacia la bandera celeste y blanca. En el Ejército de los Andes se encontraban hombres provenientes de diversas regiones, no todas ellas herederas del

⁵ El mundo aborigen en la zona sur del actual territorio argentino y chileno, ejercía la función de un espacio tapón. En dicha área, el control efectivo era ejercido por los aborígenes, evitando así el enfrentamiento directo de los nuevos Estados. Esto se mantendrá hasta la década de 1870 (Lacoste, 1999).

Virreinato del Río de la Plata, lo que hacía que el espíritu que acompañaba a la tropa no se detuviese a observar los límites jurisdiccionales.⁶

Luego de la batalla de Maipú —en abril de 1818—, dos situaciones se conjugaron para dar fuerza a la idea de unificación a ambos lados de la Cordillera. Por un lado, José de San Martín y Bernardo O’Higgins habían luchado juntos para la liberación de Chile de los ejércitos realistas. Se esperaba entonces que el espíritu de hermandad condujese al nacimiento de una unidad política mayor; intención que pareció traslucirse en que Chile enviase rápidamente representantes a Argentina, inclusive antes de enviarlos al Reino Unido. En segundo lugar, lo anterior fue recogido por los representantes argentinos reunidos en el Congreso de Tucumán, que al momento de declarar la independencia el 9 de julio de 1816 lo hicieron bajo el nombre de Provincias Unidas de Sudamérica, a la espera que Chile se uniese a la entidad (Lacoste, 2001; 2005b). Finalmente, ello no ocurrió debido a la caída del gobierno de las Provincias Unidas en 1820, por lo que ambos Estados siguieron caminos separados, pero quedando en claro el origen mancomunado y el espíritu que los unía.

En esta primera etapa no existió disputa respecto al trazado del límite, lo cual se hizo patente en la tendencia a ratificar el principio de cordillera libre entre 1810 y 1828, intentando inclusive consolidarlo en el Tratado de 1826, aunque el mismo no logró ser ratificado. De acuerdo a este principio, el tránsito de personas y mercaderías a través de la Cordillera no era obstruido en ninguno de los dos lados. La idea fue incluso recogida por Diego Portales en su propuesta de una unión aduanera, pero que no logró concretarse (Lacoste, 1999; 2001; 2005b).

Es importante destacar que el principio de cordillera libre tampoco significaba un flujo de personas y bienes exorbitante. Durante estas décadas no había ríeles ni carreteras que cruzasen los Andes, todo debía hacerse a caballo o mula, por lo cual eran los arrieros y troperos los principales protagonistas del intercambio (Iribarren Avilés, 2012). Como se verá en el capítulo 4 (punto 4.2.2) los arrieros conocían de manera acabada los pasos cordilleranos debido a la ancestral práctica de la trashumancia, que tenía lugar en los valles inter cordilleranos. Existía también la posibilidad del viaje en barco, pero hasta la década de 1840 se hacía a vela, lo cual no solo era lento, pero también peligroso. No obstante, el espíritu del principio daba cuenta de la política exterior seguida por ambos Estados respecto a la zona de frontera y al límite. Asimismo, estos caminos cordilleranos —que ya

⁶ Antes de proseguir es importante señalar que la delimitación entre el Virreinato del Río de la Plata y la Capitanía General de Chile nunca fue trazada de manera acuciosa por España. Esto no quiere decir que no existiese una idea de por dónde pasaba el límite, pero a los fines de la metrópoli se trataba simplemente de la separación entre dos unidades administrativas dentro del mismo imperio. Lo anterior se constata en la reubicación de territorios como Cuyo, que se incluyeron originalmente en la Capitanía General de Chile pero que en 1776 se pusieron bajo la órbita del recientemente creado Virreinato del Río de la Plata (Trelles, 1865), sin que esto fuese motivo de disputa.

habían sido fundamentales en la época colonial, cuando Cuyo pertenecía a Chile— fueron mantenidos, ampliados y asegurados, primero por la necesidad de supervivencia política de los territorios cercanos y segundo por la vida económica, social y militar de los mismos (Martínez, 1969). Es decir que, si bien contribuían al mantenimiento de las relaciones entre ambos Estados, los principales interesados en la vinculación seguían siendo los gobiernos no centrales cercanos a la Cordillera.

Respecto al límite, la mayoría de la elite a ambos lados creía que éste se ubicaba en la Cordillera de los Andes (Lacoste, 2003b), pero sin mayores especificaciones. Durante la década de 1820 y hasta la de 1840 el límite no fue planteado como tal. Ambos países luchaban por consolidar su independencia y organización nacional, a sabiendas de que una de las cadenas montañosas más altas del mundo separaba la mayor parte de sus territorios. Prueba patente de esto son las constituciones de Chile (Bermejo, 1876), que desde 1822 —repiteándose en 1823, 1826, 1828 y 1833— establecían que

[e]l territorio de Chile comprende de Norte á (sic) Sur, desde el Cabo de Hornos hasta el des poblado de Atacama, y de Oriente á (sic) Poniente, desde las cordilleras de los Andes hasta el mar Pacífico con todas las islas adyacentes, incluso el Archipiélago de Chiloé, las de Juan Fernandez (sic), Mocha y Santa María. (Chile, 1824: 5)

Estos límites fueron reafirmados una vez lograda la independencia, cuando en 1844 Chile firmó un tratado con España por el cuál ésta le reconocía su nuevo estatus y territorio (Encina, 1959).⁷

Sobre la parte sur de los territorios —fundamental pero no exclusivamente la Patagonia— ninguno de los dos Estados tenía control efectivo, en parte debido a que España no se había interesado por lograrlo en los siglos anteriores (Lacoste, 2005b). La única preocupación era que la resistencia realista del sur de Chile se refugiaba en sus valles cordilleranos (Bandieri, 2005b). Más allá de ello la Patagonia no despertaba interés, debido a que la imagen que existía de ella era la de un espacio inhabitable, agresivo e improductivo; una “tierra maldita” (Bohoslavsky, 2009).

La década de 1830 trajo varios cambios en la relación bilateral, fortaleciendo al principio los lazos a nivel central. Las tensiones fronterizas eran bajas y por ello durante los primeros años de vida independiente los desprendimientos territoriales se sucedieron. Al colapsarse el Virreinato del Río de la Plata, Argentina no fue heredera de todas sus unidades constituyentes. Paraguay y Uruguay se independizaron —el primero en 1811 y el segundo en 1828— y las Misiones Orientales y Tarija fueron entregadas a Brasil —en 1819— y Bolivia —la cesión definitiva del territorio tuvo lugar en 1889, pero su anexión

⁷ Se ha de advertir que el presente capítulo no pretende ser un estudio jurídico del conflicto limítrofe entre Argentina y Chile. La mención a argumentos utilizados por ambas partes se hará conforme sean necesarios para el relato respecto al rol que la frontera y el límite cumplieron en la relación entre los dos países, pero sin emitir juicios respecto a su veracidad histórica o jurídica.

por parte de Bolivia comenzó en 1817— respectivamente (Scenna, 1981). En este momento histórico, inclusive Mendoza solicitó ser reincorporada a Chile en lugar de Argentina.⁸ No obstante, Chile se encontraba sumido en otros conflictos y no podía agregar uno con Argentina, por lo que la propuesta fue rechazada (Lacoste, 2005d). Más allá del difícil período de construcción estatal por el que se atravesaba, lo que quedaba en claro era la indeterminación de los límites.

Pocos años más tarde, en 1832 y durante el gobierno de Juan Manuel de Rosas (1829-1832), se presentó el primer plan para someter al aborigen y extender la frontera sur efectiva hasta el río Negro. Esto se hacía en coordinación con Chile, a los fines de enfrentar al nuevo enemigo común que significaban los pueblos originarios. Lo único que impidió el avance conjunto fue el estallido de la Guerra a Muerte⁹ del lado occidental de los Andes, que retrasó los planes chilenos (Hernández, 2003). De lo contrario la ofensiva hubiese significado un nuevo accionar conjunto, donde todavía el límite entre ambos Estados no representaba una cuestión de relevancia.

Sin embargo, al mismo tiempo que se intentaban dichas acciones coordinadas, comenzaban a surgir tensiones debido a que las políticas de Juan Manuel de Rosas produjeron el exilio de miembros de la elite intelectual, política y económica de Cuyo, quienes fueron recibidos por Chile (Tagle, 1902). Esto generó las primeras dinámicas distintas entre Buenos Aires y la zona de Cuyo, respecto a su relación con el país vecino. Chile no solo recibió a los exiliados con los brazos abiertos, sino que también los integró en la intelectualidad de la época e inclusive llegaron a desempeñar cargos políticos y fundar periódicos, lo cual entorpeció las relaciones bilaterales, pero sin llegar a puntos críticos. Se produjo el retiro de los embajadores, el distanciamiento en las relaciones y el cierre oficial de la Cordillera. No obstante, el cierre efectivo de la relación fronteriza estuvo lejos de producirse (Lacoste, 2005b), mostrando una vez más las diferencias entre las decisiones del gobierno central y las dinámicas en las zonas de frontera. En cualquier caso, lo anterior se dio debido a conflictos políticos de índole más bien personal y no debido a los límites, los cuales continuaban sin ser demarcados.

Respecto a la doble dinámica fronteriza, se ha de notar que durante el gobierno de Juan Manuel de Rosas no se firmó ningún tratado entre la Confederación Argentina y la República de Chile. No obstante, en 1835 Mendoza y San Juan lograron concretar un acuerdo comercial con el gobierno del país vecino, en clara oposición al Pacto Federal de

⁸ Como ya se mencionó en la nota 6, durante la época de la colonia y hasta 1776 Cuyo había estado bajo la órbita de la Capitanía General de Chile, es por ello que se habla de reincorporación.

⁹ Entre 1816 y 1832 se produjeron enfrentamientos armados en el sur de Chile, bautizados en 1868 por Benjamín Vicuña Mackenna como Guerra a Muerte. En ella los españoles realistas lograron el apoyo de la mayoría del pueblo mapuche, en su lucha contra la nueva república de Chile (Hernández, 2003).

1831. Antes que un conflicto entre Argentina y Chile, esta situación mantuvo una fricción constante entre las provincias cuyanas y Buenos Aires (Lacoste, 2001).

Ya en la década de 1840 la frontera comenzó a tomar mayor relevancia al aparecer los primeros conflictos limítrofes entre los dos países. Los diferendos surgieron con pocos años de separación y por primera vez se cuestionó el punto específico por el que pasaba el límite. Por un lado, en el sur se discutía la extensión de ambos países y la consecuente jurisdicción sobre el Estrecho de Magallanes. Por otro, en la zona central no había acuerdo de por qué sector de la Cordillera pasaba el límite, lo cual determinaría a quién correspondían los fértiles valles cordilleranos. Si bien algunos historiadores ven relación entre ambos hechos (véanse Encina, 1959; y Scenna, 1981; entre otros), lo cierto es que la misma resulta forzada tanto por la diferencia de lo que se encontraba en juego como por la naturaleza misma de las cuestiones. Si bien ambas se relacionaban con la zona de frontera, el Estrecho de Magallanes era un paso internacional invaluable para la época, en tanto que los valles cordilleranos importaban más local que nacionalmente, como se verá en el capítulo 4.

La cuestión del Estrecho de Magallanes surgió a instancias de una propuesta comercial del estadounidense George Mebon, quien deseaba establecer en la zona una compañía de remolcadores a vapor para facilitar el tránsito. Para ello solicitó autorización a Chile y que el país estableciese emplazamientos en la zona. A instancias de ello, en 1843 Chile instaló el Fuerte Bulnes, lo que generó preocupación en Buenos Aires. No obstante, eran tiempos complicados para la Confederación Argentina ya que se encontraba con graves problemas internos, por lo que dicho gobierno no hizo nada hasta 1847, año en que presentó una protesta formal. Chile respondió la protesta en 1848, pero igualmente en 1849 trasladó el Fuerte Bulnes a la colonia de Punta Arenas (Scenna, 1981).

En el intertanto, aparecieron los problemas en los valles cordilleranos a la altura de Cuyo. En 1846 el comandante argentino en San Rafael decidió enviar tropas para el cobro de impuesto a los ganaderos chilenos que durante las veranadas llevaban sus animales a pastar en la zona. Dicha acción generó incertidumbre respecto a si el límite pasaba por la divisoria de aguas continental o por las más altas cumbres (Orrego Luco, 1902a). Lo que se hizo patente en las referencias que se hicieron respecto a bajo qué jurisdicción se encontraba la zona. Para la historiografía chilena los valles pertenecían a Talca (véase Orrego Luco, 1902a), en tanto que para la argentina pertenecían a Mendoza (véase Irigoyen, 1881). La incertidumbre generó conflictos más locales que nacionales, en parte debido a que Chile no envió fuerzas para el resguardo de los ganaderos, lo que devino en que éstos se armaran autónomamente (Encina, 1959).¹⁰

¹⁰ Sobre esta actividad ancestral y su importancia como motivador paradiplomático se volverá en el capítulo 4 (apartado 4.2.2).

Luego de la caída de Juan Manuel de Rosas en 1852, desde Argentina se buscó nuevamente el acercamiento con Chile y la firma de un acuerdo que aplacase los ánimos. Como resultado se concretó en 1856 el Tratado de Paz, Amistad, Comercio y Navegación, en el que se abordó la cuestión limítrofe, aunque de manera muy limitada.¹¹ Lo que se acordó fue la utilización del *uti possidetis iuri* de 1810 para la delimitación y el arbitraje en los casos en que no hubiese acuerdo (artículo XXXIX). De esta forma, el tratado incluyó la noción —sin mencionar el término— de *uti possidetis* al afirmar que “[a]mbas partes contratantes reconocen como límites de sus respectivos territorios, los que poseían como tales al tiempo de separarse de la dominación española, el año 1810”. Esto dejaba dos cosas en claro, la primera era que ambos países se plegaban al *uti possidetis iure*, es decir que no había *res nullius* en el continente y que se mirarían los territorios que se poseían —a los que se tenían títulos— y no aquellos que se dominaban —que era la teoría impulsada desde Brasil—. En segundo término, el tratado hizo mención específica al año 1810 debido a que en la época se presentaban dos tesis: una afirmaba que se debía aplicar el *uti possidetis iure* de acuerdo a los límites de 1810 y otra lo proponía hacerlo respecto a los de 1824, fecha de la batalla de Ayacucho y del fin de la dominación española (Lacoste, 2003b). En definitiva, lo que Argentina y Chile pactaron fue que sus territorios serían aquellos que España les había otorgado en tanto capitán general y virreinato y que se encontrasen vigentes en 1810.

El tratado también impulsaba la libre navegación y circulación de bienes y personas entre los dos países. Se fortalecía así el principio de cordillera libre (Fortín de Iñones, 2011), lo cual estaba en perfecta sintonía con dos situaciones que corrieron casi en paralelo durante dichas décadas. La primera se trató de una tendencia a la asociación que partió en 1852 y duró hasta 1866 (Lacoste, 2005b). La segunda corriente fue el americanismo que invadió el pensamiento y obrar político entre 1861 y 1867, particularmente en Chile (Encina, 1959). Anecdóticamente, el fin de dicho movimiento coincidirá también con la decisión de Chile en 1866 de no renovar el tratado de 1856.¹² Sin embargo, en tanto que el tratado expiró a nivel nacional, en 1868 se volvió al principio de cordillera libre (Fortín de Iñones, 2011), marcando nuevamente la diferencia de ritmos entre la zona de frontera y las relaciones nacionales.

Para fines de la década de 1860, con las aisladas excepciones que se mencionaron respecto al Fuerte Bulnes —luego trasladado a Punta Arenas— y los valles cordilleranos,

¹¹ La versión digitalizada del documento original puede ser consultada en la Biblioteca Digital de Tratados del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto de Argentina: <http://tratados.cancilleria.gob.ar>.

¹² Según el artículo XI, el tratado tendría una validez de doce años prorrogables de manera automática. No obstante, el acuerdo podía ser denunciado por cualquiera de las partes contratantes. Chile decidió entonces pronunciarse en contra del tratado y el mismo expiró en 1868.

no existían cuestiones limítrofes importantes entre Argentina y Chile (Romero, Cohen, Privitello, Quintero y Sabato, 1999).

2.1.2 El proceso de delimitación, 1866-1902

Durante este período la relación bilateral se separó en tres grandes planos, dos de los cuales estuvieron influenciados por la zona fronteriza. El primero fue el distanciamiento a nivel nacional y el segundo la Revolución de los Colorados. El tercero —y más importante— se centró en el debate limítrofe, con especial énfasis en la Patagonia, pero manteniendo la incertidumbre respecto al trazado de la línea divisoria en la zona central de la Cordillera de los Andes.

A partir de mediados de la década de 1860, ambos países sentían consolidada su independencia y miraban cada vez más a Europa, buscando insertarse en el motor económico de occidente. Finalmente lo hicieron, reemplazando los antiguos lazos con España por nuevos compromisos comerciales con Reino Unido. La dinámica no varió sustancialmente, ya que la potencia europea demandaba productos primarios y devolvía a cambio manufacturas terminadas (Lacoste, 2003b), como lo hiciese España en los siglos anteriores. Pero más allá de los efectos económicos de dicha política de inserción internacional, la misma tuvo un fuerte impacto en la relación bilateral entre Argentina y Chile. La demanda británica exigía una matriz exportadora similar por parte de ambos, debido a lo cual no se generaba interés alguno por el intercambio de bienes entre los dos países, produciéndose un distanciamiento inicial que se consolidó al no renovarse el tratado de 1856. A nivel central entonces, se prestaba más atención a lo que pasaba en Europa que a lo que pudiese ocurrir al otro lado de la Cordillera de los Andes (Pacheco, 1894).

Dicho enfriamiento entre los gobiernos centrales no se debía entonces a una causa conflictiva sino a un desinterés. Distinto fue lo que ocurrió a nivel subestatal con la Revolución de los Colorados entre 1866 y 1867. Con ella se resaltó una vez más la diferencia entre la actitud del gobierno central y aquella de las provincias fronterizas, en especial las cuyanas. Dichos gobiernos se alzaron contra Buenos Aires y casi lograron poner a la mitad de la Confederación de su lado, recibiendo para ello apoyo —no siempre explícito— desde Chile.

La revolución se gestó a partir de una diferencia en cuanto a la relación con la antigua metrópoli. Los países de América Latina que se recuestan sobre el Pacífico experimentaron un fuerte sentimiento americanista debido a la guerra contra España, lo que se materializó en la realización de un Congreso Americano (1864-1865). Sin embargo, los Estados del Atlántico estaban en la postura opuesta y se aproximaron a la antigua potencia colonial. Estos países aseguraron el aprovisionamiento de España en su guerra

en el Pacífico e inclusive empuñaron las armas contra Paraguay en la Guerra de la Triple Alianza.

En este marco estalló la Revolución de los Colorados en Mendoza, originada por un descontento salarial de la policía, a la que rápidamente se sumaron los hombres que habían sido reclutados para la guerra contra Paraguay, pero que se negaban a pelear contra dicho país. El movimiento logró tal respaldo que el gobernador mendocino debió abandonar su cargo, momento en que los exiliados argentinos en Chile comenzaron rápidamente a movilizarse. El gobierno federal mandó tropas para la represalia, pero los cuyanos lograron prevalecer y se aseguró el control también sobre San Juan y San Luís. A lo anterior se sumó el ingreso de una fuerza comandada por Felipe Varela y aprovisionada en Chile con armas y proclamas americanistas, logrando sublevar a criollos y tomar La Rioja. Cuatro provincias estaban ya en manos de rebeldes y Córdoba y Catamarca en camino. El rol que Chile jugó de forma no oficial en el levantamiento fue decisivo, a las fuerzas que ingresaron desde Chile se le sumaron los artículos que Juan Bautista Alberdi escribió en *El Mercurio de Valparaíso* contra la política exterior argentina de la época. Finalmente, el gobierno nacional logró sofocar la revuelta, pero si bien el gobierno de Buenos Aires daba por supuesto el apoyo directo del gobierno chileno, no había pruebas de ello. Aun así, la prensa nacional cargó xenófobamente contra el país vecino poniendo en marcha una ola de agresiones contra chilenos radicados en Argentina (Lacoste, 1996). La frontera en este caso había borrado una vez más el límite, en oposición al gobierno central de Argentina.

Por otro lado, la preocupación por los conflictos en el sector norte de Argentina y Chile se originaba en sus comprobadas riquezas, lo cual contrastaba con la Patagonia y era la razón por la cual ésta no había interesado a ninguno de los dos Estados hasta principios de la década de 1860. La impresión de ambos países era que no valía la pena el esfuerzo de ocupar la zona sur. Ello dio cabida a la toma de las islas Malvinas por parte de Reino Unido en 1833 y la proclamación de Orélie Antoine de Tounens como rey de la Patagonia en 1860. Estos acontecimientos despertaron en las elites a ambos lados de la Cordillera la percepción de que debían llenar el vacío, antes de que otros lo hiciesen. En dicha necesidad es que se enmarca, por ejemplo, la invitación argentina a la comunidad galesa para entrar por las aguas del Golfo Nuevo e instalarse a orillas del río Chubut en 1865, tratando de transformar la imagen de la Patagonia para presentarla ahora como la “tierra prometida”, un desierto redimible (Bohoslavsky, 2009).¹³

¹³ No se ahondará aquí en los pormenores de la instalación de la colonia galesa, por escapar ello a los fines del análisis. Sí resulta oportuno destacar que la misma se realizaba en un territorio inhóspito y con grandes problemas en la provisión de agua potable, algo que ya había constatado la expedición de Juan de la Piedra, quien fundase el Fuerte San José en la Península Valdés a fines del siglo XVIII (Alvarez y Gueli, 2015).

Las mencionadas amenazas externas de ocupación del territorio de la Patagonia se sumaron a una nueva corriente de pensamiento que revalorizaba la región. En Chile esto partió con los trabajos de Luis de la Cruz, ampliamente difundidos a partir de 1835, y los escritos que Vicente Pérez Rosales publicase desde Hamburgo en 1857 (Encina, 1959). Del lado argentino, el principal promotor de la Patagonia fue el perito Francisco Pascasio Moreno, quien publicase sus estudios en 1878 cuando la disputa limítrofe estaba en su punto más álgido (Perry, 1980).

Se comenzaron entonces a tomar medidas a ambos lados de la cordillera. Las pretensiones británicas y francesas, sumadas al establecimiento chileno del Fuerte Bulnes y los avances argentinos sobre los valles cordilleranos habían dado cuenta, a ambos Estados, de la necesidad de contar con títulos fuertes sobre dichas regiones. Debido a ello se generó un interés histórico y jurídico sobre la línea limítrofe, que dio paso a un rico debate.

Fundado el Fuerte Bulnes, dos razones habían evitado que Juan Manuel de Rosas presente un reclamo de manera inmediata. La primera fueron los conflictos internos, los cuales eran más importantes que el confín sur del continente. No obstante, la segunda razón fue que el mandatario solicitó un estudio detallado para saber exactamente por dónde pasaba el límite. Para ello Juan Manuel de Rosas le encargó a Pedro de Angelis la defensa de los derechos argentinos sobre el Estrecho de Magallanes, lo cual éste hizo en una publicación de 1852 (Scenna, 1981). Del lado chileno, el gobierno contrató a Miguel Luis Amunátegui, quien en 1853 respondió al estudio de Angelis presentando la posición de Chile. Esto fue nuevamente contestado del lado argentino por Dalmacio Vélez Sarsfield, también en 1853 (Irigoyen, 1881), a lo que Amunátegui respondió en 1855 (González Madariaga, 1970).¹⁴

El debate fue un ir y venir de cédulas reales y demás documentos españoles, pero lo que se resalta a los fines del presente análisis es que es recién en ésta instancia que el límite se vuelve relevante. En especial porque la línea propuesta por Amunátegui no seguía la Cordillera de los Andes hasta el Cabo de Hornos, en su lugar tomaba el río Negro como límite sur de Argentina —y norte de Chile— estableciendo a la Patagonia Oriental como territorio chileno (Orrego Luco, 1902a).

Hasta este punto, el debate era más bien de corte académico y como se viese, en 1856 se firmó el Tratado de Paz, Amistad, Comercio y Navegación, que calmó un poco los ánimos. El debate diplomático respecto de los límites se volvió a instalar fuerte y definitivamente a partir de 1876 debido al incidente del *Jeanne Amelie*, lo cual se reforzó en 1878 con el incidente del *Devonshire*. El primero se trató de una embarcación francesa

¹⁴ Si bien en dicho momento histórico se negocia el tratado a firmarse en 1856, el debate continuó e incluso diez años más tarde se presentaban nuevas respuestas desde Argentina, esta vez de la mano de Manuel Trelles (1865).

que recolectaba guano en las costas de la Patagonia Oriental, bajo licencia expedida por el gobierno argentino. Una patrulla chilena apresó la embarcación, por estar realizando actividades en una zona que consideraban bajo su jurisdicción. La tripulación del *Jeanne Amelie* fue apresada y encarcelada en Punta Arenas, al tiempo que la embarcación se hundió mientras era remolcada. Argentina protestó y reclamó un resarcimiento, a lo que Chile se negó aduciendo que el límite sur de Argentina era el río Santa Cruz, por lo que la embarcación estaba operando en aguas chilenas. Este incidente no pasó a mayores, en parte debido a que el presidente argentino Nicolás Avellaneda (1874-1880) no deseaba ni estaba en capacidades de iniciar una guerra.

Dos años más tarde sucedió un incidente similar. La embarcación *Devonshire*, de bandera estadounidense, operaba en aguas de la Patagonia Oriental bajo licencia argentina, cuando fue capturada por Chile. Esto hizo estallar a la prensa argentina y la guerra parecía inevitable (Scenna, 1981). Se procedió a la movilización de las flotas, pero al mismo tiempo se buscó perseguir también los caminos diplomáticos, los cuales condujeron a la firma del acuerdo Fierro-Sarratea que buscaba evitar la confrontación. Finalmente, la tensión entre Argentina y Chile disminuyó, debido a que la segunda entró en la Guerra del Pacífico contra Bolivia y Perú (Orrego Luco, 1902a), permitiéndole a la primera tomar control de los territorios sur.

Con Chile ocupado en su enfrentamiento bélico con los países del norte, entre 1878 y 1879 el Congreso de Argentina autorizó a Julio Argentino Roca el presupuesto para que su plan de cinco columnas partiera hacia río Negro, dando inicio a la Campaña del Desierto que extendería el límite sur efectivo de Argentina. Debido a que durante la década de 1870 Chile también había comenzado a avanzar sobre el territorio sur (Hernández, 2003) —en lo que se denominó la Pacificación de la Araucanía— los movimientos a ambos lados de los Andes transformaron el debate limítrofe en un constante roce fronterizo, ya que a medida que se ganaba control sobre el territorio los contactos se multiplicaban.¹⁵

La década de 1880 presentó grandes acontecimientos en la relación bilateral y en el rol que la frontera y el límite cumplían. Ya a principios de la misma, Argentina se percató de que Chile iba a emerger victorioso de la Guerra del Pacífico y con sus fuerzas armadas fortalecidas. Ante dicha situación, el gobierno argentino decidió que era necesaria la compra de nuevo armamento, en especial naval, para estar a la altura de la circunstancia. Chile, por su parte, también entró en la tendencia mundial a la paz armada y lo mismo hizo Brasil, desencadenándose una carrera armamentística regional. Para fines del siglo

¹⁵ A los procesos de ocupación forzosa de los territorios patagónicos, a razón del desplazamiento o aniquilamiento de su población, se les otorgaron los tristemente célebres nombres de Campaña del Desierto y Pacificación de la Araucanía. Es necesario indicar que dichas denominaciones son aquí empleadas debido a su amplia difusión y no a que se las considere correctas etimológicamente.

XIX tanto Argentina como Chile contaban con formidables flotas de guerra, las cuales los ubicaban entre las diez potencias mundiales, ocasionándoles enormes gastos para ambos (Garay, 2012).

Las tensiones aumentaban y se centraban en el conflicto limítrofe. Esto se dio en un período histórico donde dos corrientes se solaparon. Por un lado, el ciclo de guerras al interior de América Latina, que había comenzado en 1825 y llegaría hasta 1881. Por otro, un ciclo de arbitrajes que comenzó en 1878 y tendrá su fin en 1932 (Lacoste, 2002c). La carrera armamentística entre Argentina y Chile se desarrolló justo en el medio y los países debieron decidir qué camino tomar.

En principio se optó por la paz y se firmó el Tratado de Límites de 1881,¹⁶ pero si bien esto sentó las bases para la demarcación no eliminó las tensiones, lo que se plasmó en la necesidad de protocolos adicionales para la interpretación del Tratado (Varela, 1898). La demarcación no era sencilla por distintos motivos. En primer lugar, había un desacuerdo entre los peritos respecto a la letra del tratado. El artículo primero del mismo indicaba que el límite serían “las cumbres más elevadas de dicha Cordillera que dividan las aguas y pasará por entre las vertientes que se desprenden a un lado y otro”. Los peritos que se sucedieron del lado argentino —Octavio Pico, Valentín Virasoro, Quirno Costa y Francisco Moreno— sostuvieron que el límite debía pasar por las más altas cumbres, en tanto que el perito chileno —Diego Barros Arana— sostuvo la divisoria continental de aguas (Dugini de Cándido, 1997). La segunda gran dificultad para la delimitación era el desconocimiento que se tenía de la cordillera en sí (Ygobone, 1971).

Como agravante a dicha situación, en 1899 comenzó el conflicto por la Puna de Atacama. El territorio fue cedido por Bolivia a Argentina en 1895, de acuerdo al protocolo de 1893. No obstante, para dicha fecha Chile ejercía control sobre el espacio como garantía de pago de los costos de la Guerra del Pacífico (Varela, 1898). La cesión de la Puna fue considerada en Chile como una ofensa grave, se veía que una Bolivia sin títulos había entregado un territorio chileno a una Argentina que lo había aceptado, a pesar de las irregularidades (Orrego Luco, 1902a). La demarcación en Atacama generó la ruptura definitiva entre los peritos Moreno y Barros Arana (Ygobone, 1971), colocando a la guerra nuevamente como posibilidad.

Sin embargo, el fin del siglo XIX trajo aparejados grandes cambios y tranquilidad en la zona fronteriza entre Argentina y Chile. Durante 1898 los peritos lograron finalmente ponerse de acuerdo en más de trescientos hitos, los cuales demarcaban el trazado principal del límite (Ygobone, 1971). Los restantes fueron sometidos a arbitraje de Reino

¹⁶ La versión digitalizada del documento original puede ser consultada en la Biblioteca Digital de Tratados del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto de Argentina: <http://tratados.cancilleria.gob.ar>.

Unido, emitiéndose en 1902 el laudo y siendo el mismo árbitro el encargado de la demarcación en terreno.

Para que esto fuese posible, durante 1899 se dieron dos hechos fundamentales. El primero fue el Abrazo del Estrecho entre el presidente argentino Julio Argentino Roca (1898-1904) y el chileno Federico Errázuriz (1886-1901). Ambos viajaron por mar hasta la ciudad de Punta Arenas, donde se celebraron una serie de reuniones bilaterales, distendiendo el clima beligerante y calmando los ánimos a ambos lados de la Cordillera (Pozo Ruiz, 1999). El segundo acontecimiento fue la solución pacífica del conflicto por la Puna de Atacama, a través de una comisión compuesta por un delegado de Argentina, uno de Chile y el Ministro Plenipotenciario de Estados Unidos en Argentina, William I. Buchanan (Lagos Carmona, 1980).

Gracias a lo anterior, el inicio del siglo XX no solo encontró a Argentina y Chile con prácticamente toda su línea limítrofe resuelta. Dichos Estados también fueron protagonistas de un hecho inédito en la historia mundial. Los Pactos de Mayo firmados en 1902 consistían de tres documentos, de los cuales el más difundido es el Tratado General de Arbitraje, pero también se firmó un Convenio de Limitación de Armamentos Navales, el primero de su tipo en el mundo.¹⁷ Pocos años atrás el Zar Nicolás II había propuesto algo similar en Europa a fin de evitar la contienda bélica que se avecinaba, pero mientras allí no se logró la adhesión de las grandes potencias, dos de las flotas navales más grandes de esos tiempos —la argentina y la chilena— sí decidieron, en pleno uso de su soberanía, dar un paso decisivo en pos de la paz y limitar voluntariamente sus flotas (Lacoste, 2002a).

El período de delimitación entre 1866 y 1902 también presenta la doble dinámica entre la relación a nivel nacional y a nivel fronterizo. En tanto que el límite ocupó un rol cada vez más central a nivel bilateral y generó una escalada de conflicto que estuvo cerca de desembocar en una guerra, las relaciones en las fronteras continuaron sus cursos. En 1872 se aprobó la ley que dio inicio a la construcción del Ferrocarril Trasandino Central, que unió Mendoza con Los Andes, impulsando los vínculos fronterizos (Lacoste, 2013). Estas relaciones no se dieron únicamente en la frontera norte, para 1890 Punta Arenas servía como metrópoli para el comercio y la economía del sur patagónico, a ambos lados de los Andes (Harambour Ross, 2010). Asimismo, la convivencia entre argentinos y chilenos en la frontera también se hacía patente en la zona de Neuquén, donde en 1895 vivían más chilenos que argentinos al oriente de la Cordillera (Solberg, 1970).

¹⁷ Las versiones digitalizadas de los documentos originales pueden ser consultadas en la Biblioteca Digital de Tratados del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto de Argentina: <http://tratados.cancilleria.gob.ar>.

2.1.3 Buenas relaciones e integración, 1902-1955

El Abrazo del Estrecho de 1899 entre Julio Argentino Roca y Federico Errázuriz no limitó sus repercusiones geográficamente a Punta Arenas ni políticamente a los Pactos de Mayo. Dicho acontecimiento marcó un cambio en el sentido de la relación bilateral, al cual luego se sumó la solución del conflicto por la Puna de Atacama y el laudo arbitral de 1902 respecto al límite entre los dos países. Estos hitos son la bisagra en el cierre del siglo XIX, el cual estuvo acompañado por un nuevo aire en las relaciones entre Argentina y Chile.

La materialización más imponente del nuevo espíritu imperante, fue el emplazamiento en 1904 del monumento al Cristo Redentor, una solemne figura que corona el paso entre Argentina y Chile y que se ubica en el límite entre ambas (Ygobone, 1971). La estatua fue inaugurada en un acto lleno de simbolismos y emplazada sobre una plataforma a cuyos pies se inscribió la célebre frase: “Se desplomarán primero estas montañas, antes que argentinos y chilenos rompan la paz jurada a los pies del Cristo Redentor” (Lacoste, 2005b).

Las relaciones comerciales también se fortalecieron, en especial a partir de la Huelga de la Carne de 1905 en Chile.¹⁸ Los dirigentes del Movimiento Obrero y del Partido Democrático chileno venían reclamando desde 1888 acceso a mayores y mejores cantidades de carne a un precio menor. En particular se pedía la eliminación del arancel a la carne argentina, lo cual favorecería el acceso de los sectores populares a dicho alimento. Durante el siglo anterior la carne argentina había entrado a Chile libre de impuestos, pero en medio de las tensiones previas al Abrazo del Estrecho, se había sancionado la ley de 1897 que gravaba dicho producto (Lacoste, 2013). Después de los Pactos de Mayo la relación bilateral cambió y la situación interna en Chile resultó funcional a las negociaciones que se condujeron con Argentina entre 1905 y 1910, en las cuales se buscó la firma de un tratado de libre comercio. Sin embargo el acuerdo no prosperó, en parte debido a que en ambos países existían sectores de la sociedad que no estaban a favor de la medida. En Chile los productores de carne agrupados en la Sociedad Nacional de Agricultura, no quería el ingreso de productos que compitiesen con los propios (Fortin de Iñones, 2011) y realizaron una fuerte presión, no solo para levantar leyes aduaneras en Chile, pero también en contra de cualquier iniciativa de tratado de libre comercio.

En paralelo se había reactivado la construcción del Ferrocarril Trasandino Central (FTC), el cual entró en funcionamiento en 1910, pero sus tarifas desataron un nuevo debate entre la zona fronteriza y el nivel nacional. El FTC se conectaba en Mendoza con el F.C. Pacífico, que unía dicha ciudad con Buenos Aires, reduciendo así el viaje desde la

¹⁸ Esta fue la principal pero no la única manifestación del sentimiento popular al que se hace referencia. Entre las restantes se destacan la Huelga Portuaria de Valparaíso en 1903, la Huelga General de Antofagasta en 1906 y la Huelga Grande de Tarapacá en 1907.

capital de Argentina hasta la de Chile de un mes a caballo o 13 días en barco a 36 horas en tren. Con ello se esperaba un claro incremento en el comercio bilateral y el intercambio cultural y social. No obstante, las altas tarifas que la compañía *Buenos Aires and Pacific Railway* —propietaria y responsable por el servicio de ambos ferrocarriles— exigió, mermaron el interés por dicha ruta. Si bien no hay una explicación histórica clara respecto a la razón por la cual la compañía decidió subir tanto las tarifas, Lacoste (2013) concluye que lo más probable es que haya sido el resultado del lobby que el sector vitivinícola cuyano impulsó desde Argentina para impedir la entrada de vinos chilenos.¹⁹ Ello haría nuevamente patente la doble dinámica existente con Chile respecto de los niveles nacionales y fronterizos.

El FTC igualmente siguió funcionando. Si bien se vio frenado en lo económico, fue un actor social y político de gran relevancia y cumplió un rol protagónico en un acontecimiento histórico por partida doble que se llevó a cabo en 1910. Dicho año, y por primera vez, un presidente chileno visitó Buenos Aires —el 25 de mayo— para la conmemoración del centenario de la independencia de Argentina. A su vez, esto fue correspondido en igual forma y excepcionalidad el 18 de septiembre por el presidente argentino. El FTC continuó operando y si bien la Línea Aérea Nacional de Chile (LAN) y Aerolíneas Argentinas recién surgieron en 1946 y 1947 respectivamente, a partir de 1918 también comenzaron a operar servicios aeronáuticos que cruzaban la Cordillera (Lacoste, 2003b; 2005b).

La década del veinte complementó los lazos nacionales de amistad con un descenso del militarismo en la región, lo cual se plasmó claramente en cómo se manejó el incidente del 6 de julio de 1927 en Alpatagal. En otro momento histórico esta tragedia hubiese desatado sentimientos xenófobos y tensiones nacionales, pero por el contrario la instancia pareció haber servido para estrechar los lazos. A fin de asistir a un acto junto a otras escuelas similares de la región, por la inauguración del monumento a Bernardo Mitre el 9 de julio, los cadetes de la escuela militar chilena Libertador Bernardo O'Higgins partieron en el FTC a Mendoza para luego dirigirse a Buenos Aires. Una vez del lado argentino la formación se aproximó a la estación Alpatagal, pero el auxiliar de servicio cometió un error gravísimo y en clara violación del reglamento, al dar luz verde tanto al tren de los cadetes provenientes de Chile como a uno de pasajeros que iba en dirección contraria, creyendo que los ferrocarriles se desviarían a tiempo. Las formaciones colisionaron de frente, la proveniente de Buenos Aires sufrió menos daños debido a que era más nueva y pesada, pero el tren de los cadetes perdió la locomotora, el vagón jaula de los caballos y los nueve vagones que le seguían, del fuego solo se salvaron seis coches. Murieron 12

¹⁹ El conflicto desatado por la posible importación de vinos chilenos derivó en debates legislativos y en revelaciones respecto al mercado argentino de vinos que exceden el objeto del presente capítulo. Para mayor información al respecto véase Lacoste (2013).

militares chilenos y 48 quedaron heridos, además del personal ferroviario. Lo sorprendente es que 116 de los cadetes chilenos continuaron el viaje a Buenos Aires, donde en Retiro el pueblo argentino los recibió fraternalmente, lo que se repitió también el 9 de Julio en el acto de inauguración del monumento (Delgado, 2013). No solo Argentina respondió con la sensibilidad debida e inclusive renombró la estación Alpatocal como Cadetes de Chile, pero Chile tampoco tomó ofensa en el asunto que más cantidad de vidas se ha cobrado en la historia bilateral.

Con la Primera Guerra Mundial se fue perfilando un proceso que cobró mayor impulso en la década del treinta con la Gran Depresión en Estados Unidos y que se consolidó con la Segunda Guerra Mundial. El modelo agroexportador que había primado en la región dio paso al modelo de Industrialización por Sustitución de Importaciones (ISI). Con dicho cambio de política —no siempre reflejado en la práctica— se impulsó la integración física (Lacoste, 1999), lo cual hizo que este período fuese de asociación diplomática y desarticulación fronteriza.

Entre 1930 y 1955 las cuestiones limítrofes volvieron a ser miradas, pero no ya como problemas, ahora se trataba de obstáculos para la integración y por ello fueron abordados de manera diversa. En 1941 se conformó la Comisión Mixta de Límites, órgano bilateral que se encargará de la labor técnica de reponer hitos caídos, colocar los intermedios y determinar las coordenadas geográficas de los existentes. En dicho proceso, algunos territorios podían cambiar de jurisdicción, pero como todo se realizaba en un clima de cooperación y confianza, el país afectado se comprometía a desocupar los territorios en seis meses. Si existía desacuerdo en la nueva demarcación se podía recurrir a arbitraje, algo que no ocurrió hasta pasados veinticinco años (Ygobone, 1971).

El conflicto limítrofe había sido enterrado bajo la lápida de los Pactos de Mayo de 1902 y el interés por el tema había caído abruptamente a ambos lados de la Cordillera. Dos hechos destacan lo anterior, por un lado hay un gran contraste en la producción literaria y académica respecto al tema entre los últimos cincuenta años del siglo XIX y los primeros cincuenta del siglo XX. Por otro lado, hasta la década del sesenta los archivos británicos del laudo de 1902 no volvieron a ser revisados por ningún chileno (Valenzuela Lafourcade, 1999).²⁰

No obstante, en tanto que el límite perdió relevancia, la frontera no lo hizo y en la década del treinta fue protagonista de una breve guerra tarifaria. A razón de la Primera Guerra Mundial, Alemania implementó el salitre sintético para no depender del suministro chileno, desplazando dicho producto en el mercado europeo y afectando seriamente a un sector que ya se encontraba comprometido debido a su demora en la

²⁰ No se encontraron referencias respecto a si investigadores argentinos hicieron o no uso de los mismos.

innovación tecnológica. Cuando a lo anterior se sumó la Gran Depresión, la economía chilena sufrió un fuerte golpe, en especial las regiones de Antofagasta y Tarapacá. Lo anterior terminó por afectar el intercambio con el norte argentino ya que eventualmente el Estado chileno cedió frente a la presión de la Sociedad Nacional de Agricultura y aumentó los derechos de importación. Como consecuencia se desató un proceso de alza de barreras arancelarias entre ambos países. Sin embargo, como el mismo se dio bajo el nuevo espíritu de cooperación, la guerra tarifaria fue rápidamente resuelta a través del acuerdo de 1932, refrendado en el tratado comercial de 1933 y el protocolo adicional de 1938 (González Pizarro, 2005).

En 1934 la ruta del Ferrocarril Trasandino Central (FTC) sufrió un aluvión del lado argentino y quedó interrumpida por diez años, debido a que la empresa inglesa propietaria de la misma no tenía interés ni recursos para recuperar un tren que no daba ganancias. A ello se sumó que luego de la Gran Depresión, Estados Unidos desplazó económicamente a Reino Unido y comenzó a presionar por la utilización del automóvil en lugar del tren (Lacoste, Jaenisch, Boggia y Escudero, 2000). Dadas dichas condiciones, la única posible solución para rescatar al FTC era la estatización, la cual Chile solicitó al gobierno argentino y que se produjo en el nuevo espíritu de la época. Gracias a ello, en 1944 el FTC volvió a funcionar, procediéndose también a su electrificación parcial (Lacoste, 2013).

El renovado impulso a la integración física no se limitó a la zona central. En 1948 se concretó finalmente el Ferrocarril Trasandino del Norte, que unió Antofagasta con Salta. Pero dicha obra, proyectada desde 1906, se llevó a cabo no solo debido al espíritu de la época, mucho le debió a las organizaciones de las sociedades civiles a ambos lados de la Cordillera, las cuales buscaron con ahínco el complementarse desde 1920 y conformaron los Comité Pro-Construcción del Ferrocarril. Dichas organizaciones enfrentaron una vez más a las provincias fronterizas con la hegemonía de Buenos Aires y Santiago, logrando esta vez prevalecer en la consecución de la integración fronteriza (González Pizarro, 2005).

A partir de mediados de la década del treinta el impulso de los Estados Unidos hizo que el transporte automotor fuera cobrando cada vez mayor relevancia en las relaciones bilaterales. Esto, sumado a la dinámica imperante y los esfuerzos integracionistas, se afianzará en 1943 con el acuerdo Storni-Fernández, que estableció una jerarquización de doce pasos fronterizos para la realización de estudios y construcción de carreteras (Lacoste, 2003b).²¹

²¹ Es en este tratado en que se menciona por primera vez el camino internacional que conectaría San Juan con Ovalle, sobre el cual se profundizará en el capítulo 4. La versión digitalizada del documento original puede ser consultada en la Biblioteca Digital de Tratados del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto de Argentina: <http://tratados.cancilleria.gob.ar>.

El proceso de integración física y el interés por la complementación económica se vieron reflejados en los intentos de tratados de libre comercio entre 1943 y 1955. En un primer intento se propuso una unión aduanera, la cual firmaron Juan Domingo Perón y Gabriel González Videla (1946-1952) en 1946. El acuerdo nunca entró en vigor debido a que no fue ratificado por el Congreso de Chile. Esto fue solucionado a través del Convenio sobre Comercio Chileno-Argentino de 1952, el cual empezó a regir desde su firma. Igualmente importantes fueron los acuerdos firmados luego de que Carlos Ibáñez del Campo (1952-1958) asumiera como presidente de Chile y que dieron cabida a la propuesta de la Unión Económica Argentino-Chilena de 1953. El tratado sufrió en Argentina la misma suerte que el Justicialismo, al tiempo que en Chile la relación entre Carlos Ibáñez del Campo y Juan Domingo Perón despertó suspicacias aún en los círculos cercanos al presidente (González Pizarro, 2005).

Finalmente, este período no solo acercó las posturas nacionales y regionales, también dio a conocer a los pueblos entre sí, afianzando los intereses a ambos lados de la Cordillera y permitiendo un mayor diálogo. Lo anterior se debió en buena parte al rol que la prensa y la sociedad civil jugaron a partir de las competencias automovilísticas conocidas como los Grandes Premios Internacionales, que se llevaron a cabo entre 1935 y 1965. Ya desde principios del siglo XX los automóviles comenzaron a tener presencia en ambos países y se formaron el Automóvil Club Argentino y el Chileno, así como el *Touring Club Argentino*. Estas organizaciones comenzaron a ejercer presión para la construcción de más y mejores carreteras, para lo que primero debieron darse a conocer y legitimarse.

En Argentina la difusión del automóvil se buscó a través de carreras, siendo la primera en 1910 entre Buenos Aires y Córdoba. Los eventos resultaron exitosos y a partir de la década del treinta se buscó también organizar una competencia internacional. Aquí fue la geografía quien jugó el rol decisivo ya que Argentina estaba cortada de Brasil, Paraguay y Uruguay por ríos, al tiempo que el noroeste argentino aislaba a los grandes centros de población de Bolivia, se decidió entonces enfrentar la Cordillera. Los Andes fueron cruzados por el primer Gran Premio Internacional en 1935 y luego en 1936, 1939, 1940, 1947, 1948 y 1965. Estas instancias sirvieron no solo para estrechar los lazos entre los competidores y entre las ciudades por las que pasaba la ruta. La prensa jugó un rol fundamental, impulsando por un lado los ideales de confraternidad y dando por el otro a conocer al país vecino, se eliminaba así parte del todavía existente velo de misticismo e ignorancia respecto del otro (Lacoste, Jaenisch, Boggia y Escudero, 2000).

La primera mitad del siglo XX presentó un proceso interesante en la relación entre Argentina y Chile, que va inclusive más allá de la distensión armada y la poca o nula conflictividad. Luego de los Pactos de Mayo y del laudo arbitral de 1902 se perdió el interés por los límites y la línea divisoria pasó a ser una cuestión de poca relevancia, bajo

la esfera de una Comisión Mixta que no levantará el interés fervoroso de la opinión pública, inclusive existiendo desde 1915 diferencias respecto al Canal de Beagle. Lo contrario ocurrió con la zona de frontera, al volverse más intensas las relaciones entre ambos países, quienes se encontraban directamente en las faldas de la Cordillera cobraron relevancia y comenzaron a ejercer presión a nivel central, tanto a favor como en contra de la integración. Si bien en este período los intereses nacionales y de los gobiernos no centrales fueron similares, se aprecian algunos puntos en donde ya existían divergencias.

2.2 De la integración al conflicto, 1955-1983

Con la caída en 1955 del gobierno de Juan Domingo Perón a manos de los militares, se inició una época de incertidumbre política en Argentina. Esto produjo un doble juego que perduró durante tres quinquenios, enfrentando políticas de integración con reacciones xenófobas a los conflictos limítrofes que empezaron a sucederse. Con el afianzamiento de la tendencia a la pretorización del Estado, a través de la consolidación de la geopolítica y la doctrina de la seguridad nacional, se dio paso a un álgido período de distanciamiento entre Argentina y Chile. Durante esta fase se hicieron eco las nuevas historiografías nacionales, generando una imagen negativa del país vecino que permeó las relaciones fronterizas, en especial en las zonas con potenciales conflictos limítrofes como la Patagonia.

No obstante, cuando las relaciones estaban en su peor momento y la sombra de la guerra parecía cernirse nuevamente sobre la región. Argentina se decidió por tratar de recuperar las islas Malvinas, involucrándose en una contienda bélica con Reino Unido. Argentina emergió derrotada de dicha guerra y el régimen militar corrió el mismo destino. Con ello se abrió la posibilidad de retomar el acercamiento, pero la imagen negativa de la nueva historiografía perduró en el imaginario colectivo, especialmente en aquellas zonas de los países más alejadas de la frontera física y social.

2.2.1 Tensiones fronterizas y la lucha entre integración y xenofobia, 1955-1970

Después de que el golpe militar autoproclamado Revolución Libertadora derrocara a Juan Domingo Perón en septiembre de 1955, la inestabilidad reinó en la presidencia del Estado argentino durante los siguientes casi quince años. Entre 1955 y 1958 se sucedieron dos presidentes militares de facto, Eduardo Lonardi (1955) y Pedro Eugenio Aramburu (1955-1958), les siguió Arturo Frondizi (1958-1962) de la Unión Cívica Radical quien fuese electo con el Partido Justicialista proscrito. En 1962 se produjo un nuevo derrocamiento por parte de las fuerzas armadas, pero la Corte Suprema de Justicia se apresuró a nombrar a José María Guido, presidente del Senado, como sucesor. Guido

(1962-1963) convocó a elecciones en 1963, manteniendo la proscripción del Partido Justicialista, resultando electo Arturo Illia (1963-1966) de la Unión Cívica Radical. En 1966 se produjo un nuevo golpe militar, ahora autoproclamado Revolución Argentina, bajo cuyo gobierno se sucederán tres presidentes militares hasta 1973, Juan Carlos Onganía (1966-1970), Roberto Marcelo Levingston (1970-1971) y Alejandro Agustín Lanusse (1971-1973).²²

El devenir político en Argentina contrastaba fuertemente con el proceso que se llevaba a cabo en Chile, donde entre 1952 y 1970 gobernaron solo tres presidentes, todos electos y sucedidos de manera democrática.²³ Asimismo, esta inestabilidad al interior de Argentina era vista por Chile como la culpable de los problemas limítrofes, ya que se temían que los conflictos internos de Argentina —especialmente entre sus distintas fuerzas armadas— desembocasen en una agresión externa a fin de unificar las animosidades y de la que Chile sería objeto (Fermendois y León Hulaud, 2005).

Como se puede apreciar, el gobierno argentino atravesó un período de fuertes fluctuaciones, pero éste no solo afectó al nivel nacional, sino que también al provincial. Cuando para las elecciones de 1962 Arturo Frondizi permitió la participación de miembros del Partido Justicialista, los mismos ganaron en las principales provincias, incluyendo la de Buenos Aires. El triunfo de seguidores de Juan Domingo Perón en dichas circunscripciones alarmó a las fuerzas armadas, las cuales exigieron que el presidente declare nulas las elecciones. Arturo Frondizi intervino las provincias, pero se negó a ir más lejos, lo cual llevó a que fuese depuesto (Romero, 2001). A la imposición de políticas desde el nivel central y a su falta de continuidad es necesario agregarle que los militares no se apartaban completamente del poder cuando los gobiernos civiles lo ejercían. Es decir que incluso en los períodos democráticos, los militares argentinos mantuvieron un rol protagónico en el gobierno (Lacoste, 1999). Su presencia fue creciendo durante las primeras décadas de la segunda mitad del siglo XX, para dar paso a lo que ocurrirá después de los setenta.

Pasada la primera mitad de la década de los cincuenta se gestaron y eclosionaron una serie de conflictos limítrofes. Estos tuvieron causas y repercusiones tanto internas como externas y afectaron seriamente a la imagen que en cada país imperaba respecto del vecino. Las relaciones fronterizas se hicieron más difíciles y cerradas. Al mismo tiempo, iniciativas desde el sector civil y, durante los gobiernos democráticos, del sector público también intentaron dar continuidad al fortalecimiento de los lazos entre Argentina y Chile. Se trató entonces de un período de constante lucha dialéctica entre integración y

²² El detalle del acontecer político de la época escapa a los fines del presente estudio, para mayores detalles véase Romero (2001).

²³ Para mayores comparaciones entre el devenir electoral argentino y chileno véase Fraga (1997).

xenofobia, entre imperativos militares y civiles, tanto a nivel central como local y fronterizo.

El primero de los conflictos comenzó en 1955 y versó sobre la propiedad del valle de Alto Palena o río Encuentro.²⁴ El diferendo se dio por un error técnico involuntario (Lacoste, 2002c) y fue de menor importancia que el posterior diferendo por el Canal de Beagle, sin embargo fue utilizado como agravante en la disputa de poder entre el Congreso y la Presidencia de Chile (Lagos Carmona, 1980). A lo que se agregó la fuerte presencia de la opinión pública (Valenzuela Lafourcade, 1999), generando repercusiones sobre la imagen que en Chile se tenía respecto a la relación limítrofe con Argentina. Finalmente, en 1960 y bajo un gobierno civil en Argentina, se firmó el acuerdo de arbitraje por el cual se sometía la disputa a la Corona Británica, la cual fijó los límites en 1966 (Fermandois y León Hulaud, 2005). Es decir que, a pesar de la tendencia impuesta por los militares en Argentina, los presidentes Arturo Frondizi e Arturo Illia continuaron empujando en dirección a la integración con Chile —tanto económica como cultural— y a la resolución pacífica de las controversias. Si bien debieron enfrentar la presión ejercida por las fuerzas armadas, fue en el marco de sus gobiernos que se dieron protocolos, viajes e iniciativas tendientes a fortalecer la relación bilateral. Sin embargo, dichas iniciativas eran luego contrarrestadas o desaprobadas en los sucesivos golpes militares.

El Canal de Beagle²⁵ ha sido el conflicto limítrofe más extendido en la historia entre Argentina y Chile. Sin ser el que más pasiones ha despertado, es sin duda alguna el que ha tensionado las relaciones en su mayor punto. Si bien la eclosión del diferendo se producirá en el período que se analizará en el apartado 2.2.2 y sus orígenes se remontan a principios del siglo XX,²⁶ es en 1956 donde se suele colocar el punto de partida del mismo.

²⁴ Debido a que no es el objeto del presente estudio, no se ahondará en el diferendo en sí. Para mayores detalles véanse Lagos Carmona (1980), Scenna (1981) y Lacoste (2003b), entre otros. Al hacerlo, se debe considerar que este conflicto —al igual que los que se verán más adelante— aún hoy presenta posiciones encontradas a ambos lados de la Cordillera.

²⁵ Se hará referencia exclusivamente a los hechos puntuales y su relación con la tensión fronteriza, pero al no ser el objeto del presente estudio, no se debatirán los fundamentos del diferendo ni su evolución. Para mayores detalles véanse Lacoste (2004) y Fuentes Lazo (2007), entre otros.

²⁶ El tratado de 1881 y el protocolo de 1893 solucionaron la mayor parte del límite continental, pero quedó el problema de las islas al sur del paralelo 52. El tratado de 1881 decía que las islas al sur del Canal de Beagle eran chilenas, pero no se estipulaba el curso de dicho canal, el cual era claro hasta Navarino, pero desde allí podía seguir al oeste o virar al sur (Lacoste, 2004). No obstante, si bien el laudo de 1902 no mencionaba a las islas Picton, Nueva y Lennox, uno de los integrantes de la comisión arbitral sí abordó el tema en un libro del año siguiente, en el cual se dejaba constancia de que las mismas pertenecían a Chile.

La disputa se inició en 1915, cuando el Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto de Argentina propuso que el curso del canal viraba al sur bordeando Navarino y dejando las islas del lado argentino. La versión fue rechazada por el gobierno de Chile y durante las décadas siguientes se sucedieron intentos para solucionar el conflicto, pero ninguno logró concretarse. En 1915 se había firmado un protocolo por el que se sometía el conflicto a arbitraje británico, pero no se logró la ratificación del Congreso en

La disputa sobre el Canal de Beagle era antigua, pero si bien cada tanto se presentaban posibles soluciones, la magnitud del conflicto era baja. De esta forma, durante el gobierno de Juan Domingo Perón el tema del Beagle se había considerado menor y se lo había dejado de lado para fortalecer las buenas relaciones que el presidente argentino tenía con Carlos Ibáñez del Campo (Rimoldi de Ladmann, 1999a). Esto cambió con los gobiernos posteriores y entre mayo y agosto de 1958 la tensión fue en aumento, terminando con el bombardeo argentino de una baliza chilena situada en un islote del Canal de Beagle. El conflicto se aplacó —postergando su solución— pero no sin dejar resabios (Fernandois y León Hulaud, 2005).

El detonante de la situación fueron entonces los incidentes que giraron en torno al islote de Snipe, una pequeña formación que se encuentra dentro de la zona del Canal de Beagle y que ambos Estados reclamaban para sí.²⁷ El conflicto comenzó en 1958 cuando Chile instaló una baliza en el islote, lo que generó una escalada militar que incluyó el reemplazo de la baliza por parte de Argentina y la orden de Arturo Frondizi de ocupar el islote. Si bien el incidente fue finalmente solucionado entre los ministerios de relaciones exteriores sin generar mayores roces (Ygobone, 1971), el daño ya estaba hecho y las tensiones limítrofes aumentaron (Dugini de Cándido, 1997).

Con acontecimientos como el de Snipe, a la complicada relación bilateral se le empezó a agregar la opinión pública de las capitales. La sociedad y los medios de prensa comenzaron a tomar activa participación y en el caso del islote se realizaron manifestaciones en Santiago de Chile que terminaron con el busto del expresidente argentino y exiliado en Chile, Domingo Faustino Sarmiento, arrojado al río Mapocho (Bandieri, 2005b).

El conflicto del islote de Snipe y sus efectos respecto del Canal de Beagle fueron efímeros en el tiempo si se los observa desde la óptica de la relación bilateral y de la opinión pública. No obstante, en ocasión de dicho conflicto se editó un nuevo libro de Francisco Encina sobre la cuestión de límites entre Argentina y Chile (Lacoste, 2005c). El volumen jugará un papel importante en la nueva historiografía bilateral, cuyos efectos se observarán en las décadas siguientes.

En simultáneo con los mencionados conflictos, todavía se presentaba una voluntad integracionista que se veía reflejada en variados eventos a ambos lados de la Cordillera y a

Argentina, por lo que en 1933 se firmó un nuevo protocolo, sometiendo el Canal de Beagle al arbitraje del procurador de Estados Unidos, pero éste renunció a su cargo y el acuerdo quedó sin efecto. Posteriormente, en el acercamiento entre Juan Domingo Perón y Carlos Ibáñez del Campo, se acordó someter el litigio a arbitraje, pero luego del golpe de Estado, el tratado no entró en vigor (Lacoste, 2002c) y el conflicto quedó nuevamente sin solución.

²⁷ Al igual que con los conflictos anteriormente mencionados, el presente análisis no ahondará en los argumentos esgrimidos por cada Estado. Se presentarán únicamente los hechos en tanto afectaron la historia bilateral fronteriza. Para un resumen de la postura argentina véase Scenna (1981) y para la postura chilena Lagos Carmona (1980).

través de tratados y protocolos internacionales. Si bien en 1956 el tratado de unión económica no se había renovado y se comenzaron a dar los primeros conflictos limítrofes, en 1959 Arturo Frondizi realizó una escala técnica en el aeropuerto Los Cerrillos de Chile (Fuentes Lazo, 2007), donde se reunió con Jorge Alessandri (1958-1964) y se procedió a la firma de una declaración conjunta, reafirmando la amistad histórica y el imperativo geográfico y económico que unía a ambos países (Lagos Carmona, 1980). Asimismo, la declaración instaba a no provocar tensiones entre los pueblos (Fernandois y León Hulaud, 2005).

Las relaciones parecían nuevamente mejorar en todos los niveles. Es en ese impulso que, a fuerza de presión por parte de la Cámara Cuyana de Exportación e Importación, el gobierno de Chile presentó una propuesta para hacerse cargo de la electrificación completa del Ferrocarril Trasandino Central (FTC). Esto fue aceptado por el gobierno de Argentina en la reunión que Arturo Frondizi y Jorge Alessandri sostuvieron en Viña del Mar en 1961 (Lacoste, 1998). En dicha reunión se emitió una nueva declaración, en la cual se resaltan las ideas sobre la necesidad de cuidar la paz, sostener la democracia representativa en sociedades libres, la autodeterminación de los pueblos, el respeto a la soberanía de los Estados y el rechazo a toda forma de discriminación racial. El texto complementario incluía el intercambio de información no solo en el área económica y de financiamiento del intercambio comercial bilateral, pero también respecto de vías de comunicación, transporte, turismo, cooperación científica, cultural y laboral (Fuentes Lazo, 2007).

Otro impulso a la integración se dará en el año 1965 de la mano de una nueva —y última— edición de los Grandes Premios Internacionales. La iniciativa se retomó después de diecisiete años, uniendo Argentina y Chile con una edición denominada Dos Océanos, que iba desde Mar del Plata hasta Viña del Mar. Su particularidad fue más allá de volver a acercar a los países, ya que presentó también una dinámica especial debido a que no fue el Automóvil Club Argentino quien lo organizó. En su lugar estuvieron las filiales provinciales del mismo, resaltando la participación de los actores subestatales en esta iniciativa de integración social (Lacoste, Jaenisch, Boggia y Escudero, 2000).

Es también en 1965 en que se inaugura el paso cordillerano de Agua Negra que unió San Juan con La Serena y que será objeto de análisis en el capítulo 4. Esto dio un nuevo impulso a la integración ya que se veía a la ruta como un símbolo de progreso, prosperidad y reencuentro. El esfuerzo subestatal por llevar a cabo la obra había comenzado en 1932 y se requirieron más de treinta años realizarlo (Zeghaib, 2013).

Paradójicamente, en el mismo año en que se reimpulsaba el acercamiento de los pueblos a través del Gran Premio Dos Océanos y se abrían nuevos caminos, se dio el incidente de Laguna del Desierto, que trágicamente cobró la vida de un teniente de

Carabineros de Chile.²⁸ No obstante la seriedad de la tragedia, no se trató de otra cosa que un accidente torpe que se elevó a niveles absurdos culpa de su época. El conflicto cerró un ciclo de sesenta y tres años de relaciones mayoritariamente pacíficas, para dar paso a uno de tensiones que conducirá a la crisis del Canal de Beagle y terminará recién luego de la Guerra de Malvinas (Lacoste, 1999). Si bien existen variadas versiones respecto a lo sucedido en Laguna del Desierto,²⁹ Mario Valenzuela Lafourcade (1999) presenta un extendido y buen relato desde la óptica de un miembro del Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile y en ese momento funcionario de la Embajada de Chile en Argentina. En su libro, Valenzuela Lafourcade constata el grado de confusión y desinformación que rodeó al incidente y que fue el real causante del mismo.

Si bien las hipótesis de conflicto bélico a razón del incidente de Laguna del Desierto nunca fueron una opción real, sus repercusiones en los medios de prensa y poblaciones a ambos lados de la Cordillera dejaron una marca sensible respecto al área fronteriza entre ambos países. Con ello se abrió la puerta a las situaciones que se gestaron a partir del golpe militar de 1966 en Argentina y que impregnarán las décadas siguientes. Asimismo, en dicho año Chile consideró necesario empezar a contar con una institución profesional dedicada al área y dependiente del Ministerio de Relaciones Exteriores, por lo que se creó la Dirección Nacional de Fronteras y Límites del Estado (DIFROL).

Cuando en 1966 en Argentina el golpe militar derroca a Arturo Frondizi y Juan Carlos Onganía asume la presidencia, éste cancela la mayor parte de los proyectos de integración física, especialmente los trasandinos, ya que la política hacia Chile se volvió considerablemente más dura (Valenzuela Lafourcade, 1999). Todas las iniciativas para la electrificación del trazado del Ferrocarril Trasandino Central (FTC) y su mejora quedaron en suspenso. Esta política de aislación respecto de la integración con Chile no era compartida por las poblaciones en la zona de frontera, lo que quedó reflejado en 1967 cuando la prensa cuyana revivió el tema del FTC. No obstante, el gobierno central argentino no cedió, sin ser esto debido a la ausencia de una política ferroviaria, ya que sí se realizaban mejoras en los trenes internos (Lacoste, 1998).

El período de 1955 a 1970 fue de tendencias contradictorias. Argentina y Chile se vieron envueltos en un intento de continuar el camino de integración emprendido, a la vez que se generaban serios conflictos limítrofes, cambios bruscos de gobierno e involucramiento de la opinión pública. Sin embargo, ello no evitó que la integración se siguiese dando a nivel local, de pueblo a pueblo. Así fue que, por ejemplo, las filiales del

²⁸ Debido a que escapa al objeto del presente estudio, no se entrará en detalles respecto al incidente en sí. Para ello véase Valenzuela Lafourcade (1999), pero manteniendo presente la existencia de variadas versiones respecto a lo ocurrido.

²⁹ Ejemplo de ello son los textos de Lagos Carmona (1980) y Castro (2010) en Chile y de Ygobone (1971) y Scenna (1981) en Argentina.

Automóvil Club Argentino debieron seguir trabajando sin la coordinación central, a fin de lograr llevar adelante el Gran Premio Internacional Dos Océanos. Del mismo modo la población de Mendoza continuó pujando por el mejoramiento del FTC, a pesar de las negativas desde el gobierno nacional. Y fue en esa línea que se produjo la apertura del Paso de Agua Negra. Finalmente, al tiempo que los incidentes limítrofes desataron fuertes embestidas de la opinión pública contra el país vecino —incluyendo ataques a edificios y autos de los consulados y embajadas (Valenzuela Lafourcade, 1999)—, el ambiente cultural de la época continuó acercando a los pueblos a nivel de persona (Lacoste, 1999). Todo esto comenzó a cambiar luego del golpe militar argentino en 1966, dando paso a lo que ocurrirá a partir de los setenta.

2.2.2 Distanciamiento y construcción de la imagen negativa del otro, 1970-1982

A partir de mediados de los sesenta, pero con especial énfasis en la década siguiente, las relaciones con Chile sufrieron su peor momento, tanto a nivel político como económico y social. Esto se debió a la unión de diversos factores, algunos nuevos y otros que se arrastraban desde décadas pasadas. Los cambios se dieron fundamentalmente a través de dos procesos que, a su vez, generaron cambios en la sociedad civil e impactaron en el desarrollo de la integración a nivel subestatal.

Por un lado, debido a la revisión de la historiografía en ambos países se comenzó a presentar una lectura de los eventos pasados que conllevaba una carga valorativa negativa en referencia al vecino trasandino.³⁰ Al mismo tiempo, se dio un proceso de pretorización de ambos Estados, haciéndose cada vez más fuertes las corrientes geopolíticas y de la seguridad nacional. Finalmente, las sociedades civiles no quedaron inmunes a los efectos de las corrientes arriba mencionadas, apoyando controvertidas decisiones políticas como el rechazo argentino del laudo sobre el Canal de Beagle. Todo lo anterior llevó a una escalada de conflicto que estuvo a pasos de desatar una guerra fratricida, evitada únicamente por la mediación de la Santa Sede del Vaticano y por la caída en desgracia del gobierno argentino luego de la Guerra de Malvinas.

La producción historiográfica respecto del país vecino había sido alta durante la segunda mitad del siglo XIX, pero concluida la disputa limítrofe con el laudo de 1902 los historiadores parecieron dar por cerrada dicha ruta, dejándose entonces de lado las tesis presentadas como fundamento de la reclamación territorial. Es decir que ni en Argentina se hablaba de haber perdido la Patagonia Occidental, ni en Chile de haber sido despojada

³⁰ El cambio en la producción historiográfica y sus efectos en la imagen del país vecino es un tema no poco extenso, que en este apartado será presentado solo a los fines de su repercusión sobre la relación fronteriza. Para mayores detalles véase Romero, Cohen *et al.* (1999) y de Lacoste (2003b).

de la sección oriental de ésta, o de la Puna de Atacama. De lado argentino el escrito de Ricardo Leven era el manual que se utilizaba en las escuelas, donde se presentaba el mapa que Ravignani había confeccionado y en el que se excluía toda pretensión argentina del lado occidental de los Andes. Asimismo, cuando se le solicitó a Leven que incorporase los conflictos limítrofes, lo hizo sin presentar a Chile de manera negativa. En tanto que del lado chileno la obra de Barros Arana planteaba la relación con el vecino como de cooperación y sin hacer referencia a mapas coloniales. Esto se daba debido a que dichos autores comprendían que las llamadas tesis fundacionales no habían sido desarrolladas como trabajos académicos. Se trataban más bien argumentos para defender la posición jurídica de los Estados respecto a sus reclamaciones territoriales en el momento de su formación (Lacoste, 2003b; 2005c).

Si bien la primera reivindicación de las tesis de Amunátegui se había dado en 1930 de la mano de Irrarrázaval Larraín, quien afirmaba que el tratado de 1881 era nulo, dicha postura no fue recogida por la clase dirigente de la época y el Ministerio de Relaciones Exteriores nunca insinuó la nulidad del acuerdo. De acuerdo con Lacoste (2003b), el retorno a las tesis fundacionales tuvo lugar recién a mediados de los cincuenta cuando apareció la primera obra de relevancia que rompía con la tradición de Barros Arana. Se trató del trabajo enciclopédico de Encina sobre la historia de Chile. Esta obra incluía un croquis con la Patagonia como completamente chilena durante toda la época de la colonia. No obstante, fue la edición de fines de los cincuenta —escrita en ocasión a conflicto por el islote de Snipe— la cual realmente produjo un giro. En ella Encina (1959) volvió a divulgar las tesis fundacionales que había elaborado Amunátegui, tomándolas ahora como ciertas y sin investigarlas en mayor profundidad. A su vez, mientras el historiador hacía esto para el público general, Eyzaguirre lo afirmaba en la academia chilena, dando inicio entonces a una nueva oleada de divulgación de las ideas y generando un nuevo debate a ambos lados de la Cordillera, que incluyó las obras de Ríos Gallego y Molinari. Con ellos, las imágenes de una Argentina y un Chile históricamente mucho más extensos volvieron a ser difundidas. Esta nueva versión historiográfica, hizo que entre los sesenta y setenta las tesis fundacionales se reviviesen fuertemente en Chile (Bohoslavsky, 2009). Para en 1978 el militar Hormazabal González ganaba premios en Chile con una obra en que se reiteraban como indiscutibles las tesis de Amunátegui, difundiendo el mapa que había elaborado Espinosa Morga y que incluía como chilena no solo la Patagonia, pero también la mitad de Córdoba y Buenos Aires. En esta nueva historiografía, Chile habría perdido todos esos territorios en manos del expansionismo argentino. En Argentina el fenómeno se dio de la mano de Villegas quien acusó directamente a Chile de país expansionista, iniciando una nueva línea de interpretación histórica que tuvo a su máximo exponente en Randle. Éste presentó un nuevo mapa de la Argentina histórica, carente de fundamentos pero que igualmente fue avalado por las

principales instituciones académicas y científicas del país. La nueva cartografía era difundida como reflejo de la interpretación de Villegas y como prueba de las pérdidas territoriales que Argentina había sufrido en manos de sus vecinos y en particular de Chile.

Los setentas y ochentas trajeron entonces libros de figuras relevantes como González Madariaga (1970), Ygobone (1971), Lagos Carmona (1980) y Scenna (1981), que comenzaron a hablar de pérdidas territoriales debido a los avances expansionistas del vecino y las inoperancias del gobierno propio en ambos países. Los nuevos trabajos historiográficos comenzaron a presentar un relato antagónico de la historia y la versión del vecino como sustractor de territorios se impuso lenta pero fuertemente en los diversos ámbitos, tanto de Argentina como de Chile. No se trató simplemente de una línea historiográfica alternativa destinada a grupos nacionalistas. Prueba de ello es su influencia en las dos instituciones más importantes del ámbito en cada país, la Academia Nacional de la Historia de la República Argentina y la Academia Chilena de la Historia. En el caso de la segunda la influencia es evidente, ya que uno de sus fundadores fue Irrarázaval Larraín quien defendió en ella los argumentos de su obra de 1930, logrando la medalla de honor, máxima distinción de la institución. En el caso argentino, no existe un documento de la Academia Nacional de la Historia que haga evidente su posición oficial, pero los trabajos que sus miembros más relevantes publicasen en torno a la disputa por el Canal de Beagle son prueba contundente de la mentalidad imperante en la misma. La institución argentina se limitó a reproducir las tesis de fines del siglo XIX sin revisarlas ni buscar documentos nuevos que las sustentasen o refutasen (Lacoste, 2003a).

En Argentina, la nueva historiografía no se limitó a las relaciones vecinales, presentando también una visión distinta respecto al desarrollo de las provincias y sus vinculaciones con lo interno y externo. De esta forma Bandieri (2005b) afirma que la investigación sobre el desarrollo subestatal, que en Argentina partió a mediados de los ochenta, estuvo fuertemente influenciada por la idea de que la unificación política también había sido económica. Donde por ejemplo se afirmaba que la llegada del ferrocarril a Neuquén había cortado sus lazos con Chile, aseveración por demás falsa, debido a que la mayoría de la ganadería —principal actividad económica de Neuquén— se concentraba en la Cordillera y se relacionaba con el Pacífico. La nueva historiografía presentaba una doble alteración a la relación entre Argentina y Chile, en especial respecto del límite y la frontera. En primer lugar, se generaba un giro donde los discursos de cooperación daban paso a los de temor frente al vecino expansionista. Pero al mismo tiempo se proponía una versión según la cual la zona fronteriza no tenía interacción con el vecino, ya que estaba unificada al país en todos sus aspectos. La motivación paradiplomática desaparecía del discurso debido a la ausencia de los lazos que la sustentasen.

La nueva interpretación historiográfica vino a sumarse a la pretorización del Estado, que había comenzado pasada la primera mitad del siglo XX, pero se afianzó progresivamente hasta afirmarse luego de los setenta.³¹ Con ella la frontera pasó a ser un lugar estratégico en la lucha de poder, por lo que se obstaculizó decididamente la integración subestatal. El proceso de pretorización se dio a través de dos grandes doctrinas que se impusieron en ambos países. Por un lado, las relaciones exteriores se comenzaron a regir por los principios de la geopolítica³² en tanto que las relaciones interiores lo hacían bajo la seguridad nacional (Lacoste, 1999; 2003b; 2005b). Asimismo, estas corrientes —y en especial la geopolítica— consideraron a la frontera como una zona de tensión y choque, retórica que fue justificada en los hechos a través de los conflictos. Estas corrientes de pensamiento se integraron bien con la nueva historiografía, ya que la historia y la geografía que se enseñaba en las escuelas debieron salir en defensa de los reclamos nacionales (Romero, Cohen, Privitellio, Quintero y Sabato, 1999), afirmando la identidad propia y mostrando una imagen negativa del país vecino (Gómez, 2011).

En Chile la geopolítica no era nueva, había comenzado con la impronta prusiana de las fuerzas armadas a principio del siglo XX y se había difundido de manera clara durante y después de la Segunda Guerra Mundial, en especial a través de los trabajos de Medina Parker en 1944. No obstante, su fuerza fue más evidente en el nivel gubernamental a partir del golpe de Estado de 1973. Augusto Pinochet (1974-1990) no solo había sido profesor de geopolítica en 1968, también había editado un libro homónimo en que se exponían claramente las ideas de dicha corriente, aunque con ciertos matices respecto de la inevitabilidad de la guerra (Arriagada, 1986).

En Argentina la difusión de esta teoría fue un poco más confusa, debido a que no existía un pensamiento único dentro de las fuerzas armadas respecto a la geopolítica. No obstante, la misma se encontraba presente en un sentimiento que impregnaba el pensamiento militar. Se trataba de la frustración generada a partir de la idea del desmembramiento territorial del Virreinato del Río de la Plata. Debido a dicho sentimiento es que se procedió a la compulsión de mapas que comprobaban, de alguna forma, el expansionismo de Brasil y Chile, a la vez que diesen prueba de las pérdidas territoriales que había sufrido Argentina (Arriagada, 1986).

La geopolítica que se impuso en Argentina y Chile era de corte organicista (Balmaceda, 1999), es decir que involucraba o se ocupaba del espectro político completo

³¹ “La literatura de esos años, muestra una clara hegemonía de estos enfoques, tal como reflejan las obras de Osiris Villegas (1969, 1975, 1978), Gallegos (1971), Gomez Rueda (1977), Isaac Rojas (1980), Rojas y Campobassi (1980) y Menéndez (1981) del lado argentino, y las de Encina (1959), Espinosa Moraga (1969) y González Mardariaga (1970-1972) del lado chileno” (Lacoste, 2005b: 72).

³² Se debe considerar que el término geopolítica es polisémico y ha sido utilizado y popularizado con diversas acepciones. La empleada aquí es la geopolítica organicista de vertiente alemana. Para una aproximación al debate véanse Atencio (1965) y Arriagada Herrera (1986), entre otros.

y de la vida del Estado como un todo, considerándolo como un único organismo vivo (Arriagada, 1986). En otras palabras, no existía espacio para la autonomía subestatal dentro de la geopolítica, ya que ello hubiese puesto en riesgo al Estado como unidad, en especial si la actividad se realizaba en zona fronteriza.

La segunda corriente de pensamiento que se sumó a la construcción de una imagen negativa del país vecino fue la doctrina de la seguridad nacional, la cual si bien incluía conceptos abstractos atribuibles a la geopolítica (Arriagada, 1986) se trataba de una corriente distinta, fundamentalmente por el campo de aplicación de la misma. En tanto los efectos también se hicieron sentir en el área fronteriza, la doctrina de la seguridad nacional se enfocaba en los problemas internos del país y por ello afectó más a la capacidad de acción de los gobiernos no centrales que a sus motivaciones. Bajo los presupuestos de dicha doctrina todo giraba en torno de la seguridad nacional, la cual debía de ser protegida a toda costa. Siendo la protección nacional una tarea exclusiva de las fuerzas armadas, las mismas debían asumir el control del Estado en su totalidad (Artucio, 1979). A esto se procedió en ambos países durante los setenta, impidiendo así la libertad de acción de los entes subestatales y entorpeciendo la integración. Se trató de una versión libre y errática de la teoría propuesta desde los Estados Unidos, ya que en América Latina se la utilizó para defender a los gobiernos militares en el poder, a la vez que para justificar las agresiones hacia los vecinos. Se construía la seguridad nacional a través de la defensa de los intereses vitales de la nación —territorio y población— y, en consecuencia, la doctrina fue utilizada para justificar la cúspide del proceso de militarización en Argentina, que fue el golpe de 1976 (Balmaceda, 1999). Asimismo, se utilizó la doctrina para presentar a los chilenos que habitaban en la Patagonia argentina como infiltrados que buscaban apropiarse de territorios siguiendo las prácticas alemanas en Alsacia y Lorena (Bohoslavsky, 2009).

Esta nueva óptica gubernamental se vio reflejada claramente en la frontera. No solo se interrumpió el diálogo bilateral, en 1977 directamente dejó de operar la Comisión Mixta chilena-argentina de Integración Física (Infante Caffi, 1999) y se creó un embudo por un único paso cordillerano bien controlado, el de Mendoza. Durante los setenta se cerraron carreteras y se instalaron más de medio millón de minas antipersonales y antitanque del lado chileno (Lacoste, 2005b).

Si bien es cierto que entre las décadas de los setenta y ochenta se concretó la primera carretera asfaltada, no es menos cierto que aquella era la única vía de comunicación, ya que ni siquiera el Ferrocarril Trasandino Central (FTC) quedó exento de las corrientes políticas imperantes. El FTC primero fue quedando obsoleto por falta de nuevas inversiones, para cerrar luego sus servicios de pasajeros en 1979 y de carga en 1984. Es decir que, si en el pasado los presidentes Pedro Aramburu, José María Guido y Juan

Carlos Onganía habían desatendido el FTC, fue Augusto Pinochet quien terminó por sepultarlo (Lacoste, 1998).

El conflicto por el Canal de Beagle fue el fondo del pozo en que se sumergieron las relaciones bilaterales y limítrofes entre Argentina y Chile durante los setenta y ochenta.³³ Al igual que Laguna del Desierto, se trató de una nueva prueba de desproporción entre el objetivo buscado y la virulencia empleada. Pero lo particular y a su vez preocupante fue que no solo el gobierno militar argentino respondió en desmedía al declarar nulo el fallo, también lo hizo una amplia gama de sectores sociales. Lo anterior llevó al bloqueo efectivo de la relación fronteriza (Lacoste, 1999) y, por ejemplo, a que la relevancia del comercio bilateral cayera abruptamente luego del rechazo del laudo, a ambos lados de la Cordillera.³⁴

Si bien en el apartado anterior se mencionó que el diferendo había surgido a principios del siglo XX y se habían propuesto una serie de medidas para tratar de solucionarlo —sin que ninguna llegase a buen puerto—³⁵ es a finales de los setenta que la cuestión escala al nivel de conflicto y se desencadenan una serie de acontecimientos que pusieron a los dos países al borde de la guerra.

Desde 1967 —durante la época del diferendo por el valle de Alto Palena o río Encuentro— que Chile volvía a insistir con llevar el caso del Canal de Beagle a arbitraje de la Corona Británica, amparándose en los Pactos de Mayo de 1902. Se esperaba así dejar zanjada de una vez lo que era considerado como el último diferendo limítrofe entre los dos países. Argentina se resistía argumentando que la cláusula que permitía a uno de los dos Estados recurrir unilateralmente al arbitraje, se aplicaba solo en el caso en que no se pudiesen poner de acuerdo entre ellos respecto al diferendo, algo que Argentina todavía no reconocía.

La resistencia argentina se materializó especialmente en la persona de Juan Carlos Onganía, quien se regía bajo los principios de las fronteras ideológicas. No obstante, esto fue lentamente cambiando y en especial cuando para fines de los sesenta y a principios de los setenta Alejandro Agustín Lanusse se encontró al frente del Estado argentino. El nuevo mandatario no comulgaba con las fronteras ideológicas, por lo que se reunió con

³³ Se hará aquí mención al conflicto en tanto hito histórico en la relación, pero debido a que escapa a los objetivos del presente estudio, no se entregarán detalles respecto a las posturas jurídicas ni los procedimientos específicos llevados a cabo, así como tampoco a las justificaciones para la declaración de nulidad presentada por Argentina. Para mayores detalles véanse Fuentes Lazo (2007) y Moncayo (2008), entre otros.

³⁴ Se analizaron los datos de la División de Estadísticas de Naciones Unidas (2014), los cuales revelaron que el promedio de la participación chilena en el comercio exterior —exportaciones e importaciones— argentino entre 1970 y 1977 fue del 5,0%, cayendo al 3,7% en 1978 y al 2,8% en 1979, para quedar por debajo del 2,5% hasta 1987. En el caso chileno las cifras son aún más contundentes ya que el promedio entre 1970 y 1977 fue del 9,5%, cayendo al 7,0% en 1978 y 5,3% en 1979, no volviendo a superar dicha cifra hasta 1992.

³⁵ Véase la nota 26.

Salvador Allende (1970-1973) y en 1971 firmaron el acuerdo que creó el tribunal internacional a quien se encargó el diferendo por el Canal de Beagle. El acuerdo establecía que el informe del tribunal sería enviado a la Reina de Inglaterra, la cual solo podría rechazarlo, o aceptarlo y convertirlo en laudo, pero no estaba facultada a cambiar nada, es decir que en tanto el laudo sería firmado por la Reina, no era ella quien lo redactaría.

El laudo se emitió en mayo de 1977 siendo favorable a la postura presentada por el gobierno de Chile.³⁶ Dicho país procedió a aceptarlo inmediatamente —en realidad no existía otra opción, el laudo era inapelable— en tanto que el gobierno argentino guardó silencio hasta febrero de 1978 en que lo rechazó declarándolo “insanablemente nulo de acuerdo a derecho internacional” (Lagos Carmona, 1980: 309). De esta forma Jorge Rafael Videla (1976-1981) rompió con una tradición de más de cien años de arbitrajes pacíficos y cumplimiento de la palabra nacional. Pero si bien durante décadas se atribuyó el accionar del mandatario a la naturaleza del régimen que lo había colocado en el poder, Lacoste (2004) acerca una versión complementaria, que se relaciona con la presión ejercida por parte de la sociedad civil.³⁷ La junta militar argentina no se pronunció inmediatamente respecto del laudo y durante los meses que transcurrieron hasta el rechazo en 1978 la mayoría de la prensa, los militares y las universidades comenzaron un proceso de propaganda xenófoba contra Chile. En dicha dinámica, la prensa se adelantó casi un año al rechazo del laudo, presentándolo como una decisión británica influenciada por la cuestión de las islas Malvinas y que violaba la soberanía nacional, como se observa en la tapa del diario *Clarín* del 3 de mayo de 1977.³⁸ A razón del laudo se volvieron a divulgar tesis respecto a una Argentina despojada de territorios, que fueron correspondidas del lado chileno por reivindicaciones de las tesis fundacionales de Amunátegui.

De esta forma, tanto la mayoría de la prensa como representantes insignes de los principales partidos políticos y diversos grupos del sector privado salieron a fundamentar e impulsar la decisión que posteriormente tomará Jorge Rafael Videla (Moncayo, 2008). En dicha línea, Scenna (1981) recuerda que el gobierno argentino sometió el laudo al estudio de expertos y juristas, donde las opiniones coincidieron en que no debía ser

³⁶ Las versiones digitalizadas de los documentos originales, tanto del Compromiso Arbitral como del Laudo, puede ser consultada en la Biblioteca Digital de Tratados del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto de Argentina: <http://tratados.cancilleria.gob.ar>.

³⁷ Es menester indicar que, si bien se hará hincapié en la responsabilidad compartida de la sociedad, esto no implica que el gobierno hubiese dejado de ser el principal actor y tomador de decisión. Fue en última instancia la junta militar la que declaró la nulidad del laudo y no se le deben deslindar responsabilidades al respecto. Lo que se buscará resaltar en los párrafos siguientes es la extensión social de la concepción respecto del límite con Chile durante los setenta y ochenta.

³⁸ El periódico titulaba “El fallo sobre Beagle viola nuestra soberanía”, con una caricatura de la Reina mordiendo un gorro frigio y un subtítulo afirmando que “[n]ingún compromiso obliga a cumplir aquello que afecte intereses vitales de la Nación”.

aceptado, agregando los argumentos que luego fueron recogidos por el mensaje de rechazo que emitió el Estado. Otro claro ejemplo de la participación ciudadana en el conflicto fueron los miembros de renombre de la Academia Nacional de la Historia de la República Argentina, que no desde los documentos oficiales, pero sí desde artículos a título personal, atentaron contra el laudo presentando interpretaciones que se enmarcaban en la nueva corriente historiográfica ya mencionada. Por ejemplo, Bonifacio del Carril —miembro número 16 de la Academia— descalificó directamente a la institución del arbitraje, cuestionó la legitimidad de la Corona Británica como árbitro y apoyó la decisión de declarar el laudo como nulo (Lacoste, 2003a).

La presión de los actores no estatales en el conflicto por el Canal de Beagle fue tradicionalmente ignorada por los académicos, dejando así de lado una parte importante de la realidad a analizar (Lacoste, 2004). Es decir que durante esta época no solo el gobierno central se opuso a las relaciones con Chile, lo mismo se dio desde los más diversos sectores de la sociedad.

Luego del rechazo argentino del laudo se comenzaron a movilizar tropas a ambos lados de la frontera, se cerraron los pasos cordilleranos y los dos países se armaron y prepararon para una guerra que, día a día, se afirmaba que ocurriría (Scenna, 1981). A fines de 1978 se reunieron en Buenos Aires los ministros de relaciones exteriores de ambos países para tratar de encontrar una solución (Rimoldi de Ladmann, 1999c), pero la reunión se dio en un clima falto de cordialidad y sin lograrse ninguna solución, por lo que la guerra parecía ya inminente. El 21 de diciembre la Santa Sede convocó a los embajadores en el Vaticano y les solicitó detener todas las acciones militares hasta que llegase el enviado del Papa para reanudar las negociaciones, lo que ambos gobiernos aceptaron (Scenna, 1981). Esto logró distender el clima y evitar la guerra, a lo que siguió el viaje y arduo trabajo del cardenal Antonio Samoré, quien logró que en enero de 1979 se firmasen los acuerdos de Montevideo. Se trató de dos documentos, uno sobre la designación del Papa como mediador en el diferendo y otro de no agresión que retrotraía la situación a principios de 1977 (Bustamanate, 2010).

En 1980 el Papa Juan Pablo II entregó su propuesta de mediación, la cual fue aceptada por Chile, pero recibida en silencio por Argentina. Al año siguiente el gobierno de Buenos Aires indicó su disconformidad con la propuesta (Bustamanate, 2010), lo cual volvió a complicar la situación. Para 1982 el Papa había decidido que era necesario avanzar más lentamente y por ello propuso un primer tratado de amistad, que nuevamente Chile aceptó, pero Argentina no (Pinochet de la Barra, 1983). Con ello las

relaciones terminaron de congelarse, al tiempo que la Guerra de Malvinas ocupó la mente política argentina (Rimoldi de Ladmann, 1999c).³⁹

2.3 El regreso de la democracia y las buenas relaciones, 1983-2001

Debido a causas que aún son material de estudio y debate, el 2 de abril de 1982 el gobierno militar de Argentina decidió emprender acciones bélicas para recuperar el control sobre las islas Malvinas, iniciando una contienda armada con la tercera potencia militar del momento. La guerra se extendió por más de dos meses y culminó el 14 de junio de 1982 con un alto al fuego, luego de que las tropas británicas tomaran Puerto Argentino. Las consecuencias de la Guerra de Malvinas fueron variadas, pero una de ellas resultó en el aceleramiento del proceso de retorno a la democracia, a su vez que en el desprestigio del gobierno militar y su política exterior.⁴⁰

Con ello se dio paso a un nuevo período en las relaciones entre Argentina y Chile. En una primera etapa el cambio se produjo del lado argentino, luego de terminada la Guerra de Malvinas y de instaurado un gobierno civil constitucional, se produjo una clara mejora respecto a las políticas limítrofes y la solución del conflicto por el Canal de Beagle. No obstante, el nuevo gobierno de Raúl Alfonsín (1983-1989) levantó enérgicamente la bandera de la democracia, por lo que no se veía con buenos ojos al gobierno militar de Augusto Pinochet en Chile. Ello generó que, si bien las relaciones se distendieron y se abrió el camino para la integración, el giro no fue completo. Este se producirá en un segundo periodo, abierto en 1990 con el retorno de Chile a la democracia. A raíz de ello que se dio un desarrollo exponencial de las relaciones mutuas, resolviéndose prácticamente todos los temas limítrofes pendientes e impulsándose fuertemente la integración física, al tiempo que se incorporaba de manera institucionalizada a componentes del sector subestatal.

Este periodo de auge en la vinculación binacional, acompañado de un mayor involucramiento del sector subestatal y de una distensión en los temas limítrofes, no concluyó como en casos anteriores con un regreso a las hostilidades o a la visión negativa del otro. Lo que se produjo en 2001 fue un enfriamiento de las relaciones a nivel de gobiernos centrales, debido a la crisis institucional que se desencadenó en Argentina. Si

³⁹ Debido a que el presente análisis se centra en los procesos internos de los países respecto a sus límites y fronteras, los párrafos referidos a la mediación papal no hacen real justicia a su importancia. Fue gracias a la iniciativa de Juan Pablo II y al ejemplar trabajo realizado por Samoré que se evitó una vez más la guerra entre Argentina y Chile. Para mayores detalles véanse Moncayo (2008) y Bustamante (2010), entre otros.

⁴⁰ Si bien el conflicto por las islas Malvinas involucró de manera tangencial a Chile, no se debió a una situación limítrofe o fronteriza con dicho país, por lo que no será explicado aquí en detalle. Véase Cisneros y Escudé (1999), donde se presenta un resumen de los antecedentes históricos y del desarrollo del conflicto.

bien será en dicho período donde la paradiplomacia comience a ganar mayor relevancia, es durante la década de los noventa en que se siembra su germen.

2.3.1 El giro después de la Guerra de Malvinas, 1983-1990

Los siete años de relaciones trasandinas que siguieron al regreso a la democracia en Argentina pertenecen a uno de los períodos más interesantes y a su vez menos estudiados en la historia binacional. Ello se debe a que los trabajos publicados respecto a dicha etapa suelen concentrarse más en la Crisis de la Deuda o en la política exterior, que en las relaciones bilaterales (Church, 2011). Si bien es cierto que el problema inflacionario por el lado argentino y el aislamiento internacional por el chileno ocuparon gran parte de la atención y tiempo gubernamental, existen puntos claves en la relación entre Argentina y Chile, tanto a nivel político como social, que ameritan ser resaltados.

El cambio político que acaeció con la transición a la democracia en Argentina, tuvo su gestación desde la sociedad civil, lo cual se plasmó tanto antes como después de las elecciones. Al perder la guerra, los militares sufrieron un fuerte golpe a su ya débil legitimidad. El apoyo popular obtenido con la toma de las islas Malvinas duró lo que la contienda bélica, pero al perder la misma los militares fallaban en su terreno más propio. La derrota se sumó a las prácticas represivas que utilizaba el gobierno militar, para ser fuertemente castigado desde la sociedad. Dicho desprestigio se extendió a las políticas empleadas por la junta, es decir que la política exterior agresiva que había empapado al gobierno militar desde 1976 comenzó a ser vista como propia de un régimen cuya ideología había caído en desgracia y debía ser revisada. Los militares se retrotrajeron a los cuarteles y sus políticas y estrategias fueron convertidas, por la sociedad civil, en antivalores (Lacoste, 1999).

Dicho cambio en el parecer social fue certeramente acompañado por las propuestas de los partidos políticos para las elecciones de 1983. Sorprende que, habiendo sido tan contundente el apoyo desde la prensa y la academia al rechazo del laudo sobre el Canal de Beagle, la Multipartidaria Nacional Argentina —que agrupaba a los principales cinco partidos políticos, incluyendo a la Unión Cívica Radical y el Partido Justicialista— se mostrase a favor de aceptar el tratado de paz y amistad en los términos propuestos por Juan Pablo II.

El cambio de enfoque en la relación con Chile fue entonces no solo contundente pero también rápido. En solo un año se estaba planteando una óptica opuesta a la que habían sostenido los militares y gran parte del espectro político. Todo ello no pasó desapercibido en Chile, donde se afirmaba que la voluntad ahora expresada por la Multipartidaria —la cual fue rápidamente correspondida en Chile por la Alianza Democrática Chilena, que agrupaba a los partidos opositores al régimen militar— era el verdadero sentir de los dos

pueblos, que hasta entonces habían sido meros espectadores de cómo se manejaban sus futuros (véase Pinochet de la Barra, 1983).

Luego de casi una década de gobierno militar y represión, Argentina llevó a cabo elecciones libres y democráticas en octubre de 1983. En ellas la Unión Cívica Radical obtuvo más del 50% de los votos, por lo que se hizo con la mayoría del colegio electoral, permitiéndole designar a Raúl Alfonsín como presidente de la República, quien debió hacer frente a los más diversos problemas. No solo debía de abordar los reclamos por justicia respecto de los crímenes cometidos por las fuerzas armadas, sino que el flamante gobierno también heredó una economía nacional fuertemente aquejada por una alta inflación.⁴¹ Por último, existía la necesidad de resolver el conflicto limítrofe con Chile.

Siguiendo con lo acordado en la Multipartidaria, se impulsó la firma del Tratado de Paz y Amistad de 1984, el cual resolvía el diferendo por el Canal de Beagle de acuerdo a la propuesta de Juan Pablo II. El mayor inconveniente residía en que el tratado era muy similar al laudo de 1977, por lo que existía una reticencia inicial y su aprobación no estaba asegurada en el Congreso argentino. Para evitar esto, Raúl Alfonsín decidió presionar a los legisladores convocando a un plebiscito nacional no vinculante, en que se le consultaba directamente a la población qué es lo que prefería que se hiciese. El resultado fue sorprendente, ya que se registró una participación superior al 50% y más del 80% votó a favor de la firma del tratado. Es decir, que el pueblo argentino elegía democrática y libremente aceptar un tratado en que se reconocía un límite internacional contrario a las reclamaciones e intereses demostrados anteriormente por el país (Lacoste, 1999).⁴²

Este cambio de actitud de la sociedad civil se vio reflejado también en el ámbito subestatal, aunque no siempre a nivel gubernamental. A partir de ésta década, pero continuando aún durante los noventa, el sector privado regional empezó a emprender acciones de cooperación e integración en la zona fronteriza. El impulso se daba por diversas razones, entre las que se destacaban las diferencias de intereses y políticas entre el nivel federal y provincial, la necesidad de satisfacer demandas locales y de conseguir mercados para la expansión de actividades productivas, así como estrategia para proteger a las provincias del impacto de las crisis económicas (Bolsa de Comercio de Córdoba, 2003). Es decir que el cambio en la forma de pensar nacional también se replicaba al nivel

⁴¹ Si bien el problema inflacionario afectó tanto a Argentina como a Chile, el mismo fue abordado de forma diversa por los dos países, con resultados también disímiles. No obstante, el alza generalizada de los precios no afectó directamente la relación bilateral a nivel de límite o frontera, por lo que no será tratada aquí. Para una aproximación al tema véase Lagos y Galetovic (1989).

⁴² Vale aclarar que lo que se consultó específicamente en el plebiscito fue si los ciudadanos estaban de acuerdo con los términos de las negociaciones, que los representantes de Argentina y Chile habían acordado en la Ciudad del Vaticano durante octubre de 1984. Fue recién luego del plebiscito que el texto se transformó en tratado y fue firmado por los ministros de relaciones exteriores de ambos países en noviembre de dicho año. Posteriormente se lo envió a los respectivos congresos para su aprobación, pero ya contando con el apoyo popular al texto.

provincial y ejercía presión directamente sobre sus representantes locales, generando dinámicas propias.

Todo lo anterior fue correspondido e impulsado a la vez por una nueva dinámica gubernamental. Ahora se entendía que la solución a los problemas nacionales venía dada por la cooperación entre los países de América Latina, dándose entonces paso a una geopolítica nueva y más desarrollada que la anterior, que puso el énfasis en la integración (Balmaceda, 1999).

El primer paso para este cambio de paradigma se dio con la Declaración Conjunta de Paz y Amistad de enero de 1984 y con el Tratado de Paz y Amistad de dicho año. El último fue firmado en noviembre en la Ciudad del Vaticano, promulgado en Argentina en marzo de 1985 y en Chile durante mayo del mismo año.⁴³ Con el Tratado los gobiernos hicieron más que simplemente solucionar el conflicto del Canal de Beagle. A saber, dieron un giro en torno a la función de la zona fronteriza y la dinámica de cooperación y diálogo entre los países, abriendo puertas para un nuevo proceso que comenzará lentamente a moverse en dos niveles gubernamentales distintos. Para ello, uno de los instrumentos más importantes creados por el Tratado de Paz y Amistad fue la Comisión Binacional de carácter permanente (artículo 12) cuyo objetivo era la intensificación de la cooperación económica y la integración física. La Comisión Binacional se encargaría de la promoción de iniciativas en los más diversos rubros, entre los que se especificaban el sistema global de enlaces terrestres, la habilitación mutua de puertos y zonas francas, el transporte terrestre, la aeronavegación, la explotación de recursos naturales, la protección del medio ambiente y la complementación turística, así como otros temas de relevancia.

Asimismo, durante 1984 y en el marco del Tratado de Paz y Amistad, se firmó el Acta de Entendimiento de Buenos Aires,⁴⁴ que en su numeral 4 hacía referencia a la creación de comités de frontera, cuyo propósito sería coordinar y resolver los problemas operativos referidos al tránsito fronterizo. Es en dicha dinámica que en 1987, la segunda reunión de la Comisión Binacional creó el Comité de Frontera para el Sistema del Cristo Redentor, siendo el primero en establecerse entre Argentina y Chile.⁴⁵ El sistema se proponía como un foro para resolver —o encauzar para su decisión a otro nivel gubernamental— asuntos referidos a la relación a través del límite. A partir de allí se irán

⁴³ Las versiones digitalizadas de los documentos originales pueden ser consultadas en la Biblioteca Digital de Tratados del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto de Argentina: <http://tratados.cancilleria.gob.ar>.

⁴⁴ La versión digitalizada del documento original puede ser consultada en la Biblioteca Digital de Tratados del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto de Argentina: <http://tratados.cancilleria.gob.ar>.

⁴⁵ Los comités de frontera eran un mecanismo ya frecuente en el Cono Sur de América Latina, aunque sus características, composición y funciones variaban considerablemente. Para ahondar en el tema véanse de Recondo (1988) y Valenciano (1990), entre otros.

creando comités que funcionarán bajo el criterio de subsidiariedad, componiéndose originalmente de funcionarios públicos y, a veces, privados.

En la definición original de los comités de frontera, quedaban excluidos los temas referentes al desarrollo y cooperación de regiones colindantes, restringiendo su área de acción exclusivamente a la zona fronteriza (Valenciano, 1990). No obstante, estos mecanismos llegarán a configurar una red de la que participará el sector privado, la ciudadanía en general, los municipios y las universidades, entre otros (Yunge Bustamante, 1995). Superando así su marco jurídico original y contribuyendo a las relaciones trasandinas a distintos niveles.⁴⁶

Durante estos primeros años, la acción de la Comisión Binacional y de los comités de frontera —para 1990 se habían creado ya cinco (Valenciano, 1990)— fue contundente en el plano de la integración física. En 1989 se relevaron veintisiete iniciativas institucionalizadas de integración física en América del Sur y América Central, tres de dichas iniciativas eran entre Argentina y Chile, igualando con Colombia y Venezuela como las relaciones bilaterales con el de mayor número. A su vez, la relación trasandina presentaba cinco iniciativas potenciales, categoría en la que superaba cualquier otra relación bilateral en la región. Asimismo, Argentina y Chile se destacaban ya que sus áreas de integración involucraban un mayor tamaño poblacional y de territorio. Por último, se trataba de iniciativas con un grado significativo de participación local, algo que no se repetía a lo largo del continente (Bolognesi-Drosdoff, 1990).

En el ámbito propiamente político es cierto que Raúl Alfonsín discrepaba con Augusto Pinochet en modos e ideología. El presidente argentino y su partido político estaban fuertemente convencidos de que el proceso de retorno a la democracia en Chile debía ser impulsado ya que traería paz al continente. Pero a su vez, se era consciente de la necesidad de cooperación y buenos lazos con el país vecino. Por ello se ofrecía al régimen chileno un doble discurso. Por un lado Argentina, a pesar del rechazo inicial presentado por Brasil, Colombia y Venezuela —debido a las violaciones de derechos humanos en Chile—, invitó a Augusto Pinochet a formar parte del Grupo Contadora. Sorprendentemente la invitación fue aceptada, en especial si se tiene en cuenta el objetivo del Grupo. Chile hacía esto debido principalmente a que necesitaba salir de la aislación internacional, en tanto que Argentina lo hacía con la esperanza de que un acercamiento entre los dos países ayudase a eliminar las suspicacias, ya que la mayor amenaza para la democracia argentina era un conflicto armado con Chile (Church, 2011).

Pero mientras por un lado se producía este acercamiento, en ocasión de las elecciones presidenciales de Chile en 1989, Raúl Alfonsín viajó al país para marcar la importancia

⁴⁶ La organización y funcionamiento de los comités de frontera se desarrollará con mayor detalle en el capítulo 4 (apartado 4.1.2).

que en Argentina se le otorgaba al proceso, ocasión en la cual reusó reunirse con Augusto Pinochet (Church, 2011). No obstante, tanto Raúl Alfonsín como posteriormente Carlos Saúl Menem (1989-1999) coincidieron en políticas antibelicistas y una actitud pacifista para con Chile (Rimoldi de Ladmann, 1999c).

Finalmente, es necesario destacar que este período no estuvo exento de inconvenientes. Si bien es cierto que existió un cambio en el énfasis gubernamental y que las fricciones limítrofes se apaciguaron con el Tratado de 1984, a la vez que las relaciones a nivel subestatal se reiniciaban; no es menos cierto que ello no se transfirió inmediatamente a los demás planos de la relación bilateral. Por ejemplo, en lo económico el intercambio comercial continuó siendo inestable,⁴⁷ debido principalmente a los distintos ritmos de crecimiento de cada país (Fuentes y Martín, 1998). A su vez, en lo social perduraron los prejuicios y visiones perniciosas del otro, que habían sido instauradas durante las décadas precedentes y cuyo proceso de reversión demandará tiempo.

Esto se debió en parte a que los procesos iniciados en el período anterior fueron de fuerte raigambre en la retórica nacional, la cual no es propicia a los cambios rápidos de orientación. En tanto los autores más radicales de la historiografía propuesta en las décadas anteriores fueron perdiendo prestigio al quedar ligados a las ideas del gobierno militar saliente en Argentina, sus ideas continuaron latentes debido a que por más de treinta años habían contado con apoyo académico, político e ideológico (Lacoste, 2003b). Es cierto que a mediados los ochenta empezaron a aparecer nuevos escritos y comenzó también la investigación subestatal (Bandieri, 2005b), pero la historiografía imperante continuó, en mayor o menor medida, dentro de la línea iniciada por Encina y Ríos Gallego.

Es decir que se mantuvo en el imaginario colectivo la noción de que el país había contado con un territorio más extenso, cuyos límites habían sido corridos debido a un vecino expansionista. Romero *et al.* (1999) recuerdan que en Argentina se había llevado a cabo una reforma curricular en 1979 en que se acentuaban los temas fuertes de la nacionalidad, incorporando las ideas de integración territorial, intransigencia en la cuestión limítrofe y militarización de la historia patria. Dicha reforma aún estaba vigente para principios de los noventa y si bien con el advenimiento de la democracia se produjeron algunos cambios educativos, estos no fueron profundos en las asignaturas de historia o geografía.

⁴⁷ Se analizaron los datos de la División de Estadísticas de Naciones Unidas (2014), los cuales revelaron que la tasa de variación anual de las exportaciones de Argentina a Chile osciló entre el -26% y 77% durante el período de 1984 a 1989. En el caso chileno los números son aún más contundentes ya que la tasa de variación anual de las exportaciones hacia Argentina osciló entre el -35% y 92%. Lo sorprendente es que en ambos casos el nivel más bajo de las exportaciones se ubica en 1985, año en que fue promulgado el Tratado de Paz y Amistad.

De esta forma, el Tratado de Paz y Amistad de 1984 descomprimió lo militar y diplomático, pero dejó vigente la visión del otro que se había generado en las décadas pasadas, por lo que los sentimientos impulsados anteriormente desde el gobierno y la prensa perduraron luego del acuerdo. Ejemplo de ello fueron los mapas xenófobos que continuaron siendo reproducidos por historiadores de prestigio. Lo que ofrecía un constante obstáculo para la integración (Lacoste, 2005c) que se emprendía desde el trabajo de la Comisión Binacional y los comités de frontera. No obstante, aún faltaba el profundo efecto que producirá en la relación el retorno a la democracia en Chile.

2.3.2 Las buenas relaciones en democracia, 1990-2001

La transición a la democracia en Chile produjo un giro cualitativo y cuantitativo en las relaciones con Argentina, impulsando diversos acuerdos de integración y la conformación de comités de esa naturaleza en distintas áreas. Se avanzó hacia una complementación real, con voluntad de los actores políticos, económicos y sociales a ambos lados, tanto a nivel central como subestatal y social. Ciertamente la década de los noventa no estuvo exenta de inconvenientes en la dinámica bilateral, pero grandes factores contribuyeron a impulsar las buenas relaciones.

Por un lado, la liberalización económica aumentó el intercambio comercial, el cual fue respaldado por varios acuerdos, que a su vez fueron legitimados y acompañados por el sector público y privado. Se constató entonces una percepción de sinergia en ambos países, que impulsó la voluntad integradora y la apreciación de beneficios mutuo (Fuentes, 1997).

Asimismo, el proceso de acercamiento de los noventa se debió en gran medida a la voluntad política de eliminar la rivalidad y fortalecer la cooperación. Lo anterior se manifestó en la diplomacia presidencial (Milet, 2007), institucionalizada desde 1990 en el mecanismo de concertación político y diplomático que fueron las cumbres presidenciales anuales (Lorenzini, 2005). Dichos encuentros eran auxiliados por comisiones bilaterales que se reunían previamente y comisiones mixtas que daban seguimiento a los temas específicos (Fuentes, 1997), de forma tal que no se tratara de meras reuniones aisladas. Asimismo, la agenda de dichas cumbres se fue complejizando y a partir de 1991 incluyó la ampliación de actores, entre ellos los gobiernos no centrales (Fuentes y Martín, 1998). El mecanismo se enriqueció aún más en 1994 cuando se acordó que comenzaran a llevarse a cabo reuniones semestrales de los ministros de relaciones exteriores.

En el ámbito económico se dieron dos grandes procesos. El primero fue la firma del Acuerdo de Complementación Económica número 16 (ACE 16), en el marco de la

Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) en 1991,⁴⁸ a lo que siguió luego el proceso de incorporación de Chile como miembro asociado al Mercado Común del Sur (MERCOSUR) en 1996. El texto del artículo 1 del ACE 16 era claro respecto a que el objetivo del mismo era “[e]stimular la integración física entre ambos países, a través de la facilitación del transporte, la agilización del tráfico fronterizo y el acceso a los puertos”. Si bien serían necesarios mayores estudios, sin los cuales no se le puede atribuir causalidad directa y exclusiva al acuerdo, conviene resaltar que durante los noventa se dio un aumento sostenido en la importancia de ambos países en el comercio exterior del otro. Argentina pasó de ser el catorceavo destino de exportación de Chile en 1990, representando un 4% de su comercio total (exportaciones e importaciones), a ser el décimo destino en 2000, con un 10% del valor comercializado. En el caso argentino, Chile pasó de ser el noveno destino de exportación en 1990, representando un 3% del comercio total (exportaciones e importaciones), a ser el cuarto destino en 2000, con un 6% del valor comercializado.⁴⁹

En 1996 se produjo la incorporación de Chile como Estado asociado al MERCOSUR. Si bien el que no haya optado por el estatus de Estado parte pudo ser visto como un desaire, se debe entender que la decisión fue tomada por los aspectos económicos que implicaban la entrada plena al esquema de integración. Entre los principales obstáculos se destacaba que el arancel externo común del MERCOSUR era mucho más elevado que los aranceles que Chile tenía (Maira, 2007).⁵⁰ Sin embargo, se debe destacar que el estatus de Estado asociado le permitió a Chile continuar con la complementación política y de seguridad (Vergara Villalobos, 2003), lo cual llevó las relaciones económicas y el diálogo político a un excelente estado (Valdés, 1999).

La integración económica fue acompañada por iniciativas y proyectos que apuntaban a consolidar la integración social y en infraestructura en el área fronteriza. Por ejemplo, en 1991 y gracias a la nueva dinámica arriba descrita, el Paso de Agua Negra —sobre el cual se volverá en el capítulo 4 (apartado 4.2.3)— volvió a ser transitable, luego de que en 1977 el conflicto limítrofe exigiese su bloqueo (Zeghaib, 2013).

En la misma línea, en 1992 la reunión de la Comisión Binacional permanente estableció el Plan Maestro de doce pasos fronterizos priorizados, con lo que se esperaba pasar de uno a seis pasos pavimentados antes de finales de la década (Fuentes y Martín,

⁴⁸ La transcripción del texto del tratado puede ser consultada en la página de la Asociación Latinoamericana de Integración: <http://www.aladi.org>.

⁴⁹ Se utilizaron los datos de la División de Estadísticas de Naciones Unidas (2014). En 1990 se consideró a Alemania occidental y oriental como dos países distintos, a la vez que en 2000 la Unión Europea fue considerada según sus miembros y no como un único socio.

⁵⁰ Debido a que escapa al objeto del presente estudio, no se ahondará en el proceso de asociación ni en las razones que impidieron la incorporación de Chile como miembro pleno al MERCOSUR. Para mayor información véanse Dugini de De Cándido (1997), Rimoldi de Ladmann (1999a) y Valdés (1999), entre otros.

1998). Esto se hacía no solo para darle a Argentina una salida al Pacífico, también se esperaba mejorar con ello las perspectivas de las provincias fronterizas, en una reformulación de la geografía económica del país donde no se dependiese tanto del puerto de Buenos Aires (Castro, 1997).

Del otro lado de la Cordillera, el gobierno veía que el eje económico mundial se desplazaba desde el Atlántico al Pacífico, lo que generaba un cambio de autopercepción en Chile respecto a su rol. Se dejaba de ser un país chico y aislado para dar lugar a un rol de país mediano y cada vez más central. Se hablaba entonces de un país puerto, pero no ya únicamente de la producción nacional, también se esperaba exportar los bienes de la región, para lo que era necesario impulsar los pasos fronterizos (Maira, 2007).

La nueva dinámica en la relación bilateral fue posible gracias a que durante la década de los noventa existió la voluntad política para que se solucionasen todas las disputas limítrofes entre Argentina y Chile. En 1990 Carlos Menem y Patricio Aylwin (1990-1994) firmaron la Declaración Presidencial Conjunta de Santiago en que se solicitó a los presidentes de las comisiones de límites de ambos Estados que preparasen un informe detallado sobre las cuestiones de demarcación aún pendientes. Se encontraron veinticuatro puntos en conflicto de los cuales veintidós fueron resueltos siguiendo las recomendaciones de la Comisión Mixta de Límites (Rimoldi de Ladmann, 1999b). Los restantes dos puntos se referían a Laguna del Desierto y la zona comprendida entre el monte Fitz Roy y el cerro Daudet, conocida como Campo de Hielo Sur en Chile y como Hielos Continentales en Argentina.

La Declaración Presidencial sobre Límites que se firmó en Buenos Aires en 1991 contaba con tres anexos, abordando los dos primeros las cuestiones aún no resueltas. El Anexo I establecía la metodología a utilizar para la demarcación de la zona entre el Fitz Roy y el Daudet, para lo que se proponía una línea poligonal. El Anexo II entregaba las bases para someter la zona de Laguna del Desierto a un nuevo arbitraje internacional. Finalmente, el Anexo III enumeraba los veintidós puntos acordados, instruyendo a las respectivas comisiones de límites para la erección de hitos y la demarcación del límite.⁵¹

Laguna del Desierto se sometió entonces a arbitraje de un tribunal de cinco jueces, de los cuales tres favorecieron la postura argentina en 1994. Chile hizo uso de su derecho a solicitar revisión e interpretación, tras lo cual en enero de 1995 el tribunal confirmó la sentencia dejándola en firme, ahora con cuatro votos a favor. El tribunal tomó en cuenta el laudo de 1902 pero no el mapa de demarcación, igual que había ocurrido en el caso del valle de Alto Palena o río Encuentro (Rimoldi de Ladmann, 1999b). Con ello el diferendo se dio por zanjado.

⁵¹ La versión digitalizada del documento original, incluyendo anexos, puede ser consultada en la Biblioteca Digital de Tratados del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto de Argentina: <http://tratados.cancilleria.gob.ar>.

El proceso de determinación del recorrido del límite en la zona entre el Fitz Roy y el Daudet fue más complicado. Primero debido a la oposición que se ejerció en Argentina y después porque el trabajo de demarcación en terreno era complejo. La línea poligonal propuesta por el Anexo de la Declaración no convenía al Congreso argentino debido a que dicho país sostenía que se abandonaba el principio del Tratado de 1881. Asimismo, los representantes de las provincias patagónicas recibían una fuerte presión de la opinión pública local en contra del acuerdo. A su vez, el Congreso chileno no quería aprobar un tratado que corría el riesgo de ser luego rechazado por la contraparte, por ello el tratamiento fue postergándose. Además, en Chile se empezó a manifestar una fuerte oposición al carácter transaccional del acuerdo de 1991, posiblemente por desconocimiento de la región donde se aplicaba. 1997 fue un año electoral en ambos países y esto produjo que en Argentina el gobierno quedase sin mayoría en el Congreso, razón por la que no se continuó insistiendo con el tratado. Finalmente, en 1998 se firmó un nuevo acuerdo que reemplazó la poligonal por dos secciones (A y B) donde se reflejaban en parte los principios de 1881 y el protocolo de 1893 (Rimoldi de Ladmann, 1999b). Con ello se buscó también responder a cuestiones de interés esencial para ambos países, principalmente, la distancia con los fiordos, las aguas que van hacia uno u otro océano y la toponimia. Los presidentes sellaron esto con un nuevo abrazo frente al Estrecho de Magallanes y en junio los dos Congresos aprobaron el tratado en simultáneo, superando el impasse que se había producido sobre el acuerdo de 1991.⁵²

Durante los noventa se fue eliminando entonces la conflictividad limítrofe, lo que llevó a que la labor de los comités de frontera se incrementase y se comenzaran a debatir temas cada vez más importantes respecto al rol económico de la zona fronteriza, como se verá en el capítulo 4.

Asimismo, la cordillera de los Andes ofrecía importantes oportunidades en materia de explotación minera. Sin embargo, para poder desarrollar dicha actividad era necesario primero un proceso de armonización de políticas al respecto, en especial en un área tan sensible y con los problemas medioambientales que involucra la actividad extractiva. Nuevamente, en el espíritu de la década se produjo el Tratado sobre Integración y Complementación Minera de 1997 (Hevilla y Zusman, 2009), que buscó dar una solución única en el mundo a la explotación minera en territorios binacionales.

Se apuntó también a que el proceso de distensión fronteriza bajo democracia fuese acompañado por una idea distinta de seguridad y cooperación militar, para lo que se

⁵² Es necesario indicar que, si bien el acuerdo solucionó el conflicto político y jurídico respecto del recorrido de la línea limítrofe, quedó una parte de la sección B —al sur del monte Fitz Roy y el cerro Murallón— donde el trazado del límite aún debe ser determinado por los técnicos. Para ello se requiere un nuevo acuerdo político, pero esta vez más limitado considerando que ya fueron acordados los principios sobre los cuales trabajar en el sector, pero sin obviar la complejidad que esta demarcación implica.

propusieron medidas de confianza mutua que acercasen a las fuerzas armadas de ambos Estados (Mendoza Pinto, 2004). Si bien es cierto que el paradigma de pensamiento de las fuerzas armadas no cambió completamente y que las medidas de confianza mutua tuvieron diversas falencias de implementación (véase Fuentes y Álvarez, 2011), el acercamiento fue palpable en ambos Estados y el clima predominante de cooperación durante la década culminó con la declaración en 2000 de aliados estratégicos (Lorenzini, 2013).

La sociedad civil, tanto a nivel central como subestatal, también comenzó a reactivarse, abriéndose durante los noventa un período de reciprocidad y participación (Infante Caffi, 1999). Esto se vio reflejado en nuevos emprendimientos económicos conjuntos y en planes para la reactivación del Ferrocarril Trasandino Central (FTC), con lo que se comenzaron a construir las llamadas regiones virtuales (González Pizarro, 2005). Asimismo, se dieron iniciativas académicas para la revisión de la historiografía internacional y regional conjunta.

El FTC fue un claro ejemplo de este renovado ímpetu. La relación del sector cuyano vitivinícola con el chileno venía desde la época colonial, en que dicha región pertenecía a la Capitanía General de Chile.⁵³ En conjunto ambas representaron el principal polo vitivinícola de América entre los siglos XVIII y XIX. Si bien es cierto que las relaciones no siempre fueron buenas y que la competitividad entre ambas faldas de la Cordillera generó problemas en el pasado, el sector cuyano vitivinícola debe parte de su despegue al aporte que la experiencia chilena le ofreció y a las inversiones que los empresarios de dicho país hicieron en la región. La transformación tecnológica del sector vitivinícola chileno se había gestado a partir de los setenta y tomó cuerpo en los noventa, momento en que dio inicio su aporte al sector argentino. Ello se materializó en especial a través de inversiones, las cuales se constatan en la cantidad de hectáreas cuyanas en propiedad de firmas chilenas y de viñas filiales (Lacoste, 2010). En éste nuevo ímpetu de cooperación, a mediados de los noventa fue que se comenzó una campaña para la reactivación del FTC. Después de haber sido dado de baja en 1984, la infraestructura del lado argentino se deterioró rápidamente debido al robo de rieles y durmientes, el desguace de instalaciones, el uso por parte de la Dirección Nacional de Vialidad (DNV) del trazado del FTC para suplir partes de la ruta que habían sido dañadas y, finalmente, la propia naturaleza. Ello contrastaba con el lado chileno, donde a razón del uso que la Corporación Nacional del Cobre de Chile (CODELCO) le dio a la mitad del trazado, éste se mantuvo en buenas condiciones.

El intento de reactivación tuvo su origen en Mendoza, donde hubo una política provincial que se mantuvo sin importar los cambios en la administración, lo que permitió

⁵³ Véase la nota 6.

a la provincia consolidarse como actor subestatal y llenar el vacío dejado por el gobierno central en el tema ferroviario. Sin embargo, para llevar a cabo la restauración y puesta en marcha Mendoza necesitaba la transferencia total del FTC a la provincia. Para ello se presentó un proyecto de ley en el Congreso Nacional, que debido a la falta de interés a nivel central demoró más de dos años en ser aprobado. No obstante, una vez sancionada la ley por el Congreso, el Ministerio de Defensa solicitó a la presidencia que se la vetase, lo que Fernando de la Rúa (1999-2001) hizo en 2001, y por lo cual el control del FTC volvió a manos del gobierno federal (Lacoste y Jiménez Cabrera, 2013).⁵⁴ Apenas meses más tarde se desató la crisis política interna de la que se hablará en el apartado 2.4.1 y que congeló la actividad.

El ámbito académico también fue parte de esta nueva dinámica y durante los noventa se inició un lento cambio en el enfoque de los estudios historiográficos en ambos países y de manera conjunta. Hasta principios de los noventa era muy difícil encontrar trabajos respecto de la historia de las relaciones de los países del Cono Sur de América Latina, normalmente la bibliografía se centraba en las relaciones con las grandes potencias. Cuando se hacía referencia a los países vecinos era para hablar de guerras y cuestiones de límites (Lacoste, 2005a), pero esfuerzos nacidos desde la propia academia comenzaron a incorporar nuevos enfoques. En dicho marco se organizaron durante 1993 en Córdoba las primeras Jornadas de Historia de las Relaciones Internacionales, de las cuales surgió la Asociación Argentina de Historia de las Relaciones Internacionales. Las Jornadas se repitieron en 1994, ocasión en que se incorporó a los chilenos Joaquín Fernandois y Raúl Bernal Meza, claves para el proceso de cambio. Fernandois lideró en 1996 la fundación de la Asociación Chilena de Historia de las Relaciones Internacionales, en tanto que Bernal Meza organizó ese mismo año en Argentina las terceras Jornadas de Historia de las Relaciones Internacionales. El evento se repitió en 1997 en Buenos Aires y en 1999 en La Plata. Finalmente, las cuartas Jornadas tuvieron lugar en Santiago de Chile en 2001.

En paralelo, durante 1995 se llevó a cabo el primer Congreso Argentino-Chileno de Estudios Históricos. De allí surgió la Asociación Argentino-Chilena de Estudios Históricos e Integración Cultural, la cual repetirá la reunión cada dos años, alternando el país y ciudad. Dentro de las personas que lideraban la nueva Asociación se encontraba Susana Bandieri, quien a su vez sería la coordinadora general del programa de investigación Historia regional y relaciones fronterizas en los Andes Meridionales (Neuquén-Chile 1750-1950), que la Universidad Nacional del Comahue establecería en 1996. Dicho programa contaba con veintidós miembros y se estructuraba en base al desarrollo de cuatro grandes proyectos, donde el cuarto coincidía con uno presentado en

⁵⁴ No se ahondará en el proceso de elaboración de proyectos ni en las justificaciones al veto, debido a que escapan al objeto del presente estudio. Para mayores detalles véanse Lacoste (2013) y Lacoste y Jiménez (2013).

la Universidad de la Frontera en Chile, permitiendo entonces la incorporación de los trabajos que se realizaban en Temuco. Finalmente cabe mencionar que a partir de 1999 se creó la *Revista de Estudios Trasandinos*, publicación especializada cuyo propósito era difundir los resultados de las investigaciones bilaterales.

Por último, es necesario mencionar que la década de los noventa no estuvo exenta de problemas en la relación bilateral. Si bien en su mayoría éstos fueron sorteados con voluntad política, no dejaron de tener relevancia en el rol que la frontera jugó y la visión que se tenía del país vecino. El más evidente de ellos surgió con el laudo por Laguna del Desierto, el cual no solo era favorable a la postura de Argentina, lo era en el territorio donde se había producido la única muerte en un enfrentamiento entre los dos países.⁵⁵ Cuando se emitió el laudo, en Chile se trajo a colación el desconocimiento que Argentina había hecho en el caso del Canal de Beagle y muchos sectores quisieron devolver el gesto. Lo que se vio reflejado inclusive en trabajos académicos de la Universidad Bernardo O'Higgins que buscaban deslegitimar el laudo y en grupos de presión creados por miembros de la Sociedad Chilena de Historia y Geografía, como lo fue el Salón Teniente Hernán Merino Correa (Lacoste, 1999; 2003b).

A ello se agregó que la decisión arbitral no solo fue cuestionada por ser desfavorable. Se atacó también a partes del gobierno chileno —específicamente al ministro de Relaciones Exteriores Enrique Silva Cimma y al director de Límites y Fronteras Javier Illanes Fernández— por la defensa chilena durante el arbitraje, la cual se aducía que había sido “escandalosa por su frivolidad e incompetencia profesional” (Valenzuela Lafourcade, 1999: 15). Pero el gobierno constitucional de Chile actuó honrando el compromiso nacional, el laudo fue aceptado como correspondía y no se produjeron tensiones políticas ni limítrofes. No obstante, la imagen de una Argentina expansionista y sustractora de territorio chileno —ya fuese por iniciativa de dicho país o por inoperancia del otro— volvía a estar presente, aunque ya en sectores limitados de la sociedad.

También existieron inconvenientes a nivel subestatal y fronterizo. Con los acuerdos de integración minera se facilitó el movimiento de capital en la zona comprendida entre la provincia argentina de San Juan y las regiones chilenas de Atacama y Coquimbo. No obstante, el mismo espacio territorial sufrió la restricción de las actividades económicas locales, en especial de baqueanos y pastores. En 2000 Argentina perdió la categoría de país libre de aftosa sin vacunación, la cual Chile mantiene desde 1981. A fin de proteger su ecosistema y certificación, el Estado chileno procedió a prohibir a sus pastores el cruce de la Cordillera a las veranadas argentinas. Esta nueva normativa afectó seriamente a la economía de las zonas fronterizas, tanto de Argentina como de Chile. Del lado chileno los pastores vieron encarecida la crianza y engorde de sus ganados, al tiempo que la

⁵⁵ La del teniente Merino Correa, que es considerado mártir de Carabineros de Chile.

provincia argentina de San Juan dejó de percibir los impuestos que cobraba por los veraneados (Hevilla y Zusman, 2009).⁵⁶

Un tercer inconveniente se dio desde el sistema educativo, el cual siguió presentando un obstáculo a la integración. Si bien para el 2000 las relaciones políticas y económicas entre Argentina y Chile eran positivas, la educación formal continuaba siendo un problema, ya que se seguía presentando una imagen negativa del país vecino. Argentinos y chilenos continuaban estudiando cómo la nación trasandina los había despojado de territorios debido a un Ministerio de Relaciones Exteriores entreguista, una política exterior claudicante y un vecino voraz y ambicioso. Todo lo cual era avalado por mapas de los más prestigiosos historiadores de la Universidad de Buenos Aires y de la Universidad de Chile y por manuales de educación básica y media de los Institutos Geográficos Militares y los Ministerios de Educación. En el nuevo espíritu de los noventa, los gobiernos nacionales trataron de revertir estas irregularidades, para lo cual se creó el proyecto Visión Argentino Chilena en el Sistema Educativo, bajo el cual se encargó a prestigiosos académicos de ambos países —liderados por Luis Alberto Romero en Argentina y José Antonio Garretón en Chile— que revisasen los manuales escolares para lograr conciliar los enfoques. Se concluyó que casi la totalidad del espacio utilizado en los manuales para hablar del país vecino hacía referencia a cuestiones territoriales y limítrofes, lo que era necesario cambiar (Lacoste, 2002b).

Asimismo, del proyecto resultó un informe presentado en Argentina por Romero *et al.* (1999), el cual hacía una diferencia interesante respecto a la percepción que se tenía de Chile y cómo ésta variaba de acuerdo a la ubicación geográfica. Para ello el equipo llevó a cabo entrevistas en la provincia fronteriza de Neuquén y en la provincia de Buenos Aires, las cuales arrojaron una gran diferencia. En la primera la sociedad convivía con chilenos, por lo que la imagen que se tiene de ellos provenía de la experiencia vivida. En Buenos Aires se carecía de base experiencial, lo que llevaba a una imagen crítica y descalificadora del chileno, más parecida al otro genérico y construida a partir de la propia imagen. Es decir que la relación fronteriza se plasmaba en el entendimiento que se tenía del otro, marcando una clara diferencia con el pensamiento centralista de Buenos Aires.

Si bien las cuestiones de límites estaban prácticamente resueltas para finales de la década de los noventa, el período no estuvo exento de problemas en el plano bilateral ni en la zona fronteriza. No obstante, las iniciativas positivas superaban con creces a las negativas y para fines de la década, la frontera había vuelto a ser un foco de integración (Lacoste, 1999).

⁵⁶ Sobre las veranadas se volverá en el capítulo 4 (apartado 4.2.2), donde se pondrá de relieve el fundamental papel que en su resolución jugó la paradiplomacia.

2.4 Enfriamiento bilateral y surgimiento de lo subestatal, 2001-2010

En 2001 Argentina fue golpeada por una crisis económica, política y social que generó una serie de inestabilidades importantes, las cuales repercutieron fuertemente en los diversos niveles gubernamentales y en su vinculación con Chile. Entre los efectos que se hicieron sentir se presentó un problema de representatividad a nivel internacional, que llevó inclusive a considerar que el gobierno argentino, por momentos, no era un interlocutor válido, debiéndose buscar alternativas entre las que surgieron los gobernadores de provincia. Aún superada la crisis política en Argentina, la relación con Chile todavía sufrió varios golpes debido a problemas económicos como la Crisis del Gas, jurídicos como el caso Apablaza y políticos como el nombramiento de Ignacio Walker en el Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile. Todo lo que condujo a que las relaciones a nivel bilateral se enfriasen durante gran parte de la década.

Al mismo tiempo, como las provincias fronterizas no se habían sumergido tan fuertemente en la crisis, comenzaron ellas a conducir sus propias relaciones paradiplomáticas. Asimismo, los gobiernos no centrales fueron buscados como interlocutores por países como Chile, que los veía como entidades autónomas, con estabilidad institucional e interés por la vinculación a través de la Cordillera. Ello ayudó al desarrollo de la inserción en los asuntos exteriores de las provincias, a la vez que motivó a sus contrapartes chilenas —las regiones— a caminar en la misma dirección. Es decir que la primera década del siglo XXI no se dividió en períodos históricos como se vio anteriormente, en su lugar se llevaron a cabo dos procesos casi simultáneos, pero a distinto nivel gubernamental.

2.4.1 Nivel central: inestabilidad, desconfianza y enfriamiento de las relaciones

La crisis del 2001 en Argentina marcó un antes y un después en las relaciones con Chile a nivel central. Ello se debió a distintas razones, tanto propias de la crisis —la inestabilidad institucional— como producto de la misma en Argentina —la necesidad de enfocarse en los problemas internos— y como respuesta de ella en Chile —las reacciones de la prensa y sus lecturas al respecto—. Todo ello llevó a un período de enfriamiento en la dinámica bilateral, el cual se caracterizó por varios ciclos de freno desde 2001 y a lo largo de la década (Lorenzini, 2013).

En menos de quince días —entre el 21 de diciembre de 2001 y el 2 de enero de 2002— el Poder Ejecutivo de Argentina cambió de titular cinco veces, superando así la cantidad de presidentes que el país había tenido en los últimos quince años. Entre la renuncia del presidente Fernando de la Rúa y el nombramiento de Eduardo Duhalde por

la Asamblea Legislativa, se sucedieron al frente del Poder Ejecutivo el presidente provisional del Senado, un presidente electo por la Asamblea Legislativa —que gobernó únicamente durante una semana y declaró el default— y el presidente de la Cámara de Diputados.⁵⁷

En un país con un sistema presidencial tan marcado como el argentino, la alternancia veloz de presidentes dejó una impronta problemática en la política exterior.⁵⁸ Pero si bien esto debió de solventarse con el nombramiento de Eduardo Duhalde (2002-2003), la crisis prolongó sus efectos debido a que cambió el foco de atención de la Presidencia. A partir del 2001 se generó un gran conflicto interno que se mantuvo presente durante los siguientes años, donde se destacaron problemas económicos —recesión y pesificación, entre otros— y sociales —siendo los principales la desocupación y el rechazo a la clase política—. Debido a ello, al Estado no le quedaban recursos ni energías para sostener los compromisos externos asumidos por las administraciones anteriores, lo que fue generando situaciones de desconcierto y desconfianza en los vecinos. De esta forma, los mecanismos tradicionales de relaciones entre Estados se redujeron a un mínimo y por momentos el gobierno argentino dejó de ser un interlocutor válido para construir política conjunta (Lacoste, 2010).

Del otro lado de la Cordillera, la lectura que la prensa chilena hizo de la crisis en Argentina tampoco contribuyó a la percepción de la relación que se tenía con el país vecino. Desde las editoriales de *El Mercurio* se propagaron varias ideas negativas respecto de la crisis en Argentina. Por un lado se criticaba al gobierno, indicando que el origen del malestar social había sido la aplicación incorrecta y deficiente del modelo de libre mercado, que Chile aún mantenía. En segundo lugar, se manifestaba una preocupación respecto de los posibles efectos de contagio que las protestas sociales pudiesen tener sobre la región y el desarrollo económico de la misma. En definitiva, se construyó un imaginario basado en la incertidumbre, desconfianza, violencia e ingobernabilidad, a la vez que se desvalorizaba a las figuras políticas argentinas acusándolas de falta de legitimidad, ausencia de autoridad y capacidad de liderazgo para reestablecer el orden institucional y la seguridad interna (Mayorga Rojel, del Valle Rojas y Browne Sartori, 2013).

La primera década del siglo XXI comenzó en un clima de suspicacias y enfriamiento de las relaciones. Pero si bien los lazos se distendieron, no se trató de un momento hostil entre Argentina y Chile, lo cual se mantuvo hasta mediados de 2003. Si bien la situación

⁵⁷ Para mayores detalles respecto de la sucesión presidencial y la inestabilidad por ella generada, véanse Mustapic (2005) y Ollier (2008), entre otros.

⁵⁸ Debido a que no es el centro del presente análisis, no se ahondará en el sistema presidencial argentino, si bien el mismo será nuevamente abordado en el capítulo 3 (sección 3.1). Para una mejor aproximación al presidencialismo argentino véase Castells (2012).

institucional se regularizó en Argentina, a partir de finales de dicho año y en especial durante el transcurso del siguiente, una serie de altercados a nivel diplomático, político y económico nuevamente generaron tensión entre el presidente de Chile Ricardo Lagos (2000-2006) y el recientemente electo presidente de Argentina Néstor Kirchner (2003-2007).

El primero de ellos fue un incidente torpe, pero llevado a cabo en una zona sensible, con una gran imprudencia y despertando una reacción inesperada.⁵⁹ A principios del mes de noviembre de 2003, el vicecónsul argentino en Punta Arenas descubrió infraganti, dentro de las dependencias del consulado en dicha ciudad, a dos individuos que resultaron ser integrantes de la Unidad de Inteligencia de la Región Militar Austral de Chile y que habían ingresado a la legación con el fin aparente de realizar tareas de espionaje, abriendo la caja fuerte y fotocopiando documentos confidenciales (Galak, 2003). La acción fue calificada desde Chile como independiente, sin instrucciones, burda y con una falta de criterio inmensa.⁶⁰ El presidente Ricardo Lagos reaccionó inmediatamente convocando a Soledad Alvear —ministra de Relaciones Exteriores— a fin de que se pusiese en contacto con el embajador argentino en Santiago y a Michelle Bachelet —ministra de Defensa— ya que la Región Militar Austral dependía directamente de su Ministerio. Bachelet convocó al teniente coronel Víctor Hugo Poza Reyes —jefe de la Unidad de Inteligencia— al que se le decretó la baja y al general Waldo Zauritz —comandante en jefe de la Región Militar Austral, comandante en jefe de la V División del Ejército y sexta antigüedad del Ejército— quien presentó su renuncia ante la ministra. Si bien Zauritz afirmó no conocer la acción de inteligencia y estar devastado por el incidente, asumió total responsabilidad y su renuncia fue aceptada. La baja significó un golpe duro para Chile ya que Zauritz era considerado como candidato firme para suceder al Comandante en Jefe del Ejército en 2006 (González y Martínez, 2003a).

Desde Argentina se evitó hablar de conflicto diplomático (Galak, 2003). Su Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto afirmó no poner en duda la naturaleza de la relación bilateral y valorar el marco de transparencia y cooperación en que Chile había abierto los procesos de investigación y aceptado la renuncia de los jefes militares. Sin embargo, lo anterior se hacía de forma pública y aireada, calificando como serio al incidente y exigiendo abiertamente explicaciones por parte del presidente chileno (González y Martínez, 2003a), a diferencia de cómo se suelen tratar los incidentes de este estilo (Espinosa, 2003). Finalmente se produjo una comunicación telefónica entre los

⁵⁹ A continuación se resumirá brevemente el incidente debido a la falta de trabajos académicos a los cuales se pueda hacer referencia.

⁶⁰ La impericia con que se realizó la incursión quedó plasmada en que uno de los individuos fue identificado inmediatamente, debido a que al huir dejó su cédula de identidad y permiso de portación de armas en el lugar de los hechos (González y Martínez, 2003a).

mandatarios en la que se reiteró que el incidente no debía afectar las buenas relaciones (La Nación, 2003), luego de lo cual ambos países dieron el altercado por superado (El Mercurio, 2003).

A pesar de ello, las suspicacias se reavivaron —brevemente— a nivel social (Fiore, 2003) debido a que medios de prensa chilenos afirmaron que desde el Ministerio de Defensa de dicho país se barajaba la opción de que el incidente se tratase en realidad de una operación de contrainteligencia. Se denunciaba un montaje para poner en jaque al Destacamento Especial de Inteligencia Conjunta de Chile (Espinosa, 2003). El mismo se habría encontrado tras la pista de una red de espías establecida y liderada por el vicecónsul argentino, quien habría sido parte del Servicio de Inteligencia del Estado en Argentina (González y Martínez, 2003b) y que actualmente recabaría información respecto del tránsito por el Estrecho de Magallanes. Esto fue rápidamente desmentido por el embajador argentino en Chile, Carlos Abihaggle, quien afirmó que se trataba de elucubraciones ridículas, tras lo cual remitió el currículum del vicecónsul a todos los medios de prensa chilenos (Acevedo, 2003). Finalmente, el argumento de la contrainteligencia fue negado tanto por el gobierno de Argentina como por el de Chile (González y Martínez, 2003b). El conflicto nunca pasó a mayores, la investigación la llevó a cabo la justicia militar chilena y el caso se resolvió en junio de 2004 (Martínez, 2004), siendo rápidamente olvidado por ambos países.

El segundo incidente diplomático, cuyas repercusiones en las relaciones a nivel bilateral fueron un poco más graves, se debió a una desafortunada coincidencia. El primero de octubre de 2004 el presidente Ricardo Lagos nombró a Ignacio Walker a cargo del Ministerio de Relaciones Exteriores, el 2 del mismo mes el periódico argentino *La Nación* publicó una nota escrita por Walker y titulada “Nuestros vecinos argentinos” (véase Walker, 2004), que había sido publicada originalmente el 6 de mayo de 2004 en *El Mercurio* —medio que la reprodujo el 4 de octubre de dicho año—. En la mencionada columna, Walker sostenía que el muro que bloqueaba las relaciones entre Argentina y Chile no era la Cordillera de los Andes, pero el legado peronista y la lógica perversa que éste había dejado en el país, a la vez que se atacaba al presidente Néstor Kirchner por populista (véase Walker, 2004). Las reacciones del lado argentino no se hicieron esperar, dejando a ambos países a las puertas de un nuevo conflicto diplomático. Néstor Kirchner tomó la nota como una ofensa personal y como una muestra de “argentínofobia” por parte de quien era ahora nombrado ministro de Relaciones Exteriores de Chile. En un intento por esclarecer el punto, Walker indicó que la columna había sido escrita en su calidad de académico y no de ministro, pero sin retractarse de la misma. Por su parte, Ricardo Lagos señaló que no conocía el escrito al momento del nombramiento, por lo que comprendía la irritación argentina (Huneus, 2007), pero no retiraría al ministro. Walker se comunicó con su par argentino —Rafael Bielsa— y luego de una ardua

conversación emitió una breve disculpa, pero la misma no fue aceptada por Néstor Kirchner por no ser pública (Carbone, 2004). Finalmente, Walker entregó una disculpa pública en una entrevista publicada por el diario *Clarín* el 5 de octubre (véase González, 2004), con lo que se sorteó el altercado.

La columna de Walker se enmarcó en un proceso conflictivo de más largo aliento que fue la Crisis del Gas entre Argentina y Chile.⁶¹ El Protocolo II del ACE 16 de 1991 se refería a la interconexión gasífera por la cual Argentina suministraría el gas, tanto de consumo doméstico como industrial, de Chile a través de gasoductos trasandinos de construcción privada (Huneus, 2007). De esta forma, en el marco de cooperación e integración de los noventa, Chile pasaba a depender de su vecino en un área tan estratégica y sensible como la energética.

Todo funcionó bien al comienzo, pero el fin de la convertibilidad en 2002 complicó la situación, debido a que las tarifas del gas en Argentina no solo se pasaron a moneda nacional pero también se congelaron.⁶² Ello produjo que el precio cayese ostensiblemente, aumentando el consumo al recuperarse la economía. El problema principal se dio debido a que los bajos precios impulsaron el consumo, al tiempo que desincentivaron la realización de inversiones y mejoras en la infraestructura (Milet, 2007). Para principios de 2004 la producción gasífera de Argentina no podía sostener el volumen de exportación a Chile a la vez que el consumo interno del país. Fue entonces que el gobierno de Néstor Kirchner restringió los envíos a Chile, bajo el amparo de una cláusula del protocolo de 1995 que decía que la exportación se permitiría en la medida que no afectase el mercado interno. Ello obligó a Chile a recurrir a fuentes alternativas de energía, en especial para la generación eléctrica. Lo que conllevó serios problemas y fue ampliamente difundido por los medios de prensa, llamando la atención sobre lo que se

⁶¹ A continuación se presenta únicamente un resumen de la Crisis y de sus efectos sobre la relación bilateral a nivel central. Para mayores detalles sobre los factores internos que llevaron al gobierno de Argentina a restringir los envíos de gas y sobre las políticas seguidas por el gobierno de Chile, véase Huneus (2007).

⁶² Desde abril de 1991 la moneda argentina —primero el austral y luego el peso— se había regido bajo un sistema conocido como “convertibilidad”, establecido en la ley nacional 23.928. De acuerdo a la legislación, al Banco Central debía contar con un respaldo en dólares estadounidenses al momento de emitir moneda nacional —un dólar por cada diez mil australes o un peso—, con ello no solo se fijaba el tipo de cambio, también se impedía la emisión de moneda sin respaldo en la divisa extranjera. La convertibilidad se mantuvo durante toda la década de los noventa, pero en diciembre de 2001 se instauró el régimen del “corralito” que imponía un feriado cambiario por un período indefinido y restricciones para comprar divisas. Con ello la convertibilidad recibía su primer gran golpe. Un mes después, con la ley 25.561 del 6 de enero de 2002, se derogaron los artículos principales de la Ley de Convertibilidad, permitiéndole al Banco Central la emisión de billetes sin respaldo en dólares. Asimismo, se entregó al Poder Ejecutivo la facultad de determinar la relación de cambio entre el peso y las divisas extranjeras. Lo anterior resultó en una fuerte devaluación de la moneda nacional, lo cual golpeó a los servicios públicos privatizados ya que sus tarifas habían sido previamente congeladas en pesos. Para un mejor acercamiento al auge y derrumbe de la convertibilidad en Argentina, sus factores internos y efectos económicos, véase Keifman (2004).

entendía que era un nuevo incumplimiento argentino de un compromiso internacional (Huneus, 2007). Sin embargo, como recuerda el entonces embajador Luis Maira,⁶³ los presidentes siempre supieron manejar la situación, sin dejarse llevar por los frecuentes ataques de la prensa chilena contra Argentina, y lo mismo hicieron los empresarios. Desde Chile se buscó adoptar una postura prudente y que la Crisis fuese manejada por el Ministerio de Economía. Se trató de quitarle tensión al conflicto y dejar al Ministerio de Relaciones Exteriores de lado, tanto para mostrar a la Crisis como algo sectorial como debido a la ya mencionada columna del ministro Walker. No obstante, en 2006 se produjo un cambio de gobierno en Chile y con la administración de Michelle Bachelet (2006-2010) el manejo de la Crisis fue transferido al Ministerio de Minería y Energía. La ministra optó por una política más visible y con mayor participación de los medios de comunicación, lo que no generó mejores resultados (Huneus, 2007), pero sí aumentó la percepción negativa de la población respecto de Argentina.

Al mismo tiempo, lo que era visto como un incumplimiento por parte de Argentina —ya que de acuerdo con Cristián Fuentes⁶⁴ en Chile nunca se explicó que el accionar de Argentina estaba contemplado en el protocolo— dejó una sensación de inseguridad respecto de la relación trasandina. Ejemplo de ello fue que el gerente general de la Empresa Nacional del Petróleo (ENAP), Enrique Dávila, declarase que se había instalado una crisis de confianza con Argentina (Abarca, 2004). Al tiempo que Alejandro Foxley —ministro de Relaciones Exteriores de Chile durante el gobierno de Michelle Bachelet— afirmó que la actitud argentina vulneró el plan de integración. Todo lo anterior se plasmó en diversas áreas de la relación, como lo fue el rechazo inicial de la presentación argentina en la licitación por un sistema satelital en Chile (El Mercurio, 2006).

Fue un período de roces permanentes ya que en 2007 se agudizaron los recortes, lo que hizo ver al gobierno de Chile que el gas de Argentina no volvería a viajar de forma fluida. En tal escenario se decidió cambiar el enfoque, dejando de lado la dependencia del gas argentino con la construcción de plantas de gas natural licuado y la importación del mismo desde nuevos proveedores (Lorenzini, 2013). De esta forma la Crisis nunca estalló en un verdadero conflicto bilateral, pero los recortes de gas sí afectaron la relación, pues minaron la confianza y la imagen de Argentina como socio (Milet, 2007). Esto generó un ciclo de freno en el proceso de integración (Lorenzini, 2013) ya que en Chile se sentía que la confianza depositada en Argentina, al pasar a depender de ella en materia energética, no había sido correspondida.

⁶³ Exembajador de Chile en Argentina. Entrevistado por el autor en Santiago de Chile, 13 de enero de 2015.

⁶⁴ Exdirector de Coordinación Regional del Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile. Entrevistado por el autor en Santiago de Chile, 27 de octubre de 2014.

Además de la Crisis del Gas y la columna de Walker, el 2004 trajo aparejado el inicio de otra tensión entre los gobiernos de Argentina y Chile, a razón del pedido de extradición de Galvarino Sergio Apablaza, exdirigente del Frente Patriótico Manuel Rodríguez. Si bien la solicitud se condujo fundamentalmente a través de los canales judiciales, la decisión final tomada en 2010 fue adjudicada al gobierno central argentino y fue percibida como una ofensa directa al Estado chileno.

En noviembre de 2004 Apablaza fue detenido en Argentina a pedido de la justicia chilena, la cual solicitaba su extradición bajo el marco de la Convención Iberoamericana de Extradición de 1933.⁶⁵ El objetivo era juzgarlo como autor intelectual del asesinato del senador de la Unión Democrática Independiente (UDI) Jaime Guzmán y del secuestro del gerente de *Diarios Regionales de El Mercurio* Cristian Edwards, ambos ocurridos en 1991. La defensa de Apablaza solicitó al gobierno argentino que se le otorgase la condición de refugiado, proceso que fue llevado a cabo en paralelo al judicial, de acuerdo al sistema de dicho país. Tras una serie de fallos y apelaciones, el caso llegó a la Corte Suprema de Justicia, la cual en septiembre de 2010 dictaminó que se debía conceder la extradición debido a que los crímenes imputados no podían ser considerados delitos políticos. No obstante, la Corte Suprema indicaba que aún faltaba la decisión respecto de la condición de refugiado a cargo del Poder Ejecutivo, si se le concedía dicha condición la extradición no procedería. El gobierno solicitó a la Comisión Nacional para los Refugiados (CONARE) que analizase el caso, la cual dictaminó el mismo 2010 que se debía otorgar la condición de refugiado a Apablaza, dejando sin efecto la extradición (Lorenzini, 2013).

En Chile todo el espectro político manifestó su desacuerdo sobre lo que fue percibido como una ofensa, debido que la CONARE aducía que en Chile no estaban dadas las condiciones de debido proceso para que Apablaza fuese juzgado (Ruz, 2011). Esto atacaba directamente a la institucionalidad y la vigencia del Estado de derecho en Chile. Muchas fueron las voces políticas —tanto desde el Poder Ejecutivo como Legislativo— que salieron a criticar una medida que era vista no como jurídica, pero como política (Lorenzini, 2013). No obstante, a fin de no provocar un nuevo conflicto, el gobierno chileno optó por continuar las vías administrativas alternativas para obtener la extradición (Segovia y Gamboa, 2012).

Los conflictivos años que van desde 2001 a 2010 estuvieron ciertamente marcados por la falta de sintonía entre Néstor Kirchner y Ricardo Lagos, así como entre Cristina Fernández (2007-2015) y Sebastián Piñera (2010-2014). Sin embargo, hubo un período en que se esperaba que las relaciones mejorasen notablemente, ya que coincidían en las presidencias Cristina Fernández y Michelle Bachelet. Empero, durante buena parte de los

⁶⁵ A continuación se resumirá brevemente el incidente debido a la falta de trabajos académicos a los cuales se pueda hacer referencia.

poco más de dos años en que coincidieron al mando de sus países, las relaciones fueron escasas, debido a que la mandataria argentina tuvo que hacer frente a una nueva crisis interna, conocida como el conflicto del campo (Lorenzini, 2013). No obstante el poco tiempo, se produjo un importante acercamiento bilateral, donde destacan en 2008 la Declaración de Punta Arenas y el Tratado de Maipú de Integración y Cooperación de 2009.⁶⁶

En conmemoración a los treinta años desde el inicio de la mediación papal, ambas mandatarias se reunieron en Punta Arenas para firmar una declaración donde se anunció un tratado complementario al de 1984. Asimismo, se concertaron posiciones en cuestiones relativas a la Antártida y a los sistemas de defensa, a la vez que se coordinaron las reuniones de directores generales de política exterior y cooperación consular (Lorenzini, 2013). Si bien la Declaración de Punta Arenas ayudó a retomar la fluidez previa a la Crisis del Gas, lo cual se plasmará en el Tratado de Maipú en 2009,⁶⁷ con el advenimiento del gobierno de Sebastián Piñera y la resolución del caso Apablaza, la relación a nivel bilateral volvió a enfriarse.

Finalmente es necesario mencionar que a nivel de opinión pública nacional también se produjo un cambio en Chile, tanto de la autopercepción como de la imagen que se tenía de Argentina. En tanto que en 2006 el 6,1% de los chilenos decía admirar Argentina, el coeficiente cayó abruptamente a un 4,1% en 2013. Al mismo tiempo, “surge la sensación de que Chile es un país que progresa aceleradamente y se distingue de los otros países de América Latina” (Centro de Políticas Públicas UC, 2014: 68).

Se trató entonces de una década donde los altercados nunca llegaron a un alto nivel de conflictividad, pero sí se redujo el impulso integracionista de los noventa y volvió a surgir una imagen negativa de Argentina en la prensa chilena. Todo ello se dio a nivel central, donde las relaciones entre los presidentes y sus ministros marcaron profundamente el ritmo del diálogo, a la vez que los conflictos puntuales fueron poniendo obstáculos a la vinculación bilateral. Claro contraste con ello fue lo que ocurrió en el plano subestatal, dando el marco final en que se desarrollará el análisis del capítulo 4.

2.4.2 Nivel subestatal: surgimiento de las relaciones entre los gobiernos no centrales

Con la disminución en el impulso integracionista y la aparición de obstáculos en la relación, los gobiernos no centrales comenzaron paulatinamente a jugar un rol cada vez

⁶⁶ Las versiones digitalizadas de los documentos originales pueden ser consultadas en la Biblioteca Digital de Tratados del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto de Argentina: <http://tratados.cancilleria.gob.ar>.

⁶⁷ Dicho documento será revisado en el siguiente apartado debido a su impacto en las relaciones subestatales.

más importante. Fueron incorporados en los acuerdos internacionales y se fomentó la institucionalidad desde la cual planteaban sus inquietudes. Asimismo —y como se verá en el capítulo 3— desde la década de los noventa se han producido cambios en la organización y distribución territorial de la toma de decisión, tanto en Argentina como en Chile, que han impulsado esta dinámica.

Desde los 2000 que en América del Sur las demandas por cooperación transfronteriza empezaron a poner énfasis en las razones ligadas al desarrollo territorial, el comercio y la infraestructura en la región (Rhi-Sausi y Oddone, 2013). A ello se sumaron cambios intencionales desde los gobiernos centrales y la situación interna de Argentina a principios de la década. Todo lo cual llevó al desarrollo de las vinculaciones subestatales. Como se observó en el apartado anterior, el conflicto social y económico que aquejó a Argentina dificultó que el Poder Ejecutivo dedicase las necesarias energías y recursos a las relaciones exteriores, pero ya fuese por la economía o la configuración sociopolítica local, la situación no era la misma en todas las provincias, presentando algunos escenarios mucho más calmos que el nacional. Ello llevó a que países como Chile empezasen a mirar desde sus embajadas con mayor interés a los gobernadores de provincia (Lacoste y Jiménez Cabrera, 2013), generando un clima donde las regiones chilenas también se sintieron llamadas a participar.

Esta nueva dinámica subestatal se vio claramente reflejada, a principio de la década, en dos giros institucionales. Por un lado en 2000 fue creada la Dirección de Coordinación Regional (DICORE) en el Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile, la cual tenía por misión apoyar y colaborar con las regiones en materia de acciones y proyectos internacionales (Dirección de Coordinación Regional, 2012).⁶⁸ En segundo lugar, y ya en el plano bilateral, los comités de frontera fueron cambiando su denominación a comités de integración, buscando así superar la visión que los restringía a lo estrictamente fronterizo (Mendioroz, Cabral, Berraz y Chironi, 2009),⁶⁹ en parte debido a que ya a mediados de los noventa se afirmaba que

[l]os acuerdos que se hacen a nivel regional y provincial, cuando se encuentran los comités de frontera, cuando se encuentra el ámbito universitario, cuando se encuentran las cámaras del comercio, es increíblemente superior, cuantitativa y cualitativamente, a lo que puede hacerse desde una perspectiva nacional o con un enfoque de política bilateral. (Burnett Hodgkinson, 1995: 52)

Es decir que las relaciones subestatales no solo presentaban un desarrollo superior al bilateral durante los años noventa, también habían evolucionado incorporando actores y

⁶⁸ Sobre las funciones de la DICORE y sus implicancias para el centralismo en Chile se volverá en el capítulo 3 (sección 3.2).

⁶⁹ La estructura y funcionamiento de los comités de integración será retomada en el capítulo 4 (apartado 4.1.2).

temas que eran ajenos a sus competencias originales (Burnett Hodgkinson, 1995). Expandiendo su accionar e impulsando nuevos desarrollos.

Asimismo, durante el año 2003 apareció en Chile la *Revista de Estudios Transfronterizos* de la Universidad Arturo Prat en Iquique. La misma se gestó en el Instituto de Estudios Internacionales de dicha academia, el cual fue creado en 1998 con el propósito de ayudar a la internacionalización de la Región de Tarapacá y su integración regional (Tapia Ladino, 2008). La presentación del primer número de la revista daba cuenta de la separación intelectual que se esperaba lograr con el nivel central. Se especificaba que la publicación era “expresión de un esfuerzo regional, es decir, no dominado temática, ideológica o políticamente por el Estado y su ciencia de carácter capitalinocentrista” (Tapia Valdés, 2003: 11).

También en 2003 se comenzó a desarrollar uno de los proyectos más ambiciosos de integración económica en la zona fronteriza. Se trató del emprendimiento minero denominado Pascua-Lama, que amparado bajo el marco normativo que proporcionó el Tratado de Integración Minera de 1997, buscaba la explotación de un territorio binacional. Si bien es cierto que dicho proceso facilitaba la labor de la empresa minera antes que la integración de la provincia de San Juan y las regiones de Atacama y Coquimbo, no es menos cierto que se trató de un evidente proceso de desterritorialización de la frontera, en clara oposición a los debates limítrofes y lógica fronteriza del pasado (Hevilla y Zusman, 2009). A ello se agregó que el tema minero en Argentina es de competencia provincial y no federal, ya que como se verá en el capítulo 3, los recursos naturales pertenecen a las provincias y no al Estado, por lo que el actor principalmente interesado en Argentina era la provincia de San Juan, antes que el gobierno central.

Un hito fundamental en la historia subestatal de Argentina se produjo en 2005, cuando la provincia de Entre Ríos se convirtió en un actor internacional de relevancia al desatarse el conflicto por la instalación de plantas de celulosa en la orilla oriental del río Uruguay.⁷⁰ Los acontecimientos demostraron que el gobierno central no podía pasar por alto los intereses de las provincias, en particular respecto a las relaciones con los países vecinos. Esto debido a que los gobernadores tenían la capacidad política y social de ejercer presión sobre el Estado, fuese ésta en la dirección en que ya se encontraba encaminada la política exterior del país, o para torcer su rumbo en pos de los intereses locales.

En el ámbito bilateral, la llegada de Michelle Bachelet al gobierno de Chile en marzo de 2006, generó un nuevo giro en cuanto al rol de los gobiernos no centrales en la relación con Argentina. Rápidamente la presidente creó la Agregaduría de Cooperación e

⁷⁰ Véase la nota 16 en el capítulo 1.

Integración Subnacional, dentro de la Embajada de Chile en Argentina (Schnake, 2011). Si bien bajo la administración de Michelle Bachelet se continuó el diálogo a nivel bilateral, como se observó en el apartado anterior el mismo estuvo reducido a su mínima expresión, por lo que a su vez se inició una etapa de intenso diálogo con los actores subestatales de Argentina, en particular aquellos ubicados en la zona fronteriza (Cornago, 2014). En dicha línea, Silva Soura y Morán León afirmaban que los comités de integración

desarrollan un rol complejo: sirven como foro a iniciativas en los diversos ámbitos, constituyen un escenario de encuentro y coordinación único para representar intereses que van desde los asuntos de género hasta los de infraestructura, y desarrollan un activo liderazgo en el fortalecimiento de las relaciones subnacionales y, a través de éstas, en las relaciones bilaterales entre ambos países. (2010: 260)

La mayor expresión del ascenso de los gobiernos no centrales en los asuntos bilaterales fue su incorporación explícita el Tratado de Maipú de Integración y Cooperación firmado en 2009 en ocasión de la conmemoración de los 25 años del Tratado de Paz y Amistad de 1984. Dicho instrumento, junto con sus tres protocolos complementarios, estableció una serie de mecanismos para la integración. Entre ellos se destacaban los encuentros presidenciales (artículo 4), el sistema de consultas permanentes de los ministerios de relaciones exteriores (artículo 6), la Comisión Binacional de Cooperación Económica e Integración Física (artículos 7 al 9) y finalmente los comités de integración (artículos 15 al 21) definidos como “foros de encuentro y colaboración entre los sectores público y privado de las provincias argentinas y regiones chilenas para promover la integración en el ámbito subnacional” (Schmidt, 2011). Con ello no solo se reconocía la relevancia de los comités, pero también se les daba un lugar destacado en la relación bilateral, lo cual se reflejaba en la cantidad de artículos que el acuerdo les dedicaba.

Con el Tratado se buscó también realizar esfuerzos por hacer más fluido y expedito el tránsito de personas, vehículos y bienes a través de la frontera (Viglianco, 2014), que sin ser un regreso al principio de cordillera libre observado en la sección 2.1, sí era una clara mejora respecto a décadas recientes. Esto se materializó en la extensión de programas de control integrado de transporte de carga —como el ya existente Sistema Cristo Redentor—, la propuesta de creación de una tarjeta vecinal fronteriza para facilitar el tránsito a las personas que cruzasen el límite frecuentemente y la constitución de dos entidades binacionales para estudiar la factibilidad del Túnel de Baja Altura “Ferrocarril Trasandino Central” y del Túnel Internacional “Paso de Agua Negra” (BID-INTAL, 2009).⁷¹

⁷¹ Sobre este protocolo se volverá con mayor detalle en el capítulo 4.

El acuerdo estuvo cargado de simbolismos, efectuándose a veinticinco años del Tratado de Paz y Amistad de 1984 y en el lugar que había sido testigo el 5 de abril de 1818 del abrazo entre José de San Martín y Bernardo O'Higgins. Se cristalizaron una multiplicidad de vínculos políticos, económicos y sociales a través de los cuales se entretejía la relación bilateral, la cual comenzaba un nuevo ciclo. Si bien aún luego del acuerdo la relación siguió dependiendo de la calidad del diálogo político a nivel central éste ya no podría debilitar el amplio conjunto de vínculos que componían la densa relación bilateral y que afectaban a todos los niveles de gobierno. Ello se plasmó en el involucramiento de nuevos actores y en la relevancia que se les dio a otros, como se vio con los comités de integración (Ruz, 2011).

Otro de los actores que cobró mayor relevancia fue la academia. A partir de mediados de la década de dos mil ésta comenzó a acompañar de manera más decidida el proceso de involucramiento de los gobiernos no centrales en los asuntos exteriores. Si bien la primera publicación del área en Argentina se había realizado durante la década de los noventa (véase Colacrai y Zubelzú, 1994), es recién en 2002 que el Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales (CARI) decide crear el Comité sobre las Provincias en el Plano Internacional. Desde dicho ámbito es que se comienza a recabar información sobre la actividad paradiplomática de las provincias, para finalmente en 2008 publicar el trabajo *Las provincias argentinas en el escenario internacional. Desafíos y obstáculos de un sistema federal*, que recogió experiencias locales y una serie de actividades realizadas principalmente entre 2004 y 2006 (véase Iglesias *et al.*, 2008). Asimismo, gracias a la colaboración de la Universidad Torcuato Di Tella, el Centro de Investigación y Docencia Económica (CIDE) de Ciudad de México y dos órganos del gobierno de Chile —la Subsecretaría de Desarrollo Regional (SUBDERE) y el Ministerio de Relaciones Exteriores— en 2009 se realizó en Buenos Aires un seminario internacional respecto del área subestatal en América Latina. Los trabajos presentados en dicho encuentro fueron recogidos al año siguiente en el libro *La Política Internacional Subnacional en América Latina*, editado por Luis Maira, quien hubiese sido embajador de Chile en Argentina entre agosto de 2004 y marzo de 2010.

Hay entonces dos historias en la frontera entre Argentina y Chile. La primera dada por la versión oficial de los Estados y recogida en la historiografía imperante desde mediados del siglo XX, que es reflejo de los efectos que las corrientes de pensamiento geopolítico y de la doctrina de la seguridad nacional tuvieron sobre los gobiernos. Asimismo, los cambios en el enfoque de las academias nacionales de historia, en ambos países, acompañaron una retórica xenófoba y que presentó al vecino trasandino como el enemigo expansionista. Dichas ideas se derramaron también sobre las sociedades, en especial a través de la prensa. Si bien es cierto que los gobiernos civiles —de frugal vida en Argentina durante la segunda mitad del siglo XX— intentaron retomar el camino de la

integración, la pretorización de los Estados se los impidió y para la década del setenta la vinculación era pobre y tensa.

Con el regreso a la democracia en ambos países se esperaba poder revertir la situación tensa bilateral, la cual había tenido su peor momento en la crisis por el Canal de Beagle. Si bien la última década del siglo XX auguraba un futuro prometedor para la relación entre Argentina y Chile, ya que los conflictos limítrofes habían sido solucionados y la integración bilateral estaba en auge. Todo ello se vio fuertemente comprometido por la crisis política, económica e institucional argentina de 2001 y los sucesos que acontecieron a partir de 2004. A razón de ello se volvió a enfriar la vinculación entre los gobiernos centrales, dándose cabida al resurgimiento de campañas difamatorias del país vecino. La historia fronteriza a nivel central presenta entonces una versión llena de tensiones y acercamientos frugales.

No obstante ello, existe también una segunda historia fronteriza, que es subestatal, poco investigada y mal difundida. Se trata de un entramado de relaciones con ritmos, intereses y sensibilidades propias, que en la era moderna se plasman en relaciones entre los gobiernos no centrales y sus sociedades. A pesar de los distanciamientos a nivel central, de los cierres de frontera y de los conflictos, las sociedades a ambos lados de la Cordillera siguieron siempre bregando por la integración. Por momentos su labor pasó desapercibida y simplemente se movió en las sobras de la política central, pero también debió enfrentarse a ésta cuando los intereses colisionaron, como lo fue en el caso del Ferrocarril Trasandino Central (FTC).

Los últimos años del siglo XX y los primeros del siglo XXI han empoderado a las instancias subestatales. Sus mecanismos de diálogo fueron reconocidos e institucionalizados por los Estados y se comenzó un proceso por el cual los gobiernos no centrales, los privados y la sociedad civil se vieron cada vez más involucrados en la dinámica fronteriza. Todo lo anterior fue recogido por una nueva, aunque incipiente, historiografía, dando comienzo a estudios que resaltan la importancia de este componente en la vinculación entre Argentina y Chile.

Si el límite y la zona de frontera tienen la capacidad de producir tanto brotes de xenofobia o focos de integración, la primera es una relación que normalmente se da entre gobiernos centrales, en tanto que la segunda es entre pueblos y a nivel local (Cavieres Figueroa, 2005).

Es en este nuevo marco histórico de vinculación y diálogo subestatal en que se desarrollará el capítulo 4 del presente estudio, el cual abordará la paradiplomacia entre la provincia argentina de San Juan y la región chilena de Coquimbo. Sin embargo, las relaciones fronterizas entre gobiernos no centrales están, en mayor o menor medida, siempre influidas por las relaciones entre sus respectivos Estados. Es por ello que resulta imperante observar los cambios que, en especial a partir de los noventa, se dieron en la

distribución de la toma de decisión en Argentina y Chile, y cómo ello favoreció o no el surgimiento de nuevas posibilidades de diálogo y oportunidades de desarrollo subestatal, a ello se abocará el capítulo 3.