



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

**“CHILE FRENTE AL CONO SUR: LIMITANTES PARA LA
INTEGRACIÓN”**

TESIS

**QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:
LICENCIADA EN RELACIONES INTERNACIONALES**

PRESENTA:

BEATRIZ ESTRADA MORENO

ASESORA: MTRA. ANA CRISTINA CASTILLO PETERSEN.



CIUDAD UNIVERSITARIA 2012.

Agradecimientos

Todavía recuerdo la noche en que llegué al Barrio Brasil, en Santiago, para vivir por primera vez fuera de casa; cómo olvidar la Cordillera de los Andes, si fue la primera imagen que ese invierno de 2006 le dio a mi memoria.

De Chile atesoro las pinturas de Claudio sobre la Isla de Pascua, mis caminatas por Isla Negra, y la aridez de Antofagasta y San Pedro de Atacama. A veces pienso desde mi ventana en la noche que crucé el desierto con una boliviana; salimos de Uyuni y atravesamos el salar para llegar a la frontera con Chile. Pensé en mi madre, en lo afortunada que era por tenerla a mi lado, y que algún día me gustaría ser tan valiente como ella y como aquella mujer que dejaba todo para buscar una vida mejor para sus hijos. Donde quiera que esté, le agradezco el privilegio de haber sido parte de su travesía. El cielo nocturno del desierto se revelaba con una claridad absoluta y tal y como me lo dijo alguien en la infancia: desde el hemisferio sur se ven otras estrellas.

Si tuviera que definir a Chile con palabras diría que es una cueca, una empanada, una mañana caminando por los cerros de Valparaíso y un domingo en Bellavista desde donde se rumora el Mapocho. Es la melancolía de nuestra lengua, la fuerza del Pacífico, la explosión cromática de sus puertos y, como diría Huidobro, el silencio de la tierra cuando alumbra un árbol.

Regresé a Chile un año después, entonces me pareció un pedacito de continente suspendido entre montañas, desierto y mares. Pensé que algo pasaba en ese lugar mientras mi hermana y yo sobrevolábamos la Cordillera: una isla se había disfrazado de franja peninsular.

Quiero agradecer a todas las personas que formaron parte de este viaje, a veces feliz y otras, las más, debo decir, doloroso. Después de este tiempo la única certeza que tengo es que existen dos tipos de estudiantes: los que pueden lidiar con la tesis como parte de un proceso de titulación, y los que convertimos al proceso de titulación en un laberinto personal o en un naufragio.

A la Dra. Odette Colin por ayudarme a cimentar este proyecto y por mantenernos despiertos en sus clases nocturnas soñando con universos teóricos.

A la Mtra. Ana Cristina Castillo Petersen por su apoyo incondicional y por ayudarme a cerrar uno de los ciclos más importantes de mi vida, porque además de maestra hoy puedo decirle, amiga.

Al Embajador Ricardo Villanueva Hallal y al Consejero José Trinidad García por darme la oportunidad de desarrollarme en la Embajada de México en Chile.

A Rafael Fernández de Castro por su confianza, por su guía y por permitirme emprender mi camino profesional en lugares inimaginables.

A la Cancillería, en especial a la Dirección General de Organismos y Mecanismos Regionales Americanos, por la posibilidad de madurar mi proyecto de investigación desde la praxis, al Embajador José Antonio Zabalgoitia Trejo y a la Consejera Gabriela Colín Ortega.

A mis amigos poetas, en particular a Hernán Bravo Varela y a Félix Martínez Rodríguez por enseñarme, a través de la mirada de Parra, Rojas, Hahn, Zurita y Huidobro, la otra geografía de Chile.

A mi amigo, Alejandro de Coss, por no dejarme flaquear y por compartir conmigo esos pequeños y cotidianos actos de revolución. A todas esas personas entrañables que me dio la Facultad, por su amistad, por los buenos y malos momentos, y por ayudarme a repensar el mundo, lo mismo desde una cabina de radio que desde la cafetería de la Facultad: a Vania, Marvin, Daniel, Pavel, Damaris, Ramsés, Yver, Sandra, Mau, Froy, Blanca...

Pero sobre todo, quiero agradecerle a mi papá por sacrificar tantas cosas para que yo pudiera vivir mis sueños, por la educación que me ha dado, por respetar mis ideas, por esos recibos de colegiaturas que todavía guarda esperanzadamente en un cajón y en especial, por el día en que después de secar mis lágrimas me dijo que nunca intervendría en mis prioridades.

A mi mamá, por ser mi cómplice, mi mejor amiga y mi consejera, por afirmar como verdad universal que todo el tiempo que me he dedicado a la poesía y a planear mi vida en Rumania, otra isla, no ha sido una pérdida de tiempo, te *infinitiemo*...

A mi hermana, por hacerme sentir que todo lo que hago es importante, a mi abuelo transformar mis acciones en hazañas, a Caren por curarme siempre con su risa, y a Mică y a Milagros por ser dos lucecitas en casa.

Finalmente, gracias a la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, semillero de ideas para aquellos que creemos que la educación pública puede y debe transformarnos como sociedad, y a la Universidad Nacional Autónoma de México por enseñarme que para lograr un México mejor es necesario vivir, desde sus aulas, el México verdadero.

México D.F., mayo de 2012

Índice

Agradecimientos

Introducción.....	i
1. Integración.....	2
1.1 Integración como concepto.....	4
1.1.1 La construcción conceptual.....	10
1.1.2 Interdependencia.....	12
1.2 Integración como diagnóstico.....	16
1.3 Multilateralismo cooperativo.....	20
2. Factores de la insularidad chilena.....	25
2.1 Chile frente al Cono Sur	36
2.2 Factores geográficos de inserción externa.	41
2.3 Tensiones limítrofes.....	42
2.3.1 Bolivia.....	43
2.3.2 Perú.....	51
2.3.3 Argentina.....	60
3. Apuntes sobre la apertura chilena y los procesos de integración.....	73
3.1 La Comunidad Andina de Naciones (CAN)	78
3.1.1 Chile y la CAN.....	87
3.1.2 Logros de la CAN.....	91
3.2 El Mercado Común del Sur (Mercosur).....	91
3.2.1 Chile y el Mercosur.....	99
3.2.2 Relanzamientos y Renovación.....	102
3.3 La Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR).....	106

4. Temas actuales de la Integración.....	118
4.1 La Diplomacia de Cumbres.....	118
4.2 La Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC).....	124
4.3 La infraestructura, el factor energético y el incremento en el gasto militar.....	131
4.2.1 La infraestructura.....	131
4.2.2 El factor energético.....	137
4.2.3 El incremento en el gasto militar.....	141
4.4 Diagnóstico General.....	148
Conclusiones.....	153
Anexos.....	164
Fuentes de información.....	165

Índice de mapas.

Mapa 1. Cono Sur.....	3
Mapa 2. Corredor boliviano sin soberanía.....	50
Mapa 3. Área de disputa entre Chile y Perú.....	57
Mapa 4. Islas en disputa en el conflicto del Canal de Beagle.....	63

Introducción

Son muchos los intentos que ha emprendido América Latina para integrarse, pero son pocos aquellos por analizar la forma en que los países que la componen entienden el fenómeno de la integración. Pareciera que las ideas de Simón Bolívar como parte del acervo histórico latinoamericano, han dejado huella en la conciencia colectiva de nuestros países sobre la necesidad de unirse por antonomasia, limitando los cuestionamientos sobre las formas que cada país ha desarrollado para insertarse en el mundo.

América Latina se ha asumido históricamente como un ente irreductible y esta visión sesgada ha llevado al fracaso de innumerables proyectos de integración. Sin embargo, los tiempos han cambiado y a partir de este milenio la región ha privilegiado la consecución de nuevas formas para aprehender esta realidad, generando sus propios paradigmas.

El objetivo de este trabajo es demostrar la viabilidad de la integración latinoamericana desde los procesos subregionales, en este caso los procesos promovidos por el Cono Sur, y demostrar las limitantes chilenas para sumarse a dichas iniciativas, a partir de sus modalidades de inserción.

Chile es un actor diferenciado en América Latina por las condiciones históricas y geográficas que lo han llevado a proyectar un carácter de autosuficiencia en sus relaciones intrarregionales, situación que he denominado la *paradoja de la insularidad chilena*. De esta manera, a lo largo de los cuatro capítulos que conforman este trabajo de investigación, se hará una radiografía de los esquemas de integración en el Cono Sur y se analizará cómo entiende Chile la integración, cómo se comporta frente a ella, y la insularidad que presenta en la dinámica de sus interacciones con el resto de los países que conforman a esa subregión.

En el capítulo uno se desglosará el fenómeno de la integración para presentarlo como concepto y como diagnóstico, lo que dará pie al análisis de los vínculos chilenos *de jure* con los diversos esquemas de integración, y sus acciones *de facto* con el Cono Sur.

El fenómeno que se abordará y definirá es el de la integración política. El título de este trabajo se refiere a las limitantes de Chile frente a la integración en su acepción tradicional, puesto que Sudamérica ha emprendido un proceso sin precedentes que no responde a las etapas que se conocen, tipificadas por Bela

Balassa: zona de libre comercio, unión aduanera, mercado común, unión económica, e integración económica total. De esta manera se explicarán las razones por las que Sudamérica ha buscado la integración política de carácter no vinculante, ante las limitantes de los modelos económicos, y se responderá por qué Chile ha decidido no sumarse como miembro pleno a los acuerdos de origen económico que buscan materializar formas más complejas de integración.

Continuando con el capítulo uno, en el apartado de la integración como diagnóstico se presentará una lista elaborada por Eduardo Frei Ruiz Tagle, expresidente de Chile y reconocido académico, sobre el estado que guarda la integración quien, más allá de la teoría, señala como elementos de dicho diagnóstico: la diversidad de tónica; los diferendos limítrofes; los elementos culturales e históricos convergentes; la problemática actual común; la geografía difícil; la falta y búsqueda a perpetuidad de un proyecto común y, finalmente, muchas ideas y proyectos de integración pero grandes fracasos históricos en su consecución.

Asimismo, para abordar el fenómeno se utilizará la teoría de la interdependencia, pasando por la interdependencia compleja, para llegar al multilateralismo cooperativo, un concepto propositivo de Francisco Rojas y Josette Altmann de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO).

En el capítulo dos se dará un breve esbozo de la historia chilena para demostrar que durante los grandes cismas de su historia, como es el caso de dos de los grandes ciclos productivos, el del salitre y el cobre, así como el fin de la dictadura de Augusto Pinochet en 1989, más que la reorganización interna *per se*, lo que se puede observar es el proceso de recomposición hacia afuera como parte del proceso de reconstrucción.

Por otro lado, sin caer en el determinismo geográfico, ni mucho menos en el laberinto de los mitos fundacionales, se analizará cómo han interactuado las variables internas y externas en el desarrollo del país, determinando sus modalidades de inserción y configurando la paradoja insular de la que se hablaba. Como último punto se abordarán los conflictos limítrofes con Bolivia, Perú y Argentina, que se erigen como temas barrera en el diálogo bilateral, y que se transpolan a los diferentes esquemas de integración.

En el capítulo tres se puntualizará el proceso de apertura comercial chilena que data de la dictadura de Pinochet, ya que, ante la fuerte ideologización de los

militares en puestos clave y la deslegitimación del gobierno ante la comunidad internacional, se entendió que la promoción económica era la única vía para fortalecer sus relaciones con el mundo y procurarse espacios, hasta cierto punto, “despolitizados”. Con este esquema, se demostrará cómo el aislamiento de Chile fue parcialmente contrarrestado y cómo se cimentaron las bases del llamado “modelo chileno”, a través de la implementación temprana de reformas neoliberales.

En este sentido, al presentar los diversos esquemas de integración que competen al Cono Sur, se señalará cómo la gama de acuerdos de origen económico, particularmente la Comunidad Andina de Naciones (CAN) y el Mercado Común del Sur (Mercosur), ha transitado a formas más sofisticadas de cooperación. Es decir, cómo de un acento primigenio en el mercado, se han vuelto multitemáticos, privilegiando el factor de la cohesión social. Sin embargo, como el marco constitutivo es de origen económico, se probará que Chile no ha podido ni ha querido integrarse como miembro pleno, ya que su proceso de apertura comercial siguió un proceso unilateral.

Para culminar el tercer capítulo se abordará la conformación de la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR), que surge como un referente político de la integración sudamericana frente a los diversos procesos de integración comercial, y que a su vez busca la organización del espacio subregional sumando a tres países, Chile, Guyana y Surinam, que no cuentan con membresía plena en el resto de los esquemas. Asimismo, se detallarán las posibilidades que presenta este organismo, al ser un proceso abierto que puede nutrirse de nuevos diseños institucionales debido a su flexibilidad y su vocación no vinculante. Todo lo anterior permitirá encontrar las ventajas y desventajas de la integración chilena con los esquemas promovidos desde el Cono Sur.

Finalmente, en el capítulo cuatro se consignará una lista de nuevos temas de integración que Sudamérica ha evidenciado a lo largo de las negociaciones emprendidas para construir, a partir de una visión endógena, su propia modalidad de inserción. A través del fenómeno de la Diplomacia de Cumbres se subrayará la oportunidad que representa canalizar el *momentum* político de un encuentro de alto nivel y generar acciones de impacto; se presentará cómo las Cumbres simbolizan una posibilidad de coordinar, aterrizar y redinamizar la relación regional, y cómo el exceso de iniciativas con tendencia a la dispersión ha llevado a un desgaste político y a la generación de nuevos modelos de estructura dinámica y flexible, para dar

respuesta efectiva a los retos de concertación; tal es el caso de la recién creada Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC). Este proceso se incluyó para ejemplificar las opciones de integración a nivel regional frente a un *impasse* a nivel subregional, aunque los esquemas subregionales fungen como parte de una maquinaria para generar el consenso.

Otro de los temas que se enlistarán es el de la infraestructura, que surge de la necesidad de vertebrar a Sudamérica para el desarrollo del futuro espacio económico ampliado, así como de la toma de conciencia de que la integración física coadyuva los esfuerzos políticos por su función de cohesión territorial, económica y social.

En un marco de tendiente desconfianza, alimentada por la lucha de los recursos naturales, uno de los temas que ha jugado un rol protagónico en los diversos esquemas es el factor energético. En este sentido, se demostrará cómo la promoción de la seguridad energética, a través de la cooperación institucionalizada, se erige como uno de los componentes constitutivos de la UNASUR.

Por otro lado, sorprende el incremento en el gasto militar, según los últimos informes del Instituto Internacional de Estudios para la Paz de Estocolmo (SIPRI por sus siglas en inglés) y el Instituto Internacional de Estudios Estratégicos (IISS por sus siglas en inglés), a pesar de la falta de amenazas militares reales en la mayoría de los países sudamericanos. Sin embargo, se analizará por qué representa un factor potencial de conflicto, a pesar del curso institucional que emprendió Chile, junto con Brasil, para la construcción de certezas en materia de defensa después de un periodo de reticencias y de aislamiento de los ejércitos sudamericanos, debido al clima de la desconfianza promovido por la política de seguridad nacional de las dictaduras militares.

Para terminar, se abordará una lista de paradojas sobre la integración para visualizar el status de los diferentes esquemas, los vicios que se han arrastrado históricamente y las posibilidades que presenta la integración para América Latina.

Con todos estos elementos teóricos, contextuales y de análisis, se quiere demostrar que el papel chileno frente a la integración obedece a múltiples aristas que no pueden reducirse al plano económico. No se pretende dar una visión negativa de la integración, sino entender, a partir de sus limitantes, el imaginario chileno frente a ella. Se espera que este trabajo pueda replicarse en diferentes

estudios para particularizar las visiones de la integración y trabajar en una arquitectura institucional más sólida.

La mayoría de las fuentes consultadas son de origen latinoamericano porque se consideró importante aproximarse al fenómeno desde la perspectiva de los países inmersos en él. Sin embargo, tanto el apartado teórico como estadístico está respaldado en fuentes internacionales. Asimismo, la Dirección General de Organismos y Mecanismos Regionales Americanos de la Cancillería mexicana proporcionó material invaluable para la elaboración de esta investigación.

"Hace hoy cien años exactos, un pobre y espléndido poeta, el más atroz de los desesperados, escribió esta profecía: Al amanecer armados de una ardiente paciencia, entraremos en las espléndidas ciudades. Yo creo en la profecía de Rimbaud, el vidente. Yo vengo de una oscura provincia, de un país separado de los otros por la tajante geografía. Fui el más abandonado de los poetas y mi poesía fue regional, dolorosa y lluviosa. Pero tuve siempre la confianza en el hombre. No perdí la esperanza. Por eso he llegado hasta aquí con mi poesía y mi bandera"

Discurso en Estocolmo, Suecia, al recibir el Premio Nobel de Literatura,
Pablo Neruda.

*Cuando pa' Chile me voy
cruzando la cordillera
late el corazón contento
una chilena me espera.*

Las dos puntas, cueca chilena

1. Integración

Una de las grandes interrogantes de nuestros días gira en torno a la viabilidad de los diversos procesos de integración; en particular llama nuestra atención Latinoamérica por ser nuestra región inmediata, pero sobre todo, porque por alguna razón histórica nuestra América Latina parece contextualizarse por características dadas, principios asentados y formas comunes, que han interiorizado entre muchos de sus habitantes un absurdo hipotético de que no hay nada más por descubrir. Somos latinoamericanos porque somos latinoamericanos, América Latina es una totalidad y como tal debe aspirar a concretar objetivos comunes, irremediablemente bajo la bandera de la hermandad y con una vocación integracionista.

Este trabajo pretende dar una visión integral de nuestra región a partir de las diferencias entre los actores que la conforman. Partir de la premisa “unión en las convergencias” no es equivocada pero sí peligrosa; lo es porque nuestra identidad se reduce a lo que conocemos por “latinoamericano”, dejando de lado el análisis de nuestras motivaciones, intereses y aspiraciones como países; entes individuales que, en efecto, formamos parte de un todo, de ese universo latinoamericano.

Ahora bien, ser latinoamericanos no implica necesariamente que nuestro comportamiento frente otro bloque, o dentro del mismo bloque, sea autómatas ni mucho menos homologado. Por lo tanto, este análisis parte de la necesidad de particularizar el comportamiento de los actores inmersos en la coyuntura, para analizar su viabilidad frente a los diversos procesos integracionistas que vive la región.

Es así que se comenzará con esta labor de investigación: proyectar las posibilidades de integración en el espacio latinoamericano para abordar, a su vez, el objeto de estudio: la participación diferenciada de Chile frente a los procesos regionales. El análisis se centrará en los vínculos de Chile *de jure* con los esquemas de integración, así como las acciones *de facto* encaminadas a la integración con Sudamérica, pero esencialmente con el Cono Sur.

Por Cono Sur se entenderá el área más meridional de Sudamérica, que en su acepción más amplia comprende: Chile, Argentina, Bolivia, Paraguay, Brasil y Uruguay. En este caso se incluirá a Perú, ya que el corte de la línea meridional incluye su zona fronteriza con Bolivia y Chile, como lo ejemplifica el mapa a continuación, además de que resulta imperativo referirse a este país Inca para abordar las tensiones limítrofes con Chile como una de las limitantes para la integración con el resto del Cono Sur.

Mapa 1: Cono Sur



Fuente: Atlas mapas, Cono Sur [en línea] Dirección URL: <http://www.atlasmapas.com/cono-sur.html> [consulta: 5 de febrero de 2010]

Para abordar el problema de la integración se propone partir de las siguientes interrogantes: ¿Se puede hablar de una sola y consistente América Latina? ¿existe una idea generalizada de la integración en América Latina o es necesario analizar el fenómeno de la integración desde las diversas realidades que de ella emanan? Y la pregunta rectora de esta investigación, ¿cómo entiende Chile la integración?

Las particularidades históricas, geográficas y políticas de este subespacio regional dan pie a los tres pilares de este trabajo: la forma en que Chile entiende la integración, cómo se comporta frente a ella, y la insularidad que presenta en la dinámica de sus interacciones con el resto de los países que conforman la región. A

partir de estos elementos de análisis se comenzará por proyectar y contextualizar la realidad chilena frente al Cono Sur, dilucidando cuáles son los elementos que limitan, y frente a qué esquemas, su integración *de jure*.

América Latina tiene múltiples realidades, desde países con amplia proyección internacional por sus estándares de crecimiento, hasta países que aún dentro del subdesarrollo se encuentran en una fase más subdesarrollada que otros. A pesar de ello, ninguno de ellos está exento de los debates sobre los procesos integracionistas que se suscitan en diferentes latitudes y que inclusive superan el contexto latinoamericano.

En nuestra región tenemos países que desean, pero sobre todo que pueden liderar el proceso integracionista; países que desean y necesitan sumarse a los esfuerzos integracionistas, en el entendido de que su desarrollo depende de ello; países que consideran que su membresía regional únicamente tiene que ver con aspectos históricos y culturales, y aquellos que fijan sus oportunidades de crecimiento fuera del contexto regional. En pocas palabras, existe una multiplicidad de posturas frente a los procesos de integración como países dentro del concierto latinoamericano. En este entendido, es necesario empezar conceptualizando el fenómeno de la integración, diferenciándola de las diversas variantes regionales como las que se presentan en Europa o Asia.

Para comenzar con este análisis se partirá del enfoque de Eduardo Frei Ruiz Tagle, expresidente chileno y reconocido académico, quien aborda la integración como concepto y como diagnóstico. A partir de ello, se citarán ambas categorías del autor para enriquecer su análisis con las propuestas de este trabajo, así como con las del resto de los autores que se consideró pertinente incluir en este esfuerzo teórico por aproximarse a este fenómeno.

1.1. La Integración como concepto

El enfoque del que se partirá es el de la integración política. A pesar de que la integración económica está íntimamente vinculada y puede ser causa o consecuencia de ésta, aquí se sostiene que todo proceso requiere de la voluntad política de los diversos países para lograrlo. Es verdad que un enfoque no elimina al

otro, por el contrario, se retroalimentan, pero una crítica desde la perspectiva de las relaciones internacionales es que los procesos de integración han sido estudiados, en su mayoría, desde la óptica económica, a pesar de que éstos no se limitan al desarrollo comercial o la convergencia arancelaria, sino que también incluyen proyectos culturales, políticos, militares y sociales.

El título de este trabajo se refiere a las limitantes de Chile frente a la integración en su acepción tradicional, es decir, de acuerdo a las etapas tipificadas por el teórico de la integración económica, Bela Balassa: zona de libre comercio, unión aduanera, mercado común, unión económica, e integración económica total.

Ya se profundizará en los últimos dos capítulos el proceso sin precedentes que ha llevado a cabo Sudamérica, que ha buscado la integración política de carácter no vinculante, debido a las limitantes que presentan algunos países, como Chile, por la dinámica de su apertura comercial. Y para resarcir en la *praxis* las limitantes teóricas del modelo de Balassa, la región ha optado por la generación de sus propios paradigmas.

Se empezará por distinguir integración de cooperación, conceptos que tienden a confundirse. En un primer momento Alfredo Guerra Borges nos dice que la integración “En su sentido literal... hace referencia a diferentes elementos que pasan a formar parte de un todo, pero...hay que preguntarse cuáles son esos elementos... y con qué objeto pasan a formar parte de un sistema más amplio”.¹ De este sencillo argumento parte su análisis para enfrentar los dos conceptos señalados, integración vs cooperación. Lo más importante de esta definición, para fines de esta investigación, es destacar el objeto o la razón por la que los países se adhieren a un sistema más amplio, ya que permite referirse al interés político como motivación.

En su libro *La integración de América Latina y el Caribe*, Guerra Borges recurre a Bela Balassa para explicar que “la integración es tanto un proceso que tiene un objetivo como el objetivo mismo... y como proceso la integración es el conjunto de medidas que llevará finalmente a cualquiera de esas formas”² en este sentido, destaca que “la integración implica la adopción [sucesiva o simultánea] de medidas que tienen un propósito definido y requieren todas ellas de un periodo para

¹ Alfredo Guerra Borges, *La integración económica de América Latina y el Caribe*, México, IIEC-UNAM, siglo XXI Editores, 1992, p. 85.

² *Ibidem.*, p. 88.

madurar, o sea, dan origen a un proceso.”³ Con estas aseveraciones Bela Balassa demuestra que existe una relación indisociable entre *objetivo y proceso* que debe tomarse en cuenta al abordar conceptualmente a la integración, lo que es particularmente importante en este trabajo porque permite enfatizar la connotación política del concepto. En este análisis se manejarán ambos planos: el objetivo o la negativa que tiene Chile de integrarse, y a su vez, el proceso de integración que vive con el resto del Cono Sur.

Ahora bien, retomando la distinción entre cooperación e integración se debe decir que ambos difieren en “los objetivos finales, el nivel de compromiso interestatal o la institucionalidad que se genera. A pesar de ello, no hay separación insalvable entre ambos conceptos. Más aún, la integración implica cooperación”⁴. Este apartado en especial, el de institucionalidad, se referirá al abordar la integración como diagnóstico y la teoría de la interdependencia. Sin embargo, debe quedar claro que por cooperación se entenderá:

Acuerdo a que llegan dos o más países para abordar en forma conjunta problemas determinados, coyunturales o de más largo plazo, sin que por ello adquieran el compromiso de interconectar sus economías ni de crear correlativamente una estructura institucional que se haga cargo de los asuntos derivados de esa interconexión. En algunos casos la cooperación es un compromiso interestatal que no tiende a modificarse para asumir formas superiores... pero en determinadas circunstancias puede adquirir dinámica de un proceso, rebasar su propósito.⁵

Sobre el concepto en su sentido político,⁶ se comenzará por presentar la definición de Ernest Haas, reconocido ideólogo neofuncionalista y estudioso de la integración europea. Él dice que la *integración política* es:

El proceso por el cual los actores políticos de varias unidades nacionales distintas son convencidos de desviar sus lealtades, expectativas y actividades políticas hacia un nuevo centro, cuyas instituciones poseen o demandan jurisdicción sobre los estados

³ Alfredo Guerra Borges, *op. cit.*, 88.

⁴ *Ibidem.*, p. 93.

⁵ *Idem.*

⁶ Sobre el apartado de cooperación, como paso previo a la integración, también nos referiremos al profundizar el concepto de interdependencia y al utilizar un concepto propositivo de Francisco Rojas y Josette Altmann de la Facultad de Ciencias Sociales Latinoamericana.

nacionales preexistentes. El resultado final de este proceso es una nueva comunidad política, sobreimpuesta a las existentes.⁷

Las aportaciones teóricas del neofuncionalismo ayudarán a analizar diversas áreas del fenómeno, que en otras teorías encuentran limitantes. En esta misma lógica, Leon Lindberg, teórico estadounidense, también de la corriente neofuncionalista, dice que:

La esencia de la integración política es la emergencia o creación en el tiempo de procesos colectivos de toma de decisiones, es decir, instituciones políticas a la que los gobiernos delegan la autoridad de tomar decisiones y/ o a través de las cuales deciden conjuntamente mediante una negociación intergubernamental familiar. La integración es pues un proceso multidimensional interactivo.⁸

Con esta definición, Lindberg trae a colación uno de los elementos esenciales de este análisis, porque remite a los procesos colectivos en la toma de decisiones. En este caso habría que agregar que dicho proceso debe estar institucionalizado, ya que ello será fundamental para dar certeza a los actores en un ambiente de tendiente desconfianza del que se hablará en el segundo capítulo. Asimismo, habría que destacar que en su definición la acepción de soberanía no es tan tajante como en el caso de Haas, ya que plantea la delegación de autoridad, o bien la toma de decisiones conjunta, presentando una nueva forma de interpretar el papel de ésta en el proceso que, para el imaginario colectivo, enraizado en posturas tradicionalistas de la primacía del Estado, parece menos perturbador. Esta postura remitiría a que en el proceso integracionista los Estados comparten soberanía, no se deslindan de ella.

Aseverar que *la integración es un proceso multidimensional interactivo* lleva irremediablemente a invocar algunos de los postulados del neofuncionalismo que serán de suma utilidad, aunque se debe enfatizar que esta teoría no satisface en su totalidad nuestro marco explicativo y por ello también se abordará la teoría de la interdependencia. Uno de los ejes de este ejercicio será la premisa de las

⁷ Celestino del Arenal, *Introducción a las Relaciones Internacionales*, Madrid, España, Ed. Tecnos, 1994, p. 265.

⁸ *Ibidem.*, p. 268.

interacciones manifiestas *en y a través* de este fenómeno, por lo que se partirá del funcionalismo, teoría en la que se fundamenta el neofuncionalismo.

El funcionalismo se contextualiza a finales del Siglo XIX, con el auge de las Organizaciones Internacionales. David Mitrany postulaba la existencia de redes sectoriales (económicas, sociales y tecnológicas) que superaban, en su interacción, las fronteras de los Estados-Nación, por lo tanto era necesaria la cooperación, ya que la complejidad de estos intercambios generaba problemas de orden internacional.

En este sentido, las Organizaciones Internacionales serían las encargadas de gestionar ciertos sectores, generando un sistema “aterritorial”.⁹ El beneficio que generaría para los ciudadanos transferiría cierta lealtad, de manera paulatina, a las Organizaciones Internacionales, sin dejar a los Estados fuera del proceso. Esta lealtad se refiere a los beneficios de las interacciones, más que a la concentración de poder en nuevos entes supranacionales, lo que incidiría en el resto de los sectores, ya que el éxito de la cooperación en uno generaría la cooperación en otro y así sucesivamente.

A diferencia de Mitrany, desde la óptica neofuncionalista, Haas sí considera al Estado como un ente anacrónico en el proceso de integración. Si bien los funcionalistas quieren descentralizar el poder del Estado, otorgándolo a la red de Organizaciones Internacionales a partir de una lógica de eficiencia causal, los neofuncionalistas van más allá de la generación del sistema “aterritorial” de interacciones y optan por una visión federalista.

Dentro de la definición de integración política que da Haas, se afirma que en el proceso se cederán lealtades al nuevo centro; Liedberg, por otra parte, es más cauteloso al incluir el componente de la toma de decisiones colectivas, lo que pone particular énfasis en el juego político dentro de las Instituciones para legitimar el poder. En ese tenor, el neofuncionalismo rescata muchos elementos del funcionalismo como el concepto del *spill over*, o *derrame sectorial*, al que Mitrany denominó “doctrina de la ramificación”, fundamentado en la lógica expansiva que se comentó en el párrafo anterior.

⁹ Que supera las fronteras y que no tiene una ubicación específica.

Uno de los elementos esenciales para diferenciar ambas corrientes, como dice Pedro Cánovas, catedrático de la Universidad Carlos III de Madrid, es que:

A diferencia del funcionalismo, los autores neofuncionalistas entendían que el éxito de la integración dependería, más que del desarrollo de actitudes positivas por parte de las masas a partir del éxito de la cooperación, de sus actitudes y de su comportamiento en las estructuras institucionales a partir de su toma de conciencia de las ventajas que reporta el proceso de integración.¹⁰

Esta aseveración es una apuesta por la interdependencia positiva, concepto que se explicará con posterioridad, y que también se remonta a la definición de Lindberg; lo anterior, en la medida en que dicha toma de conciencia fortalece el *proceso multidimensional interactivo* y legitima la aplicabilidad de la toma de decisiones institucionalizada. En este sentido, la relación entre la interdependencia y el neofuncionalismo se da a partir del efecto *spill over* que, como ya se ha mencionado, es ocasionado por una lógica expansiva de integración sectorial que conecta a los países en sectores clave como lo son la economía y la política.

Ahora bien, Franscec Morata, profesor de la cátedra Jean-Monnet en la Universidad Autónoma de Barcelona, dice que el neofuncionalismo pone énfasis en el proceso (integración progresiva) y no el objetivo (generación de estructuras): “son los beneficios más que los propósitos los que logran concretar la integración, por ello la orientación ha sido en un primer momento económica”¹¹, y como el punto de arranque de esta investigación es la integración política como objetivo y como proceso, a partir de esa única vertiente de análisis de Bela Balassa, se recurrirá a la interdependencia para darle mayor alcance teórico a este fenómeno.

Haas tiene una visión de integración progresista y deja de lado la construcción de estructuras para administrar el resultado del proceso. En la actualidad la construcción de instancias para administrar los procesos de integración se ha convertido en uno de los temas medulares del debate académico, ya sea para ocupar los diversos foros e instituciones existentes y no duplicar esfuerzos que dispersen el ánimo integrativo, o bien, para sumar dichas instancias y hacerlas más

¹⁰ Pedro Cánovas, *Planteamiento de la integración. Evolución de la Integración Latinoamericana* [en línea], Madrid, III Simposio Grupo de Estudios Jean Monet. Universidad Carlos III de Madrid Dirección URL: <http://www.ucm.es/BUCM/cee/cjm/0201/0203.pdf> [consulta: 10 de abril de 2010]

¹¹ Edgar Viera Posada, *La formación de espacios regionales en la integración de América Latina*. Colombia, Pontificia Universidad Javeriana de Bogotá. Convenio Andrés Bello. 2008. p. 173.

eficientes. A pesar de ello, Haas tiene aportaciones teóricas que hoy en día distintos estudiosos de la integración han retomado para redinamizar sus estudios, con lo anterior se referirían las medidas cotidianas que fortalecen el proceso, o bien los hábitos integrativos resultantes de una cooperación previa, mismos que no requieren de la intervención gubernamental como agente facilitador.¹²

1.1.1 La construcción conceptual

En su artículo *Integración Regional Comparada: concepto y medición*, Joseph Nye refiere los problemas de la conceptualización de este fenómeno por la alta carga valorativa y la ambigüedad con la que se ha dotado históricamente. El autor dice que la única medida de reconciliación conceptual proviene “de destacar los niveles de integración en los diferentes umbrales.”¹³

En la parte preambular de su artículo, Nye caracteriza dos elementos centrales de la problemática:

- 1) El auge de las teorizaciones en torno a las causas de la integración regional en Europa -esto a partir de la formación de la Comunidad Económica Europea (CEE) en 1957-, y
- 2) La comparación de procesos regionales de integración.

El primer apartado se refiere a la dificultad para relacionar los conceptos que diversos autores proponen, ya sea por su construcción, o bien por la medición de la integración como variable. Nye argumenta que muchos de los teóricos se han ignorado entre sí o no han generado espacios para relacionarlos, por lo que es necesaria “la descomposición del concepto de integración en diferentes tipos y el desarrollo de índices específicos para los diferentes subtipos [interesándose]

¹² Véase, Laura Cram. *Olvidamos recordar: hacia un sentimiento de Europeísmo*. México. COLMEX-Foro Internacional- VOLUMEN XLII - NÚMERO 2. abril a junio de 2002.

¹³ Joseph Nye, *Integración Regional Comparada: Concepto y Medición*. [en línea], Estados Unidos, Base de datos del Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe (INTAL), 1969, Dirección URL: http://www.iadb.org/intal/intalcdi/Revista_Integracion/documentos/e_REVINTEG_0051969_Estudios_02.pdf [consulta: 10 de abril de 2010]

principalmente en la clarificación y el fortalecimiento de las bases de la teoría causal más que en la elaboración de una nueva teoría causal.”¹⁴

En el segundo apartado destaca las diferencias entre los procesos de integración en Europa y las zonas menos desarrolladas, al no existir similitudes en “infraestructura, mecanismos de mercado, dependencia externa, recursos administrativos, estructuras del grupo político, interdependencia de los sectores sociales, [y] conciencia nacional e ideología.”¹⁵

Como se podrá observar, el primer apartado corresponde al debate de la integración como concepto, mientras que el segundo corresponde a la integración como diagnóstico. En esta línea metodológica se debe decir que la gama de autores que se han presentado en este primer apartado, ha sido un esfuerzo por retomar diversos conceptos que ayuden a formular el propio. Si bien se partió de los postulados de Guerra Borges¹⁶ y Bela Balassa, el trabajo que hace J. Nye ayudará a construir uno propio a partir de la siguiente argumentación:

El concepto de integración, definido verbalmente como lo que constituye partes de un todo o lo que crea interdependencia, puede ser desmembrado en integración económica (formación de una economía transnacional), integración social (formación de una sociedad transnacional) e integración política (formación de interdependencia en política transnacional).¹⁷

Es importante precisar que uno de los mayores problemas al conceptualizar en la teoría de la integración es “la relación de un sentido de comunidad con la interdependencia de conducta, lo cual se torna más difícil investigar cuando están unidos en un mismo concepto.”¹⁸ Esto se relaciona con el artículo citado de Laura Cram, quien argumenta que el sentido de pertenencia a América Latina se da manera identitaria, pero no de vocación nacional; incluso el mismo Karl Deutsch distingue el complejo proceso para diferenciar el espacio de origen del espacio natal.

En este sentido, se deben subrayar los dos niveles de esta investigación: el social y el gubernamental dentro del proceso integracionista que vive Chile tanto de

¹⁴ Joseph Nye, *op. cit.*, p. 51.

¹⁵ *Ibidem.*, p.50.

¹⁶ Recordemos que Balassa nos dice que en su sentido literal el concepto de integración se refiere a los elementos que pasan a formar parte de un todo, haciendo una especie de paralelismo con la distinción de umbrales de Nye y la definición propuesta.

¹⁷ *Ibidem.*, p. 54.

¹⁸ *Idem.*

jure como *de facto*. El sentido de comunidad se refiere a la parte social, mientras que la interdependencia de conducta al plano gubernamental. Ambos niveles son componentes esenciales de esta investigación pero a cada uno de ellos se le dará un peso propio. Sería interesante rescatar que en la dinámica de interacción entre ambos puede existir tanto un proceso de integración como de desintegración paralelo. Sin embargo, esta idea quedará más clara al abordar el concepto como diagnóstico.

1.1.2 Interdependencia

Para proseguir con la construcción conceptual, y a su vez, profundizar las aproximaciones anteriores, se debe recurrir al marco explicativo de la teoría de la interdependencia. Ésta ayudará a indagar en las razones que estimulan la creación de los diversos esquemas de integración, pero sobre todo, que los institucionalizan.

Por interdependencia se utilizará el concepto que describen Robert Keohane y Joseph Nye:

En el lenguaje común, *dependencia* significa un estado que es determinado o significativamente afectado por fuerzas externas. *Interdependencia*, en su definición más simple, significa dependencia mutua. En política mundial, interdependencia se refiere a situaciones caracterizadas por efectos recíprocos entre países o entre actores en diferentes países.¹⁹

Sin embargo, ambos autores precisan en su conceptualización que existe interdependencia: “Donde existen efectos de costo recíproco en los intercambios [aunque no necesariamente simétricos] [porque] cuando las interacciones no implican efectos de costo significativos, simplemente hay interconexión.”²⁰ En este sentido, la definición que se utilizará queda articulada de la siguiente manera.

¹⁹ R. O. Keohane y Josep S. Nye, “La interdependencia en la política mundial” en Arturo Borja Tamayo (comp) *Interdependencia, cooperación y globalismo. Ensayos escogidos de Robert O. Keohane*. México, Colección de estudios internacionales del CIDE, 2005. p. 101.

²⁰ *Ibidem.*, p.102.

Por interdependencia se entenderá: la dependencia mutua que no sólo genera interconexiones en los actores, sino que implica efectos recíprocos entre ellos, generándoles costos significativos, aunque éstos no sean necesariamente simétricos.²¹

Con esta definición se abordará el fenómeno integracionista en el Cono Sur, reflejando los momentos históricos en que se le ha priorizado como objetivo o como proceso. En esta misma línea conceptual, Francisco Rojas y Josette Altmann destacan lo siguiente:

[...] en Latinoamérica como efecto de la globalización económica y acuerdos subregionales, las relaciones de interdependencia son cada vez más efectivas y vinculan las más diversas áreas, obligando a una más efectiva coordinación de políticas. En algunos casos se ha avanzado hacia una mayor coordinación en temas y áreas de la integración que le otorgan un carácter estratégico, generando una multitud de redes de interdependencia que pueden ser positivas, como aquellas que promueven la democracia, la complementación económica y el desarrollo; pero también las hay de carácter negativo que están emergiendo con fuerza, principalmente en relación con la criminalidad transnacional.²²

Con los planteamientos anteriores, se debe tener presente que la región está intrínsecamente vinculada y que necesita soluciones conjuntas para hacerle frente a los problemas comunes, o bien para lograr mejores niveles de desarrollo, mismos que no han podido alcanzar todos los países de manera individual incidiendo directamente en el beneficio de sus ciudadanos.

El concepto *redes de interdependencia*, tanto positivas como negativas, hace alusión a los canales de comunicación en los que existe confluencia de diversos actores que se relacionan entre ellos, con el fin de coordinarse y llevar a cabo ciertas acciones, valiéndose de un contexto de interdependencia. Su connotación positiva o negativa, en el caso que Rojas y Altmann plantean, tiene que ver con la procedencia de sus actividades, ya sean lícitas o ilícitas. Ahora bien, el concepto anterior difiere de aquel que se refiere tanto a la interdependencia positiva como a la negativa.

Por *Interdependencia positiva* se entenderá una situación de interdependencia en la que los actores benefician a la estructura y a su vez, se

²¹ Mi propuesta, a partir del trabajo de recopilación conceptual del resto de los autores presentados.

²² Francisco Rojas y Josette Altmann, *Multilateralismo e Integración en América Latina y el Caribe*, Costa Rica, Cuadernos de Integración en América Latina, FLACSO, Fundación Carolina, 2006, p. 18.

benefician a sí mismos. En los estudios educativos²³ se utiliza el término para trabajar actividades en grupo tendientes a la colaboración y a la cooperación. Es interesante analizar nuestro objeto de estudio bajo esta óptica, ya que en ese tenor se entendería lo siguiente: “La interdependencia positiva se da...cuando los componentes del grupo son conscientes de que el éxito de cada cual depende del éxito de los demás; nadie puede alcanzar sus objetivos si no lo alcanzan también el resto de componentes del grupo”²⁴, o bien, se podría decir que la interdependencia positiva resulta de una *interacción promotora* en la que los individuos [en este caso los actores] incitan al resto del grupo a esforzarse, participando de igual forma en la dinámica, lo que facilita la consecución de metas comunes.²⁵

Por *interdependencia negativa* se entenderá una situación de interdependencia en la que los actores perjudican a la estructura, y para lograrlo, se valen paradójicamente de la misma. En este sentido, podría decirse que la interdependencia negativa resulta cuando existe una *interacción de oposición* entre los individuos o actores, donde estos últimos desestimulan los esfuerzos del resto del grupo, priorizando la consecución de metas individuales aunque éstas no sean compatibles con el beneficio del grupo.²⁶

Para puntualizar dichos conceptos podría decirse que la interdependencia positiva se refiere a la *cooperación* y la interdependencia negativa se refiere a la *competencia* entre los actores.²⁷ Esta aseveración podría prestarse para confusiones si se parte del hecho de que “cooperación” no es sinónimo de “integración”, sin embargo, sí es un requisito indispensable para llegar a esa fase, como se analizó al inicio de este trabajo.

Una de las limitantes de este modelo podría ser la desconfianza, o bien que a diferencia de los individuos el concepto de soberanía se torna más complejo en función de su aplicabilidad en el caso de los Estados. La toma de decisiones de estos últimos tiene como condicionante el factor de la gobernabilidad, que a su vez

²³ Véanse los estudios de los hermanos Johnson sobre aprendizaje.

²⁴ Instituto de Ciencias de la Educación, *Grupo de Interés en Aprendizaje Cooperativo* [en línea], España Instituto de ciencias de la Educación, 2007, Dirección URL: http://giac.upc.es/PAG/GIAC_CAS/giac_como_es_interdependencia.htm [consulta: 26 de marzo de 2009]

²⁵ Véase, David Johnson, *et. al. et. al.*, *El Aprendizaje Cooperativo regresa a la Universidad: ¿qué evidencia existe de que funciona?* [en línea], Estados Unidos, Universidad de Delaware, 2007, Dirección URL: <http://www.udel.edu/inst/jan2004/final-files/CoopLearning-espanol.doc> [consulta: 26 de marzo de 2009]

²⁶ *Ibidem.*

²⁷ Véanse los estudios de Karl Deutsch sobre la competencia internacional.

depende del sustento ciudadano. En un salón de clases el profesor representa, a pesar de todo, una figura de autoridad, pero en el concierto internacional se habla de que los Estados ceden cierta soberanía. Sin embargo, existe cierto paralelismo en la relación entre los Estados y un grupo de alumnos donde no existe una dinámica de articulación colaborativa. En este entendido se presentarían invariablemente rivalidades entre los actores mencionados, estando presente el factor de la competencia. La existencia de los elementos se caracteriza por la presencia de un fuerte individualismo, para ser más precisos, se ha hablado de Estados frente a un posible proceso de integración institucionalizado, y para ello se ha tomado en cuenta su componente social, por lo que se habla de actores más complejos.

A pesar de ello, se retomarán los conceptos anteriores, ya que resultan pertinentes para analizar las relaciones entre los países del Cono Sur y el resto de Latinoamérica. Esta reflexión invariablemente lleva a cuestionarse, ¿son los países actores cooperativos o competitivos? y ¿cómo se comportan frente al éxito de los demás?

Para culminar, se procederá a caracterizar la interdependencia en su modalidad compleja, ya que agrupa todas las inquietudes anteriores:

- 1.-Canales múltiples que conectan a las sociedades.
- 2.-La agenda de las relaciones interestatales consiste en múltiples temas que no están colocados en una jerarquía clara o estable, y
- 3.- La fuerza militar no es empleada por los gobiernos contra otros gobiernos de la región o en los temas de la agenda.²⁸

El primer apartado se ha abordado a lo largo de este capítulo introductorio, éste se refiere a la existencia de nexos formales o informales de comunicación a nivel social que pueden pasar, o no, por el ámbito gubernamental. A diferencia del paradigma realista, la interdependencia compleja incluye diferentes actores en la dinámica de las interacciones, lo que permite aproximarse al fenómeno desde distintos niveles de análisis. En otras palabras, las formas de interconexión son más avanzadas.

²⁸ Robert O. Keohane y Joseph S. Nye, “El realismo y la interdependencia compleja”, en Arturo Borja Tamayo (comp) *Interdependencia, cooperación y globalismo. Ensayos escogidos de Robert O. Keohane*. México, Colección de estudios internacionales del CIDE, 2005, pp. 127-128.

Sobre el segundo punto, Keohane y Nye afirman que la línea entre la agenda interna y externa se comienza a desdibujar, sumando y reorganizando los temas por prioridad dependiendo de la coyuntura. Por otro lado, la multiplicidad temática requiere de una adecuada coordinación de políticas para atender los problemas generados, ya que, de no hacerlo, y en un contexto de interdependencia, esto implicaría costos significativos.

Asimismo, en el último capítulo de este trabajo se han considerado nuevos temas integración para Chile, como lo son: la diplomacia de cumbres, la infraestructura, el factor energético y el incremento en el gasto militar. Aunque se ha incluido un apartado de defensa, éste no representa el tema dominante en la agenda, como lo puntualiza el inciso tres, pero debe tomarse en cuenta que ha resurgido como una de las mayores preocupaciones en la región por el factor de la desconfianza, ya que “la supervivencia es la primera meta de todos los Estados y en las peores situaciones la fuerza es el elemento final que garantiza la supervivencia. Así la fuerza militar siempre es un componente central del poder nacional.”²⁹

En la medida en que se avance en la investigación, se definirá la aplicabilidad conceptual. Falta aún abordar el segundo componente del marco teórico que, en una suerte de espejo de este primer apartado, permitirá abordar de manera integral el fenómeno.

1.2 La Integración como diagnóstico

La integración como diagnóstico se refiere a la situación real del concepto, o en otras palabras, al estado de la cuestión. Como se mencionó en los planteamientos iniciales, varios autores se preguntan si debe hablarse de una América Latina o de varias. Es por ello que en este trabajo se ha delimitado el fenómeno al Cono Sur, lo que a su vez particulariza uno de los tantos espacios integracionistas a nivel hemisférico.

Frei-Ruiz Tagle identifica, además de la paradoja de la multiplicidad de realidades en América Latina, otros elementos de diagnóstico como:

²⁹ Robert O. Keohane y Joseph S. Nye, *El realismo y la interdependencia compleja*, op.cit., p. 132.

- Diversidad de Tónica;
- Diferendos limítrofes;
- Elementos culturales, históricos convergentes;
- Problemática actual común;
- Geografía difícil;
- La falta y búsqueda a perpetuidad de un proyecto común, y
- Finalmente, muchas ideas y proyectos de integración, pero grandes fracasos históricos en su consecución.³⁰

Cuando Frei- Ruiz Tagle habla de la *diversidad de tónica* se refiere a “tamaño, estructura económica, niveles de desarrollo, institucionalidad pública, visiones políticas, formas de insertarse en el mundo, e incluso maneras distintas de entender la integración.”³¹ A esto se hizo referencia al cuestionar la idea de lo latinoamericano, ya que, dentro de esta realidad, se enmarcan diferentes tiempos, aproximaciones, visiones y espíritus nacionales que bien pueden identificarse con un ideario común, sin que todo este bagaje se traduzca necesariamente en una vocación de carácter nacional como bien apuntaba Laura Cram.³² Siguiendo con esa línea de análisis, resulta fundamental preguntarse nuevamente: ¿cómo entiende el Cono Sur la integración, los países que lo integran y, esencialmente, cómo entiende Chile el proceso? Y para ello es necesario recurrir a la explicación del resto de los elementos de diagnóstico.

El segundo elemento se refiere a los *diferendos limítrofes* que han mermado la cooperación en la región por la supervivencia de los vicios del pasado, lo que ha desestimulado la cooperación entre los países y ha obstaculizado el diálogo y la consecución de proyectos comunes entre vecinos. Partiendo del planteamiento de la interdependencia positiva, podría decirse que no se vislumbra un claro ejercicio de articulación colaborativa que, a su vez, no redunde en una sólida cooperación entre las partes. Por lo anterior, el estado de la cuestión en esta materia es desalentador.

³⁰ Eduardo Frei Ruiz-Tagle. *Nuevos Escenarios y nuevos temas de la integración* Costa Rica Cuadernos de Integración en América Latina, FLACSO, Fundación Carolina, 2006, pp. 8-11.

³¹ *Ibidem.*, p. 10

³² Véase, Laura Cram, *op. cit.*

En el tercer elemento, la *convergencia histórica y cultural*, debe darse un giro al supuesto de Ruiz Tagle, ya que esta argumentación busca demostrar las particularidades que hacen de Chile un actor atípico, como lo son: su desarrollo histórico, cimientos coloniales y su comportamiento insular frente al resto de América Latina. Lo anterior, no refuta la premisa que distingue elementos comunes en nuestra región, como podrían ser el colonialismo o las características lingüísticas, siempre y cuando estos sean vistos desde una perspectiva general. En este sentido, se recurre al factor de excepcionalidad que todos los países manifiestan, y en el caso chileno se invoca bajo el concepto de insularidad, para agrupar el resto de los componentes. Este apartado es de suma importancia porque permitirá demostrar cómo carga un país con su historia y reproduce los patrones que le dieron forma en el tiempo.

La *problemática actual común* es el cuarto elemento; éste se refiere a la situación del subdesarrollo que ha distinguido históricamente a los países latinoamericanos en su relación con los países desarrollados, dotándolos de características convergentes, lo que se traduce en obstáculos para alcanzar el desarrollo como la pobreza y la creciente desigualdad. A esto mismo habría que sumarle el factor de ingobernabilidad que ha ganado terreno en la región, y un desgaste de la figura del ciudadano y de la clase política. Algunos ejemplos coyunturales, con su respectiva respuesta regional, son el golpe de Estado en Honduras (2009), el terremoto en Haití (2010) y sus funestas consecuencias debido a la falta de instituciones sólidas, la radicalización de medidas para enfrentar al crimen organizado, la creciente injerencia de los Estados Unidos en países como Colombia bajo el discurso de la cooperación, etc. En suma, este apartado en particular se nutre de los acontecimientos cotidianos que se comparten como latinoamericanos.

El quinto elemento, *la geografía difícil*, se introdujo parcialmente cuando se mencionó la insularidad chilena, sin embargo, este apartado es fundamental para estudiar los problemas de interconexión entre los países, debido a la falta de una infraestructura eficiente que vincule y potencialice la integración en la región. Entiéndase por lo anterior el suministro de energéticos, los intercambios comerciales terrestres, turísticos, etc. Asimismo, habría que vincular este apartado con las características históricas de Chile, que se profundizarán en el siguiente capítulo.

El sexto elemento, la *falta y búsqueda a perpetuidad de un proyecto común*, remite a las divergencias intrínsecas de América Latina y la falta de análisis micro y macro que analice la viabilidad de un gran proyecto integracionista, a pesar de que se mencionará someramente el caso de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC). Por otro lado, sobre la tentativa histórica de un magno proyecto, se debe remarcar el error de asumir un deseo de integración *a priori*, sin rescatar las particularidades históricas de los países que invariablemente condicionan su adherencia a los múltiples esquemas de integración.

Como consecuencia de todos los elementos anteriores, se tiene *la existencia de múltiples proyectos* emprendidos regional y subregionalmente que en muchas ocasiones se han obstaculizado entre ellos, frenando las acciones colectivas, desarticulándolas o restándoles operatividad, lo que no sólo ha desgastado a los mandatarios, sino a los mismos ciudadanos que no interiorizan la materialización de la integración latinoamericana como parte de su vocación nacional.

Uno de los elementos que deben añadirse a la tipificación de Frei Ruiz-Tagle, es el cambio radical del mapa electoral latinoamericano desde el año 2006. Los partidos de izquierda y de centro-derecha tuvieron una presencia inusitada, dominando el panorama de la región. El año 2006 fue un momento histórico en el que las fuerzas políticas se disputaron el futuro de la región desde el interior de sus países, afectando al espacio sudamericano. Ahora bien, para Chile la alternancia fue por demás significativa, ya que culminó con el periodo de la Concertación por la Democracia en el poder y dio pie al liderazgo de la Alianza por Chile (2010), coalición de derecha, que en la figura de Piñera representa el ala empresarial.

La presencia de una nueva fuerza política en América Latina ha permitido subir más temas a la agenda, estableciendo un espacio de concordancia entre los diversos actores. Sin embargo, habría que precisar que no todas las izquierdas ni las derechas son tan radicales, pero tampoco se caracterizan por su pasividad; y no todas son aislacionistas pero tampoco son todas aperturistas. Nuevamente habría que contextualizar el desarrollo histórico de estos partidos dentro de cada país, su forma de llegar al poder y los temas que consideran prioritarios de acuerdo a su espíritu reformista o tradicionalista.

La importancia de este nuevo contexto electoral, específicamente con la izquierda y centro-derecha, radica en la hermandad presentada entre estos partidos,

que sea cual sea su orientación dentro de esta corriente, ha ganado espacios que históricamente les habían sido negados. Esto ha acercado a sus mandatarios y por ende a sus países. En ello se perfila una ventana, una posibilidad para dinamizar proyectos abandonados.

Después de presentar someramente los elementos de diagnóstico, es necesario formular una nueva pregunta: suponiendo que la integración representa un gran rompecabezas, ¿qué es lo que se necesita para que todas las piezas construyan un modelo exitoso? Pues bien, se debe analizar cada uno de los elementos para ubicar coincidencias que refuercen la idea de pertenencia a la región, pues de ella partimos en la delimitación del espacio para crear los mecanismos necesarios para integrarnos, lo anterior, independientemente de las fuerzas externas que dinamizan los procesos, como las amenazas de la regionalización en Europa, en el Asia Pacífico y en el caso de los EE.UU., que en cierto momento buscó la ampliación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) con el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA).

Se ha dicho que nuestro objeto de estudio es la participación chilena dentro de los esquemas de integración que competen al Cono Sur. Lo anterior ayudará a resolver algunas interrogantes, ¿qué entiende Chile por integración? y, ¿cómo se maneja frente a ella?

Para trazar la investigación es fundamental rescatar el eje rector de los elementos de diagnóstico: la diversidad de tónica. Este apartado se centrará en la institucionalidad y la actitud reacia de Chile para participar como miembro pleno en los diversos esquemas de integración de origen económico.

1.3 Multilateralismo Cooperativo

Para acabar con este primer esbozo teórico metodológico se debe retomar el punto de la investigación en el que se distinguió cooperación de integración. Si bien se hizo un esfuerzo por abordar la integración como concepto y como diagnóstico, debe decirse que la cooperación es el elemento que une ambos planos, ya que ésta puede adquirir diversas formas y al institucionalizarse se puede perfilar como el

motor de la integración. Asimismo, este elemento es caracterizado en un contexto de interdependencia positiva.

En lo referente al compromiso que los países asumen bajo distintos niveles de institucionalidad, Rojas y Altmann proponen un concepto que se encuentra sumamente pertinente rescatar para esta investigación, el *multilateralismo cooperativo*.

El multilateralismo cooperativo cumple con diversas funciones:

1. Fomenta la construcción de consensos.
2. Incorpora más actores al debate, en las definiciones y en los cursos de acción.
3. Promueve marcos institucionales flexibles para la participación y vinculación con diversos actores.
4. Democratiza las decisiones sobre los bienes públicos internacionales.
5. Establece un marco conceptual que posibilita nuevos diseños para una arquitectura global y regional.
6. Desarrolla nuevas redes de vinculación sobre temas específicos o para enlazar de manera más horizontal los distintos actores.
7. Reconoce los cambios en la soberanía.
8. Incorpora el valor de la identidad en el contexto de la interdependencia global.³³

El primer apartado, *la construcción de consensos*, se podría ubicar con mayor claridad en el tercer capítulo, no obstante, este punto debe considerarse en dos sentidos: como posibilidad y como limitante de la integración, ya que sumar diversas voluntades políticas para encauzar un proceso resulta bastante complejo. Como se anotó en el concepto de Liedberg, no se trata primordialmente de ceder soberanía sino de promover la toma de decisiones colectiva para darle legitimidad y certeza a un proceso.

El segundo apartado, *la incorporación de nuevos actores al debate*, permite reforzar los dos niveles de análisis: sociedad y gobierno. En este caso se debe destacar que el ámbito gubernamental depende del sustento político interno para maniobrar internacionalmente. Tanto gobierno como sociedad, élite empresarial etc.

³³ Francisco Rojas y Josette Altmann, *Multilateralismo e Integración en América Latina y el Caribe*, op. cit., p. 17.

influyen en la dinámica de las integraciones, por lo tanto, reconocer su participación en los cursos de acción no sólo enriquece el análisis, sino que le da una nueva perspectiva al reconocer que la visión estatocéntrica no es suficiente para explicar el fenómeno.

El tercer punto lleva a una de las características cruciales de la interdependencia en su modalidad más compleja, los *marcos institucionales flexibles*. Éstos no sólo incorporan nuevos actores al debate, sino que permiten mayor margen de maniobra a los Estados. Este apartado es fundamental en el trabajo porque remite a la actitud reacia que ha tenido el gobierno chileno para incorporarse plenamente a cualquiera de los esquemas de integración más vinculantes de origen económico, como lo son la Comunidad Andina de Naciones (CAN) o el Mercado Común del Sur (Mercosur). La situación se complejiza porque Chile no niega su intención de adherirse a los diversos esquemas para interactuar con el resto de los actores latinoamericanos, únicamente enfatiza que, de hacerlo, optaría por el esquema más flexible que le permita seguir fortaleciendo sus vínculos, de manera individual, con el resto de los actores extrarregionales.

El apartado que se refiere a la *democratización de los bienes públicos internacionales* no está incorporado en este análisis. En el caso chileno en particular subsisten diferendos limítrofes, pero no así elementos inmersos en pugnas que, por sus características, involucren a toda la región, aunque exista uno en litigio internacional, como lo es el diferendo marítimo con Perú.

El quinto punto, establecer un *marco conceptual que posibilite nuevos diseños para una arquitectura global y regional*, se refiere a las propuestas endógenas para construir el aparato que posibilite la integración, y a su vez, las instituciones que de ésta emanen. Este apartado quedará cubierto cuando se aborde la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) en el capítulo tercero. El componente conceptual es sumamente importante porque establece canales de comunicación claros entre diferentes realidades que permiten avanzar en el diálogo político y sobre todo en el proceso de institucionalización. La idea es retomar los proyectos históricos, actualizarlos y hacerlos más propositivos, y no generar nuevos esquemas de integración, esta idea se denominará: *innovación de la arquitectura institucional*.

Sobre la sexta característica, *el desarrollo de nuevas redes de vinculación sobre temas específicos o para enlazar de manera más horizontal los distintos*

actores, se encuentran diversas acciones tanto *de jure* como *de facto* que refuerzan las interacciones en los dos niveles de análisis. Uno de los ejemplos sería el auge de las Tecnologías de la Información y Comunicación (TICs) para fomentar el *e-government* y la fuerza que han adquirido las redes sociales como elemento de presión para incorporar temas en agenda. Parecería que el tiempo corre a otra velocidad y el impacto de las TICs puede determinar, como nunca antes se había visto, la jerarquía de los temas en una modalidad de interdependencia compleja.

Asimismo, el diálogo del gobierno con las Organizaciones no Gubernamentales (ONGs), los medios de comunicación y la élite empresarial ha distribuido el peso político de los actores en una mesa de negociación. Lo mismo pasa con los Estados, la tendencia de democratización en los diversos foros permite que países que históricamente no habían tenido un protagonismo político importante, puedan inclinar la balanza. De igual manera, rescatando esta idea de la especificidad de temas, en el capítulo cuatro se abordará el fenómeno de la diplomacia de Cumbres y la proliferación de los mecanismos *ad hoc* para resolver temas inmediatos de carácter bilateral o subregional.

El séptimo punto, *el reconocimiento de los cambios en la soberanía*, puede resultar controversial. Es indiscutible que cualquier proyecto de integración requiere la interpretación del concepto, sin embargo, al invocar una arquitectura flexible se debe partir del supuesto de que la soberanía puede y debe ser reformulada a partir de la voluntad y la necesidad política de integrarse. Sería importante rescatar la argumentación de Liedberg, ya que Sudamérica transita por un proceso que busca fórmulas innovadoras.

Finalmente, *incorporar el valor de la identidad en el contexto de la interdependencia global*, retoma una de las razones que justifican los procesos de integración en nuestra región. Es a partir de la identidad como latinoamericanos que se busca fortalecer al bloque natural al que pertenecemos y potencializar todas las oportunidades que nos aguardan y, en el caso chileno, será necesario precisar qué es lo que ha condicionado su insularidad dentro de la región y su sentido de pertenencia a ella para promover un proceso de interdependencia positiva encaminado a la integración.

“Las campanadas escapan del pecho del reloj de péndulo.

Huyen del pozo

y resuenan en la memoria.

La memoria

esa lechuza ciega huyendo a refugiarse en un árbol hueco.”

Crónica del Forastero (VI),
Jorge Teillier.

QUIÉN PODRÍA LA ENORME DIGNIDAD DEL
DESIERTO DE ATACAMA COMO UN PÁJARO
SE ELEVA SOBRE LOS CIELOS APENAS

Raúl Zurita³⁴

2. Factores de la insularidad chilena

Para hablar de los factores que conforman lo que se denominará *la paradoja de la insularidad chilena*, es importante tomar en cuenta el marco teórico, en particular, la idea rectora de un contexto de interdependencia. Con esta consideración se puede sostener que todas las acciones de un actor, en este caso Chile, repercuten en el resto de los actores y viceversa.

Se comenzará por abordar someramente el contexto histórico en el que se ha desenvuelto nuestro objeto de estudio, para comprender tanto su postura como su proceder frente a un posible proceso de integración institucionalizado. El objetivo es analizar cómo han interactuado las variables internas y externas en el desarrollo histórico chileno, lo que ha determinado sus modalidades de inserción.

Ahora bien, existen diversos elementos que, sin caer en el determinismo geográfico, permiten entender de manera general el comportamiento histórico de Chile. Primero que nada se debe decir que este país fue una Capitanía General³⁵ que inicialmente dependía del Virreinato de Perú. Los vacíos de poder para la Corona, debido a la extensión territorial, además de su falta de población, dotaron de mayor poder organizativo a las élites, lo que complicaba el ejercicio de las instituciones coloniales por las condiciones de transporte y de las comunicaciones.

Chile concluyó su proceso de emancipación el 12 de febrero de 1818. Habría que enfatizar que la temprana conformación del Estado chileno estuvo acompañada de un Estado con proyección nacional, una élite marcada, compacta y más o menos homogénea. El Estado comenzó con la definición del modelo económico y de la organización social pero con un papel de primer orden, reflejando su temprano sentido de institucionalización. A diferencia de muchos países latinoamericanos, donde la Iglesia jugó un papel primordial en la conformación del Estado, la lejanía de Chile de los centros de poder lo dotó de cierta autosuficiencia, situación que no se debe dejar de lado por su peso histórico en el ideario colectivo.

³⁴El autor consigna ese poema en mayúsculas.

³⁵ Conformada en 1798.

Ahora bien, estos elementos permiten marcar un carácter de excepcionalidad que también podría invocar cualquier país que haya sido colonia española. Sin embargo, en este trabajo se caracterizará la excepcionalidad chilena bajo la idea de insularidad dentro de la región, al amparo del sentido de autosuficiencia, como se anticipaba en uno de los elementos de diagnóstico de Frei Ruiz Tagle; la convergencia histórica y cultural. Este factor será crucial para entender el comportamiento de Chile frente a los diversos procesos de integración extrarregionales.

De manera considerable, se deben tomar en cuenta ciertas características que particularizan el contexto chileno, ya que como dice el Profesor Hugo Fazio Vengoa, de la Universidad de Colombia:

La lejanía con respecto a los principales centros económicos, políticos e institucionales de América, la conducta beligerante de la población indígena y la escasez de metales preciosos le imprimieron una huella muy particular. Puede sostenerse que en cada una de las colonias la Corona española determinó un proyecto más o menos específico que correspondía a las particularidades de cada territorio.³⁶

Precisamente por esto, Chile se convirtió en un territorio costoso para la corona y un territorio beligerante al interior por el control sobre los pueblos indígenas. De igual manera, esta presencia colonial marcó una tónica regional, que si bien no puede apuntarse como directriz de este trabajo, sí debe dejarse como reflexión antes de presentar el resto de los elementos de contexto histórico:

La herencia de la colonización ibérica, fundamentalmente española, contribuyó al nacimiento de Estados Nación debilitados que no pudieron desarrollar interrelaciones con los demás, ni establecer relaciones comerciales con el resto del mundo. Como resultado, América Latina perdió la oportunidad de actuar unida en la búsqueda de una inserción en la escena internacional, y permaneció en una subordinación del interés general a intereses personalistas y locales.³⁷

Por lo que respecta a su proceso de inserción internacional, se debe partir del núcleo económico del periodo colonial, la hacienda, ya que al fungir como el vínculo

³⁶ Hugo Fazio Vengoa, *La globalización en Chile: entre el Estado y la sociedad de mercado*. Universidad de Colombia, Bogotá, Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales (IEPRI), 2004, p. 25.

³⁷ Edgar Viera Posada, *La formación de espacios regionales en la integración en América Latina*. Colombia, Pontificia Universidad Javeriana de Bogotá. Convenio Andrés Bello, 2008, p. 18.

entre lo rural y lo urbano en el plano interno, también fungió como el canal por medio del cual se internacionalizaría su élite a través de actividades comerciales; y como en el caso de muchos países latinoamericanos, echaría los primeros cimientos del proceso de exclusión entre clases, manteniendo a la mayoría de la población al margen del proceso. Esta situación indica que el proceso de conformación nacional se daría a partir del contacto externo.

Retomando la dificultad para abarcar el territorio, debe precisarse que con la Segunda Revolución Industrial y la aparición del barco de vapor y el ferrocarril, se aminoró la problemática de la conexión interna. El desarrollo de la navegación, en puertos tan importantes como Valparaíso o la afluencia del histórico Estrecho de Magallanes, que conecta el Pacífico con el Atlántico en la parte más austral del continente, son muestra del interés de la élite por acercarse a diversas corrientes extranjeras. Sin embargo, la confluencia sería marítima, ya que el transporte intrarregional se dificultaba aún por la Cordillera, el Desierto del Atacama y el clima polar de la Patagonia. El país quedaría conectado por una red de transporte ferroviario con el Transandino en 1910, que tenía una salida al Atlántico.

Cuatro son los grandes ciclos exportadores que ha vivido Chile: agrícola,³⁸ argentífero,³⁹ salitrero⁴⁰ y cuprífero. Sin detallarlos a profundidad, debe decirse que su importancia radica en las modalidades de inserción internacional de las que se habló. En primer lugar, si bien se entendía que la emancipación buscaba romper con el pasado de la herencia colonial, durante el proceso de modernización la élite no dejó de vincularse con las élites europeas, sobre todo de países como Francia, Alemania y Suiza. Es interesante que al consumarse la independencia chilena, los vínculos comerciales, diplomáticos y culturales se debilitaron con los países vecinos y, por el contrario, se reforzaron con el continente europeo, particularmente con Francia.

Asimismo, la guerra civil de 1830 en la que triunfaron los conservadores, estableció un régimen presidencialista y centralizador que cimentó las bases del

³⁸ Chile era el único país en la costa del Pacífico con una fuerte producción de cereales, cuya ubicación le permitía comercializar con países como Australia o estados como California, que vivía el auge del oro.

³⁹ Exportación de plata.

⁴⁰ Mezcla de nitrato de sodio y nitrato de potasio, utilizado en la producción de explosivos y también como fertilizante.

Estado moderno, y no unificó a la sociedad, sino que recompuso su proceso de integración hacia afuera.

La importancia de estos ciclos en el desarrollo de la economía nacional, estriba en que se articularon como un factor de estabilidad, de unificación de la élite y sobre todo del cimiento financiero para construir instituciones estatales sólidas. No obstante, debe quedar claro que la inserción externa no comprendió la puesta en marcha de un plan de desarrollo nacional y el incremento de la demanda de materias primas fue directamente proporcional al incremento del trabajo servil.

Los dos últimos ciclos son los más importantes porque fueron los que le dieron forma al sistema productivo chileno, amén de que configuraron y reconfiguraron su acontecer político a nivel intrarregional y extrarregional. Además del papel de las guerras que se detallarán más adelante, el del salitre fue primordial por cuanto estimuló la vinculación directa entre diversos sectores económicos, permitiendo consolidar un espacio de proyección nacional, al ser una actividad extensiva. En palabras de Fazio Vengoa: “intensificó la interdependencia del espacio nacional con los circuitos económicos internacionalizados.”⁴¹

En este momento, debido al flujo comercial por la Segunda Revolución Industrial, diversos empresarios ingleses ingresaron al panorama chileno como intermediarios, que en realidad controlarían *de facto* el mercado.⁴² Esta situación se agudizaría con la Guerra del Pacífico contra Perú y Bolivia, donde Chile, victorioso, concentraría las principales zonas de salitre, convirtiéndolo en el primer productor mundial. Esto también generaría un nuevo *status quo* a nivel regional, ya que perfilaba a Chile como un país con ambiciones hegemónicas.

Los ingleses jugaron un papel determinante en este ciclo porque la élite chilena no podía enfrentar una dinámica productiva a gran escala y necesitaba generar redes de comercialización internacional. Se dice que el salitre convirtió a Chile en un país capitalista y, a diferencia de los ciclos anteriores, lo articuló con el capitalismo internacional.

⁴¹ Hugo Fazio Vengoa, *op. cit.* p. 43.

⁴² La contrarrevolución de 1891, que buscaba derrocar al Presidente Balmaceda es un claro ejemplo del poderío de las empresas inglesas. Durante su mandato, Balmaceda quiso evitar que todos los yacimientos de salitre estuvieran bajo el control de las compañías extranjeras, quienes se negaban a incrementar la producción de salitre para evitar que bajaran los precios en el mercado. El objetivo de Balmaceda era generar mayor infraestructura que conectara el norte con el sur y el resultado de esta guerra civil fue el fin de la República Liberal (en términos económicos) y el paso a la República Parlamentaria, cisma en la historia política de Chile.

En el plano interno debe decirse que los gravámenes impuestos tanto a los empresarios nacionales como extranjeros, fortalecieron al Estado que importaría tecnología, impulsaría la modernización del país a través de la educación, generaría infraestructura, y poblaría el norte con la formación de núcleos mineros,⁴³ todo esto bajo la modalidad económica de “Desarrollo hacia afuera”.

La fortaleza del Estado permitió estabilizar el sistema a través de partidos políticos entrando en una temprana fase de institucionalización, a diferencia de muchos países latinoamericanos. A pesar de ello, el ala empresarial continuó como un actor relativamente autónomo.

La crisis de este ciclo se debió a la volatilidad de los precios a nivel internacional, a diversas coyunturas como la Gran Depresión, el descubrimiento de un sustituto sintético del salitre y la crisis política de 1924 a 1933. Chile favoreció un esquema monoexportador, interdependiente a los ciclos de los mercados externos y en el plano social continuaba la separación de la población en un esquema dual (la élite y la población segregada). La llegada del Presidente Arturo Alessandri al poder en 1920, no logró reorientar el desarrollo capitalista a otro modelo a pesar de su ánimo reformador,⁴⁴ porque dicho modelo estaba completamente agotado. En resumen, sobre el ciclo del salitre habría que decir que:

A diferencia de lo que paralelamente ocurría en otras sociedades latinoamericanas, donde la compenetración con lo global era un proceso privatizado, ya que los principales agentes eran particulares, en Chile el eje principal lo constituía el Estado, que al apropiarse de buena parte de los recursos que generaba la actividad exportadora, y (sic) desarrolló una dimensión de ‘lo nacional’.⁴⁵

Retomando esta idea de “lo nacional”, la influencia externa en la conformación identitaria es un elemento de suma importancia. El gobierno promovió una política de inmigración de alemanes e ingleses, principalmente, como parte de la construcción del proyecto estatal. En el plano económico la influencia se centraría en el modelo británico, como permite ver el ciclo anterior, en la vida cultural e

⁴³ La falta de una política ambiental, entendible para la época, ampliaría la frontera del Atacama debido a la tala indiscriminada de árboles.

⁴⁴ Como la aprobación de un código laboral en 1924.

⁴⁵ Hugo Fazio Vengoa, *op. cit.* p. 57.

intelectual permanecería el referente francés y en el plano educativo premiaría un esquema germano.

Por lo que respecta al ciclo del cobre, habría que comenzar precisando que éste estuvo inmerso en el modelo de “Sustitución de importaciones”, lo que obedecía a la coyuntura mundial. Los países buscaban ser menos dependientes de la dinámica económica global y por ello echaron a andar su industria nacional, por supuesto que tomando como referente a los países desarrollados. En este contexto, podría pensarse que los países subdesarrollados, en este caso de América Latina, buscaban la cooperación con los países de la región para disminuir los costos de importación y exportación, o bien, como el resto del mundo, se volcaban hacia adentro. A pesar de ello, Chile firmó tratados bilaterales compensatorios de comercio con países como Francia, Alemania, Suiza y España, lo que nos permite dimensionar, de nueva cuenta, sus intereses extrarregionales.

El cobre adquiriría un papel central por la expansión de la industria eléctrica y de la construcción, pero el esquema seguiría siendo el mismo, monoexportador. Ingresarían al país flujos de capital estadounidense⁴⁶ pero no se dinamizaría la cadena productiva como en el caso del salitre, y en la parte política-social, con el auge de la clase media en la escena política nacional, se conformaría una coalición de partidos de centro izquierda llamada el Frente Popular,⁴⁷ que emprendería un proceso de modernización del país.

En suma, el modelo de sustitución de importaciones o desarrollo hacia adentro, no generó un proyecto endógeno de transformación de la economía chilena después de la crisis del salitre, como se mencionó con la presidencia de Alessandri, pero el Frente Popular sí se consolidó como un pacto de transformación social, aunque habría que decir que éste se vio reducido porque no emprendió reformas tan necesarias y radicales como la agraria; no limitó las inversiones extranjera, y no modificó el régimen político de facto. La importancia de este ciclo es su vigencia, con la salvedad de que la economía chilena ya no tiene un esquema monoexportador. Para dar un ejemplo de la importancia de las exportaciones de cobre, se tiene que

⁴⁶ Esta industria necesitaba de tecnología de vanguardia y de mucho capital porque el retorno de inversiones era lento. Sin embargo, en Chile las tasas de retorno eran las más altas del mundo para las multinacionales.

⁴⁷ Coalición de partidos: radical, socialista, comunista, democrático y radical socialista, y demás organizaciones sociales vigente de 1937 a 1941.

en el primer semestre de 2011 la Corporación Nacional del Cobre (Codelco) se registró un excedente por más de 3.900 millones de dólares.⁴⁸

Continuando con el desarrollo político de Chile, y situándose en el fin de la Segunda Guerra Mundial, existe un mundo dividido en dos sistemas políticos y como consecuencia de ello, la confusión entre las dinámicas internas y externas de los Estados. El agotamiento del modelo desarrollista también llevaría a la desintegración del régimen político en Chile, gestándose una crisis, ya que la sociedad cada vez estaba más integrada en los planos: cultural,⁴⁹ político e institucional.

En el periodo de la Guerra Fría habría reajustes internos, como la llegada de la derecha al poder en las elecciones de 1958, a través de la figura de Jorge Alessandri.⁵⁰ Él tenía como premisa liberalizar los mercados para modernizar la economía chilena y emprendió una serie de reformas, que no lo beneficiaron para permanecer en el poder.

Por otro lado, la izquierda socialista y comunista, estableció una alianza electoral que ya no tenía como objetivo la modernización económica del país, sino la generación de una sociedad socialista. Emergería la Democracia Cristiana (DC), partido reformista que promovía la modernización y la redistribución de la riqueza, y que en ese momento no estaba interesado en suscribir alianzas. En este juego político, la derecha tuvo que apoyar a la DC para subsistir.

El Presidente Eduardo Frei,⁵¹ abanderó a la DC en el gobierno de 1964 a 1970. En su periodo se concretó la “chilenización” del cobre, por medio de la cual el Estado adquiriría el 50% de las acciones de las empresas estadounidenses. Asimismo, se promulgó la ley de la reforma agraria y de sindicalización. Esto último modificó las relaciones sociales, ya que la hacienda, el núcleo del sistema comercial, llegaba a su fin, y así el modelo de la sociedad tradicional.

La “revolución en libertad”, emprendida por la DC, radicalizó a la izquierda con actitudes antisistémicas, y es a partir de la polarización política que ésta dejó,

⁴⁸ Codelco, “Codelco genera excedentes por más de 3.900 millones de dólares para Chile” [en línea] Chile, Codelco, 13 de septiembre de 2011. Dirección URL: http://www.codelco.cl/codelco-genera-excedentes-por-mas-de-3-900-millones-de-dolares-para-chile/prontus_codelco/2011-09_13/111119.html [consulta: 29 de febrero de 2012]

⁴⁹ En este caso, la radio fungiría como medio de promoción de los valores modernos, como el ferrocarril que en su momento representó la integración regional.

⁵⁰ Hijo de Arturo Alessandri Palma.

⁵¹ Padre de Eduardo Frei Ruiz Tagle, académico y también expresidente de Chile, de quien tomamos parte de nuestro marco teórico.

que Salvador Allende triunfó en las elecciones de 1970⁵² a través de la Unidad Popular. En este momento el modelo estaba inmerso en una crisis, si bien es cierto que en muchas ocasiones las crisis económicas preceden las crisis políticas, podría decirse que en Chile ambas se desarrollaron paralelamente.

Debido a los grados de polarización y a los paradigmas entonces prevalecientes las alternativas eran básicamente dos: relajar la acumulación privada mediante la liberalización de las relaciones económicas y la reducción de las competencias del Estado, o profundizar los instrumentos redistributivos y participacionistas mediante una socialización de la economía y un control estatal de la economía más férreo. El gobierno de Salvador Allende optó precisamente por esta última estrategia.⁵³

No es el objetivo de este trabajo analizar la caída de Salvador Allende y la puesta en marcha de la Dictadura de Augusto Pinochet. El esbozo de esta coyuntura obedece, como en el resto de esta caracterización, a los grandes cismas chilenos, ya que en todos estos momentos más que la reorganización interna *per se*, lo que se puede observar es el proceso de recomposición hacia afuera. Cuando se habla del plano “interno” no se hace referencia únicamente al componente nacional, sino también al componente regional. Ahí estriba la gran paradoja y el elemento explicativo de la conformación de los nexos intrarregionales de este país.

Retomando el periodo de Allende, podría resumirse que: “El Estado se feudalizó. El Ejecutivo se convirtió en el gobierno de los sectores populares, mientras que la mayoría parlamentaria favorecía a los sectores capitalistas y a las capas medias. El Estado perdió su carácter integrador y se paralizó al no poder regular los intereses de los distintos sectores representados,”⁵⁴ también se incorporaron militares a actividades gubernamentales, lo que influyó en la politización de las Fuerzas Armadas. El golpe de Estado de 1973 no fue más que la materialización del resquebrajamiento político del sistema, lo que profundizó la descomposición del modelo que a pesar de todo seguía siendo capitalista, y la llegada al poder de Pinochet, en una coyuntura internacional muy particular,⁵⁵

⁵² Algunos estudiosos dicen que el triunfo de Allende se debió más a esta coyuntura de fracción partidista, que a la radicalización del electorado.

⁵³ Hugo Fazio Vengoa, *op. cit.* p. 83

⁵⁴ *Ibidem*, p. 99

⁵⁵ La crisis del petróleo, o la supresión de la convertibilidad del dólar en oro por citar algunos ejemplos.

permitió construir un modelo económico para subsanar el aislamiento político y geográfico de Chile.

El mundo, en este momento, había articulado una red de interrelaciones económicas que obedecían a una nueva fase globalizadora. En ese sentido, si bien Chile vivía un régimen militar condenado por muchas democracias,⁵⁶ se insertó en esta dinámica a través de un proceso de apertura. Recordemos que el empresariado, desde tiempos anteriores, había mantenido cierta autonomía y el Estado únicamente cimentó las reglas del juego. De igual manera, debe resaltarse que durante este periodo los militares no fueron los únicos que ocuparon cargos estratégicos en el gobierno; antes que en cualquier otro país de América Latina, los tecnócratas ya figuraban como ideólogos de un nuevo modelo desde el núcleo político del país.

Con el proceso de privatización masiva, también se privatizarían las relaciones políticas y sociales, Pilar Vergara, en su libro sobre el *Auge y caída del neoliberalismo en Chile* dice que “el avance en la construcción de una sociedad dotada de mecanismos propios de coordinación; era la utopía de una sociedad autorregulada por el mercado.”⁵⁷

A diferencia de otras dictaduras latinoamericanas, la institucionalización de la violencia, la desactivación de la oposición y la centralización del poder en un solo individuo, permitieron que el régimen pinochetista se convirtiera en un experimento militar paradigmático. Pero la pérdida de espacios diplomáticos debilitó el poder político de Chile en el exterior, y la fuerte ideologización de los militares en puestos clave no ayudó a procurar canales de diálogo, sobre todo en el Ministerio de Relaciones Exteriores, que se consolidó como el brazo de Pinochet en el exterior. Sin embargo, al mando del Canciller, Hernán Cubillos, se entendió que la promoción económica era la única vía para fortalecer las relaciones de Chile con el mundo, y procurarse espacios, hasta cierto punto, “despolitizados”.

Bajo el mandato de Cubillos se creó el Programa de Fomento a las Exportaciones chilenas (ProChile) y se buscó promover exportaciones no tradicionales. Asimismo, se estableció un Comité de Relaciones Económicas

⁵⁶ No así en un principio por dos de las potencias más importantes: Estados Unidos y Gran Bretaña, con la llegada del conservadurismo al poder.

⁵⁷ Pilar Vergara. *Auge y caída del neoliberalismo en Chile*, Santiago de Chile, FLACSO, 1985, p. 160

Internacionales de carácter interinstitucional.⁵⁸ Con el esquema anterior, el aislamiento de Chile fue parcialmente contrarrestado y se fortalecieron las relaciones empresariales con grandes grupos trasnacionales, a los que los tenía sin el menor cuidado la orientación política del régimen.

Si bien en el plano económico se promovía el principio de liberalización, en el plano social el régimen hizo todo lo posible por mantener al país libre de influencias externas, promoviendo valores nacionalistas. José Joaquín Brunner, investigador de la Universidad Diego Portales, dice que “sobre todo, se multiplicaron los *ritos integrativos* en torno a los valores patrios, definidos según una concepción estrechamente nacionalista y cercana a las formas de socialización imperantes en los cuarteles.”⁵⁹

Políticos e intelectuales perseguidos por el régimen, se dispersaron por el mundo, especialmente en países como: Argentina, Canadá, Estados Unidos, Venezuela, Alemania, Italia, México, Brasil, Suecia y Australia. Estos nichos de chilenos en el exterior promovieron la conformación de redes de solidaridad. Un ejemplo representativo sería la articulación del partido Socialista chileno, que en el exilio se alimentó de posturas menos radicales, transitando a la socialdemocracia. No obstante, un proceso paralelo se gestaba desde el Estado, ya que pudo crear un espacio para articular las relaciones externas privadas (esto es el empresariado con sus homólogos en el exterior). De esta manera se da la internacionalización política y económica chilena en dos vías, una del lado de la disidencia, y otra a cargo del Estado.⁶⁰

La crisis de la deuda en Chile, gestada a inicios de los años 80, proyectó un espacio de posibilidades en el que los partidos políticos comenzaron a reorganizarse, ya que, debido al malestar social, el régimen tuvo que procurar cierta apertura para evitar una revuelta social. La reorganización de los partidos, amén de la constitución de 1980, fueron construyendo el camino para la transición democrática a finales de la década. Los cambios que se gestaban en el mundo pusieron en evidencia el desafío que representaba para los Estados autoritarios la existencia de un contexto de interdependencia, asumida por el resto de los Estados.

⁵⁸ A partir del Decreto- Ley 53, el 27 de abril de 1978, se creó la Dirección General de Relaciones Económicas, que gozaba de gran autonomía y un amplio presupuesto.

⁵⁹ Hugo Fazio Vengoa, *op. cit.* p. 97

⁶⁰ Una situación que debemos tener muy presente es que, debido al éxito articulador del modelo chileno, el régimen consolidó buenas relaciones con los Organismos Financieros Internacionales.

Se partía entonces de un nuevo precepto: la existencia de toda una gama de conflictos que debía resolverse a nivel internacional, ya que sus implicaciones generaban costos significativos y recíprocos en ese mismo sentido.

Más allá del plebiscito que puso fin a la dictadura y el análisis de los gobiernos de la Concertación, lo más importante a considerar es que la transición democrática de 1989 obedece a la *praxis* política y no a la económica. La Constitución de 1980 preveía ciertas “leyes de amarre” o “enclaves autoritarios” para delegar poderes a Pinochet, como la conservación del cargo de Comandante en Jefe del Ejército y Senador vitalicio, así como la atribución para designar a la mayoría de los jueces de la Corte Suprema. Independientemente de ello, estas son cuotas de transición, que no le restan sentido a la coyuntura, ni demeritan el impacto nacional e internacional generado a raíz de su salida del poder.⁶¹

No se detallarán las características de los cinco gobiernos que han estado en el poder los últimos 20 años, aunque en los siguientes apartados se rescatarán diversas acciones que se enmarcan en el plano de esta investigación; sin embargo, es importante mencionar que el abanderado de la transición democrática fue Patricio Aylwin del partido Demócrata Cristiano (1990-1994), seguido por Eduardo Frei Ruiz-Tagle (1994-2000), y después vendrían Ricardo Lagos (2000-2006) y Michelle Bachelet (2006-2010) por el Partido Socialista. El gobierno de Lagos llevó a cabo una serie de reformas que permitiría concretar la transición y le daría una nueva dinámica al ejercicio del poder en Chile. Asimismo, la promoción de la reconciliación nacional, la democratización paulatina de las instituciones, la promoción de la justicia social, sobre todo con el gobierno de Bachelet, y el impulso del modelo económico, sentaron las bases para la reinsertión internacional política de Chile.

El año 2010 puso fin a los gobiernos de la Concertación con la llegada de Sebastián Piñera⁶² de la Alianza por Chile, exitoso empresario y miembro del partido Renovación Nacional, dándole un nuevo viraje a la *praxis* política después del restablecimiento de la democracia. Es a partir de su gestión que se darán las

⁶¹ De igual manera es importante mencionar que la Ley electoral heredada por Pinochet, favoreció la existencia de un sistema bipartidista, razón por la cual se conformaron dos coaliciones de partidos antagónicas: *La Concertación de Partidos por la Democracia*, de centro-izquierda, conformada por los partidos: Demócrata Cristiano (PDC) Por la Democracia (PPD) Socialista (PS) Radical Social Demócrata (PRSD) y la *Alianza por Chile* (derecha) conformada por los partidos: Unión demócrata independiente (UDI) y Renovación Nacional (RN).

⁶² Piñera es uno de los empresarios más ricos de América Latina, tiene estudios de posgrado en economía por la Universidad de Harvard, y su familia está ligada a la élite política y empresarial de Chile.

proyecciones a las que se circunscribe esta investigación, que son las limitantes chilenas para la integración con el Cono Sur.

En el siguiente capítulo se abordará el proceso de liberalización chileno que permeó en los diversos esquemas regionales de integración, y en el último se promoverá la reflexión sobre los nuevos temas de integración. Para concluir, se debe precisar que la decisión de presentar los elementos históricos de Chile para introducir este apartado, fue con la finalidad de rescatar todo aquello que le ha dado cariz a este país en sus relaciones con el exterior, y reforzar nuestra una de nuestras hipótesis; y es que en los grandes cismas chilenos, más que la reorganización intrarregional, lo que podemos observar es el proceso de recomposición hacia afuera.

2.1 Chile frente al Cono Sur

José Miguel Insulza, Secretario General de la Organización de Estados Americanos, dijo en una conferencia en Santiago de Chile en abril del 2007:

[...] 'no es necesario' que los pueblos sean amigos para integrarse; no se puede culpar a los grados de amistad por el retraso en los procesos de integración. En los albores de su proceso integrador, entre los pueblos de Europa no había una relación amistosa, pero la iniciaron a partir de la voluntad de integrarse. En América Latina los pueblos tampoco son amigos en el presente; es más, el grado de amistad en los países de la región parece haberse debilitado durante el proceso de consolidación democrática.⁶³

Uno de los elementos primordiales es la voluntad política para materializar la integración, no obstante, es necesario estudiar los elementos que inhiben a los países a profesar dicha condicionante. Esta dinámica de distanciamiento de la que habla Insulza, ha crecido en la región en los últimos años como parte del proceso de democratización, y a pesar de ello los vínculos comerciales intrarregionales se han afianzado paralelamente, sobre esto, Claudio Fuentes dice lo siguiente:

⁶³ Marta Lagos y Daniel Zovatto, "Mitos y realidades de la integración latinoamericana. Perspectiva de la ciudadanía" en *Foreign Affairs* en español, octubre diciembre, Vol 7, N° 4, 2007, p. 12.

La apertura es visible en el incremento moderado, aunque constante, del intercambio de bienes y servicios entre los países y desde la región hasta el resto del mundo, en el explosivo aumento de las migraciones y de las inversiones intrarregionales, en la significativa variación en los niveles de tránsito de las personas, y en el surgimiento de una serie de acuerdos bilaterales y multilaterales de carácter económico y político entre los países de la región.⁶⁴

Además del proceso de apertura o de transición democrática existen ciertos elementos permanentes que distinguen las relaciones en Latinoamérica. Marta Lagos y Daniel Zovatto, en su artículo: Mitos y realidades de la integración latinoamericana, identifican tres:

En primer lugar, se constatan mayores grados de amistad entre países que geográficamente están más distantes que entre aquéllos que comparten fronteras. En segundo, observamos que su amistad es mayor con los más grandes. Por lo tanto, el tamaño y la ubicación de un país son indicadores de la simpatía que se tiene por él. En tercer lugar, comprobamos que en lo que va de esta década la manifestación de amistad o simpatía se torna más volátil; es decir, el orden y los componentes de los países que figuran en la lista cambian de un año al otro.⁶⁵

Es verdad que los pueblos no necesitan ser amigos para entablar relaciones comerciales; como se mencionó en el apartado anterior, durante la dictadura de Pinochet muchos países rompieron relaciones diplomáticas con Chile, a pesar de que las relaciones comerciales se mantuvieron y se incrementaron bajo el modelo de diversificación comercial chileno del que ya se dio un primer esbozo. También es cierto que las tensiones políticas no sólo han obstaculizado el camino a la integración formal o “institucionalizada”, sino que en muchas ocasiones ha dejado en *impasse* los diversos procesos, por lo que habría que separar ambos planos, el comercial y el político, para analizar los argumentos de los citados autores.

El tamaño, ubicación, y la volatilidad que caracterizan Lagos y Zovatto servirá, sobre todo, para abordar los factores geográficos y las tensiones limítrofes. Pero en la referencia de Insulza, es interesante rescatar que este político chileno, dice mucho de la visión institucional de su país en unas cuantas líneas; porque cuando la mayoría de los latinoamericanos hablan de integración, idealizándola con la bandera

⁶⁴ Claudio Fuentes, “Fronteras calientes” en *Foreign Affairs* en español, Vol 8, N° 3, 2008, p. 13

⁶⁵ Marta Lagos y Daniel Zovatto, *op. cit.*, pp. 12-13.

del hermanamiento entre los pueblos, la herencia colonial y la pertenencia regional; Chile habla de ella con una visión más pragmática que amistosa.

Ejemplo de ello, los resultados de una investigación sobre Oportunidades de Cooperación Regional del Latinobarómetro, que en el año 2006 realizó un estudio sobre los índices de amistad entre los países desde 1998, donde se mostró una tendencia en la que varios países se eliminan de la categoría de país amigo, entre ellos: Chile, Colombia y Perú. En este sentido, Lagos y Zovatto argumentan que la volatilidad de los resultados:

[...] revela los bajos índices de interacción y conocimiento en una zona que sufre de bajos niveles de infraestructura; a diferencia de Europa que, en los años posteriores a la Segunda Guerra Mundial, desarrolló una gran red de intercomunicación ferroviaria y de autopistas. Allí los canales de comunicación permitieron la integración mediante la interacción individual de los pueblos.⁶⁶

Este apartado se analizará a profundidad en los nuevos temas de integración, donde se demostrará el sesgo de la aseveración anterior, en el sentido de que no se hayan generado proyectos de infraestructura a gran escala. Independientemente de ello, habría que subrayar que a nivel micro existen obras que comunican a las distintas localidades fronterizas y fungen como acciones *de facto* encaminadas a la integración.⁶⁷

No se puede ser tan ortodoxos, como científicos sociales, al momento de categorizar, y en el plano de la integración regional la única certeza con la que se cuenta es que no todo está dicho. Como se ha planteado a lo largo del análisis, una esfera es la acción gubernamental y otra, muy distinta, es la de la sociedad. El Latinobarómetro mide la percepción social, y si bien éste asegura que Chile ya no es uno de los países más amigos, no se debe dejar de lado que la medición tiene como muestreo a la sociedad latinoamericana en su conjunto y no particulariza la percepción chilena, así como la percepción exclusiva de sus vecinos en la materia, lo que potenciaría la argumentación sobre las condicionantes de ubicación, tamaño y

⁶⁶ Marta Lagos y Daniel Zovatto, *op cit.*, p. 13.

⁶⁷ En este punto sería importante rescatar el conflicto limítrofe con Perú, ya que en el Acta de Recepción de los acuerdos del Tratado de 1929 se consignan los servicios en materia de infraestructura que Chile tuvo que realizar hasta Tacna, como resultado del proceso de paz de la Guerra del Pacífico.

volatilidad. Por lo tanto, más que argumentar que nuestros países no se conocen se debería decir que los conflictos históricos no se han superado, y ello porque:

[...] en nuestra región no se practican políticas destinadas a limar las asperezas heredadas de los conflictos pasados, a diferencia de Europa, que desarrolló políticas de interacción para promover el acercamiento y el conocimiento entre sus pueblos. Más aún, tampoco existen políticas específicas de emigración, que ocurre de manera espontánea, y cada país exhibe una reacción ad hoc.⁶⁸

Aunque el comparativo entre América Latina y Europa sea recurrente y necesario para abordar el fenómeno de la integración, no se podrían analizar ambos casos bajo la misma óptica, independientemente de que no es el fin último de este trabajo. Sin embargo, no se niega que la integración europea es un referente para todos los procesos de integración regionales, ya que se considera “políticamente” el modelo más exitoso y experimentado. Pero retomando nuestro caso particular, se debe precisar que no es lo mismo asegurar que nuestros pueblos no se conocen, que decir, nuestros pueblos no olvidan los conflictos heredados porque los gobiernos no han puesto en marcha políticas públicas con una proyección a largo plazo, para profundizar su relación.

Lo anterior va más allá de la institucionalidad, ya que, a pesar de la existencia de Mecanismos de Consultas Políticas o bien Comisiones Binacionales, la esfera gubernamental no necesariamente produce un efecto de *spill over* sobre la población que no vive una dinámica fronteriza. A esto debe sumarse el proceso democratizador de la región que todavía está madurando. No se ha logrado articular una sociedad civil organizada y lo suficientemente fuerte como para que en un ejercicio de rendición de cuentas, ésta demande a sus gobernantes la plena integración a esquemas regionales. Esto se vuelve un círculo vicioso porque al no recibir el efecto *spill over* del que se hablaba, la sociedad civil no interioriza las ventajas de la integración, aunado a que ésta no ha llegado a tal nivel de conciencia debido a la carencia de políticas públicas que le permitan superar los prejuicios.

Otro punto de vista, también desde la óptica social, es que la integración económica ha sido exitosa porque ha sido un proceso continuo. En el caso de Chile se hablará de este proceso de apertura comercial como directriz de Estado,

⁶⁸ Marta Lagos y Daniel Zovatto, *op cit.*, pp.13-14.

empujada por el ala empresarial. Los beneficios han sido medidos por indicadores económicos y por aquellos que demuestran el gran avance en la erradicación de la pobreza. Pero en el plano político no podría decirse que ésta ha podido concretarse debido a que el proceso de la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) es muy reciente, y aún se presenta como una aventura, sobre todo porque no se ha definido la totalidad de su arquitectura institucional. Lo anterior se abordará en el siguiente capítulo, además de analizar la proyección económica chilena y su actitud reacia para adoptar acuerdos de integración comerciales que restringen sus maniobras unilaterales de apertura.

Ahora bien, para entablar relaciones más profundas se necesita confianza. Según el Latinobarómetro, América Latina, ha sido catalogada como la región más desconfiada del mundo. “Dicha desconfianza, junto con los débiles lazos de amistad y la falta de políticas públicas destinadas a limar las asperezas históricas, arrojan luces que permiten entender por qué la integración latinoamericana, pese a su discurso grandilocuente, apenas ha avanzado en los últimos 50 años.”⁶⁹

En el mismo estudio especial sobre Oportunidades de Cooperación Regional 2006, existe un apartado referente a la proclividad de los países para buscar soluciones en conjunto. Chile es el actor peor catalogado en esta categoría, y si unimos esta característica con la que lo cataloga como un país menos amigable, reforzaremos la premisa de por qué se ha distinguido por una conducta insular en el Cono Sur y en el resto de América Latina; que en esta medición Chile haya salido mal evaluado podría traducirse, entre otras cosas, en la reticencia para generar consensos con aquellos países con los que aún se guardan diferendos históricos.

Si bien es cierto que el auge de las comunicaciones y las tecnologías de la información, le permiten a la mayoría de los países insertarse de manera más dinámica al contexto global, como en el caso del Cono Sur, las particularidades chilenas radican en este sentido de autosuficiencia e insularidad que ha presentado históricamente, como en un modelo de interdependencia negativa. En este sentido, no se debe perder de vista que uno de los objetivos primordiales de la integración es agruparse para lograr metas comunes, lo que representa una mejor y más equitativa inserción internacional.

⁶⁹ Marta Lagos y Daniel Zovatto, *op. cit.*, p. 20.

2.2 Factores Geográficos de Inserción Externa

Para iniciar con este apartado es importante rescatar que la geografía del Cono Sur se define por diversos obstáculos geográficos como: la cordillera de los Andes, el Chaco, la Pampa, el desierto de Atacama, y la Patagonia.

La geografía chilena se caracteriza por una diversidad climática en una extensa y angosta porción territorial. Habría que decir que éste es uno de los pocos países tricontinentales, ya que cuenta con territorio en la Antártica, en Oceanía⁷⁰ y en el continente Americano. De igual manera, su frontera con Argentina es la segunda más grande del mundo, conformada por diversos accidentes geográficos como la Cordillera de los Andes y los hielos perpetuos en el sur; al Norte, colinda con Bolivia y Perú,⁷¹ en donde se encuentra el desierto del Atacama, el más árido del mundo, y al oeste, se encuentra delimitado por el océano Pacífico en toda su franja territorial. Como parte de la herencia de la dictadura, Chile quedó dividido administrativamente en 15 regiones,⁷² 54 Provincias y 346 Comunas.

La anterior, ha incidido directamente en las relaciones sociales y, a su vez, en ciertos momentos coyunturales que han caracterizado la *paradoja de la insularidad chilena*, de la que ya se ha hablado a lo largo de este capítulo. Estas particularidades permiten señalar algunos de los factores que han determinado, por momentos, el proceso chileno de inserción externa. Habría que precisar que con este apartado no se busca caer en el determinismo geográfico y, como se planteó al abordar la insularidad en el desarrollo histórico de Chile, la idea de esta investigación es recurrir a todos aquellos elementos que refuercen y complementen la evidencia del carácter de autosuficiencia que ha marcado a Chile en sus relaciones intrarregionales, y que lo han proyectado como actor diferenciado en la región; aunque esto, paradójicamente, no le ha ocurrido con el resto del mundo, donde parece haber procurado la consolidación de espacios extraregionales lo bastante sólidos, como para reinsertarse al contexto internacional después de la dictadura de Augusto Pinochet.

⁷⁰ La Isla de Pascua o Rapa Nui.

⁷¹ Con Perú conforma una ecorregión denominada el "Desierto del Pacífico".

⁷² Hasta el año 2007 eran 13 regiones. Las últimas dos son la de los Ríos con Valdivia como capital y la de Arica y Parinacota con Arica como capital, la primera en la región de los grandes lagos y la segunda en la frontera con Perú.

2.3 Tensiones limítrofes

América Latina es una región en disputa perpetua. Si bien esto no es exclusivo de Latinoamérica, las confrontaciones deben estudiarse en dos planos: limítrofes e ideológicas; ambos planos están relacionados, por lo que el eje rector de este apartado será las disputas fronterizas como limitantes para la integración.

Cuando se hace referencia a las tensiones limítrofes se incluyen las disputas territoriales y marítimas. En América Latina hay aproximadamente 36 disputas fronterizas. David R. Mares dice que “Todos estos desacuerdos tienen en común que implican cuestiones de soberanía, que tienen valor simbólico y que históricamente han producido conflictos violentos.”⁷³ Estos tres elementos conjugados han procesado y reprocesado las relaciones vecinales de Chile en sus fronteras con Perú, Bolivia y Argentina.

Las preguntas serían: ¿por qué están más vigentes que nunca las tensiones limítrofes cuando hablamos de la membresía de los países a los organismos y mecanismos de integración? y ¿cómo influyen dichos conflictos en la dinámica interna de ellos? Para responderlas, tendrá que explicarse cuáles son las disputas entre estos tres países, cuáles son sus características, su estatus, y analizar sus repercusiones en materia de cooperación intrarregional. Para ello debe partirse de tres elementos esenciales que enfatiza, Claudio Fuentes cuando dice:

Romper el círculo vicioso de la desconfianza es particularmente difícil. En primer término, los Estados tienden a condicionar el avance de cualquier tema bilateral a la resolución previa de los conflictos territoriales. Una segunda cuestión se refiere a la utilización político-electoral de los temas de seguridad tradicional (y) Un tercer elemento consiste en la retroalimentación de los sentimientos nacionalistas a través de los medios de comunicación.⁷⁴

Dichos elementos están presentes en la aproximación de los tres casos territoriales en disputa, que se presentarán a continuación.

⁷³ David. R. Mares, “Los temas tradicionales y la agenda latinoamericana” en *Foreign Affairs* en español, Vol 8, N° 3, 2008. p.3.

⁷⁴ Claudio Fuentes, *op cit.*, p. 15

2.3.1 Bolivia

La disputa chileno-boliviana se refiere a la salida al mar que Bolivia perdió como resultado de la Guerra del Pacífico (1879-1884) en la que también participó Perú. Existen dos Tratados de Límites entre Bolivia y Chile: el primero, suscrito el 10 de agosto de 1866 y el segundo, suscrito el 6 de agosto de 1874.

El origen del conflicto se remonta al primer Tratado, que fijaba el límite el paralelo 24 de latitud sur y estipulaba el derecho de mutua explotación de guano,⁷⁵ metales y minerales, entre los paralelos 23 y 25 de latitud meridional. Estos recursos se convertirían en uno de los elementos principales de conflicto entre el triángulo que analizaremos: Chile- Bolivia- Perú. Y el segundo Tratado, mantenía el paralelo 24 como línea divisoria y los derechos de explotación mutua de guano, así como del resto de los minerales, se demarcarían entre los paralelos 23 y 24.

En 1879 el gobierno de Bolivia decidió elevar 10 centavos los impuestos a cada quintal de salitre extraído de su territorio, que era exportado por empresas chileno-británicas, como se refirió en el ciclo del salitre al inicio de este capítulo. De acuerdo con los chilenos, Bolivia violó las premisas del Tratado de 1874, en su artículo 4º, que dejaban estáticas las cuotas y contribuciones chilenas por un lapso de 25 años, a partir de la firma del Tratado; y de acuerdo con los bolivianos, no hubo violación alguna en función del Tratado Complementario al de 1874, firmado el 21 de julio de 1875, que consignaba modificaciones a los Art. 3º y 10º. En el primero, nuevamente se delimitaba la explotación mutua del guano y minerales (existentes y por descubrir) entre los paralelos 23 y 25; y, en el segundo se incorporaba una cláusula de arbitraje para cualquier diferendo entre las partes. Finalmente, en lo que se refiere al incremento de cuotas al salitre, se argumentó que el gravamen sería para una empresa británica y no chilena.⁷⁶

La Guerra del Pacífico comenzó con la invasión de tropas chilenas al entonces territorio boliviano de Antofagasta, por considerar que Bolivia había

⁷⁵ Palabra de origen *quechua* que remite al excremento de aves costeras, con alto contenido de nitrato y fósforo, que se procesa para la elaboración de fertilizantes y explosivos. La corriente de Humboldt, la corriente ecuatorial y la presencia de anchovetas favorecen la calidad del guano. La aridez de la región también favorece la concentración temporal.

⁷⁶ Véase, Gobierno de Bolivia, *Sin mar... hace 127 años* [en línea], Bolivia, 2004, Dirección URL: en: <http://www.bolivia.com /Especiales/2004/dia del mar/05.Nota.asp> [consulta: el 30 de octubre de 2009]

incumplido los acuerdos de explotación y comercio establecidos en los Tratados de 1866 y 1874. Dicen algunos historiadores que la existencia del Tratado de Alianza Mutua entre Perú y Bolivia de 1873, de carácter secreto, llevó a los chilenos a declarar la guerra a ambos países. En esta línea de investigación, es interesante rescatar un ejercicio del gobierno boliviano presentado el día del mar,⁷⁷ a través de un portal electrónico que enfrenta posiciones de historiadores de las tres nacionalidades inmersas en el conflicto.⁷⁸ En este debate se argumenta, por un lado, que ese era un tratado soberano de defensa entre Perú y Bolivia para salvaguardar su territorio; y por el otro, que esta era una alianza que, por la fecha en que se suscribió, vislumbraba la dinámica geopolítica en la región con la intención de aliarse contra Chile. De cualquier forma la existencia de este Tratado aseguraba la intervención de Perú o Bolivia en caso de que un tercer país violentara su territorio.

Bolivia y Perú, se encontraron en desventaja militar frente a Chile. Bolivia estaba muy limitada en sus capacidades bélicas y al iniciar la guerra no contaba con bases militares en su frontera, lo que la debilitó desde el inicio del conflicto y la orilló a retirarse un año después de haber comenzado la guerra. Chile derrotó a Perú y extendió sus fronteras hasta sus límites actuales, apropiándose de la provincia boliviana de Antofagasta y de las provincias peruanas de Tarapacá y Arica. Es así que como resultado de la Guerra del Pacífico, Bolivia perdió el acceso al mar, traducido en 400 km de costa y 120.000 km² de territorio.

Cabe señalar que en 1904, Chile y Bolivia suscribieron el Tratado de Paz y Amistad, mediante el cual quedaron delimitadas las fronteras entre ambos países anexado el territorio de Antofagasta para Chile. Un año antes, en compensación de la guerra se construiría un Ferrocarril de Arica a la Paz.

Habría que rescatar que en el territorio perdido por Bolivia fueron descubiertos los yacimientos cupríferos de Chuquicamata, que son los más importantes de Chile y una de las zonas cupríferas más importantes del mundo.⁷⁹ En este tenor podría decirse que el cobre representa, en tiempos modernos, todo aquello que ha

⁷⁷ Se celebra el 23 de marzo, también conocido como de la reivindicación marítima, y se rinde homenaje a las tropas bolivianas que combatieron por el litoral.

⁷⁸ Véase, Gobierno de Bolivia, *Sin mar... hace 127 años* [en línea], Bolivia, 2004, Dirección URL: en: http://www.bolivia.com/Especiales/2004/dia_del_mar/05.Nota.asp [consulta: el 30 de octubre de 2009]

⁷⁹ Gobierno de Bolivia, *El libro Azul: el problema Marítimo Boliviano* [en línea], Argentina, Embajada de Bolivia en Argentina, 2004, Dirección URL: http://www.embajadadebolivia.com.ar/libro_azul_esp.pdf, [consulta: 30 de octubre de 2009]

sustentado el desarrollo chileno, lo que se ha evidenciado en la infraestructura de la parte norte de este país, a diferencia de la región colindante con Bolivia y Perú. Una de las consecuencias para Bolivia ha sido el retraso en su inserción comercial internacional, ya que los costos del transporte se incrementan por la falta de acceso al mar, en una suerte de fenómeno denominado de *países mediterráneos*. A esta situación habría que sumarle que la geografía del triángulo que conforman estos países es sumamente conflictiva, porque está demarcada por el desierto más árido del mundo.

Esta situación ha tensado históricamente a ambos países, llegando hasta el punto de no contar con relaciones diplomáticas. Los bolivianos consideran que la prosperidad del norte chileno es atribuible a su comercio con ellos, pero a su vez, no han sido beneficiarios de éste. Esto también ha mermado su proyección al Pacífico en foros como en el Foro de Cooperación Económica Asia Pacífico (APEC por sus siglas en inglés) donde Chile y Perú han alcanzado acuerdos económicos significativos, entre ellos sus TLCs con China.

Tanto Bolivia como Paraguay son los únicos dos países del Cono Sur que no cuentan con acceso al mar. Por lo tanto, su dinámica y sus interacciones en esta región tienen mucho que ver con un carácter reivindicativo, que funge como elemento condicionante y retroalimentador del sentimiento nacional. Este punto es particularmente importante, ya que:

A pesar de ser un país pobre, con necesidades de inversión en su sector energético, y teniendo a su lado a Chile, país con una economía fuerte que requiere y puede pagar por las importaciones de gas, Bolivia no le vende... (manifestándose al interior del país una) combinación entre nacionalización de la industria gasífera y el rechazo a suministrar gas a mercados obvios.⁸⁰

Esta situación tensa las relaciones vecinales y no les permite, en primera instancia, a los actores naturales, integrarse ni económica ni políticamente *de jure*, aunque existan diversos organismos y mecanismos regionales que promuevan esta tendencia. Pero retomando la propuesta de Claudio Fuentes, referente a la retroalimentación de sentimientos nacionalistas, se debe tener presente la reformulación constitucional en Bolivia. La Asamblea Constituyente proclamó una

⁸⁰ Claudio Fuentes, *op cit.*, p. 9

nueva constitución política en diciembre de 2007. El Título VIII de Relaciones Internacionales, Fronteras, Integración y Reivindicación Marítima contempla lo siguiente:

Art 268

I El Estado Boliviano declara su derecho irrenunciable e imprescriptible sobre el territorio que le dé acceso al océano Pacífico y su espacio marítimo.

II La solución efectiva al diferendo marítimo a través de medios pacíficos y el ejercicio pleno de la soberanía sobre dicho territorio constituyen objetivos permanentes e irrenunciables del Estado Boliviano.

Art 269

El desarrollo de los intereses marítimos, fluviales y lacustres, y de la marina mercante será prioridad del Estado, y su administración y protección será ejercida por la Armada Boliviana, de acuerdo con la ley.⁸¹

La incorporación de estos artículos a la nueva constitución boliviana demuestra el interés permanente del gobierno por recuperar su acceso al Pacífico. Es interesante que Bolivia cuente con una Armada bajo estas condiciones, que patrulla 6 Distritos entre los que se encuentra el lago Titicaca, y 3 áreas entre las que se encuentran Santa Cruz y Cochabamba.⁸² Esto significa que el país no tendría que construir una estructura ministerial para administrar su espacio marítimo en caso de recuperar su salida al mar.

Existen muchos países sin salida al mar que cuentan con Ministerios de Marina, y cuyas funciones se orientan a actividades mercantiles, otro ejemplo de ello es Suiza, que cuenta con una de las mayores flotas mercantes. Sin embargo, en el caso latinoamericano, la existencia de estos Ministerios tiene que ver más con un carácter reivindicativo que comercial. Paraguay, por ejemplo, también cuenta con una Armada que depende directamente del Ministerio de Defensa, y sus actividades son de patrullaje, especialmente en ríos como el Paraná donde se encuentra la triple frontera con Brasil y Argentina.⁸³

⁸¹ Información obtenida de la Constitución Boliviana de 2007.

⁸² Armada Boliviana, *Distritos y áreas navales* [en línea], Bolivia, 2009, Dirección URL: <http://www.armada.mil.bo/> [consulta: 4 de mayo de 2009]

⁸³ Ministerio de Defensa Nacional de Paraguay, *Funciones* [en línea], Paraguay, 2005, Dirección URL: <http://www.mdn.gov.py/funciones.htm> [consulta: 4 de mayo de 2009]

En lo que respecta a la relación bilateral, debe decirse que el diálogo entre ambos países se ha centrado en una *agenda de 13 puntos*, siendo el punto principal la demanda boliviana de acceso al mar. Dichos puntos, fueron discutidos en una agenda común en 2006, al inicio de la administración de Michelle Bachelet, y son:

- 1.- Desarrollo de la confianza mutua.
- 2.-Integración fronteriza.
- 3.-Libre tránsito.
- 4.-Integración física.
- 5.- Complementación económica.
- 6.-Tema marítimo.**
- 7- El río Silala⁸⁴ y recursos hídricos.
- 8.- Instrumentos de lucha contra la pobreza.
- 9.-Seguridad y Defensa.
- 10.-Cooperación para el control del tráfico ilícito de drogas y de productos químicos esenciales y precursores.
- 11.- Educación, Ciencia y Tecnología.
- 12.- Culturas.
- 13.- Otros temas (contactos interparlamentarios, seguridad social, etc)⁸⁵

En este carácter reivindicativo, podría decirse que el punto 6 subordina al resto de la agenda. Esto podría obedecer a la siguiente lógica: si se quiere ser parte de un mecanismo de integración se buscará equipararse, en lo posible, con los otros miembros para superar las asimetrías existentes (políticas y económicas), así como los diferendos heredados que favorecen el clima de desconfianza. El histórico reclamo boliviano se refiere a la “salida” al mar, más que a la reivindicación de la parte territorial perdida, como lo demuestra la propuesta de un corredor boliviano al Pacífico sin soberanía, que resurgió en años recientes, y que se ilustrará posteriormente con el Mapa 2. Pero contextualizando la situación, tanto para Bolivia

⁸⁴ Río que nace en Bolivia y tiene una desembocadura artificial en Chile. Desde 1996, Bolivia denunció la situación amenazando con cortar el cauce a la empresa COLDECO, empresa chilena de cobre más importante. En 2009 se llegó a un acuerdo.

⁸⁵ Agencia de Cooperación Internacional de Chile, *XVIII Reunión del Mecanismo de Consultas Políticas Bolivia y Chile* [en línea] Chile, 2008, Dirección URL: <http://www.agci.cl/que-es-agci/apuntes-destacados/noticias/xviii-reunion-del-mecanismo-de-consultas-politicas-bolivia-y-chile/> [consulta: 3 de junio de 2011]

como para Perú, Claudio Fuentes nos dice que: “Los avances tecnológicos y el alza de los precios de los hidrocarburos y demás materias primas, amén de los alimentos, han estimulado el interés sobre el mar. Los gobiernos lo contemplan como un recurso estratégico, a la vez que los intereses privados lo ven simplemente como recurso para explotar”.⁸⁶

En el caso boliviano, el reclamo ha sido una constante desde el siglo pasado, incluso plasmado en su nueva Constitución, cosa que no ha ocurrido con dicha intensidad, sino hasta fechas recientes en Perú. Con esta aseveración no se niega la persistencia de los conflictos heredados entre Chile y Perú, únicamente se dimensiona la intensidad de la reivindicación histórica boliviana, a través del uso de los canales legislativos, lo que ha dotado de un nuevo y particular peso a la demanda.⁸⁷ Es decir, Bolivia logró vincular el interés nacional con los ordenamientos jurídicos supremos, manteniendo el tema en el ideario colectivo, y convirtiéndolo en una directriz de Estado. Lo interesante del asunto en esta coyuntura, es que la demanda se ha valido del poder del Congreso para reforzar una premisa históricamente concentrada en la figura del ejecutivo.

Evo Morales bajó el tono de la demanda por los acuerdos a los que llegó con la Presidenta Bachelet y ahora, con la administración de Sebastián Piñera, le ha dado un giro al proceso de diálogo. Si bien es cierto que la recuperación del territorio marítimo, funge como una condicionante para mejorar la relación bilateral con todas sus implicaciones (tratados comerciales o el suministro de gas directo desde los gasoductos bolivianos a Chile, evitando el costo de intermediarios por la cercanía geográfica), su utilización político electoral guardó un bajo perfil durante la campaña reeleccionista de Morales en 2009, debido a que ambos gobiernos, especialmente el chileno, acordaron que, dada la sensibilidad del tema, su permanencia en la agenda bilateral al más alto nivel, dependía de que dicha negociación se llevara a cabo fuera del escrutinio público. Esto no quiere decir que en diversos foros como Naciones Unidas o la misma OEA, como se ha mencionado, el gobierno boliviano no hubiera expresado su deseo de acceder al mar, pronunciándose sin propiciar confrontaciones.

⁸⁶ Véase, Claudio Fuentes, *op cit.*, p. 4.

⁸⁷ En el caso peruano se presume la existencia de una demarcación, aunque ésta sea de carácter unilateral.

El 23 de marzo de 2011 el Presidente, Evo Morales, anunció que llevaría a instancias internacionales el reclamo marítimo, sin abandonar el diálogo bilateral con Chile. El 25 de marzo de 2011, el Congreso boliviano ratificó el Tratado Americano de Soluciones Pacíficas o Pacto de Bogotá, a fin de que éste fuera la vía por la cual se conduciría la demanda internacional contra Chile, para elevarla, posteriormente, a la Corte Internacional de Justicia en La Haya. Lo anterior, cambió la dinámica de los pronunciamientos regionales, ya que a solicitud de Bolivia, desde 1990 este asunto ha sido incluido en la Asamblea General de la OEA (AGOEA), con el desacuerdo expreso de Chile. Tradicionalmente sólo las delegaciones de Bolivia y de Chile hacían intervenciones, salvo en 2010 cuando varias delegaciones respaldaron la agenda de diálogo bilateralmente acordada.

En el marco del XLI Periodo de Sesiones de la AGOEA, celebrada en San Salvador, El Salvador, se subió el tono de la demanda, denunciando el incumplimiento de una resolución de 1979, la línea ha sido buscar que el tema se suba como de “interés hemisférico” y no “bilateral” como es costumbre en estos foros. No debe dejarse de lado que en marzo de 2011, el Presidente Morales creó la Dirección General de Reivindicación Marítima para preparar jurídicamente la estrategia para una demanda contra Chile ante los Tribunales Internacionales.⁸⁸

Uno de los grandes retos de coordinación política regional se presenta porque, en teoría, Perú deberá aprobar cualquier proyecto para que Bolivia acceda al mar, ya que esto repercute directamente en su territorio, amén del poder jurídico que le confiere el Tratado de 1929 para vetar cualquier iniciativa. Actualmente, este país mantiene una pugna internacional con Chile ante la Haya por la demarcación marítima, así que retomando la propuesta sobre el corredor boliviano sin soberanía, parece difícil llegar a una solución a corto plazo.⁸⁹ Bolivia ha hecho 4 propuestas históricas a Chile y ninguna de ellas ha tenido éxito.⁹⁰ En particular, sobre la propuesta de corredor, cabe destacar que la franja por la que éste pasaría, colindaría con la frontera peruana y con un área de suma productividad turística y minera para Chile. Como parte de este diálogo, las vías del tren Arica-La Paz serán,

⁸⁸ Asimismo, el 16 de mayo de 2011, en Bolivia se emitió un decreto donde se ordena a los medios de comunicación mostrar fervor patriótico a la hora de informar sobre la reivindicación marítima.

⁸⁹ En un libro publicado en 2011 por el ex ministro de obras chileno, Sergio Bitar, se develó que la Presidenta Bachelet y el Presidente Morales, antes de entrar a una reunión de UNASUR en Santiago de Chile, negociaron esta idea del corredor sin soberanía.

⁹⁰ En ellas se incluyen cesiones territoriales, de recursos naturales, económicas etc.

previsiblemente, rehabilitadas en julio de 2012 con una inversión de 32 millones de dólares de la Empresa Portuaria de Arica y de las autoridades de la región norteña de Chile. A continuación, el mapa de la propuesta de Corredor Boliviano sin soberanía que ilustra las negociaciones bilaterales.

Mapa 2: Corredor Boliviano sin soberanía.



Fuente: Editorial del Diario La Razón “1987, Bolivia insiste: o un corredor o un enclave” [en línea], Bolivia, *Diario La Razón*, 23 de marzo de 2011. Dirección URL: http://www2.la-razon.com/version_temp.php?ArticleId=1359&EditionId=2737&idp=10&ids=243 [consulta: 23 de abril de 2011]

Existen muchos intereses en juego. Sin embargo, debe decirse que a nivel local el flujo de los pobladores de la triple frontera es constante. El intercambio comercial a nivel micro se refleja en la industria turística entre ambos países, lo que los ha llevado a promover el desminado en la zona, remanente de la política de Seguridad Nacional de Pinochet. Los diversos encuentros gubernamentales, además de la dinámica social de la región, ha permitido avanzar en el diálogo *de facto*, aunque *de jure* exista un conflicto latente. Diversas iniciativas apoyan este

proceso paralelo como la promoción de la educación intercultural, el encuentro de historiadores y el programa de escuela sin fronteras. En este sentido, el Mecanismo de Consultas Políticas Bolivia y Chile, y su grupo de trabajo, han sido fuertes impulsores de la convivencia política y social.

2.3.2 Perú

En el diferendo que llevó a Perú, el 16 de enero de 2008, a someter a arbitraje internacional la delimitación marítima con Chile, debe decirse que la pugna por los límites marítimos no sólo obedece a cuestiones históricas y reivindicativas, sino estratégicas, como se analizó en el caso boliviano.

El Océano Pacífico es rico en recursos pesqueros de alto valor agregado por la calidez de las corrientes marinas, especialmente en la zona que comprende Ecuador, Perú y Chile. En las exportaciones chilenas de origen marino se encuentran productos como harina de pescado (para alimentar al ganado avícola, o la cría de aves,), sardina, boquerón o anchoveta del Pacífico,⁹¹ jurel y trucha,⁹² en las exportaciones peruanas también se encuentran harina de pescado y anchoveta, seguidos por el jurel y la mundina.⁹³

Ahora bien, una de las coincidencias más importantes es la harina de pescado, ya que para obtenerla se utiliza la piel de las siguientes especies: anchovetas, sardinas y jurel, lo que en el caso de Chile conforma el 76% de la materia prima. Este producto se exporta a los mercados asiáticos y en menor medida se comercializa a nivel interno.⁹⁴ La corriente marina que les corresponde a ambos países es rica en bancos de boquerón o anchoveta del Pacífico. Las aves marinas se alimentan de estos bancos de peces, dando lugar a la concentración de guano, componente de la industria de abonos de la región en la que particularmente se ha destacado Perú.

⁹¹ La anchoa es el boquerón después de seguir un proceso de salazón.

⁹² Véase el Ministerio de economía de Chile 2011 y el Informe sectorial de Pesca y Acuicultura.

⁹³ Véase información del Instituto del Mar del Perú y su reporte de Bitácoras de Pesca.

⁹⁴ El capítulo 3 servirá para demostrar la vinculación entre estos productos y los mercados destino con acceso preferencial para Chile, a pesar de que Perú esté en un fuerte proceso de apertura, debido a su participación en foros como APEC y recientemente por el impulso al Foro Arco del Pacífico Latinoamericano, del que Chile también es parte.

Aunque las aves emprendan un proceso natural de migración, que evidentemente no respeta jurisdicciones ni límites marítimos, es importante rescatar nuevamente el fenómeno del guano y su conformación para ejemplificar la riqueza de la corriente marina contenida en sus bancos pesqueros. En años recientes, la pesca descontrolada y el cambio climático, han mermado los índices de productividad de esa industria, por lo tanto, podría aseverarse que la disminución del tonelaje de guano ha despertado el interés peruano de proveerse de mayores recursos pesqueros; el guano, la harina de pescado o bien la pesca de ciertas especies, le garantizarían sustentabilidad en sus intercambios comerciales con mercados en los que ha procurado abrirse puertas, como es el caso de los países asiáticos.

En 1952, Chile, Ecuador y Perú suscribieron la “Declaración de Santiago”, proclamando la soberanía y jurisdicción exclusivas sobre el área marítima adyacente a sus respectivas costas hasta una distancia mínima de 200 millas marinas, incluyendo el suelo y subsuelo que a ella corresponde. Esta Declaración no prevé la delimitación de las zonas marítimas generales de los países firmantes, ya que tales consideraciones fueron dadas hasta las Convenciones del Derecho del Mar, adoptadas en Ginebra en 1958: sobre mar territorial y zona contigua; sobre alta mar; sobre plataforma continental, y sobre pesca y conservación de los recursos vivos de la alta mar, y hasta 1982 con la Convención de las Naciones Unidas sobre Derecho del Mar, que ya incluye la figura de la zona económica exclusiva.

La Declaración de Santiago, en su parte preambular, prevé lo siguiente:

- 1) Los Gobiernos tienen la obligación de asegurar a sus pueblos las necesarias condiciones de subsistencia y de procurarles los medios para su desarrollo económico.
- 2) En consecuencia, es su deber cuidar de la conservación y protección de sus recursos naturales y reglamentar el aprovechamiento de ellos, a fin de obtener las mejores ventajas para sus respectivos países.
- 3) Por lo tanto, es también su deber impedir que una explotación de dichos bienes, fuera del alcance de su jurisdicción, ponga en peligro la existencia, integridad y conservación de esas riquezas en perjuicio de los pueblos que, por su posición geográfica, poseen en

sus mares fuentes insustituibles de subsistencia y de recursos económicos que les son vitales.⁹⁵

El preámbulo de la Declaración ayuda a reforzar la argumentación con la que se inició este apartado, sobre las bondades de la corriente marina del Pacífico y las potencialidades de exportación de Perú. Asimismo, con la parte declaratoria que se consignará a continuación, puede decirse que esta Declaración fue muy vanguardista, ya que se adelantó a la reglamentación internacional en materia marítima, estableciendo el criterio de las 200 millas marinas.

Retomando la Declaración se encuentra que:

I. Los factores geológicos y biológicos que condicionan la existencia, conservación y desarrollo de la fauna y flora marítimas en las aguas que bañan las costas de los países declarantes, hacen que la antigua extensión del mar territorial y de la zona contigua sean insuficientes para la conservación, desarrollo y aprovechamiento de esas riquezas a que tienen derecho los países costeros.

II. Como consecuencia de estos hechos, los Gobiernos de Chile, Ecuador y Perú proclaman como norma de su política internacional marítima, la soberanía y jurisdicción exclusivas que a cada uno de ellos corresponde sobre el mar que baña las costas de sus respectivos países, hasta una distancia mínima de 200 millas marinas desde las referidas costas.⁹⁶

Esta Declaración tiene sus antecedentes en la Declaración del Presidente de Chile, del 23 de junio de 1947, y en el Decreto Presidencial número 781 de Perú, de agosto de 1947.⁹⁷ Ambos declaran soberanía sobre el zócalo continental adyacente a las costas continentales o insulares de su territorio y sobre los mares adyacentes a sus costas, poniendo como primer orden la riqueza contenida en dichas zonas, en toda su extensión y profundidad.

⁹⁵ Congreso Peruano, "Declaración de Santiago" [en línea] Perú, Comisión de Seguimiento de la demanda peruana, 2008, Dirección URL: www.congreso.gob.pe/comisiones/2008/seguimiento-demanda-peruana/documentos/DeclaraciondeSantiago1952.pdf [consulta: el 9 de julio de 2011]

⁹⁶ *Ibidem*.

⁹⁷ También obedece a la coyuntura de la Declaración del Presidente de los Estados Unidos de América del 28 de setiembre de 1945; el Decreto del Presidente de México del 29 de octubre de 1945, y el Decreto del Presidente de la Nación Argentina del 11 de octubre de 1946.

Es importante hacer una distinción entre ambos documentos en el apartado sobre protección a las riquezas naturales. A continuación el pronunciamiento chileno:

3° La demarcación de las zonas de protección de caza y pescas marítimas en los mares continentales e insulares que quedan bajo el control del Gobierno de Chile será hecha, en virtud de soberanía, cada vez que el Gobierno lo crea conveniente, sea ratificando, ampliando o de cualquier manera modificando dichas demarcaciones, conforme a los intereses de Chile que sean advertidos en el futuro, declarándose desde luego dicha protección y control sobre todo el mar comprendido dentro del perímetro formado por la costa con una paralela matemática proyectada en el mar a doscientas millas marinas de distancia de las costas continentales chilenas. Esta demarcación se medirá respecto de las islas chilenas, señalándose una zona de mar contigua a las costas de las mismas, proyectadas paralelamente a éstas, a doscientas millas marinas por todo su contorno.⁹⁸

En el caso de Perú, existe una flexibilidad explícita para proyectar una nueva demarcación, en función de sus intereses en la materia, cosa que resulta más ambigua en la declaratoria de Chile, como se muestra a continuación:

3.- El Estado se reserva el derecho de establecer la demarcación de las zonas de control y protección de las riquezas nacionales en los mares continentales e insulares que quedan bajo el control del Gobierno del Perú, y de modificar dicha demarcación de acuerdo con las circunstancias sobrevinientes por razón de los nuevos descubrimientos, estudios e intereses nacionales que fueren advertidos en el futuro⁹⁹; y, desde luego, declara que ejercerá dicho control y protección sobre el mar adyacente a las costas del territorio peruano en una zona comprendida entre esas costas y una línea imaginaria paralela a ellas y trazada sobre el mar a una distancia de doscientas millas marinas, medida siguiendo la línea de los paralelos geográficos. Respecto de las islas nacionales esta demarcación se trazará señalándose una zona de mar contigua a las costas de dichas islas, hasta una distancia de doscientas millas marinas medidas desde cada uno de los puntos del contorno de ellas.¹⁰⁰

⁹⁸ Durán Sepúlveda, Roberto, *El Decreto presidencial de Chile*, en Chile y Perú: límite marítimo [en línea], Chile, Límite Marítimo, 2008, Dirección URL: <http://www.limitemaritimo.cl/doclimite.pdf> [consulta: 20 de junio de 2011]

⁹⁹ El subrayado es nuestro.

¹⁰⁰ Ministerio de Relaciones Exteriores, *Decreto 781 de 1947* [en línea] Perú,, 2011, Dirección URL en: http://www.rree.gob.pe/portal/p exterior.nsf /f94841ffd0a1_dadb05256e3c00557e78/02f5aa371fd1d0f405256e3c0057e14b?OpenDocument [consulta: 9 de julio de 2011]

En 1954 se firmó el “Convenio sobre Zona Especial Fronteriza Marítima”, también entre los tres países, en el marco de Comisión Permanente de la Conferencia sobre Explotación y Conservación de las Riquezas Marítimas del Pacífico Sur,¹⁰¹ que en su parte declaratoria enuncia:

Que la experiencia ha demostrado que debido a las dificultades que encuentran las embarcaciones de poco porte tripuladas por gente de mar con escasos conocimientos de náutica o que carecen de los instrumentos necesarios para determinar con exactitud su posición en alta mar, se producen con frecuencia, de modo inocente y accidental, violaciones de la frontera marítima entre los Estados vecinos;

Que la aplicación de sanciones en estos casos produce siempre resentimientos entre los pescadores y fricciones entre los países que pueden afectar al espíritu de colaboración y de unidad que en todo momento debe animar a los países signatarios de los acuerdos de Santiago,

(Y convienen) Primero: Establécese una Zona Especial, a partir de las 12 millas marinas de la costa, de 10 millas marinas de ancho a cada lado del paralelo que constituye el límite marítimo entre los dos países.¹⁰²

En este sentido, queda demostrada la fragilidad de la frontera marítima, en función de las actividades pesqueras, por lo que se asegura una zona especial de navegación únicamente para los pescadores de las nacionalidades colindantes. Es importante subrayar que con este Convenio no se genera una nueva demarcación fronteriza de manera explícita, ya que no se consignan coordenadas.

Expuestos los antecedentes del conflicto, debe decirse que en el año 2005 el entonces presidente de Perú, Alejandro Toledo, presentó ante el Congreso de su país el proyecto de “Ley de líneas de base del dominio marítimo del Perú” o Ley 28621, donde, en concordancia con el artículo 54 de su Constitución, que data de 1993, se establecían los límites de su frontera marítima con Chile; dicha Ley fue aprobada y entró en vigor en 2005, abriendo oficialmente el diferendo en noviembre

¹⁰¹ La Comisión Permanente del Pacífico Sur (CPPS) Nace el 18 de agosto de 1952 con la 'Declaración sobre Zona Marítima' suscrita en Santiago por los Gobiernos de Chile, Ecuador y Perú y es el Organismo Regional Marítimo para la coordinación de las políticas marítimas de sus Estados Miembros. Colombia se adhiere al Sistema el 9 de agosto de 1979.

¹⁰² Congreso Peruano, “Convenio sobre Zona Especial Fronteriza Marítima” [en línea] Perú, Comisión de Seguimiento de la demanda peruana, 2008, Dirección URL: http://www.congreso.gob.pe/comisiones/2008/seguimiento-demandaperuana/documentos/Convenio_ZonaEspecialFronterizaMaritima1954.pdf [consulta: el 9 de julio de 2011]

del mismo año.¹⁰³ Sin embargo, es hasta la segunda presidencia de Alan García (2006-2011), que el tema sería llevado a la Corte Internacional de Justicia en la Haya, por algunas de las razones que se han argumentado. Este proceso judicial, además de elevar a primer orden de la agenda bilateral el diferendo, también ha representado enormes costos monetarios, lo que permite reforzar la premisa del valor simbólico de las disputas.

La zona que determina el conflicto es conocida como *la Concordia*, punto en que la frontera terrestre entre Perú y Chile llega al mar (en línea con las 200 millas que se marcan de exclusividad económica del Estado). Son aproximadamente 35,000 ó 37,900 km² los que abarca esta Zona de Mutua Convergencia Marítima. La esencia jurídica de la controversia es la inexistencia de un tratado sobre límites marítimos entre las partes, a pesar de la existencia de normas internacionales.

En este sentido, Perú ha marcado su inconformidad ante la aplicación del paralelo geográfico como base de la delimitación, argumentando que contraviene su seguridad y el desmedro de sus intereses, razones por las que promulgó en tiempo récord la Ley 28621, sosteniendo que el límite marítimo con Chile debía ser una línea equidistante, como lo dicta la Convención del Mar de la que por cierto, Perú no es parte.¹⁰⁴

Ya se había dicho que en este conflicto del “triángulo de aguas”, Perú invoca el límite consignado en la Convención del Mar de 1982, a pesar de que ésta no ha sido ratificada por el Congreso. Existe un debate interno sobre la conceptualización contenida en la Convención y la legislación peruana. La Constitución y la Ley 28621 del Perú hablan de dominio marítimo, a diferencia de la Convención que separa el mar territorial de la zona económica exclusiva. Algunos políticos peruanos consideran que de ratificar dicho instrumento internacional, se perdería la soberanía

¹⁰³ **Artículo 54°.** El territorio del Estado es inalienable e inviolable. Comprende el suelo, el subsuelo, el dominio marítimo, y el espacio aéreo que los cubre. /El dominio marítimo del Estado comprende el mar adyacente a sus costas, así como su lecho y subsuelo, hasta la distancia de doscientas millas marinas medidas desde las líneas de base que establece la ley./ En su dominio marítimo, el Estado ejerce soberanía y jurisdicción, sin perjuicio de las libertades de comunicación internacional, de acuerdo con la ley y con los tratados ratificados por el Estado. /El Estado ejerce soberanía y jurisdicción sobre el espacio aéreo que cubre su territorio y el mar adyacente hasta el límite de las doscientas millas, sin perjuicio de las libertades de comunicación internacional, de conformidad con la ley y con los tratados ratificados por el Estado.

¹⁰⁴ Véase la página electrónica del Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú, Dirección URL: <http://www.rree.gob.pe> en el apartado de la Memoria peruana para la demanda contra Chile ante la Corte Internacional de Justicia en La Haya.

de las 200 millas marinas establecidas en el decreto presidencial y los Tratados de 1952 y 1954. A pesar de ello, existe todo un movimiento que promueve la ratificación para facilitar el litigio en La Haya.

Si bien es cierto que la Declaración de Santiago de 1952 y el Convenio sobre Zona Especial Fronteriza Marítima de 1954 recogen una preocupación de usufructo de riquezas naturales y la navegación de los pescadores, estos no establecen una delimitación fronteriza como tal, por lo que podríamos decir que este límite ha sido regulado por el derecho consuetudinario. El mapa a continuación nos muestra el área en conflicto, se señala el Punto de la Concordia y la división que sostiene tanto Chile como Perú.

Mapa 3: Área de disputa entre Chile y Perú.

El área en disputa



Fuente: Sierra, Gustavo, *Un pedazo de mar que levanta tensión entre Chile y Perú* [en línea], Argentina, *Diario el Clarín*, diciembre de 2005, Dirección URL: www.clarin.com/.../12/05/elmundo/i-02615.htm [consulta: 9 de julio de 2011]

En un principio, Perú propuso abrir negociaciones, sin obtener una respuesta afirmativa de Chile, quien ha argumentado que este caso está cerrado bajo los acuerdos firmados en 1952 y 1954. Siendo una zona de alta riqueza natural, como

se expuso al introducir el apartado, la Concordia refleja distintos intereses para ambos países. Tan sólo para Chile, marca alrededor del 40 % de su pesca nacional.

Siguiendo el proceso que dicta la Corte Internacional de Justicia (CJI), Perú presentó ante dicho órgano la Memoria de su país, que contiene una amplia exposición de elementos *de facto* y *de jure* sobre el diferendo, así como la petición de determinar el límite marítimo con base en el derecho internacional. La CIJ fijó el 9 de marzo de 2010 como fecha límite para la presentación de la contramemoria por parte de Chile, en orden de contar con todos los elementos hacia el fallo.

Durante el proceso, en 2010 la Corte notificó a Ecuador su aparición en los argumentos presentados por Chile, referente a los Tratados de 1952 y 1954 de los cuales también es Estado firmante, abriéndole la posibilidad de exteriorizar su postura en el conflicto. A pesar de que Chile afirmó contar con el apoyo de Ecuador, éste rechazó responder a la notificación de la Corte. El gobierno de Rafael Correa hizo hincapié en la ausencia de diferendos limítrofes de su país con Chile y Perú. Dichas acciones fueron bien calificadas al interior del territorio ecuatoriano, pues según el estatuto de la Corte, si un Estado ejerce el derecho de brindar una opinión sobre el conflicto, la interpretación contenida en el fallo será igualmente obligatoria para él.

El 11 de julio, Chile presentó su dúplica sobre el diferendo marítimo, donde acredita con una serie de documentos la validez de los tratados existentes para establecer su frontera marítima con Perú. Una vez culminado el periodo de las presentaciones escritas, corresponde la fase oral en la que intervienen los agentes designados por cada país, así como los abogados, expertos en derecho internacional. Una vez finalizado este proceso, la CIJ podrá emitir una sentencia de carácter obligatorio para ambos Estados. Se tiene contemplado el 2013 como año en que la Corte dará este fallo. Con base en sentencias recientes de la Corte, como en el caso de los diferendos Honduras-Nicaragua (2007), y Nicaragua-Costa Rica (2011), se ha especulado un resultado favorable para Perú.

Durante el transcurso de la resolución, tanto el gobierno de Perú como el de Chile, se han mantenido constantes en el fortalecimiento de sus relaciones bilaterales con Ecuador. En junio del presente año, el entonces presidente electo de Perú, Ollanta Humala, y el mandatario de Ecuador, Rafael Correa, expresaron una vez más en Quito que no hay conflictos limítrofes entre sus países, siendo que en

1998 suscribieron un acuerdo de paz. Los mandatarios dijeron haber tocado el tema de la demanda de Perú contra Chile en la CIJ, donde Ecuador se limitó a presentar sus cartas náuticas, que fueron ratificadas y reconocidas. Ollanta Humala, ha reafirmado su compromiso de respetar el fallo de la CIJ, mismo que se dará en su ejercicio presidencial y Sebastián Piñera también ha expresado lo propio.

Para finalizar con este apartado tendría que decirse que no existen conflictos territoriales, sino de límites marítimos, entre ambos países. Al finalizar la Guerra del Pacífico el tema de la división entre Tacna y Arica fue una constante en la agenda bilateral hasta que se suscribió el Tratado de Lima en 1929, y un Protocolo Complementario con los buenos oficios de los Estados Unidos de América. Tacna quedó del lado peruano y Arica del lado chileno.

En 1999 Chile y Perú suscribieron un Acta de Ejecución en la que se finiquitaban los asuntos pendientes del Tratado de 1929 referentes a las obras del servicio de Perú, que Chile tuvo que construir en dicho país. En el año 2000 se estableció un Acta de Recepción en la que Perú afirmaba que no existían pendientes en virtud del Tratado de 1929.

Ambos países mantienen relaciones diplomáticas y existe un fuerte intercambio comercial y cultural. Dicha institucionalidad se suscribe a lo siguiente:

- El Comité Permanente de Consulta y Coordinación Política.
- El Comité de Seguridad y Defensa.
- El Consejo Empresarial peruano-chileno.
- El Comité de Fronteras.
- La Comisión Mixta de Estupefacientes y Substancias Psicotrópicas.
- La Comisión Mixta Permanente de Límites Peruano-Chilena.
- La Comisión Mixta de Cooperación Técnica y Científica.
- La Comisión Mixta Cultural y Educativa, y
- El Mecanismo de Consultas Diplomáticas a nivel de Vicecancilleres.¹⁰⁵

Asimismo, la Comisión Permanente del Pacífico Sur, que representa un sistema marítimo regional y un foro para consolidar la presencia de los países que lo

¹⁰⁵ Véase, Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú “República de Chile, relaciones bilaterales” [en línea] Perú, 2010, Dirección URL: <http://www.rree.gob.pe/portal/pexterior.nsf/F94841FFD0A1DADB05256E3C00557E78/2CD181C0ECCC1BA705256E3C00564A44?OpenDocument> [consulta: 17 de julio de 2011]

conforman, al margen de esta disputa limítrofe, busca proyectar a sus miembros a la Cuenca del Pacífico. En ese tenor, Chile y Perú han establecido una Asociación Binacional frente al Asia Pacífico. En el siguiente capítulo se abordará la estrategia extrarregional de Chile en foros como APEC y la ventaja comparativa que tiene frente a Perú en el proceso.

2.3.3 Argentina

Chile y Argentina configuran uno de los casos excepcionales, en lo que a disputas territoriales se refiere. Ambos países han llevado a cabo acuerdos bilaterales para facilitar la movilidad de sus nacionales a lo largo de la frontera, la segunda compartida más larga del mundo después de Estados Unidos con Canadá, incluyendo el Estado de Alaska, y la más larga que ambos países comparten con el resto de los actores del Cono Sur (5,308 km).

Así como las poblaciones fronterizas están bastante integradas en el norte, en el sur ocurre lo mismo pero con otra dinámica. La diferencia es que la conexión entre ambos países, a lo largo de la franja, tiene como accidente geográfico la Cordillera de los Andes, y es hasta el sur, a partir de la región de los grandes lagos, donde se facilita la movilidad entre sus poblaciones, aunque existan diversos puntos de control fronterizo.

Ahora bien, la dificultad estriba en que “Al sur de Chiloé, la Cordillera de los Andes se aproxima a la costa y da origen a un sinnúmero de islas y mares interiores, y luego 400km de hielos continentales que cubren a superficie terrestre con capas de hielo de 3.000 metros...”¹⁰⁶ Teniendo en cuenta la movilidad de los hielos continentales y el impacto del cambio climático, la problemática se perfila en que las fronteras al sur están en continuo cambio. A pesar de ello, existe un marco legal mediante el cual se han resuelto los diversos conflictos históricos entre ambos países por la demarcación fronteriza, que datan de 1881, 1893, 1984 y 1998.

¹⁰⁶ Alberto Sepúlveda Almarza, “En torno a la Paradiplomacia”, en *Diplomacia* n° 118., Santiago de Chile, Enero-Marzo 2009, p. 16.

El 23 de julio de 1881 se firmó el Tratado de Límites entre Chile y Argentina, en Buenos Aires,¹⁰⁷ ya que ambos países “reclamaban la mayor parte del continente al sur del río Negro y al este de los Andes hasta el Estrecho de Magallanes, en la zona patagónica. También se disputaba parte de la región magallánica y la Isla Grande de Tierra del Fuego.”¹⁰⁸

La importancia de definir los límites territoriales se debía a la incertidumbre del *uti possidetis juris* de 1810; figura jurídica que indica que, de acuerdo a derecho, “cómo poseías, poseerás”. Uno de los grandes conflictos heredados del régimen colonial, es que los registros guardados por la corona española eran insuficientes, o bien, contradictorios. Podría decirse que este conflicto fronterizo, a diferencia de Bolivia y Perú, obedecía a la incongruencia de la demarcación primigenia. De acuerdo con el Tratado de 1881, la frontera entre ambos países quedó dividida en 4 sectores:

- 1) De norte a sur y hasta el paralelo 52° de latitud S, se estableció la línea de “las cumbres más elevadas de dichas cordilleras que dividan las aguas (y pasará por entre las vertientes que se desprenden a un lado y otro)”, como principio fundamental de delimitación territorial.
- 2) Al sur del paralelo 52°, Argentina obtuvo el reconocimiento definitivo de su soberanía sobre la mayor parte de la Patagonia, y Chile obtuvo la comprendida entre las líneas Dungeness-Andes y el Estrecho de Magallanes.
- 3) Chile se quedó con el control exclusivo del Estrecho y la región magallánica.
- 4) Se dividió la Isla Grande de Tierra de Fuego en dos, a través de una línea vertical trazada desde el cabo del Espíritu Santo, dejando la sección oriental para Argentina y la occidental para Chile.¹⁰⁹

A Chile le interesaba el control del Estrecho de Magallanes por el comercio que históricamente había guardado con Europa, principalmente, para asegurar la continuidad de su territorio.¹¹⁰ El Tratado anulaba los anteriores y el Estrecho de Magallanes se neutralizaba para asegurar la libre navegación y el tráfico mercantil.

¹⁰⁷ El antecedente es el Tratado Fierro-Sarratea de 1878, que no fue aprobado por el Congreso argentino. En él, no existía una definición de la línea limítrofe, únicamente establecía el *statu quo* por cierta periodicidad. Se dice que debido a la existencia de este Tratado, Argentina no apoyó a Bolivia y Perú en la Guerra del Pacífico.

¹⁰⁸ Javier Gorostegui Obanoz, “Los Tratados estructurantes en las relaciones vecinales de Chile”, en *Diplomacia* n° 118. Santiago de Chile, Enero-Marzo 2009, p. 27.

¹⁰⁹ *Ibidem.*, p. 28.

¹¹⁰ Recordemos su angostura geográfica, y un caso particular; su ciudad más austral, Punta Arenas, hasta el día de hoy requiere de un ferry para conectarse con el resto del continente.

Este Tratado se dio en el contexto de la Guerra del Pacífico en donde participaron Chile, Bolivia y Perú, como lo detallamos con anterioridad. La negociación se dio bajo una fuerte presión para que ambos Congresos lo aprobaran, antes de que se desataran brotes nacionalistas por el apoyo que ciertos grupos argentinos estaban dando a Perú y a Bolivia. Los arreglos alcanzados obedecieron al interés chileno de procurar la paz con Argentina, ya que sus fuerzas bélicas estaban concentradas en el norte, por lo que la pérdida sobre el control de la Patagonia atlántica fue un cálculo estratégico. Asimismo, habría que subrayar que dicho instrumento contemplaba el fallo de una potencia amiga en un futuro conflicto de interpretación limítrofe entre las partes.

En 1893 ambos países firmaron el Protocolo Aclaratorio del Tratado de Límites de 1881 con una cláusula de exclusión bioceánica, que indicaba que ninguno de ellos podía aspirar punto alguno en su costa contraria, esto es Chile en el Atlántico y Argentina en el Pacífico. Aunque no es la intención profundizar en cuestiones técnicas del conflicto, mismas que se han arrastrado en las siguientes coyunturas limítrofes, sí debe dejarse en claro el argumento interpretativo de ambas partes. Chile ha invocado una tesis hidrográfica y Argentina una orográfica. El Protocolo Aclaratorio consigna en su artículo primero:

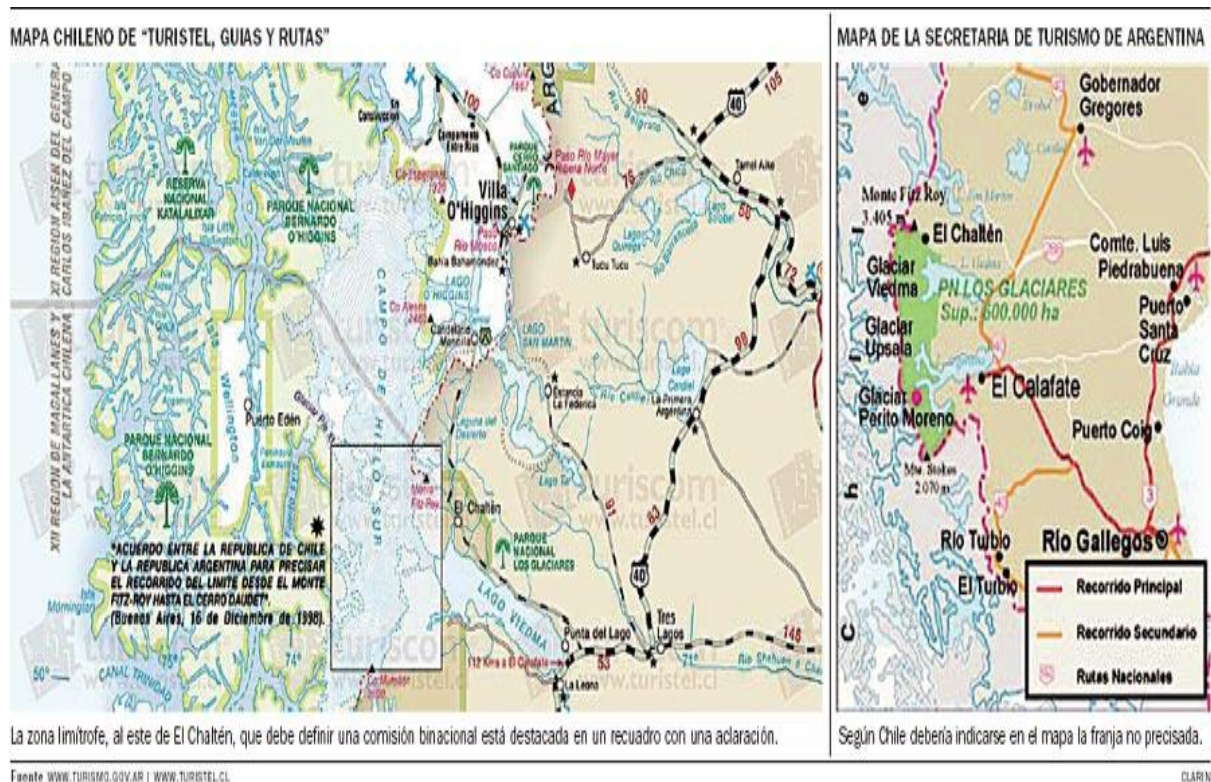
1º.- Estando dispuesto por el artículo 1º del Tratado de 23 de Julio de 1881, que 'el límite entre Chile y la República Argentina, es de norte a sur hasta el paralelo 52 de latitud, la cordillera de los Andes', y que 'la línea fronteriza correrá por las cumbres más elevadas de dicha cordillera que dividan sus aguas, y que pasará por entre las vertientes que se desprenden a un lado y a otro', los Peritos y las subcomisiones tendrán este principio por norma invariable de sus procedimientos. Se tendrá en consecuencia, a perpetuidad como de propiedad y dominio absoluto de la República Argentina, todas las tierras y todas las aguas, a saber, lagos, lagunas, ríos y partes de ríos, arroyos, vertientes que se hallen al Oriente de la línea de las más elevadas cumbres de la cordillera de los Andes que divida las aguas y como de propiedad y dominio absoluto de Chile, todas las tierras y todas las aguas, a saber, lagos, lagunas, ríos y partes de ríos, arroyos, vertientes, que se hallen al Occidente de las más elevadas cumbres de la cordillera de los Andes que dividan las aguas.¹¹¹

¹¹¹ Véase, s/a, *Protocolo Aclaratorio de 1893 en: Corporación de la defensa de la soberanía: Transcripción del texto del Protocolo Aclaratorio* [en línea], Chile, Corporación de la defensa de la soberanía, 2011, Dirección URL: http://www.soberaniachile.cl/demarcacion_de_la_tierra_del_fuego_2.html#texto_protocolo [consulta: 14 de agosto de 2011]

Aunque el marco legal general, mediante el cual se han resuelto los conflictos derivados de la demarcación fronteriza, datan de 1881, 1893, 1984 y 1998, ello no indica la existencia de 4 coyunturas únicas. En este caso se mencionarán dos de los conflictos más emblemáticos por su carga mediática y política; el primero, sobre el Canal de Beagle que sí derivó en el acuerdo de 1984 que antes se enunció; y el segundo, sobre Laguna del Desierto que derivó en un laudo arbitral en 1995.¹¹²

La problemática chileno-argentina estuvo a punto de materializarse en una guerra en 1978 por tres islas en disputa en el Canal de Beagle (Picton, Nueva y Lennox) y los islotes adyacentes, como lo muestra el mapa a continuación. El Canal de Beagle guarda un valor estratégico por la conectividad entre los océanos Pacífico y Atlántico, basta con recordar la cláusula de exclusión bioceánica mencionada.

Mapa 4: Islas en disputa en el conflicto del Canal de Beagle.



Fuente: Niebieskikwiat, Natasha, *Hielos Continentales: reclamo de Chile por los mapas argentinos* [en línea], Argentina, *Diario el Clarin*, 29 de agosto de 2006, Dirección URL: www.clarin.com/.../2006/08/29/elpais/p-01201.htm [consulta: 14 de agosto de 2012]

¹¹² La figura del laudo arbitral particulariza una zona en conflicto, mientras que los tratados de amistad o delimitación, fungen como el referente general de la relación limítrofe entre las partes.

El Tratado de 1881, en su artículo 3, determinaba el límite en la Tierra de Fuego y el resto de sus islas, atribuyéndole a Chile todas las islas al sur del Canal hasta el Cabo De Hornos, y las que existieran al occidente. El reclamo argentino por la soberanía en esas islas llevó a ambos países a solicitar la intermediación de la Reina Isabel II de Inglaterra (1970), en virtud del Tratado General de Arbitraje de 1902; de otro modo no se explicaría el respaldo de Argentina partiendo de la disputa que ya guardaban con Reino Unido por la soberanía de las islas Malvinas.

En el dictamen de 1977, emitido por la Corte Internacional de Justicia, y apoyado por la Reina, se otorgaba a ambos países aguas navegables en el Canal, y la mayor parte de las islas, así como de derechos oceánicos a Chile; situación que Argentina rechazó, extendiendo su reclamo hasta Cabo de Hornos. Chile aceptó inmediatamente la resolución, estableció nuevos puestos de vigilancia e instaló señales en las islas más al sur del continente, lo que Argentina tomó como una provocación. En diciembre de 1978 el despliegado de las tropas argentinas en el sur estuvo a punto de iniciar una guerra entre ambos países, hasta que el Papa Juan Pablo II se propuso como mediador.

El conflicto concluyó en 1984 cuando el Gobierno argentino, tras una consulta popular, aceptó la propuesta de la Santa Sede que reconocía la frontera trazada por el Laudo Arbitral en el Canal Beagle, otorgando las islas en la mitad norte del Canal a Argentina, y las islas en la mitad sur y al sur del Canal a Chile, otorgando derechos de navegación a ambos países en casi toda la zona. Asimismo, se le concedió a Argentina la mayor parte del territorio marino en disputa.

El Tratado de paz y amistad de 1984 pondría fin a este conflicto y establecería la denominación del “mar de la zona austral”. De igual manera se centraría en tres ámbitos: paz, navegación y delimitación marítima; integración física, y cooperación económica. Lo más importante de este instrumento generado es que dejaría sentado un sistema de solución de controversias a través de reuniones periódicas de consulta, sin excluir la posibilidad de negociaciones directas y el recurso del arbitraje internacional.

Además de crearse la Comisión Binacional, marco regulador de la nueva relación bilateral, en la parte de integración física y cooperación económica, se firmarían el Acta de Entendimiento de Buenos Aires y el Acta de Entendimiento de Santiago en noviembre de 1984. Estas últimas administrarían los proyectos de

integración bilateral que quedaban pendientes, como la complementación económico-comercial, las interconexiones eléctricas, terrestres, marítimas y aéreas, los comités de frontera, los recursos hídricos compartidos, la complementación gasífera, etc.¹¹³

Por otro lado, el conflicto de Laguna del Desierto, o Lago del Desierto como le llaman los argentinos, se refiere a la disputa limítrofe que se produjo en la zona ubicada entre el lago O' Higgins (o San Martín para Argentina) y el monte Fitz Roy (o Chaltén). La existencia de la laguna, como accidente natural desconocido en la época del arbitraje de 1902 por el Rey Eduardo VII de Inglaterra para demarcar la región,¹¹⁴ enfrascó a ambos países en una serie de acontecimientos que derivaron en un litigio internacional. Se debe tomar en cuenta que desde 1903 se elaboraron dos mapas que favorecieron la confusión, uno realizado por el árbitro y otro por el demarcador. Asimismo, en 1953, una carta del Instituto de Geografía de Chile adjudicaba la zona a Argentina con base en un mapa realizado por la Fuerza Aérea de los Estados Unidos en 1947, a pesar de que los alrededores de la laguna habían sido históricamente poblados por chilenos. En 1965, buscando resguardar su soberanía, Chile envió una avanzada de 5 carabineros que fueron recibidos a balazos por una tropa de más de 90 gendarmes argentinos. La muerte de un teniente chileno representó la parte más álgida del conflicto.

En 1985, Argentina comenzó obras de infraestructura, aunque era una zona en litigio, creando una zona en la localidad del Chaltén. Sin embargo, es hasta los Acuerdos de 1991 que el conflicto se somete a arbitraje partiendo de los acuerdos del Tratado de 1984. Dicha disputa se resolvió por el fallo de 21 de octubre de 1994, ratificado el 13 de octubre de 1995 a favor de Argentina, por una zona de 481 km², después de que el tribunal rechazara el pedido de reconsideración por parte de Chile. La cuenca de dicha laguna desagua en el Atlántico, circunstancia geográfica consignada en la argumentación argentina, misma que le favoreció en el dictamen.

Ahora bien, contextualizando la relación limítrofe actual entre ambos países, se tiene que desde la transición a la democracia chilena, con los citados Acuerdos de 1991, Patricio Aylwin trabajó con su homólogo Carlos Menem para solucionar 24

¹¹³ Javier Gorostegui Obanoz, *op. cit.*, pp. 31-32.

¹¹⁴ Lo que representó 530 km² desde el Hito 62 al Monte Fitz Roy.

controversias territoriales en diversos puntos de conflicto.¹¹⁵ Frei Ruiz Tagle y Menem continuaron y solucionaron la última sobre los hielos continentales en 1998, con base en el Tratado de Límites de 1881, el Protocolo de 1893 y contemplando otros instrumentos aplicables en la materia. Sin embargo, es hasta 1999 que los Congresos de ambos países aprobaron de forma simultánea el instrumento para fijar los criterios para la demarcación de la frontera en ese sector. Es importante subrayar que dicho Tratado no establecía la delimitación *per se*, sino los criterios para generarla. Es por ello que se sostiene que este es un conflicto potencial entre las partes, ya que la Comisión Mixta de Límites sigue trabajando en una cartografía consensuada de la zona.

El Acuerdo sobre los campos de hielo se denomina *Acuerdo para precisar el límite en la zona comprendida entre el Monte Fitz Roy y el Cerro Daudet*, mejor conocido como la Poligonal. Dicho instrumento establecía trazos rectos, dividiendo a la zona en partes casi equivalentes, abandonando el principio de las altas cumbres divisorias, consignado en el Tratado de 1881. Tendrían que pasar 7 años de nuevas negociaciones de contenido, después de su firma, para que éste entrara en vigor en 1999.

En el nuevo Acuerdo se declara que todas las aguas que fluyen hacia y desaguan por el río Santa Cruz serán consideradas recurso hídrico propio de Argentina, y aquellas que fluyen hacia los fiordos oceánicos, como recurso hídrico propio de Chile. También los países comprometen a cooperar en materia de protección del medio ambiente, así como a prevenir y enfrentar situaciones de emergencia y catástrofes que pudieran sobrevenir y que afecten las actividades que se realicen en el sector objeto del acuerdo. Asimismo, se comprometen a seguir con los planes de trabajo y las disposiciones generales que rigen a la Comisión Mixta de Límites, que data de 1941.¹¹⁶

Superados la mayoría de los desacuerdos “ambos países impulsaron una nutrida agenda de cooperación que incluyó acuerdos para facilitar el tránsito de personas, bienes y servicios, el turismo, la explotación de recursos en zonas de frontera, el comercio, la seguridad interior, y la energía, entre otros.”¹¹⁷ Chile y

¹¹⁵ Los acuerdos incluían tres anexos: el primero para precisar el límite en el sector de Campo de Hielo Sur; el segundo para someter a arbitraje internacional el límite en la Laguna del Desierto, y el tercero para que la Comisión Mixta de Límites demarcara los 22 puntos restantes.

¹¹⁶ Javier Gorostegui Obanoz, *op. cit.*, p. 33

¹¹⁷ Claudio Fuentes, *op cit.*, p 17

Argentina cuentan en la actualidad con “más de 40 mecanismos bilaterales que abarcan distintas áreas y materias de naturaleza política, económico-comercial, cultural, científico- técnico y castrense, (que) expresan en los hechos esta voluntad compartida para desarrollar una relación bilateral privilegiada.”¹¹⁸ Esta es una visión esperanzadora de las relaciones bilaterales, ya que se orientan desde entonces a la parte de cooperación, saliendo del estancamiento de los temas limítrofes.

A pesar del avance en el proceso de diálogo y el marco jurídico generado para caminar a la última delimitación pendiente en la frontera, se debe tomar en cuenta la siguiente reflexión que en su momento hizo uno de los peritos chilenos sobre dichos conflictos:

No obstante el hecho de que la Geografía aporte argumentos tan evidentes a la solución de controversias entre países vecinos entre sí, hay que considerar el hecho de que las regiones australes del Cono Sur americano no han sido objeto de un poblamiento intensivo, debido al aislamiento que han impuesto el relieve, el clima y la lejanía, respecto de los centros de acción política, económica y administrativa...

Estos antecedentes que emanan de la geografía humana regional explican en parte la desconexión que estos territorios tienen respecto del resto del país. Sólo prevalecen razones geopolíticas y de soberanía, basadas en antecedentes históricos, para justificar la controversia planteada sobre estos territorios. A ello debe agregarse la ambigüedad de los tratados, la ausencia de descripciones geográficas exhaustivas sobre los terrenos examinados por las comisiones demarcadoras británicas y el abuso de generalizaciones respecto de la toponimia local.¹¹⁹

Lo anterior debe tenerse presente, no sólo porque los conflictos fronterizos con Argentina datan de los errores de la demarcación colonial, como ya se había mencionado, sino porque en pleno siglo XXI esta aseveración no ha sido tomada en cuenta como debería, ya que todavía ha ocasionado conflictos entre ambos gobiernos como se precisará a continuación.

Se decidió incluir las disputas limítrofes con Argentina como una limitante para la integración porque se sostiene que por las dificultades geográficas de la

¹¹⁸ Embajada de Chile en Argentina, *Relaciones bilaterales* [en línea], Argentina, 2010 Dirección URL: <http://chileabroad.gov.cl/argentina/relacion-bilateral/relaciones-bilaterales/> [consulta: 13 de agosto de 2011]

¹¹⁹ R. Borgel, “La Laguna del Desierto y su Proyección Geográfica en los problemas de Límites con Argentina”. *Revista de Geografía Norte Grande* n° 18, Santiago de Chile, Pontificia Universidad Católica de Chile. 1991, p 23.

zona y el potencial geoestratégico, existe un conflicto latente que podría condicionar otros temas en la agenda bilateral. Recientemente el Presidente Piñera desató una polémica sobre el conflicto de los hielos continentales, en el marco de la VI Cumbre Unión Europea - América Latina y el Caribe, realizada en Madrid en mayo de 2010, debido a que no daba por concluidas las negociaciones para precisar el recorrido del límite desde el Monte Fitz Roy hasta el Cerro Daudet, suscrito en 1998. En términos prácticos, al analizar sus declaraciones, hasta cierto punto es real y legítima la preocupación, ya que este instrumento fijaba los criterios de la demarcación y no la demarcación *per se*, como se ha referido con anterioridad. Sin embargo, conforme a derecho, el Tratado representa el marco legal por el que se rigen las partes. Dicha situación no debe quedar únicamente en el anecdotario, ya que la actualización de los mapas fronterizos representa la posibilidad una nueva disputa.

Durante ese encuentro, Piñera fue abordado por la prensa debido a que el diario chileno, La Tercera, publicó en esos días que en septiembre de ese mismo año, Argentina presentaría a Chile los trabajos oficiales de cartografía para terminar de demarcar 2.200 km². Las opiniones sobre el tema se suscitaron cuando el mandatario comentó que aún quedaban "temas pendientes" en la demarcación de los límites de su país con Argentina. Dicha declaración fue percibida por funcionarios de su país de manera negativa porque aludía, en su interpretación, a que el conflicto no había finalizado, y en diversas fuentes se señaló la preocupación del gobierno chileno de que la demarcación por la divisoria en las cumbres fuera favorable a la pretensión argentina; lo que, según esa lectura, dejaría la frontera en un punto más cercano al Pacífico. Incluso el ex canciller chileno, Ignacio Walker, criticó a Piñera por el manejo del asunto y pidió reserva en las cuestiones de política exterior, atribuyendo el episodio a la inexperiencia de la nueva administración de corte derechista. En esta misma línea se criticaron los comentarios que realizó el Presidente, referentes a la conversación que sostuvo con Cristina Kirchner sobre dicha cuestión, la que equiparó a la realizada con el entonces Presidente de Perú, Alan García, y llevó a Chile a la Corte Internacional de Justicia.

Aunque las palabras de Piñera han sido tomadas como errores políticos, sobre todo al plantear públicamente un tema tan sensible, se ha dicho que éste respondió a las presiones de la derecha chilena que aún no digiere la derrota ante La Haya por Laguna del Desierto. Pero la importancia de los hielos continentales

estriba en que, en un contexto geoestratégico, como se había enunciado, estos se constituyen como una de las mayores reservas de agua dulce en el planeta, y de igual manera, la zona tiene potencialidades en la generación de energía eólica. Desde la perspectiva gubernamental, pero sobre todo de un visionario empresarial como Sebastián Piñera, podría cuestionarse que sus declaraciones no hayan sido razonadas. Ante la controversia, los cuerpos diplomáticos de ambos países hicieron sus respectivos pronunciamientos para poner orden. El Canciller de Chile, Alfredo Moreno, mencionó la satisfacción en el avance de la cartografía sobre el territorio de Campos de Hielo Sur y a su vez, la Cancillería argentina, desmintió la existencia de alguna controversia en torno a los límites binacionales, subrayando el trabajo de ambos países en la instrumentación del entendimiento binacional de manera "coordinada" y "armónica".

Dado que la Comisión Mixta de Límites ha trabajado desde el año 2006 con expertos de ambos países, la cartografía que resulte de los esfuerzos conjuntos, será de común acuerdo. En todo caso, Piñera aclaró "Estar trabajando con argumentos, y evidencia, basados en el derecho internacional, en los tratados internacionales vigentes y también en la buena voluntad con que se deben enfrentar los problemas."¹²⁰

A pesar de la existencia del Acuerdo de 1998, han habido flaquezas en diversas coyunturas limítrofes, como en el caso de la controversia surgida a raíz del error de la empresa *Google* mediante su aplicación *Google Earth*, en la que situaron erróneamente a Villa O'Higgins dentro del territorio argentino, siendo que ésta se encuentra 1.600 kilómetros al sur de Santiago de Chile. El gobierno chileno tuvo a bien solicitar a la empresa corregir el error con prontitud, enviando los documentos necesarios a través de la Dirección de Fronteras y Límites de la Cancillería. *Google* accedió, anunciando trabajos de mayor precisión para evitar posteriores desacuerdos e hizo, a modo de disculpa, mención de la geografía en esa zona que con su gran cantidad de glaciares, lagos y fiordos dificulta la demarcación exacta¹²¹. Esta no es la primera ocasión que *Google Earth* enfrenta a dos países por

¹²⁰ Arataza, Francisco, "Piñera por reactivación de Campos de Hielo Sur: 'Estamos trabajando con argumentos'" [en línea], Chile, *Diario La Tercera*, 18 de mayo de 2010. Dirección URL: http://latercera.com/contenido/674_260593_9.shtml [consulta: 13 de agosto de 2011]

¹²¹ Google eliminó las referencias a este asunto en su buscador.

cuestiones limítrofes, la más reciente fue en el conflicto entre Nicaragua y Costa Rica, que está en litigio en La Haya.

Aunque no se han dado declaraciones más recientes sobre los Campos de Hielo, el 2 de junio de 2011 los mandatarios de ambos países se reunieron en Roma para tratar el tema de integración fronteriza. Se trata de un convenio por el cual capitales italianos y de otros países, financiarán el Paso de Agua Negra, en San Juan, que conectará a ambas naciones a través de la Cordillera. Es interesante ver que el tema de interconexión fronteriza avance, promoviendo la dinámica de las poblaciones colindantes. En este caso habría que subrayar que uno de los grandes logros del Tratado de Paz y Amistad de 1984 es la promoción de las relaciones subnacionales, con ello se hace referencia a los vínculos entre las provincias argentinas y las regiones chilenas, que ya cuentan con 7 Comités de Integración. Aunque en el último capítulo se abordará el tema de la infraestructura, una importante reflexión que deja este apartado es el rol prioritario que han asumido estas poblaciones para movilizar la agenda bilateral, en una suerte de paradiplomacia,¹²² o bien, la actividad internacional de primer orden que han asumido las regiones.

Retomando la mención que se hizo de José Miguel Insulza entorno a las políticas que Europa llevó a cabo para superar las rencillas históricas entre sus países, puede decirse que a lo largo de este análisis, en el plano institucional de la relación, se han mencionado diversos instrumentos que han permitido encaminarla, dotándola de certeza jurídica. En este sentido, podría ponerse como ejemplo la participación de ambos países en los ejercicios de las Operaciones del Mantenimiento de la Paz, en la denominada fuerza militar “Cruz del Sur”, que ha promovido la relación de ambos ejércitos; y para no dejar de lado la perspectiva social en la dinámica integrativa, podría ponerse como ejemplo el crecimiento turístico en el sur, donde pequeñas y medianas empresas chilenas y argentinas se han asociado para aprovechar el potencial económico de esta actividad. Por lo tanto, se sostiene que la dinámica social tiene características propias y que el marco institucional también ha servido para fortalecer el diálogo y los niveles de confianza.

¹²² Concepto que refiere las relaciones entre agentes no centrales. También es conocida como diplomacia multinivel y uno de los ejemplos sería las relaciones entre provincias, ciudades, comunas etc a nivel internacional.

Con todo lo anterior se quiere demostrar que la existencia de “temas barrera” debe monitorearse en la relación bilateral, ya que en cualquier momento podrían condicionar el avance en otros ámbitos necesarios para la integración. La persistencia de conflictos limítrofes que datan del siglo XIX y XX, han condicionado la agenda política de los gobiernos para negociar temas de alto impacto como la membresía a los esquemas de integración que nos atañen.

Queda claro que la dinámica fronteriza obedece a otra coyuntura, y aunque exista o no un esquema de integración regional de carácter político, los flujos fronterizos en materia comercial, cultural, turística, etc. seguirán su propio proceso; pero es desde el gobierno central donde se requiere la sensibilización sobre la importancia de sumarse a un proceso integrador de esta índole, ya que en las fronteras se presenta un esquema de interdependencia a nivel micro, que no necesariamente se alcanza a dimensionar a nivel macro desde capitales.

Finalmente, con todo el sustento teórico de integración como concepto y como diagnóstico, así como los elementos históricos de la paradoja de la insularidad chilena, en el siguiente capítulo se analizarán los diversos esquemas de integración que conforman la arquitectura institucional en el Con Sur, para aterrizar en casos prácticos la fenomenología que envuelve a nuestro objeto de estudio.

*“Seis y media de la tarde en las riveras del Mapocho;
la inevitable cicatriz de Santiago.
Estos escritos se perderán con el fluir del río
y su eco será como verse en una película absurda
cuyos actores principales han sido dados de baja.”*

La vibración del río sobre la ciudad,
Francisco Véjar.

3. Apuntes sobre la apertura chilena y los procesos de integración.

Chile cuenta con una dinámica participación en diversos foros regionales y multilaterales, y ha sido considerado como modelo en la implementación de reformas estructurales en América Latina.¹²³ Este último factor le ha dado poder de negociación con diversos actores, además de que su crecimiento económico sostenido ha dado certidumbre a los inversionistas extranjeros.

En este país andino el Estado se ha visto como agente facilitador de crecimiento económico, como se demostró en el aparatado histórico. La implementación de reformas neoliberales, específicamente la apertura comercial, comienza desde la dictadura pinochetista y continúa a través del gobierno de la Concertación y de la Alianza. La línea política se ha centrado en fortalecer los vínculos con el exterior a través de una diplomacia activa, ya no exclusivamente en el orden económico, sino político, porque después de la transición a la democracia, Chile parece reprocesar sus vínculos más al exterior que al interior de la región, como parte de su proceso de reconstrucción.

Para entender la participación chilena en los procesos de integración del Cono Sur, se dará un breve esbozo de la arquitectura institucional en América Latina, la diversificación comercial chilena a través de sus múltiples Tratados de Libre Comercio, Acuerdos de Complementación Económica, etc., y su participación en los diversos esquemas de integración. Todo lo anterior permitirá analizar la inserción de Chile en el mundo, antes, durante y después de la dictadura.

Primero que nada debe partirse de lo siguiente: Chile ha aprovechado las ventajas del modelo neoliberal en países con un mercado interno tan reducido como el suyo, y por lo tanto, integrarse lo llevaría a enfrentarse a economías competidoras y no así aprovechar sus acuerdos bilaterales con economías complementarias. Sin embargo, este capítulo no pretende reducirse al plano económico, porque a lo largo de la investigación se han integrado factores geográficos, históricos y políticos como parte de la fenomenología. A diferencia de otros países que han promovido una

¹²³ Tal es el caso del sistema de pensiones o el recorte al gasto social.

apertura comercial en una especie de inercia, como es el caso de México, Chile sí ha utilizado los acuerdos comerciales que ha suscrito, logrando diversificar su mercado, por lo que muchos países consideran el “modelo chileno” como exitoso.

Como parte del panorama general puede decirse que Chile ha suscrito 11 Tratados de libre comercio (TLCs), entre ellos se encuentran a socios comerciales como China,¹²⁴ EEUU, México, Canadá, Corea, Centroamérica, EFTA, etc; asimismo, Chile cuenta con 4 Acuerdos de Complementación Económica con el Mercosur, Venezuela, Bolivia y Ecuador; tiene 3 Acuerdos de Asociación Económica con la Unión Europea, el P4 (Brunei, Nueva Zelanda, Singapur y Chile) y Japón, y finalmente, 2 Acuerdos de Alcance Parcial con la India y Cuba.¹²⁵ En la parte de anexos, se consigna un cuadro que precisa la información anterior (anexo1).

La apertura comercial lo ha llevado a participar de manera renuente en los procesos de integración, aprovechando las ventajas del libre comercio. En este punto del trabajo de investigación sería importante rescatar la aseveración que se hizo en el capítulo uno, al abordar la integración como concepto. Ésta se refiere a que la integración económica está íntimamente vinculada y puede ser causa o consecuencia de la integración política.

En este sentido, el grado de institucionalización de los organismos y mecanismos de integración se presenta como el elemento central de la argumentación, ya que aquellos que se conformaron por motivaciones económicas han alcanzado nuevas formas de cooperación en áreas culturales, militares, de infraestructura y políticas. Tal es el caso del Mercosur, que originalmente inició con medidas de convergencia arancelaria, generando procesos vinculantes en el plano económico, y posteriormente institucionalizando temáticas como las que se citaron. En este tenor, los acuerdos vinculantes de carácter económico, se presentan como una de las razones por las que Chile únicamente es miembro asociado, como se analizará en el apartado correspondiente.

Tendría que hacerse un pequeño recuento histórico de los diversos esquemas de integración para poder abordar con mayor profundidad, aquellos que se refieren al Cono Sur. Uno de los momentos clave fue la década de los 60 en los que, bajo el

¹²⁴ En el año 2010, entró en vigor el TLC de Perú con China, haciéndolo el segundo país latinoamericano, después de Chile, en suscribir un acuerdo de este tipo.

¹²⁵ Datos de la Dirección General de Relaciones Económicas Internacionales del Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile

modelo de desarrollo “hacia adentro”, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), subsidiaria de la Organización para las Naciones Unidas (ONU), impulsó la conformación de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC), mediante el Tratado de Montevideo;¹²⁶ a este modelo de acuerdos se le conoce como de primera generación. El objetivo de la ALALC era establecer una zona de libre comercio en un plazo de 12 años, mismo que fue ampliado en numerosas ocasiones. Una de las mayores dificultades se presentó debido a los distintos niveles de desarrollo económico de cada uno de los países, situación que permea hasta el día de hoy. La meta era generar progresivamente un mercado común latinoamericano pero no se logró la complementariedad económica a la que se aspiraba.

Con el fracaso de la ALALC se dio pie a la conformación de dos iniciativas subregionales en 1969, el Pacto Andino, conformado por Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú, Venezuela y Chile; y el Tratado de la Cuenca del Plata, conformado por Argentina, Bolivia, Brasil, Paraguay y Uruguay. El contexto latinoamericano obedecía a un entorno de economías cerradas y numerosos gobiernos de corte militar, lo que mermó los procesos tanto en el plano económico como político.

En la década de los 80, comenzó un proceso revisionista de la integración que buscaba aglomerar los diversos esquemas, dando pie a la conformación de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) y “a diferencia de la ALALC, no se perseguían metas tan ambiciosas como la formación de una zona de libre comercio a gran escala, sino por el contrario (sic), uno de sus objetivos principales era la creación de un esquema de negociaciones bilaterales y multilaterales con el fin de lograr de manera gradual el fin primordial de la ALALC.”¹²⁷

Ahora bien, la ALADI busca la promoción y regulación del comercio recíproco de los países de la región; la complementación económica entre sus miembros y el desarrollo de acciones de cooperación económica que contribuya a la ampliación de los mercados, y sostiene que a partir de ello se generará el desarrollo social regional. Sin embargo, el contexto global ha limitado los alcances de este ambicioso

¹²⁶ Los siete miembros asociados cuando el instrumento entró en vigor en 1961 fueron: Argentina, Brasil, Chile, Perú, Paraguay, México y Uruguay. A finales de ese año se agregaron Colombia y Ecuador; en 1996 Venezuela y en 1967 Bolivia.

¹²⁷ Claudia G. Jiménez, “La Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI)” en Alejandra Salas-Porras y Carlos Uscanga (Coordinadores) *Desarrollo Regional. Estrategias y Oportunidades*. México D.F., FCPYS-UNAM- GUERNIKA, 2008, p. 135.

proyecto, que actualmente funge como acuerdo marco en materia integrativa y como depositario de acuerdos parciales.¹²⁸ Dicha coyuntura dio pie, según José Briceño Ruiz, académico de la Universidad de los Andes en Venezuela, a una etapa pragmática, y coincide con el fenómeno del regionalismo abierto, lo que llevó a la conformación del Mercosur en 1991 y de igual manera al giro multitemático de la Comunidad Andina de Naciones (CAN), en ambos casos, sin Chile como miembro pleno.

Ahora bien, el objetivo de este trabajo es estudiar las limitantes chilenas frente a un posible proceso de integración subregional institucionalizado y de carácter político, no obstante, para hablar de los diferentes procesos, habría que diferenciar dos conceptos a propósito de la mención que se hizo del regionalismo abierto, estos son: *regionalismo* y *regionalización*. Alejandra Salas Porras y Carlos Uscanga, académicos de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México, dicen que el *regionalismo* se refiere a “las expresiones formales de cooperación entre los Estados de una región que se traducen en acuerdos, tratados y otros arreglos institucionales”¹²⁹, mientras que el concepto de *regionalización* se refiere a “los procesos de cooperación e intercambio que vuelven a un conjunto de países cada vez más interdependientes, no sólo en el ámbito económico, sino en el político y social.”¹³⁰.

Estos conceptos pueden aplicarse a la explicación que se dio en la parte introductoria, referente a las acciones *de jure* y las acciones *de facto* encaminadas a la integración. El regionalismo se vincularía con el primer concepto, mientras que la regionalización se vincularía con el segundo. Para dejar más clara esta idea, Shaun Breslin dice que “si el regionalismo pone el acento en la forma, la regionalización subraya los procesos que no están formalmente mediados por los Estados.”¹³¹ En este punto de la investigación debe decirse que si bien, tanto la regionalización como el regionalismo están presentes en el espacio que se analiza, la decisión de abordar la visión de Chile frente a estos procesos, formales o informales, obedece a

¹²⁸ Los países signatarios del Tratado de Montevideo, en el año de 1980, fueron: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, México, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela. Posteriormente ingresó Cuba en 1998 y Panamá en el 2009.

¹²⁹ Alejandra Salas- Porras y Carlos Uscanga “Acuerdos y arreglos regionales como estrategias de desarrollo.” en Alejandra Salas- Porras y Carlos Uscanga (Coordinadores) *Desarrollo Regional. Estrategias y Oportunidades*. México D.F, FCPYS-UNAM- GUERNIKA, 2008, p. 19.

¹³⁰ *Idem*.

¹³¹ *Idem*.

la falta de análisis micro de uno de los pilares de la integración, y esto es el comportamiento de cada país frente a ella.

Es cierto que como región tenemos características propias que le dan cariz a las formas con las nos hemos insertado en el mundo, sin embargo, este nuevo andamiaje conceptual permite reflexionar sobre el acento que se le ha dado a dichas formas, es decir, privilegiando la cohesión social o poniendo acento en el mercado.

En cada uno de los mecanismos que se analizará se abordará dicha inclinación, sobre todo porque la experiencia ha demostrado que los organismos y mecanismos de integración económicamente vinculantes, han alcanzado formas más desarrolladas que aquellos no vinculantes. De esta manera el regionalismo abierto obedece a un estudio presentado por la CEPAL en 1994, que define al concepto como un proceso comercial que busca la reducción arancelaria y la apertura de los mercados al exterior.¹³² Lo anterior, en una suerte de conciliación entre la interdependencia generada de los acuerdos regionales preferenciales y aquella impulsada por las fuerzas globales del mercado, así que el acento se encuentra en este último.

Por otro lado, retomando el recuento histórico, a partir de 1996 han proliferado mecanismos que buscan generar nuevas fórmulas institucionales para atender problemas económicos, políticos y sociales, derivados de los nuevos retos de la globalización. Su flexibilidad y capacidad de respuesta los han hecho más atractivos para atender nuevos temas y alcanzar objetivos específicos. Asimismo, el mapa ideológico regional, particularmente en esta década, ha orientado la participación de los Estados en proyectos de integración subregional sustentados en la contigüidad geográfica o preocupaciones focalizadas, por lo que dichos esquemas han ocupado un espacio de primer orden en la arquitectura regional. El problema nuevamente deriva de la concertación y las visiones compartidas. A pesar de ello, excluyendo la temática económica de carácter vinculante, esta nueva arquitectura ha hecho que Chile participe en dichos mecanismos multitemáticos con mayor interés.

A continuación se aplicarán estos elementos de análisis para diagnosticar la participación chilena en los organismos y mecanismos de integración más emblemáticos para el Cono Sur, así como la forma en que cada uno de ellos opera.

¹³² Dicho modelo de apertura surgió del Foro de Cooperación Económico Asia Pacífico (APEC) en la década de los 80.

3.1 La Comunidad Andina de Naciones (CAN)

La Comunidad Andina de Naciones (CAN), surgió el 26 de mayo de 1969 mediante el Acuerdo de Cartagena, o mejor conocido como Pacto Andino, suscrito por Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela, con el propósito de establecer una unión aduanera en un plazo de diez años. Actualmente, sus miembros son Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú; los Estados asociados son Argentina, Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay, y los miembros observadores son México, España¹³³ y Panamá. En abril de 2006, Venezuela informó su decisión de denunciar el Acuerdo de Cartagena,¹³⁴ y Chile, fundador del pacto, denunció el Acuerdo en 1976 en el contexto de la dictadura de Augusto Pinochet y el proyecto de liberalización comercial que tenía como directriz de Estado. En 2006 reingresó únicamente como miembro asociado, ya que las bases del modelo económico neoliberal estaban cimentadas, como se ha precisado con anterioridad.

El Acuerdo de Cartagena entró en vigor el 16 de octubre de 1969, y ha sido modificado por distintos Protocolos. El último de ellos, conocido como Protocolo de Trujillo de 1996, introdujo profundas modificaciones institucionales que implican la creación de lo que hoy se conoce como "Comunidad Andina" y "Sistema Andino de Integración".

La Comunidad Andina es una organización subregional con personalidad jurídica internacional compuesta por el Sistema Andino de Integración (SAI), que a su vez, está conformada por un conjunto de órganos e instituciones encargadas de profundizar la integración subregional andina, a través de una coordinación efectiva, la promoción de su proyección externa y el robustecimiento de las acciones relacionadas con el proceso de integración. Estos son:

- Consejo Presidencial Andino.¹³⁵
- Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores.
- Secretaría General.
- Comisión de la Comunidad Andina.

¹³³ Aprobado en el 2011.

¹³⁴ Venezuela dejó este mecanismo por su desacuerdo con los Tratados de Libre Comercio que tanto Colombia como Perú negociaron con Estados Unidos.

¹³⁵ El Consejo Presidencial Andino se ha reunido en 18 ocasiones. Desde la XVIII Reunión, el Consejo no se ha vuelto a reunir de manera ordinaria. El Consejo se ha reunido en cuatro ocasiones de manera extraordinaria.

- Tribunal de Justicia Andino.
- Parlamento Andino.
- Corporación Andina de Fomento.
- Fondo Latinoamericano de Reservas.
- Convenio Simón Rodríguez.
- Organismo Andino de la Salud- Convenio Hipólito Unanue.
- Consejo Consultivo de Pueblos Indígenas.
- Consejo Consultivo Empresarial y Consejo Consultivo Laboral.
- Consejo Andino de Autoridades de las Mujeres.
- Consejo de Fiscales de la Comunidad Andina.
- Consejo Andino de Ministros de Cultura.¹³⁶
- Universidad Andina Simón Bolívar.
- Secretaría *Pro Tempore*.

Los objetivos de la CAN son:

- Promover el desarrollo equilibrado y armónico en condiciones de equidad, mediante la integración y la cooperación económica y social;
- Acelerar su crecimiento y la generación de trabajo;
- Facilitar su participación en el proceso de integración regional, con miras a la formación gradual de un mercado común latinoamericano;
- Disminuir la vulnerabilidad externa y mejorar la posición en el contexto económico internacional;
- Fortalecer la solidaridad subregional y reducir las diferencias de desarrollo existentes, y
- Procurar un mejoramiento persistente en el nivel de vida de los habitantes de la subregión.

Para entender cómo se constituye el entramado institucional, así como por qué se definen los objetivos anteriores, se debe partir de que, a lo largo de tres décadas, el proceso de integración andino ha atravesado por distintas etapas. A finales de los ochenta, de una concepción básicamente cerrada de integración en la

¹³⁶ El de más reciente creación en ocasión del año andino de la Integración social (2011).

modalidad de “crecimiento hacia adentro”, como dictaminaba el modelo de sustitución de importaciones, éste se reorientó a un esquema de regionalismo abierto donde predominaría el tema comercial.

Antes de comenzar con el análisis, se deben marcar algunos hitos del proceso de la CAN:

1979: Se terminó de formar, casi en su totalidad, el tejido institucional de la integración andina con la creación del Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores, el Tribunal Andino de Justicia y el Parlamento.

1983: El principio de aplicabilidad directa de las normas comunitarias, así como su carácter supranacional, fue llevado a la práctica al entrar en vigencia el Tratado de Creación del Tribunal.

Asimismo, los países andinos adoptan un modelo abierto de integración en donde rige la lógica del mercado. El énfasis del proceso es eminentemente comercial y los resultados, a partir de la creación de la zona de libre comercio y la adopción de un arancel externo común en 1995, tienen esa tónica.

1997: Se dio a la integración una dirección política, hasta entonces eminentemente técnica y comercial, al incorporar en la estructura institucional al Consejo Presidencial Andino y al Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores, y convertir a la Junta del Acuerdo en una Secretaría General con atribuciones políticas, además de técnicas.

2003: Se incorporó la vertiente social al proceso de integración y se dispuso por mandato presidencial en la Declaración de Quirama (Antoquia, Colombia), el establecimiento de un Plan Integrado de Desarrollo Social.

2005: Se incorporó la integración latinoamericana como un objetivo prioritario dentro de la Agenda Andina. El propósito, hacer de la Comunidad Andina un espacio que articulara Sudamérica, Centroamérica y el Caribe.

2007: En la Cumbre de Tarija, Bolivia, el Consejo Presidencial acordó promover una *integración integral*, traducida en un equilibrio entre los aspectos: sociales, culturales, económicos, políticos, ambientales y comerciales.

2010: El Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores, en reunión ampliada con la Comisión de la CAN, generó una Agenda Estratégica con 12 ejes de consenso.

2011: Después de 4 años se volvió a Reunir el Consejo Presidencial en Lima, Perú,¹³⁷ con el objetivo de redinamizar el proceso, revisar la estructura institucional y el funcionamiento del Sistema Andino de Integración. Asimismo, se convocó a una Reunión Extraordinaria, en Bogotá, Colombia, para capitalizar el encuentro ordinario, con el mandato de generar un análisis sobre las convergencias con el resto de los esquemas de integración regionales.¹³⁸

Ya se había dicho que de un modelo de economía cerrada, la CAN transitaría a un modelo de regionalismo abierto, pero lo que debe subrayarse es la vocación económica de origen que tuvo esta organización, que posteriormente incorporaría los componentes político, social, cultural, etc. Este es un común denominador en los grandes intentos de integración subregional del siglo pasado, en este caso podría decirse que la temporalidad con la que cuenta la CAN le da cierta ventaja en materia de institucionalidad frente a los nuevos organismos o mecanismos de integración, idea que se desarrollará a lo largo de este capítulo.

Como proyecto económico, los países andinos lograron eliminar los aranceles entre sí, formando una zona de libre comercio que incluía tanto servicios como transporte, lo que incidiría directamente en el crecimiento del comercio intracomunitario. Sin embargo, dicho esquema haría más notorias las contradicciones del modelo, ya que incrementaba exponencialmente los índices comerciales, pero no lograba superar las grandes asimetrías entre los países ni potenciaba el desarrollo social. De esta manera, 28 años después de su constitución, se asentarían las directrices políticas y, del mismo modo, 34 años

¹³⁷ A petición del entonces presidente electo de Perú, Ollanta Humala, el encuentro se celebró después de su toma de posesión.

¹³⁸ En la Declaración de Bogotá se enfatiza el tema energético.

después se incorporaría el componente social al proceso. A pesar de que los países andinos han trabajado por alcanzar la unión aduanera, los acuerdos en materia económica no han sido aplicados en su totalidad y por ello se considera a la CAN como una unión aduanera imperfecta.

En mayo de 2004, los Ministros de Relaciones Exteriores respaldaron la propuesta del Secretario General para que los presidentes andinos aprobaran un nuevo diseño estratégico del proceso de integración. Para hacer frente a los desafíos internos y externos en los países miembros de la CAN, como la pobreza, la desigualdad y la exclusión, la Secretaría General propuso hacer de la integración regional el eje articulador entre agenda del desarrollo y la agenda de la inserción internacional, a partir de tres ejes de acción:

- *Profundización de la integración*: su finalidad es asegurar un mercado ampliado atractivo, mediante el perfeccionamiento de la zona de libre comercio y el avance hacia el mercado común, y a la vez fortalecer las capacidades de los países para competir en un contexto de libre comercio y globalización.
- *Desarrollo y competitividad*: su propósito es recuperar la dimensión del desarrollo con un criterio de competitividad e inclusión social, mediante la generación de programas de competitividad, desarrollo rural, pequeñas y medianas empresas, desarrollo sostenible, entre otros.
- *Cooperación política y desarrollo social*: su objetivo es impulsar una renovada cooperación política entre los países para enfrentar las amenazas a las democracias y lograr su mejor inserción internacional. Se busca fortalecer la política exterior común, desarrollar la agenda social y avanzar hacia una estrategia andina de cohesión social.¹³⁹

En el marco del nuevo Diseño Estratégico para la CAN se inició un proceso de reflexión sobre la dimensión territorial de la integración andina. Se elaboraron estudios como: “Geografía económica de la Comunidad Andina. Regiones nuevos actores de la integración” desde 2003, que permitió identificar el origen del comercio intra-andino a nivel subnacional, y “Elementos para una Estrategia de Desarrollo

¹³⁹ Información obtenida de la Dirección General de Organismos y Mecanismos Regionales Americanos de la Secretaría de Relaciones Exteriores de México.

Territorial” en el año 2005. Ambos documentos con miras a la Estrategia Andina de desarrollo de la Competitividad Territorial, que busca fortalecer a nivel micro las relaciones entre los miembros, es decir, a nivel municipal, departamental, etc.

La apuesta por la intra y la interregionalidad se da a partir de 2005. Este momento es clave, ya que la CAN logra entender las limitantes del esquema con el que había operando, política y económicamente. En otras palabras, necesitaba encontrar una nueva vocación que permitiera a sus estados miembros generar oportunidades derivadas de su asociación, en un contexto en el que proliferaban múltiples esquemas de integración. El concepto de intrarregionalidad se refiere a las relaciones que guardan entre sí diversas subregiones que pertenecen a un mismo núcleo o región. En este caso, también se considerará a las relaciones que guarden esas subregiones, de manera particular, con los países que conforman ese núcleo. Por ejemplo, las relaciones que guarda el Mercosur con la CAN, o bien Chile con esta última.

Dentro de su misión, la CAN se concibe como un eslabón de la integración suramericana y latinoamericana bajo una visión intrarregional; y por otro lado, sus acciones demuestran un fortalecimiento paralelo de sus vínculos con la UE bajo el principio de interregionalidad, lo que se entenderá como el acercamiento entre diversas regiones o las subregiones que las componen. Dicho lo anterior, se presenta a continuación la forma en la que se define la organización:

Somos una comunidad de cuatro países que decidimos unirnos voluntariamente con el objetivo de alcanzar un desarrollo más acelerado, más equilibrado y autónomo, mediante la integración andina, suramericana y latinoamericana. Nos hemos propuesto avanzar en la profundización de una integración integral que contribuya de manera efectiva al desarrollo humano sustentable y equitativo para vivir bien, con respeto por la diversidad y las asimetrías que aglutine las diferentes visiones, modelos y enfoques y que sea convergente hacia la formación de la Unión de Naciones Suramericanas (Unasur).¹⁴⁰

Esta visión de convergencia con la UNASUR es uno de los elementos que deben tenerse presentes a la hora de ir construyendo el entramado institucional en el Cono Sur. Asimismo, el énfasis en la parte social como el desarrollo humano

¹⁴⁰ Comunidad Andina de Naciones ¿Quiénes somos? [en línea] Comunidad Andina de naciones, 2011, Dirección URL: <http://www.comunidadandina.org/quienes.htm> [consultado: 28 de agosto de 2011]

sustentable y equitativo, así como el respeto por la diversidad y las asimetrías, permite reforzar la argumentación sobre la incorporación de nuevos componentes a un proceso de integración de origen económico, lo que se detallará en los siguientes párrafos.

Ahora bien, el origen de la CAN es que “los países andinos se reconocieron como un grupo homogéneo de países que querían emprender un proceso de integración con características propias y más acelerado que la ALALC;”¹⁴¹ debe recordarse que la ALALC fue superada por la ALADI debido a que ésta no tomó en cuenta el factor de las asimetrías, promoviendo márgenes más flexibles para los países con menor nivel de desarrollo económico, y mucho menos el componente social. A pesar de ello, en la conformación de la CAN estuvo presente el énfasis en el mercado, más que el de la cohesión social.

Los cambios más recientes en el proceso de la CAN fueron en la Cumbre de Tarija, Bolivia, en 2007, donde los Presidentes acordaron promover una *integración integral*; una visión que promovía el equilibrio temático en la organización, misma que aterrizaría el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores en una reunión ampliada, hasta el año 2010, a través de una Agenda Estratégica de 12 ejes de consenso. Lo anterior, también deriva de la preocupación por la apertura de acuerdos comerciales con terceros países y con otros bloques integradores, como el de Perú con Estados Unidos y las negociaciones bilaterales para un acuerdo similar entre Colombia, Ecuador y Perú con la UE. Debe recordarse que Venezuela abandonó el organismo debido a su inconformidad por estas negociaciones, debilitando coyunturalmente a la CAN.

Los 12 ejes de consenso de la nueva agenda estratégica son:

- 1) Participación de los ciudadanos andinos por la integración.
- 2) Política Exterior Común.
- 3) Integración comercial y complementación económica, promoción de la producción, el comercio y el consumo sostenibles.
- 4) Integración física y desarrollo de fronteras.
- 5) Desarrollo social.

¹⁴¹ Ángel María Casas Gragea y Marco Romero Cevallos, “La Comunidad Andina” en Alfredo Guerra –Borges (coord.) *Fin de época, de la integración tradicional al regionalismo estratégico*, México, Siglo XXI editores, 2009, p. 193.

- 6) Medio Ambiente.
- 7) Turismo.
- 8) Seguridad.
- 9) Cultura.
- 10) Cooperación.
- 11) Integración energética y recursos naturales.
- 12) Desarrollo institucional de la Comunidad Andina.

Lo anterior permite reforzar el planteamiento que se hizo sobre los alcances de los mecanismos de integración de origen económico. En el caso de la CAN, de la promoción comercial *per se*, esperando que ésta generara el desarrollo de los estados miembros, se incluyó el componente social porque el libre mercado no estaba cumpliendo con dichas expectativas.

La XVIII Reunión del Consejo Presidencial, celebrada en Lima, Perú en el año 2011 y la Cuarta Reunión Extraordinaria, celebrada ese mismo año en Bogotá, Colombia, hicieron énfasis en la cooperación intrarregional y la revisión del andamiaje institucional. Tanto la CAN como el Mercosur han trabajado para fortalecer la integración suramericana tanto en el plano comercial como en el de la concertación política; ambos encaminados a su articulación con la UNASUR. En 1998 firmaron un Acuerdo Marco para la creación de una Zona de Libre Comercio, con base en la negociación bloque a bloque, que se transformaría en la negociación de la CAN con cada uno de los miembros del Mercosur. De esta manera se consolidarían acuerdos con Brasil y Argentina.

En el año 2001, ambos organismos establecieron un Mecanismo de Diálogo y Concertación Política, que dio un giro a las relaciones que habían sostenido desde su conformación, incluyendo temas en la agenda como: infraestructura, relaciones exteriores, intercambio de información; así como aspectos sociales y culturales. Asimismo, en 2004, se amplió el Acuerdo de Complementación Económica entre ambos bloques, y en 2005 se otorgó a los estados miembros del Mercosur el estatus de Estados asociados de la CAN.

Por otro lado, en enero de 2011, el Secretario General de la CAN y el Secretario General del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA), expresaron su firme determinación de profundizar el diálogo y la cooperación

interinstitucional, mediante la activación del Acuerdo de Cooperación Birregional suscrito por ambos en 2004. Destacaron el potencial de la relación CAN-SICA, señalando la necesidad de que los esfuerzos de los procesos de integración se dirijan a mejorar las condiciones de vida de los ciudadanos, mediante el intercambio de buenas prácticas, la profundización del diálogo y la cooperación entre las dos instituciones. El Secretario General de la CAN enfatizó el protagonismo que han adquirido los temas sociales de acuerdo con el modelo de *Integración Integral* adoptado en la Cumbre de Tarija y el mayor impulso que se les habían dado en el 2011, “Año Andino de la Integración Social”.

Por lo que respecta a la cooperación interregional, la CAN ha encontrado en la UE a su principal aliado, ya que ha financiado proyectos destinados a promover la cohesión económica y social, la lucha contra las drogas, la participación ciudadana en la integración, la facilitación del comercio y el sistema estadístico comunitario, así como el fortalecimiento del proceso de integración subregional.

Las relaciones entre ambas organizaciones de integración se mantienen desde hace más de dos décadas, con base en el Acuerdo Marco de Cooperación de 1992. El elemento más importante del Acuerdo es la institucionalidad de la Comisión Mixta, que data del Tratado de Cooperación de 1983 como el órgano de concertación y coordinación.

En mayo del 2002, se aprobó un primer Programa Indicativo Regional (PIR) 2002-2006, al que se le asignaron 29.4 millones de Euros. Estos recursos se destinaron a financiar un nuevo paquete de proyectos en apoyo a la integración andina, en coordinación con las instituciones nacionales competentes de los países miembros. Este paquete se centró en áreas como: prevención de desastres, asistencia técnica relativa al comercio, estadísticas, sociedad civil, y lucha contra las drogas.

Para el PIR de 2007- 2013, se asignaron 50 millones de Euros. El monto total significó un incremento aproximadamente del 12% respecto al período anterior. La estrategia de cooperación regional 2007-2013 identifica a la integración como el objetivo o desafío principal para la CAN y se concentra en tres sectores prioritarios para las actividades de cooperación: consolidar la integración económica regional, apoyar las iniciativas para aumentar la cohesión económica y social, y nuevamente la lucha contra las drogas. Los dos primeros sectores comprenden el 80% de los

recursos, mientras que al último sector se le destinará el 20%. Dos de los principales temas de la relación entre ambos organismos son: la lucha contra el problema mundial de las drogas y la migración.

3.1.1 Chile y la CAN

Por lo que respecta a la participación de Chile, en el año 2006, a través de la Decisión 645, se firmó el Acta de Constitución de la Comisión Mixta Chile- CAN, celebrándose la Primera Reunión en Cochabamba, Bolivia, en diciembre de ese mismo año.

En el año 2007, derivado de la Decisión 666, se establecen los términos de la participación de Chile en los órganos, mecanismos y medidas del Sistema de Integración Andino y las instancias en las que tendría derecho de voz, identificándose los siguientes ámbitos de aplicación, de conformidad con el artículo 2 del Acuerdo:

- Desarrollo humano y social incluyente.
- MIPYMEs.¹⁴²
- Fomento a la educación.
- Salud.
- Energía.
- Fomento a la cooperación para el comercio y la inversión.
- **Coordinación frente al Asia-Pacífico.**
- **Intercambios para profundizar las relaciones CAN-UE.**
- Medio ambiente y desarrollo sustentable.
- Impulso a la ciencia y tecnología orientada al desarrollo.
- Conectividad.
- Cooperación económica y social previstos en el Acuerdo de Cartagena.

¹⁴² Micro, pequeña y mediana empresa.

Asimismo, en el artículo 3 se enlistan las áreas de colaboración específicas entre la CAN y Chile que son:

- a. Mecanismos en el área de la cooperación económica y social previstos en el Capítulo XVI del Acuerdo de Cartagena; en especial los contemplados en los artículos 121 a 131, a saber:
 - Acciones en el ámbito externo en materia de interés común previstas en la presente Decisión.
 - Programa de cooperación en el campo del desarrollo científico y tecnológico y de incentivo a la innovación tecnológica, conducentes a mejorar la competitividad de los diferentes sectores productivos.
 - Acciones conjuntas en materia de medioambiente, en particular las incorporadas en la “Agenda Ambiental Andina”
 - Programas de cooperación conjunta e intercambio de experiencias para contribuir al logro de los objetivos de desarrollo e inclusión social de la población andina, en especial los contemplados en el marco del Plan Integrado de Desarrollo Social (PIDS)
 - Programas de participación popular
 - Programas de apoyo y promoción de MIPYMEs de los Países Miembros
- b. Política de Conectividad
- c. Plan Andino de cooperación para la lucha contra las drogas ilícitas y delitos conexos.
- d. Normas Andinas para el control de sustancias químicas.
- e. Estrategia Andina de desarrollo alternativo, integral y sostenible.
- f. Plan Andino para la prevención, combate y erradicación del tráfico ilícito de armas pequeñas y ligeras.
- g. Cooperación judicial, legal y policial
- h. Política de Migraciones.¹⁴³

Es importante separar los ámbitos de aplicación de las áreas de colaboración, ya que en el primer apartado se encuentra la Coordinación frente al Asia-Pacífico y

¹⁴³ Comunidad Andina de Naciones *Decreto 666* [en línea] Política y Relaciones Externas- Chile 2011, Dirección URL: <http://www.comunidadandina.org/exterior/Chile.htm> [consultado: 28 de agosto de 2011]

los Intercambios para profundizar las relaciones CAN-UE; mientras que las áreas de colaboración se circunscriben a cuestiones técnicas o sociales. Con la aseveración anterior se quiere precisar que la relación de Chile con la CAN obedece a todo aquello que no limite su capacidad de maniobra económica. Es decir, Chile ha utilizado al organismo como un foro de cooperación en asuntos sociales y se asume, al mismo nivel de la CAN, como interlocutor regional con la UE y la región de Asia Pacífico.

Por ejemplo, de los miembros plenos de la CAN, sólo Perú es parte del Foro de Cooperación Económica Asia Pacífico (APEC) y Chile, como estado asociado, también cuenta con esa membresía. El proceso de apertura comercial chileno le ha permitido a este país adelantarse a esquemas de este tipo, ya que, como se ha enfatizado, el neoliberalismo sentó sus bases desde Pinochet, por lo que ya había generado condiciones para no afectar su capacidad de negociación frente a terceros; a partir de ello, es que este país promueve una participación flexible en los foros de integración subregionales.

Una de las condicionantes para ser miembro de la CAN era tener acuerdos de libre comercio con sus miembros. A pesar de que en 1976, Chile abandonó el organismo, el proceso de apertura unilateral siguió su curso a través de la ALADI, y como lo consigna el Decreto 645 en su artículo 11, se prevé que las relaciones económicas entre las partes se seguirán rigiendo por los Acuerdos de Complementación Económica suscritos en el marco del Tratado de Montevideo.

Por lo que atañe a la UE, Chile cuenta con un Acuerdo de Asociación Económica que incluye aspectos políticos, económicos y de cooperación. Las áreas se definen por medio de una negociación entre Chile y el bloque europeo, y no así a través de una negociación *a priori* con la CAN, lo que demuestra que a este país le ha funcionado el diálogo bilateral. En este caso sería oportuno rescatar la paradoja de la insularidad chilena de la que se habló en el capítulo anterior, ya que, por lo que compete a acuerdos de origen económico que han alcanzado formas de cooperación más sofisticadas, como el diálogo político con la la UE, este carácter de autosuficiencia se presenta al entablar negociaciones directas y no utilizar a la CAN como puente de concertación inicial para alcanzar mejores acuerdos.

En la reunión extraordinaria de la CAN en 2008, celebrada en Ecuador, el Presidente Correa invitó a Chile a sumarse nuevamente como miembro pleno del organismo. La entonces Presidenta, Michelle Bachelet, vio con buenos ojos la invitación, pero el proceso se ha estancado por todas las razones argumentadas sobre las distintas visiones de inserción internacional entre los países andinos, aunado a la visión empresarial del actual Presidente, Sebastián Piñera. Asimismo, se ha cuestionado la verdadera utilidad de la membresía plena de Chile, ya que se le imputa al bloque una falta de homogeneidad en las políticas hacia sus miembros, lo que ha hecho menos operativo a la CAN. A pesar de su salida en 1976, este país siguió participando en la Corporación Andina de Fomento, el Convenio Simón Rodríguez¹⁴⁴ y el Convenio Hipólito Unanue.¹⁴⁵

La reactivación de los presidentes al curso político de la CAN se perfiló como una buena oportunidad para redinamizar el organismo, sin embargo, la apuesta por la apertura unilateral o por los esquemas de inserción como el Foro Arco del Pacífico Latinoamericano¹⁴⁶ han dejado ver que la premisa de supranacionalidad de la CAN no significa, en los hechos, la primacía que ésta guarda en las políticas nacionales de sus miembros. Alan García, el entonces presidente de Perú, propuso una integración profunda con Asia Pacífico señalando que la CAN no era funcional para ello. En este sentido, se suscribió “La Alianza por el Pacífico”, integrada por Chile, Colombia, México y Perú, que busca ir más allá de una zona de libre comercio de bienes, y avanzar en la libre circulación de servicios, capitales y personas. Sin embargo, recientemente, el Presidente de Perú, Ollanta Humala ha cumplido su propósito de rescatar al organismo con la convocatoria de la última reunión del Consejo Presidencial de manera inicial. No obstante, este proceso es muy reciente.

¹⁴⁴ El Convenio Simón Rodríguez se firmó en 1973, cuyo tratado sustitutivo no ha entrado en vigor y está encargado de promover la armonización de normas jurídicas y laborales de seguridad social, formación profesional y participación de empleadores y trabajadores en la integración subregional.

¹⁴⁵ El Convenio Hipólito Unanue surge en 1971 y tiene como función principal coordinar y apoyar los esfuerzos individuales y colectivos de los países miembros en materia de mejoras a la salud de sus habitantes.

¹⁴⁶ En el Foro del ARCO se encuentran representados los once países latinoamericanos de la Cuenca del Pacífico. Los países del Foro no sólo comparten la Cuenca latinoamericana del Pacífico, sino también el interés de fortalecer los vínculos y ampliar la cooperación con los países de Asia Pacífico. Entre sus objetivos están: Favorecer la búsqueda de acciones conjuntas para imprimir mayor dinamismo a la cooperación de los países de la Cuenca del Pacífico Latinoamericano entre sí y un mayor acercamiento al Asia-Pacífico. Estas acciones están orientadas a la facilitación y promoción del comercio, e inversiones; al aprovechamiento de los mercados y el mejoramiento de la competitividad.

3.1.2 Logros de la CAN

Para cerrar este apartado, logros de la CAN podrían resumirse en:

- 1) La formación de un mercado ampliado que ha dado lugar a un fuerte dinamismo y apreciable calidad de los flujos de comercio intracomunitario;
- 2) La gestación de un sólido patrimonio jurídico e institucional cimentado en el carácter supranacional de la normativa que adoptan órganos comunitarios.
- 3) La conformación gradual de una agenda de cooperación para apoyar las metas de desarrollo integral, democrático y sostenible de los Países Miembros, y
- 4) La adopción de posiciones conjuntas para mejorar la inserción internacional de la Comunidad Andina y sus Países Miembros.¹⁴⁷

Para finalizar con este apartado debe destacarse que la CAN ha vivido un proceso de reformulación desde su constitución, ampliando el espectro integrativo. Ésta se originó con una orientación de mercado, que aún la rige en los estatutos, pero incluyó paulatinamente el componente de cohesión social. Por lo anterior, Chile no ha podido ni ha querido integrarse como miembro pleno, ya que su proceso de apertura comercial siguió un proceso unilateral. Tomando en cuenta el factor de las asimetrías entre los países andinos, pero también en un contexto interregional, la CAN se ha asumido como un espacio de integración subregional con proyección externa, vocación que hoy en día no se ha sabido retomar. Queda, sin embargo, esperar a que se materialicen los mandatos sobre las posibilidades de convergencia entre los esquemas de integración como el Mercosur y la UNASUR.

3.2 Mercado Común del Sur (Mercosur)

El Mercado Común del Sur (Mercosur) se estableció el 26 marzo de 1991 cuando los entonces mandatarios de Argentina, Brasil, Uruguay y Paraguay suscribieron el Tratado de Asunción, que entró en vigor hasta el 29 de noviembre de 1994.

¹⁴⁷ Alfredo Fuentes, "Integración, desarrollo e inserción externa de la Comunidad Andina" en Patricio Leiva Lavalle Ed. *Los Caminos para la Integración de América Latina*, Santiago de Chile, Universidad Miguel de Cervantes, Instituto Latinoamericano de Relaciones Internacionales, 2008. p 257.

Venezuela se encuentra en proceso de incorporación, el 17 de junio de 2006 firmó su adhesión pero aún no es miembro de pleno derecho, ya que el senado paraguayo todavía no aprueba dicha solicitud.¹⁴⁸ En 1996, Bolivia y Chile se adhirieron como Estados Asociados, seguidos por Perú, en 2003, y por Colombia y Ecuador en el año 2004. México participa como invitado, ya que no existen los observadores permanentes.

El Mercosur se creó con el fin de posibilitar la integración regional entre Argentina, Brasil, Uruguay y Paraguay, además de constituir, inicialmente, una zona libre de comercio, lo que en un plano ideal representa el interés de estos países en profundizar sus relaciones comerciales, articular progresivamente sus economías y buscar soluciones conjuntas a problemas de crecimiento y desarrollo. El espíritu de este organismo, como él mismo lo indica, se fundamenta en valores comunes que orientan el desarrollo económico de sus miembros bajo el principio de justicia social y equidad.

Cabe destacar que con la firma del Tratado de Asunción no se constituyó un mercado común, sino que se fijó el año de 1994 como plazo para lograrlo, como lo dice el Artículo 1 del Tratado. Es decir, éste “implica un Acuerdo Marco, porque no constituye por sí mismo al MERCOSUR, sino que establece una serie de directivas, principios, mecanismos y metas para concretar el objetivo integracionista a través de una acción progresiva de coordinación y armonización política, jurídica y económica.”¹⁴⁹

Entre los objetivos generales del Mercosur se incluyen:

- La libre circulación entre los países miembros de bienes, servicios y factores de la producción mediante la supresión de los aranceles aduaneros y las restricciones no arancelarias.
- El establecimiento de aranceles externos comunes.
- La adopción de una política comercial común.
- La coordinación de políticas económicas sectoriales.

¹⁴⁸ La oposición ha bloqueado la iniciativa, aunque el ejecutivo paraguayo respalda la adhesión de Venezuela.

¹⁴⁹ Valeria Marina Valle Lomuto, “Concepción, promoción y redefinición del desarrollo en el MERCOSUR” en Alejandra Salas- Porrás y Carlos Uscanga (Coordinadores) *Desarrollo Regional. Estrategias y Oportunidades*, FCPYS-UNAM- GUERNIKA, México D.F. 2008, p. 217.

- La armonización de legislaciones en las áreas pertinentes.
- La coordinación de posiciones en los foros económicos internacionales.

Junto con el crecimiento del comercio multilateral, esta asociación busca potenciar las ventajas comparativas de cada país y la inserción de la región en el mundo. Esto va más allá de la desgravación arancelaria, ya que supone acordar estrategias comunes en materia de política de comercio exterior, industrial y agrícola, así como de las políticas económicas y sociales que permitan reestructurar conjuntamente las economías y lograr mayor compatibilidad a nivel internacional, situación que se detallará más adelante.

En la Cumbre de Presidentes de *Ouro Preto*, celebrado en Minas Gerais, Brasil, en diciembre de 1994, se aprobó un Protocolo Adicional al Tratado de Asunción, el *Protocolo de Ouro Preto*, por el que se establece y amplía la estructura institucional del Mercosur, otorgándole personalidad jurídica internacional. En esa oportunidad se adoptaron los instrumentos fundamentales de política comercial común que rigen la zona de libre comercio y la unión aduanera que caracterizan hoy al organismo.

Según el *Protocolo de Ouro Preto*, vigente desde el 1 de enero de 1995 y de conformidad con lo dispuesto en el Tratado de Asunción, la estructura orgánica del Mercosur es la siguiente:

- Consejo del Mercado Común (órgano supremo del Mercosur).
- Grupo Mercado Común.
- Parlamento del Mercosur.¹⁵⁰
- Foro Consultivo Económico-Social.
- Secretaría del Mercosur.
- Comisión de Representantes Permanentes del Mercosur y su Presidente.¹⁵¹
- Comisión de Comercio del Mercosur.
- Tribunal Permanente de Revisión.¹⁵²
- Tribunal Administrativo Laboral del Mercosur.
- Centro Mercosur de promoción de Estado de Derecho.

¹⁵⁰ Este órgano reemplazó a la Comisión Parlamentaria Conjunta.

¹⁵¹ El Presidente de la CRPM es representante del MERCOSUR ante terceros.

¹⁵² Creado en 2002 e instalado hasta 2004.

El Consejo del Mercado Común, el Grupo Mercado Común y la Comisión de Comercio son órganos con capacidad decisoria y de naturaleza intergubernamental. La estructura jurídica del Mercosur funciona habitualmente mediante Reuniones de Ministros, Reuniones Especializadas, Conferencias y Reuniones *Ad-hoc*, que se expresan a través de:

1. Decisiones adoptadas por el Consejo del Mercado Común;
2. Resoluciones que dicta el Grupo Mercado Común, y
3. Directivas que dicta la Comisión de Comercio.

Estas normas comunitarias dictadas por los organismos decisorios del Mercosur tienen una aplicación relativamente directa en los países miembros, e independientemente del sistema de internalización de normas que tiene cada uno, no precisan ser ratificadas por los respectivos parlamentos. Dichas decisiones, deben adoptarse por consenso de todos los países miembros (art. 37 del *Protocolo de Ouro Preto*). Asimismo, jurídicamente el Mercosur funciona a través de:

1. *Tratados y protocolos* complementarios al Tratado de Asunción como instrumento jurídico base del Mecanismo.
2. *Declaraciones presidenciales* firmadas por todos los presidentes, que no necesitan ningún tipo de ratificación parlamentaria ni acto de internalización.

En este mismo tenor, además del *Protocolo de Ouro Preto*, habría que rescatar la Declaración Presidencial sobre Compromiso Democrático en el Mercosur, de junio de 1996, el protocolo de Adhesión de Chile y Bolivia a dicha Declaración y el Protocolo de Ushuaia de 1998,¹⁵³ instrumentos mediante los cuales los países miembros subrayan que la vigencia de las instituciones democráticas es una condición indispensable para la existencia y desarrollo de los procesos de integración. Esta visión se ha replicado en diversos organismos y mecanismos de integración, estableciéndose la “cláusula democrática”.

Para finalizar con esta parte introductoria de la arquitectura institucional, en la XL Reunión del Consejo de Mercosur, realizada en Foz de Iguazú, Brasil, en

¹⁵³ Su antecedente es la Declaración Presidencial sobre Compromiso Democrático de 1996.

diciembre de 2010, se creó el cargo de Alto Representante General de Mercosur. Las responsabilidades del Alto Representante son presentar propuestas relativas al proceso de integración, representar al organismo a nivel internacional, coordinar el seguimiento de misiones de observación electoral y de consolidación de la democracia en la región y coordinar los trabajos para la implementación del Estatuto de Ciudadanía del organismo.¹⁵⁴

Ahora bien, por lo que respecta al Mercosur político, la parte que interesa abordar, deben hacerse las siguientes anotaciones. Se dice que en los años noventa este organismo fue la cabeza de los procesos de integración latinoamericana que es, ante todo, un acuerdo político con acento económico, es decir, como en el caso de la CAN, guarda un énfasis primigenio en el mercado. Uno de los elementos centrales del Mercosur es que se generó a partir de un cambio de actitud en las relaciones entre Argentina y Brasil, al empezar un proceso de transición democrática.¹⁵⁵ Debe recordarse que durante los gobiernos militares en la región se priorizó la política de seguridad interna, y no así la integración regional como en el caso de la Europa de la posguerra.

Uruguay se acercó a esta modalidad de integración bilateral a la que Argentina y Brasil estaban transitando, y ya iniciado su proceso de apertura democrática, Paraguay se sumaría al proyecto. Podría decirse que en un modelo de interdependencia, Argentina y Brasil pasaron de la competencia conflictiva (interdependencia negativa) a la competencia cooperativa (interdependencia positiva), lo que permeó en el resto de los países miembros del Mercosur, una vez que existieron las condiciones para buscar la integración.

Los países que conforman al Mercosur manifiestan economías asimétricas y contextos geográficos diversos,¹⁵⁶ y su población representa más de 225 millones

¹⁵⁴ Este apartado es por demás interesante, ya que el *Protocolo de Ouro Preto* amplió las funciones de la Secretaría Administrativa del Mercosur, dotándola de funciones técnicas dentro de las que se incluían ofrecer a los países miembros una visión conjunta del proceso de integración, es decir, de ese momento en adelante debía cumplir una función crítica y prospectiva a través de la presentación de informes semestrales. No hubo más que un primer informe que se retiró de circulación, precisamente por la paradoja de que se le daba voz al Mercosur y no a cada uno de los países que lo conforman. Asimismo, existe un conflicto de intereses entre las funciones del Presidente de Comisión de Representantes Permanentes del Mercosur y el Alto Representante General del Mercosur, debate, todavía en curso.

¹⁵⁵ En 1986 se firmó el Acta Bilateral para la Integración Argentino-Brasileña y en 1988 el Tratado de Integración, Cooperación y Desarrollo entre la Argentina y Brasil (PICAB)

¹⁵⁶ Cabe mencionar que la región cuenta con recursos naturales estratégicos como el Amazonas o el Acuífero Guaraní (una de las reservas subterráneas de agua más importantes en el mundo), grandes yacimientos de gas natural en Bolivia, y de petróleo en Venezuela.

de habitantes, con una superficie de 11, 883,00 km². Sin embargo, la vocación del organismo es cimentar al bloque como un elemento de estabilidad regional “pues el entramado de intereses y relaciones que genera profundiza los vínculos tanto económicos como políticos y neutraliza las tendencias hacia la fragmentación.”¹⁵⁷

A diferencia de la CAN, el Mercosur no se concibe, primordialmente, como un eslabón de la integración suramericana y latinoamericana bajo una visión intrarregional en los términos en los que se ha definido este concepto. Esta concepción de unidad proviene de los estímulos externos al bloque. Es decir, el organismo se conformó por la necesidad de asociar a 4 países para constituir un bloque con mayor capacidad de negociación frente a terceros, capitalizar su cercanía geográfica y darle un giro a las relaciones de conflicto que los habían caracterizado.

Para aclarar esta idea es necesario remontarse al Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA). Ya se mencionó en el primer capítulo que las iniciativas de integración latinoamericanas obedecen a múltiples proyectos, no obstante, uno de los elementos fundamentales que ha dinamizado los proyectos endógenos de integración ha sido la promoción del ALCA, constituido en la I Cumbre de las Américas, en Miami, Florida, en 1994.

Contextualizando el surgimiento del ALCA, se tiene que en un primer momento los Estados Unidos firmaron un Tratado de Libre Comercio con Canadá y posteriormente lo ampliaron a la participación mexicana bajo el nombre de Tratado de Libre Comercio de América del Norte, (TLCAN o NAFTA por sus siglas en inglés). Con la creación de un área de libre comercio, el ALCA buscaría materializar dicha idea en el resto de Latinoamérica.

El ALCA es un proceso de apertura sin precedentes “que responde a las condicionantes del mundo de la posguerra fría y a las realidades económicas impuestas por la globalización siendo parte de una estrategia conjunta de los actores económicos estadounidenses, en particular de las empresas transnacionales (ETN’s) (sic) y la dirigencia gubernamental.”¹⁵⁸

¹⁵⁷ Mercosur, *Mercosur Político* Mercosur, 2011 Dirección URL: http://www.mercosur.int/t_generic.jsp?contentid=655&site=1&channel=secretaria&seccion=2 [consulta: 20 de septiembre de 2011]

¹⁵⁸ José Briceño Ruíz, “Del ALCA, el nuevo regionalismo y las estrategias de los países latinoamericanos” en María Cristina Rosas (coordinadora) *Qué las “Rondas” no son buenas... la OMC y la Ronda de Doha: ¿Proteccionismo vs desarrollo?*, México, UNAM, SELA, 2003, p. 201.

Ya se había mencionado que el Tratado constitutivo del Mercosur se firmó en 1991 pero entró en vigor hasta 1994. El ALCA se promovió ese mismo año, a pesar de que el proyecto se inició con la firma del Tratado de Libre Comercio con México en diciembre de 1992. En ese tenor, el sentido del bloque se volcó a conformar un contrapeso real para negociar con los Estados Unidos, condiciones favorables para que los países latinoamericanos participaran, equitativamente, en el acuerdo.

El Mercosur ha representado el bloque latinoamericano que cuenta con mayor contrapeso para negociar con los Estados Unidos, ya que la estrategia de éste último ha sido buscar acuerdos bilaterales para segmentar los procesos regionales, después de que en la V Cumbre de las Américas, celebrada en Mar de la Plata, Argentina, en el año 2005, se sepultara la iniciativa. Un claro ejemplo de ello es el TLC con Chile, o bien con los países de la CAN, como ya se referió en el apartado anterior.

En el camino a la articulación de un bloque fuerte, a nivel interno, el Mercosur ha generado un Foro de Consulta y Concertación Política canalizando el diálogo político y la cooperación entre los Estados para profundizar la integración, más allá del plano económico y comercial y, a nivel externo, se ha valido del interés de otros bloques o países extrarregionales por tener presencia en Sudamérica, utilizando este esquema como puente articulador. Entre sus Tratados comerciales se encuentran países como Egipto e Israel y con la UE y la CAN como bloques intra e interregionales.

El caso de la UE debe analizarse aparte. La UE se adelantó a su tiempo y suscribió un acuerdo interregional sin precedentes con el Mercosur en 1995, que entró en vigor en 1999. El acuerdo establece las bases del diálogo político, que generalmente se lleva a cabo a nivel de Jefes de Estado, Ministros y Altos Funcionarios. Uno de los elementos centrales que dio pie a este diálogo institucionalizado fue el cambio de actitud entre Brasil y Argentina. Esta dinámica entre ambos países perfilaba al Cono Sur como un área que generaba su propia estabilidad y en la que la UE podría consolidar su influencia frente a las aspiraciones estadounidenses para establecer un área de libre comercio hemisférica.

A pesar de la existencia de un diálogo político, la aspiración de ambos bloques ha sido concretar un Tratado de Libre Comercio y por ello se han valido de dicho mecanismo. En el año 2000 se comenzó la negociación de un Acuerdo de

Asociación centrado en tres pilares: diálogo político, cooperación y establecimiento de una zona de libre comercio.¹⁵⁹ Debido a diferencias fundamentales en el capítulo comercial las negociaciones se interrumpieron en el año 2004, y se retomaron hasta el año 2008 en la V Cumbre de América Latina y la UE, celebrada en Lima, Perú. En esa ocasión se sumaron tres nuevas áreas: ciencia y tecnología, infraestructura y energía renovable. Uno de los motivos por los que el acuerdo se ha estancado es la oposición de los agricultores sudamericanos a los subsidios (directos e indirectos) que reciben los agricultores europeos. Esta oposición también ha sido una bandera del Mercosur en el marco de la Ronda de Doha de la Organización Mundial del Comercio (OMC).

Así como en el caso de la CAN, la UE incluye al Mercosur en un Programa Regional, en el marco de la Estrategia para el Mercosur. En el Programa Regional 2007-2013, se han programado 50 millones de euros para financiar proyectos en tres sectores prioritarios: apoyo a la institucionalización del Mercosur (10%); apoyo a la aplicación del futuro Acuerdo de Asociación UE-Mercosur (70%), y esfuerzos para aumentar la participación de la sociedad civil en el proceso regional de integración (20%), de ese presupuesto, 10 millones de euros se utilizarán para culminar los proyectos del periodo 2002-2006.¹⁶⁰ Cabe anotar que la UE es el principal proveedor de ayuda de este bloque.

Los sectores del Programa con el Mercosur se definieron a partir de los tres objetivos recogidos de la síntesis de dicho documento: mejorar su proceso de toma de decisiones y su capacidad de implementar y hacer cumplir la legislación común; lograr el Mercado Común, y aumentar la conciencia y participación de sus sociedades civiles en el proyecto regional de integración. Tomando en cuenta los porcentajes que se consignaron en el párrafo anterior, el interés primordial de la UE es generar las condiciones para que los países del Mercosur logren el mayor grado de integración económica posible. La clave está en que el propio bloque se considera como un “espacio catalizador de valores compartidos”, que a su vez se integra a partir de una necesidad económica, por lo tanto, la institucionalización y la

¹⁵⁹ Unión Europea, *Mercosur* [en línea] Unión Europea, Acción Exterior, 2011. Dirección URL: http://www.eeas.europa.eu/mercosur/index_es.htm [consulta: 20 de septiembre de 2011]

¹⁶⁰ Unión Europea, *Programa Regional 2007-2013* [en línea] Unión Europea, Acción Exterior, 2011 Dirección URL: http://www.eeas.europa.eu/mercosur/rsp/07_13_es.pdf [consulta: 20 de septiembre de 2011]

estabilidad del diálogo intrarregional se consideran directamente proporcionales al nivel de desarrollo que se genere a partir de la consolidación de un Mercado Común.

3.2.1 Chile y el Mercosur.

Chile firmó un Acuerdo de Complementación Económica con los países del Mercosur (ACE N° 35) el 25 de junio de 1996, que entró en vigor en octubre de ese año. En 1997 ingresó al Mecanismo de Consulta y Concertación Política, que después se convertiría en un Foro.¹⁶¹ Algunos de los elementos fundamentales del Acuerdo eran la conformación de una zona de libre comercio en un plazo de 10 años, el aprovechamiento de la infraestructura física, la generación de interconexiones bioceánicas, etc.

El artículo 1 cita como objetivos:

- Establecer el marco jurídico e institucional de cooperación e integración económica y física que contribuya a la creación de un espacio económico ampliado que tienda a facilitar la libre circulación de bienes y servicios y la plena utilización de los factores productivos;
- Formar un área de libre comercio entre las Partes Contratantes en un plazo máximo de 10 años, mediante la expansión y diversificación del intercambio comercial y la eliminación de las restricciones arancelarias y no arancelarias que afectan el comercio recíproco;
- Promover el desarrollo y la utilización de la infraestructura física, con especial énfasis en el establecimiento de interconexiones bioceánicas;
- Promover e impulsar las inversiones recíprocas entre los agentes económicos de las Partes Signatarias;
- Promover la complementación y cooperación económica, energética, científica y tecnológica.

¹⁶¹ La razón por la que el Mecanismo se convirtió en un Foro es que con este segundo formato se eliminaban las decisiones vinculantes, por lo que se abría la participación a un mayor número de países.

Dentro de los considerandos más importantes del Acuerdo deben rescatarse los siguientes:

- Que la conformación de áreas de libre comercio en América Latina constituye un elemento relevante para aproximar los esquemas de integración existentes, además de ser una etapa fundamental para el proceso de integración y el establecimiento de un área de libre comercio hemisférica;
- Que la integración económica regional constituye uno de los instrumentos esenciales para que los países de América Latina avancen en su desarrollo económico y social, asegurando una mejor calidad de vida para sus pueblos;
- Que la vigencia de las instituciones democráticas constituye un elemento esencial para el desarrollo del proceso de integración regional, y
- El interés compartido de las Partes Contratantes en el desarrollo de relaciones comerciales y de cooperación económica con los países del área del Pacífico y la conveniencia de aunar esfuerzos y acciones en los foros de cooperación existentes en dichas áreas;

La parte novedosa de este Acuerdo era que, más allá de la creación de una zona de libre comercio o un espacio económico ampliado (concepto utilizado en el marco del Acuerdo), se consolidaba de una asociación política y económica con la finalidad de concertar posturas comunes frente a terceros países, así como en temas internacionales.

Durante los años 90 el gobierno de la Concertación promovió un proceso de diversificación comercial con los países latinoamericanos, sin embargo, fue muy cauteloso de no suscribir acuerdos multilaterales que distorsionaran el proceso de apertura iniciado desde la época pinochetista, que ya contaba con una ventaja comparativa frente al resto de los países sudamericanos.

[...] los países del Mercosur conscientes de la importancia que para el acuerdo tendría la incorporación de Chile, dejaron abierta la posibilidad de que ésta pudiera darse en cualquier momento. En el texto fundacional del acuerdo se estableció que se mantenía vigente la disposición de acoger de inmediato la adhesión de todo país miembro de la Aladi, que no pertenezca a ningún otro esquema de integración (y) Chile es el único país de la Aladi que se encuentra en esta situación.¹⁶²

¹⁶² Hugo Fazio Vengoa, *op. cit.*, p. 153.

De 1997 al año 2000, el Mercosur adquirió gran relevancia para Chile, ya que con el TLC que tenía con Canadá (1988) y México (1994), gozaba de ciertas preferencias que no podía negociar en las mismas condiciones con Estados Unidos, particularmente en un producto de exportación como el salmón; por lo tanto, el gobierno chileno apostó por el Mercosur para fortalecerse en las negociaciones con el ALCA. Debe recordarse que en uno de los considerandos del ACE N°35, se veía a esta asociación de Chile con el Mercosur como una etapa fundamental para el proceso de integración y el establecimiento de un área de libre comercio hemisférica. En el año 2000, durante la XVIII Cumbre del Mercosur, celebrada en Buenos Aires, Argentina, el Presidente Ricardo Lagos planteó la posibilidad de ingresar como miembro pleno del organismo, sin embargo, el gobierno de Clinton propuso a Chile un TLC. Después de tres años de intensas negociaciones, el Tratado entró en vigor en el año 2004.¹⁶³

Habría que sumar al análisis de lo que representa el Mercosur, el factor de lo que éste representa para Chile. Partiendo de dos variables: el espacio geopolítico y el espacio geoeconómico. Chile privilegia su relación con el Mercosur a partir del espacio geopolítico porque físicamente forma parte de la subregión, pero por otro lado, su espacio geoeconómico no se circunscribe al Cono Sur, sino a toda su red de tratados comerciales. En uno de los considerandos queda manifiesto el interés compartido de las partes en el desarrollo de relaciones comerciales y de cooperación económica con los países del área del Pacífico, países con los que Chile tiene una sólida relación a partir de su participación en APEC, como se indicó en el apartado de la CAN.

La membresía al Mercosur requiere armonizar las políticas arancelarias, lo que va en contra del espíritu de apertura chileno. Políticamente, este país andino encuentra conveniente ser parte del organismo y por ello es Estado Asociado, es decir, ese estatus le da presencia política en un foro que constituye un espacio de cooperación para afianzar temas de su interés y de impacto regional como la preservación de la democracia y la paz.¹⁶⁴

¹⁶³ Véase Jorge Briseño Ruiz, "Estados Unidos y el Nuevo Regionalismo en las Américas: Del TLCAN al TLC", en Alfredo Guerra –Borges (coord.) *Fin de época, de la integración tradicional al regionalismo estratégico*. México D.F, Siglo XXI editores, 2009, pp. 165- 169.

¹⁶⁴ Retomemos las Declaraciones Presidenciales en la temática y el Protocolo de Ushuaia.

Asimismo, desde la lógica geográfica, el Mercosur representa una salida al Atlántico. Debe recordarse que uno de los conflictos limítrofes latentes entre Chile y Argentina se solucionó con la cláusula de exclusión bioceánica, sin embargo, desde el punto de vista comercial, el Mercosur posibilita una extensión de las fronteras en función del mercado, por ello el énfasis en el concepto del espacio económico ampliado.

Finalmente, en el plano cultural se apoya la idea de la identidad regional compartida, aunque ya se haya dicho que ésta ha fungido como un elemento incuestionable que ha favorecido y paradójicamente fragmentado a la región.

3.2.2 Relanzamientos y Renovación

En el año 2000, los Estados Partes del Mercosur decidieron encarar una nueva etapa en el proceso de integración regional, denominada "relanzamiento del Mercosur", cuyo objetivo fundamental es el reforzamiento de la Unión Aduanera tanto a nivel intracomunitario como externo. Otro periodo corresponde al reordenamiento de prioridades temáticas que se dio hasta el año 2003, derivado del impulso de dicho "relanzamiento". Por lo tanto, se distinguirán dos periodos: relanzamiento (2000-2002) y renovación (2003-2007).

Si bien el Mercosur se consolidó a raíz de acuerdos sectoriales (Argentina + Brasil + Uruguay) y posteriormente con una apertura unilateral bajo un esquema de regionalismo abierto, después del año 2000, específicamente con el inicio de la Ronda del Milenio de la Organización Mundial del Comercio (OMC) y los atentados del 11 de septiembre, el organismo tuvo que redefinir su manera de insertarse en el entorno internacional.

Asimismo, a nivel interno, Lincoln Bizzozero Revélez, académico de la Universidad de la República de Uruguay, identifica 4 factores que explican este viraje desde el año 2000 hasta nuestros días.¹⁶⁵

1) La crisis entre Argentina y Uruguay por las papeleras;

¹⁶⁵ Vease Lincoln Bizzozero Revélez, "Integración Regional en el Cono Sur 1980-2007: Mercosur como Respuesta Estratégica", en *Fin de época, de la integración tradicional al regionalismo estratégico*. México D.F, Siglo XXI editores, 2009, p. 83.

- 2) Los cambios de gobierno en la región;
- 3) El liderazgo asumido por Brasil en el Mercosur, y
- 4) El papel de Venezuela en la región.

El relanzamiento y la renovación del Mercosur forman parte de las crisis vividas en los últimos años en sus países miembros, mismas que han incidido en el estancamiento frente a la profundización y ampliación del bloque. Si bien el Mercosur se conformó a partir del cambio de actitud entre Argentina y Brasil, la crisis política entre Argentina y Uruguay por las papeleras en el Río Uruguay,¹⁶⁶ aunado a las crisis financieras, suspendió el proceso de profundización del que se hablaba.

De igual manera, el cambio del mapa político en la región redefinió el entorno electoral latinoamericano, sobre todo desde 2006, como se mencionó en el apartado de la integración como diagnóstico, ya que determinó una nueva relación entre los actores subregionales, así como de éstos con sus contrapartes intra y extrarregionales.

Por lo que respecta a Brasil, debe decirse que en un inicio se valió del Mercosur para echar a andar su política industrial, y no fue sino hasta el gobierno de Henrique Cardoso y de Lula Da Silva que vinculó su política exterior con el organismo, otorgándole un lugar de primer orden al espacio sudamericano. Esto se desprende de la preocupación por administrar su vasta extensión territorial y de proyectarse como líder en los procesos de integración sudamericanos; es decir, partiendo de una concepción de seguridad fronteriza, pero también de desarrollo, Brasil ha impulsado una agenda social y ha hecho partícipe al resto de los países del Mercosur de ella. Por ejemplo, en una lógica de preservación y desarrollo fronterizo, Brasil ha mejorado el nivel de vida de sus comunidades más rezagadas a través de la interconexión con la generación de infraestructura del Mercosur. Por otro lado, su protagonismo en este organismo le ha dado mayor capacidad de negociación internacional, colocándolo como un actor de peso y resonancia regional.

¹⁶⁶ Disputa de corte político y medioambiental entre Argentina y Uruguay desde el año 2005, en el que empresas finlandesas y españolas comenzaron las gestiones para construir fábricas de celulosa en el Río Uruguay. El asunto fue llevado a la Corte Internacional de Justicia y en el año 2010 se emitió un fallo a favor de Argentina argumentando que Uruguay había violado el Estatuto del Río Uruguay de 1975. Ese tramo del Río Uruguay concentra más del 90% de la producción pesquera compartida.

El ingreso de Venezuela ha realineado la inclinación ideológica, reacomodando alianzas en el seno del organismo. Durante la pasada XLII Cumbre de Jefes de Estado del Mercosur, celebrada el 20 de diciembre de 2011 en Montevideo, Uruguay, se conformó una comisión de alto nivel para buscar una solución al proceso de adhesión de Venezuela, obstaculizada desde hace cinco años por el Parlamento paraguayo, así como para analizar el ingreso de potenciales candidatos a miembros plenos como Ecuador. Se debe recordar que tanto el Ejecutivo como el Legislativo de los respectivos países del organismo deben aprobar la adhesión de nuevos miembros.

El acento que busca darse a esta argumentación es que la realineación ideológica se presenta en mayor medida en el Ejecutivo, a través de las simpatías entre los mandatarios. Las coincidencias políticas entre los miembros plenos, e incluso de Bolivia, a diferencia de Chile que tiene un gobierno de derecha, han dado un importante mensaje político a nivel internacional. En este último caso debe decirse que en la lógica chilena, pero sobre todo desde la visión empresarial de Piñera, el bloque constituye un importante socio comercial y no un nicho de simpatías políticas.

Ambos periodos (2000-2002 y 2003-2007) fungieron como cismas para resarcir el déficit en el proceso y redefinir el espacio regional. El relanzamiento buscaba darle presencia al organismo, mientras que la renovación buscaba rescatarlo de su anacronismo. De esta manera, el nuevo Programa de Trabajo impulsa la parte política y social como una respuesta de reinserción global, y el apartado cultural como elemento de cohesión interna. Asimismo, la creación de la figura del Alto Representante General de Mercosur representa un espacio de proyección internacional. En una nueva redefinición de prioridades se contempla el trato de las asimetrías entre los países miembros, y por ende la creación de fondos estructurales, así como proyectos educativos, de integración física y seguridad regional.

La importancia del Mercosur radica en la vinculación de las economías de sus miembros, lo que en el plano ideal genera conductas previsibles entre ellos y evita medidas unilaterales, un ejemplo de ello es la obligatoriedad para armonizar políticas arancelarias. Si bien el marco constitutivo pone énfasis en el mercado, hoy

en día, como en el caso de la CAN, se ha optado por hacer énfasis en la cohesión social haciéndolo un organismo multitemático.

Uno de los ideales de los procesos de integración es obtener de manera conjunta lo que no se puede obtener de manera aislada, y el Mercosur ha sabido capitalizar economías y geografías asimétricas. A pesar de que se ha buscado restar peso a los estímulos fragmentadores y sistematizar la cooperación política a través del Foro de Consulta y Concertación Política¹⁶⁷ para consensuar posiciones de alcance regional que exceden la agenda económica y comercial, la institucionalidad del organismo se encuentra necesariamente vinculada a los estatutos de origen económico. En este orden de ideas, Chile cuenta con una red de tratados de apertura comercial que le permiten prescindir de estas modalidades de integración como miembro pleno. No obstante, a diferencia de la CAN, el Mercosur le da un espacio de proyección bioceánica, por lo que ha privilegiado el diálogo al más alto nivel.

Este organismo representa un esquema de complementariedad que ha generado mayores índices de competitividad entre sus socios, aprovechando, de manera conjunta, el mercado intrarregional y los mercados extrarregionales. No obstante, como es el caso de la CAN, esta visión estratégica global inserta de manera tardía el ámbito del desarrollo, si se compara con el caso europeo que acompañó su proceso de integración con políticas sociales, asimismo, el estancamiento del proceso de renovación ha mermado su credibilidad.

La promoción de políticas nacionales en el marco de este acuerdo regional es un paso fundamental para su fortalecimiento, así como la búsqueda de soluciones para incorporar nuevos miembros, particularmente, Venezuela, que con su adhesión llevaría a la conformación de un anillo energético para el bloque. La apuesta del Mercosur deberá ser fortalecer el diálogo político o bien trasladarlo a la UNASUR para administrar un proceso meramente económico y de desarrollo.

¹⁶⁷ Dentro de este Foro existen diversos grupos de trabajo especializados en materia consular, de tráfico de armas, derechos humanos etc. Asimismo, este Foro se encarga de dar seguimiento a las Reuniones Ministeriales de cultura, educación, justicia, desarrollo social etc.

3.3 La Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR)

La Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) surge como un referente político de la integración sudamericana frente a los diversos procesos de integración comercial. Su Tratado Constitutivo data de la Cumbre Energética Suramericana, efectuada en Isla Margarita, Venezuela, los días 16 y 17 de abril de 2007, pero suscrito hasta el 23 de mayo de 2008 en una Cumbre Extraordinaria de la UNASUR, convocada por el expresidente brasileño, Luis Inácio Lula Da Silva.

Los países miembros son: Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Chile, Ecuador, Guyana, Paraguay, Perú, Surinam, Uruguay y Venezuela, y su objetivo, según el artículo 2 del Tratado, es:

Construir un espacio de integración y unión en los ámbitos cultural, social, económico y político; privilegiar el diálogo político, las políticas sociales, la educación, la energía, la infraestructura, el financiamiento y el medio ambiente, con miras a eliminar la desigualdad socioeconómica, lograr la inclusión social y la participación ciudadana, fortalecer la democracia y reducir las asimetrías en el marco del fortalecimiento de la soberanía e independencia de los Estados.¹⁶⁸

El Tratado Constitutivo de la UNASUR entró en vigor el 11 de marzo de 2011 con el noveno depósito de ratificación, el de Uruguay, con lo que el organismo adquirió personalidad jurídica internacional. Colombia, Brasil y Paraguay, en ese estricto orden, fueron los últimos países en hacerlo, así que no fue sino hasta agosto de 2011 que todos países firmantes ingresaron al organismo *de jure*. Debido a que la consolidación de la UNASUR es muy reciente, aún no existen Estados Asociados, no obstante, existe un procedimiento para incorporar al resto de los países de América Latina y el Caribe, a partir del quinto año de la entrada en vigor del Tratado.

Los niveles de diálogo son:

1. Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno;
2. Presidencia *Pro Tempore*;
3. Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores;

¹⁶⁸ Véase UNASUR, *Tratado Constitutivo* [en línea] UNASUR, 2011, Dirección URL: <http://www.integracionsur.com/sudamerica/TratadoUnasurBrasil08.pdf> [consulta: 27 de diciembre de 2011]

4. Consejo de Delegados, y
5. Secretaría General

Consejos

- Consejo Energético.
- Consejo de Defensa (con un Centro de estudios Estratégicos).
- Consejo de Desarrollo Social.
- Consejo sobre el Problema Mundial de las Drogas.
- Consejo de Educación, Cultura, Ciencia, Tecnología e Innovación.
- Consejo de Salud (Instituto Suramericano de Gobierno en Salud).
- Consejo de Infraestructura y Planeamiento.
- Consejo de Economía y Finanzas (Grupo de Trabajo de solución de controversias e inversiones).
- Consejo Electoral.

La UNASUR tiene su antecedente inmediato en la Comunidad Sudamericana de Naciones (CSN). Esta iniciativa surge como resultado de las Cumbres de Jefes de Estado y Gobierno de Sudamérica impulsadas por el entonces presidente brasileño, Fernando Henrique Cardoso, quien convocó en el año 2000, a propósito del aniversario de los 500 años del descubrimiento de Brasil, a los presidentes sudamericanos para participar en la Primera Cumbre Presidencial de los Países del Sur; lo anterior, con el fin de discutir la creación de una Asociación de Libre Comercio Sudamericana.¹⁶⁹ Esta idea de un área de libre comercio sudamericana, se venía maquinando desde 1993¹⁷⁰, pero no fue sino hasta 1998 que se firma, en vías de la apertura intrarregional, el Acuerdo marco para la creación de la Zona de Libre Comercio entre el Mercosur y la CAN.

La intención de esta primera Reunión fue la organización del espacio sudamericano a partir de que los países participantes asumen la existencia de una red de intereses recíprocos en expansión. Uno de los principales logros de dicha

¹⁶⁹ Es importante destacar que, anterior a la propuesta de Cardoso, en 1993 el expresidente brasileño, Itamar Franco, había impulsado la creación de una Unión Sudamericana sin mucho éxito.

¹⁷⁰ En 1996 el Mercosur firma un Acuerdo de Complementación Económica con Chile y separadamente con Bolivia, y en el año 2003 suscribe un Acuerdo de Complementación Económica con Colombia, Ecuador y Venezuela, y de manera separada con Perú.

Reunión fue la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional de América del Sur (IIRSA), cuyo propósito es la configuración de ejes de integración y desarrollo económico y social para el futuro espacio económico ampliado de Sudamérica, de la que se hablará en el siguiente capítulo como uno de los nuevos temas de la integración.

A lo largo de las dos primeras Cumbres Presidenciales, realizadas en los años 2000 y 2002,¹⁷¹ se buscó cristalizar las ideas integracionistas, pero no fue sino hasta la III Cumbre Presidencial Sudamericana, realizada en Cusco, Perú, en diciembre de 2004, y gracias al acuerdo comercial finalmente consolidado entre la CAN y el Mercosur ese mismo año,¹⁷² que se creó la Comunidad Sudamericana de Naciones.¹⁷³

La *Declaración de Cusco* expresa la necesidad de:

Desarrollar un espacio sudamericano integrado en lo político, social, económico, ambiental y de infraestructura que fortalezca la identidad propia de América del Sur y que contribuya, a partir de una perspectiva subregional y, en articulación con experiencias de integración regional, al fortalecimiento de América Latina y el Caribe y le otorgue una mayor gravitación y representación en los foros internacionales.¹⁷⁴

De esta manera, los aspectos particularizados en la Declaración fueron:

- La concertación y coordinación política y diplomática;
- La profundización de la convergencia entre Mercosur, la Comunidad Andina y Chile a través del perfeccionamiento de la zona de libre comercio, y la asociación de Guyana y Surinam al proceso;
- La integración física, energética y de comunicaciones;
- La armonización de políticas de desarrollo rural y agroalimentario;
- La transferencia de tecnología en materia de ciencia, educación y cultura, y

¹⁷¹ Se adoptaron los documentos “Consenso de Guayaquil sobre Integración, Seguridad e Infraestructura para el Desarrollo” y la “Declaración sobre la Zona de Paz Sudamericana”.

¹⁷² Gracias a la consolidación de la red de acuerdos entre los estados miembros y asociados de la CAN con el Mercosur, iniciada desde 1998.

¹⁷³ Los países firmantes fueron: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Guyana, Paraguay, Perú, Surinam, Uruguay y Venezuela.

¹⁷⁴ UNASUR, *Declaración de Cusco* [en línea] UNASUR, 2011, Dirección URL: <http://www.integracionsur.com/sudamerica/CumbreSudamericanaCuscol2004.pdf> [consulta: 27 de diciembre de 2011]

- La interacción entre empresas y sociedad civil, teniendo en consideración la responsabilidad social empresarial.

Debe destacarse como un componente relevante de la Comunidad, la construcción de un espacio sudamericano de integración a través de la culminación de las negociaciones entre el Mercosur, la Comunidad Andina y Chile para establecer una Zona de Libre Comercio, a fin de contribuir al fortalecimiento de la capacidad de negociación de los países del Cono Sur frente al ALCA y la OMC, contexto que se ha detallado a lo largo de este capítulo. En el caso de la inclusión de Guyana y Surinam se debe decir que se dio en mayor medida por razones geográficas y políticas, que comerciales. Asimismo, se institucionalizan las áreas prioritarias para la región y se establecen líneas de acción apoyadas en el nuevo carácter jurídico de la CSN.

Durante las primeras Cumbres se emitieron la Declaración sobre la Convergencia de los Procesos de Integración en América del Sur y su Programa de Acción, así como un documento generado por la Comisión Estratégica de Reflexión: *Un Nuevo Modelo de Integración de América del Sur. Hacia una Unión Sudamericana de Naciones*. El documento planteaba un nuevo modelo de integración para el siglo XXI con identidad propia, plural y en pleno respeto a la diversidad y a las diferencias, reconociendo las distintas concepciones políticas e ideológicas propias de ese mosaico de naciones. Además, aspiraba a alcanzar una ciudadanía sudamericana que reconociera los derechos civiles, políticos, laborales y sociales de los ciudadanos en cualquiera de los estados miembros.

Para Chile, lo esencial era emprender un proceso de integración energética. La carencia de recursos naturales, aunado a la falta de infraestructura regional y los problemas vecinales que se detallaron en el capítulo anterior, lo impulsaban a generar marcos jurídicos que le dieran certeza en los intercambios comerciales, particularmente de gas natural. En este sentido, Chile presentó un proyecto de Gasoducto Sudamericano, acompañado de un estudio de viabilidad técnica y financiera, con miras a consolidar el anillo energético sudamericano, mismo que no ha podido concretarse por motivos políticos.

Ahora bien, como se mencionó en la parte introductoria, en el año 2007 se llevó a cabo la Cumbre Energética Suramericana, en Isla Margarita, Venezuela, cuyo

objetivo inicial era acelerar la vinculación de las iniciativas de desarrollo, integración y abastecimiento en la región. Sin embargo, el hecho político sobresaliente y definitorio lo constituyó la decisión de institucionalizar el bloque regional en lo que ahora se conoce como UNASUR, en sustitución de la CSN, además de crear un consejo energético de la región.

La Declaración de Margarita hace hincapié en que la integración energética debe ser utilizada para promover el desarrollo social y económico, así como para erradicar la pobreza. En tal virtud, se planteó fortalecer las relaciones existentes entre los países miembros de la CSN sobre la base del uso sostenible de sus recursos y potencialidades energéticas, aprovechando así las complementariedades económicas para disminuir las asimetrías existentes en la región y avanzar hacia la unidad sudamericana. De esta manera, se reitera el compromiso de la universalización del acceso a la energía como un derecho ciudadano.

La UNASUR congrega a más de 400 millones de habitantes, lo que representa más del 60 % de la población de América Latina, y recoge una aspiración primordial de la CSN, esto es sumar a tres actores sudamericanos: Chile, Guyana y Surinam como miembros plenos. En este caso, la inclusión de Guyana y Surinam representa un acto significativo, ya que estas ex colonias europeas se han caracterizado por un desarrollo histórico orientado hacia el Caribe. Lo anterior, en gran medida, porque la apuesta de la UNASUR es la consolidación de la unión política.

El énfasis que se le ha dado al organismo ha sido el político-social, es decir, el acento está en la cohesión social, independientemente de que éste, implícitamente, busque absorber gradualmente las estructuras existentes de los dos esquemas de integración mencionados, que si bien son de origen económico, se han vuelto multitemáticos para adaptarse a la coyuntura global.

La UNASUR es un proceso abierto; el artículo 13, referente a la Adopción de Políticas y Creación de Instituciones, Organizaciones y Programas, deja la posibilidad de nutrirse de nuevos diseños institucionales así como de la arquitectura existente, lo que dota a este organismo de una flexibilidad que no habían presentado los esfuerzos de integración anteriores.

Otro de los elementos centrales en el proceso es que, debido a las reticencias nacionales de ceder soberanía a un ente supranacional, ha adoptado el sistema

intergubernamental heredado de la CAN y el Mercosur. Ahora bien, el sistema intergubernamental y la supranacionalidad pueden coexistir. Es interesante analizar este fenómeno de la supranacionalidad en el contexto de ambos esquemas, un ejemplo de ello se podría traspolar a las decisiones de sus respectivos tribunales contenciosos. En la CAN “en caso de conflicto entre ley nacional y norma comunitaria, prima la norma comunitaria (y) se concreta así la inaplicabilidad de la norma interna contraria a la comunitaria”¹⁷⁵ y en el caso del Mercosur “(hay una) carencia del efecto directo y aplicabilidad inmediata en el derecho interno de los Estados Parte.”¹⁷⁶

Por otro lado, debe decirse que los objetivos específicos de la UNASUR, según su artículo 3, se desglosan en 21 ámbitos:

- a) El fortalecimiento del diálogo político** entre los Estados Miembros que asegure un espacio de concertación para reforzar la integración suramericana y la participación de UNASUR en el escenario internacional;
- b) El desarrollo social y humano** con equidad e inclusión para erradicar la pobreza y superar las desigualdades en la región;
- c) La erradicación del analfabetismo**, el acceso universal a una educación de calidad y el reconocimiento regional de estudios y títulos;
- d) La integración energética** para el aprovechamiento integral, sostenible y solidario de los recursos de la región;
- e) El desarrollo de una infraestructura** para la interconexión de la región y entre nuestros pueblos de acuerdo a criterios de desarrollo social y económico sustentables;
- f) La integración financiera** mediante la adopción de mecanismos compatibles con las políticas económicas y fiscales de los Estados Miembros;
- g) La protección de la biodiversidad, los recursos hídricos y los ecosistemas**, así como la cooperación en la prevención de las catástrofes y en la **lucha contra las causas y los efectos del cambio climático**;

¹⁷⁵ Pablo Solón, “Reflexiones a mano alzada sobre el Tratado de UNASUR”, en Revista de la Integración, *La construcción de la integración suramericana*. Secretaría General de la Comunidad Andina de Naciones, Nº 2, Lima, Perú, julio de 2008, p. 109.

¹⁷⁶ *Ibidem.*, p. 111.

- h)** El desarrollo de mecanismos concretos y efectivos para la **superación de las asimetrías**, logrando así una integración equitativa;
- i)** La **consolidación de una identidad suramericana** a través del reconocimiento progresivo de derechos a los nacionales de un Estado Miembro residentes en cualquiera de los otros Estados Miembros, con el fin de alcanzar una ciudadanía suramericana;
- j)** El acceso universal a la **seguridad social y a los servicios de salud**;
- k)** La **cooperación en materia de migración**, con un enfoque integral, bajo el respeto irrestricto de los derechos humanos y laborales para la regularización migratoria y la armonización de políticas;
- l)** La **cooperación económica y comercial** para lograr el avance y la consolidación de un proceso innovador, dinámico, transparente, equitativo y equilibrado, que contemple un acceso efectivo, promoviendo el crecimiento y el desarrollo económico que supere las asimetrías mediante la complementación de las economías de los países de América del Sur, así como la promoción del bienestar de todos los sectores de la población y la reducción de la pobreza;
- m)** La **integración industrial y productiva**, con especial atención en las pequeñas y medianas empresas, las cooperativas, las redes y otras formas de organización productiva;
- n)** La definición e implementación de **políticas y proyectos comunes o complementarios de investigación, innovación, transferencia y producción tecnológica**, con miras a incrementar la capacidad, la sustentabilidad y el desarrollo científico y tecnológico propios;
- o)** La **promoción de la diversidad cultural** y de las expresiones de la memoria y de los conocimientos y saberes de los pueblos de la región, para el fortalecimiento de sus identidades;
- p)** La **participación ciudadana** a través de mecanismos de interacción y diálogo entre UNASUR y los diversos actores sociales en la formulación de políticas de integración suramericana;
- q)** La **coordinación entre los organismos especializados de los Estados Miembros**, teniendo en cuenta las normas internacionales, para fortalecer la lucha contra el terrorismo, la corrupción, el problema mundial de las drogas, la trata de personas, el tráfico de armas pequeñas y ligeras, el crimen organizado transnacional

y otras amenazas, así como para el desarme, la no proliferación de armas nucleares y de destrucción masiva, y el desminado;

r) La promoción de la **cooperación entre las autoridades judiciales** de los Estados Miembros de UNASUR;

s) El intercambio de información y de experiencias en materia de **defensa**;

t) La cooperación para el **fortalecimiento de la seguridad ciudadana**, y

u) La **cooperación sectorial** como un mecanismo de profundización de la integración suramericana, mediante el intercambio de información, experiencias y capacitación.¹⁷⁷

A través de la multiplicidad de temas se puede aseverar que la UNASUR se constituyó bajo el principio de una integración integral, paso que le tomó décadas a la CAN. La existencia de grupos sectoriales fuertes (derivado de los 21 objetivos específicos) “permite mantener la motivación y la autonomía relativa de los sectores pero al mismo tiempo le da coherencia política al proceso”¹⁷⁸; esto refuerza la argumentación sobre la flexibilidad en su origen constitutivo. En este caso, tanto el Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores como el de Jefes de Estado, únicamente se encarga de encausar políticamente las decisiones adoptadas por los las reuniones a nivel técnico.

Regresando a las aportaciones de Bela Balassa a la teoría de la integración, se encuentra una distinción de 5 etapas en el proceso: zona de libre comercio, unión aduanera, mercado común, unión económica e integración económica total. La primera se refiere a un trato preferencial frente a terceros países; la segunda, a la utilización de mecanismos de desgravación arancelaria; la tercera, al establecimiento de un arancel común; la cuarta, a la libre circulación de personas, capitales y servicios, y la última, a la armonización de políticas nacionales. Este último apartado sería la etapa donde se ubica la Unión Europea, organismo que optó por un modelo supranacional, mientras que la UNASUR inició un proceso de integración política sin superar todas las etapas mencionadas, y aplicando un

¹⁷⁷ El resaltado en negritas es nuestro.

¹⁷⁸ Diego Cardona Cardona, “El ABC de UNASUR: doce preguntas y respuestas”. en Revista de la Integración, *La construcción de la integración suramericana*. Secretaría General de la Comunidad Andina de Naciones, N° 2, Lima, Perú, julio de 2008, p. 26.

diálogo más flexible que incluye el consenso en la toma de decisiones como fuente de legitimación.

La gran aportación del modelo sudamericano estriba en la generación de un modelo endógeno para insertarse extrarregionalmente. Este esquema innovador responde a las realidades nacionales y a los intereses negociados en el marco del tratado constitutivo. Así como el Mercosur generó un cambio de paradigma en las relaciones entre Argentina y Brasil y posteriormente en el Cono Sur, la UNASUR aporta a este mismo cambio de paradigma: una unión a partir de la concertación estratégica entre los 12 países sudamericanos. Asimismo, es el primer acuerdo negociado, firmado y ratificado por la totalidad de ellos, representa un marco de integración que aglomera a distintas visiones y recoge, de origen, la reducción de las asimetrías.

El proceso es flexible y gradual, pero ambicioso, y tendrá que encontrar la forma de convergencia entre la CAN y el Mercosur, en su seno, como un único brazo comercial.¹⁷⁹ Aunque ambos organismos tienen un énfasis en el mercado, la UNASUR busca, implícitamente, la armonización procedimental y la coexistencia de dos esquemas de integración bajo la bandera de la unión política, en otras palabras, se busca articular ambos niveles de integración, darles coherencia y rumbo.

Nuevamente la flexibilidad en esta aspiración remite a la visión del multilateralismo cooperativo que se sustentó en el marco teórico, así como en la diatriba de la paradoja de la insularidad chilena. Con un marco institucional más flexible, sobre todo en su relación con los organismos económicos, Chile parece sentirse más cómodo y, por ende, participativo en el proceso. Ejemplo de ello es que fue el primer país en ostentar la Secretaría *Pro Tempore* el primer año, bajo el mandato de la Presidenta Bachelet.

Muchos críticos de la UNASUR argumentaron en su inicio una falta de consistencia en el proceso, incluso desde la CSN, sin embargo, la operatividad manifiesta a través de los grupos sectoriales ha sido muy positiva. La parte política se perfila como la más compleja, si bien los países miembros buscan convertir a la UNASUR en el foro subregional por excelencia para la concertación y el diálogo político, las amplias diferencias políticas e ideológicas entre varios de ellos, son una clara muestra de las dificultades del consenso. La muerte del Secretario General,

¹⁷⁹ En este caso, a partir de la consolidación de los acuerdos entre la CAN y el Mercosur, se incluye la participación Chilena.

Néstor Kirchner, expresidente de Argentina, en octubre de 2010, dio inicio a un proceso de ardua negociación política que finalmente condujo, el 11 de marzo de 2011, a la designación de la ex Canciller colombiana, María Emma Mejía, como Secretaría General de la Unión por un año, sustituida posteriormente por el actual ministro venezolano de Energía, Alí Rodríguez, en 2012.¹⁸⁰

Asimismo, desde el punto de vista de seguridad, el Consejo de Defensa Suramericano, junto con el Consejo de Energía, consolida una pieza fundamental de los factores estratégicos de la región. El Consejo de Defensa busca evitar situaciones desestabilizadoras como el caso del conflicto entre Colombia y Ecuador en 2008, así como la injerencia de los Estados Unidos en la región. La eliminación de potenciales conflictos favorece la inversión extranjera y a su vez incide favorablemente en la integración económica. De igual manera, la dinámica de la redistribución energética¹⁸¹ favorece a países consumidores como Chile, Guyana, Paraguay y Surinam.

A pesar de todos los aspectos positivos, no debe olvidarse que la UNASUR es un proceso prematuro, ya que el tratado entró en vigor apenas hace un año. Por lo tanto, requiere de acciones de impacto, amén de seguir construyendo una institucionalidad que genere certeza tanto a sus miembros como al resto de los actores internacionales, independientemente del modelo de flexibilidad del que se hablaba. No obstante, no podría decirse que la UNASUR representa un acto más simbólico que de fondo, porque como dice Diego Cardona, quien fuera secretario del Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores, “la identidad suramericana no existe realmente en el pasado sino en el futuro.”

Uno de los temas pendientes es la consolidación del Parlamento Suramericano (PARLASUR), contemplado desde el Tratado Constitutivo. El Parlamento ha transitado por un arduo camino, ya que en América Latina se han heredado ejecutivos fuertes, en detrimento de los otros poderes. El último pronunciamiento sobre el Protocolo que le daría funciones al Parlamento¹⁸² fue en Georgetown, Guyana, en noviembre de 2010, aunque éste todavía no entre en funciones.

¹⁸⁰ El cambio iba a realizarse este año (2012), sin embargo se ha pospuesto el proceso debido a la salud del Presidente Venezolano, Hugo Chávez.

¹⁸¹ En 2008 se descubrió en Brasil la tercera reserva de petróleo más grande del mundo, que junto con Venezuela representa un enorme contrapeso a las reservas de Arabia Saudita.

¹⁸² Con sede en Cochabamba, Bolivia.

Para finalizar este capítulo debe subrayarse que pensar en la integración no implica dejar de buscar soluciones inmediatas a los conflictos bilaterales o subregionales, por ello la proliferación de diversos mecanismos *ad hoc*. Esto obedece a la estrategia de los países para coordinarse en materia política sin valerse de la institucionalidad generada en los esquemas económicos de integración, anteriores a la existencia de la UNASUR, y que permanecen como una herencia regional con la que tendrá que lidiar este organismo. Asimismo, la fórmula del consenso no puede dejar de lado la generación de un mecanismo de solución de controversias, ya que el que existe únicamente versa sobre la interpretación del Tratado Constitutivo.

Esta nueva entidad geopolítica, que ha institucionalizado una modalidad de integración política a partir de la historia compartida, de la identidad sudamericana y de la necesidad de hacer énfasis en el componente social, es un paso decisivo al fortalecimiento del multilateralismo cooperativo. Su reto será construir una organización eficiente, con una sólida institucionalidad regional, en el entendido de que América Latina se ha caracterizado por instituciones nacionales frágiles.

*“La locomotora del tren instantáneo
está en el lugar de destino (Pto. Montt)
y el último carro en el punto de partida (Stgo.)
la ventaja que presenta este tipo de tren
consiste en que el viajero llega
instantáneamente a Puerto Montt en el
momento mismo de abordar el último carro
en Santiago*

*lo único que debe hacer a continuación
es trasladarse con sus maletas
por el interior del tren
hasta llegar al primer carro*

*una vez realizada esta operación
el viajero puede proceder a abandonar
el tren instantáneo
que ha permanecido inmóvil
durante todo el trayecto*

*Observación: este tipo de tren (directo)
sirve sólo para viajes de ida”*

Proyecto de Tren Instantáneo entre Santiago
y Puerto Montt.

Nicanor Parra

4. Temas actuales de la Integración.

En este capítulo se profundizará el viraje temático que han dado los diversos organismos y mecanismos de integración regionales. Ya se había dicho que muchos, en su conformación, obedecían a intereses económicos, por lo tanto su estructura constitutiva era más rígida, es decir, limitaban la participación de aquellos actores que procuraban, o ya habían procurado, una apertura extrarregional por su cuenta.

Chile se presenta como el único actor con este proceso de apertura unilateral anterior al resto de los países sudamericanos, por lo que debe cuestionarse, ¿qué otros temas condicionan su agenda de integración? De igual manera, ¿cuáles son las nuevas características de estos esquemas? ¿qué elementos se perfilan como limitantes para su consecución? y ¿cuál es la coyuntura que estimula o desestimula el diálogo político entre los actores del Cono Sur? Con estas preguntas rectoras se abordará el fenómeno de la diplomacia de cumbres, la nueva arquitectura institucional propuesta por la recién creada Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC), el tema energético, la infraestructura, el incremento en el gasto de defensa y, para finalizar, un diagnóstico general sobre el *momentum* que vive la integración regional.

4.1 De la diplomacia de cumbres a las acciones vinculantes

Junto con el despegue de los mecanismos de integración, de los que ya se hablaba al finalizar el capítulo anterior, tuvo lugar la intensificación de los contactos multilaterales a nivel de Jefes de Estado y de Gobierno. Por lo general, los organismos (aquellos que ya cuentan con burocracia institucional) no contemplan la participación de los mandatarios, a diferencia de los mecanismos. De esta manera, las Cumbres surgen de la necesidad de establecer espacios de consulta y

concertación al más alto nivel político. Sin embargo, debe destacarse que es desde los años noventa, y hasta la primera década de este milenio, que se da pie al fenómeno de la “Diplomacia de Cumbres”.

Para profundizar en este apartado y vincularlo con la paradoja de la insularidad chilena, a continuación se presentará el análisis y el cuadro de síntesis que Francisco Rojas y Josette Altmann de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) efectúan en torno a dicho fenómeno. Posteriormente, se analizará si éste obstaculiza o potencializa la concreción de acciones integradoras *de facto* en la región.

Cuadro de síntesis sobre la Diplomacia de Cumbres

Características

1. Conformada por los más altos decisores: Jefes de Estado y de Gobierno.
2. Constituye un espacio/foro privilegiado para asuntos multilaterales y bilaterales.
3. Diálogo directo, periódico y rutinizado al más alto nivel.
4. Bajo grado de institucionalización. Estructura de asamblea con secretaría pro tempore.
5. Asamblea plenaria sin agenda o con agenda amplia. Además, tratamiento de *issues* focalizados.
6. Sin acuerdos vinculantes.
7. Definen, cambian y priorizan la agenda de las Organizaciones Intergubernamentales (OIGs.)

Aspectos positivos

1. Crean clima de confianza.
2. Facilitan y fortalecen la necesidad de concordar políticas: afianzan el multilateralismo.
3. Fortalecen la cooperación internacional, regional y bilateral.
4. Fijan prioridades y metas a las OIGs.
5. Simboliza el *momentum* de la cooperación: capacidad para focalizarla.
6. Concentran el interés y la atención de los diversos actores: impacto mediático.
7. Establecen diagnósticos compartidos.

Aspectos deficitarios

1. Aparecen en competencia con el multilateralismo parlamentario institucionalizado.
2. Poseen bajo grado de coordinación entre las distintas cumbres.
3. Sin seguimiento y monitoreo efectivo en relación a los compromisos. Bajo cumplimiento de éstos.
4. Énfasis en el corto plazo, por su vínculo con las necesidades domésticas inmediatas.
5. Perspectivas eminentemente estatales. Baja concertación con otros actores.
6. Exceso de iniciativas, tendencia a la dispersión.
7. Saturan la agenda presidencial y existe superposición de actividades.¹⁸³

En el apartado de las características debe resaltarse lo siguiente. Las reuniones de los mandatarios para tratar tanto temas bilaterales como multilaterales, incrementa el nivel de diálogo entre los países, en otras palabras, le da mantenimiento a la relación regional.

Una de las grandes diatribas de esta modalidad de diálogo institucionalizado, es que mientras se asegura la periodicidad del foro, no se garantiza el cumplimiento de los acuerdos, es decir, éstos no son de carácter vinculante. Si bien una de las premisas básicas del modelo de interdependencia compleja es la flexibilidad institucional, el abuso de esta característica puede incidir en la falta de resultados. Por poner un ejemplo, este tipo de reuniones se respalda en estructuras de asambleas y secretarías *Pro Tempore*, y al no existir una institución que le dé seguimiento a los mandatos no hay garantías en su cumplimiento.

Sin embargo, esta carencia de acuerdos vinculantes juega un doble rol, por un lado limita los resultados del diálogo, pero por otro, lo favorece. Debido a que esta modalidad de encuentros, materializada en declaraciones políticas, carece de efectos vinculantes, participan más actores en el debate. Retomando la interdependencia positiva y negativa, referida en el capítulo uno, la participación que puede asumir un actor en un escenario como el que se presentó es que busque el bienestar personal o bien se renuncie a éste por el bienestar del grupo; y en este caso, los actores que se suman a esta modalidad, han manifestado una actitud

¹⁸³Josette Altmann y Francisco Rojas, *Multilateralismo e Integración en América Latina y el Caribe*, op. cit., p. 20.

reacia a asumir compromisos *de jure*, ya sea por cuestiones de ideología o por las desventajas económicas, como es el caso de Chile. Podría decirse que en estos foros se garantiza el diálogo y se apuesta a que la sustancia del encuentro pueda incidir en la definición de compromisos vinculantes, es decir, se apuesta a la voluntad política de los miembros.

Por otro lado, la rotación de la secretaría *Pro Tempore* permite equiparar a los miembros. Sin dejar de lado los elementos de tamaño, volatilidad y ubicación de un país, que se mezclan formulando y reformulando las relaciones en la región, este tipo de certezas institucionales permite generar las condiciones para el diálogo del que se hablaba.

Para abordar los *issues* focalizados, o temas coyunturales, se debe partir de un caso práctico. Una de las características menos estudiadas como limitante para la integración es la disparidad económica entre los países, ello podría ubicarse como un estimulante de la volatilidad y también de la diversidad de tónica, ya que “la dependencia de un país latinoamericano de otro en la misma región conlleva más oportunidades para fomentar el resentimiento popular en contra de sus vecinos.”¹⁸⁴

Ahora bien, abordar el tema de las asimetrías, como una de las aristas de la problemática económica, no debería desviar la atención de los temas medulares, ya que estos *issues* focalizados en muchas ocasiones son resultado de un largo proceso histórico que retoma los conflictos regionales no superados.¹⁸⁵ En el caso chileno, la tensión con Bolivia para no suministrarle gas es el resultado de las rencillas históricas por el diferendo limítrofe que se ha analizado, que a su vez se erige como un tema barrera para concretar el resto de la cooperación bilateral y, en el seno de estas Cumbres, la cooperación multilateral.

Aunque suele definirse una agenda para estos encuentros, muchas ocasiones se incluye un abanico de temas a propuesta de los mandatarios, haciendo estos foros multitemáticos, o en su defecto, se eliminan los temas propuestos para concentrarse en un asunto de emergencia. Lo anterior, nuevamente incide de

¹⁸⁴ David R. Mares, *op. cit.*, p. 8.

¹⁸⁵ Un ejemplo de ello es la crisis de Bolivia en 2008, donde la UNASUR participó activamente para apoyar el gobierno de Evo Morales. En este caso la crisis separatista que vivió el país es resultado de las desigualdades entre las comunidades indígenas y la élite en el poder. Sin embargo, el apoyo regional fue para enfrentar un problema de carácter nacional y no confrontacional entre dos países de la región.

manera negativa en el seguimiento de los acuerdos, pero logra extrapolar la agenda de las Cumbres a la de las Organizaciones Intergubernamentales.

De los aspectos positivos, el elemento central será la creación de un clima de confianza. Si se parte del análisis de nuestra región como la más desconfiada del mundo, la Diplomacia de Cumbres permite el acercamiento de los países que mantienen tensiones para conocerse mejor y trabajar sobre los temas barrera. Este aspecto va de la mano con el multilateralismo cooperativo, sobre todo en el apartado de consensos, ya que permite establecer diagnósticos compartidos sobre una determinada situación sin que esto implique adoptar una visión única, debe recordarse que el modelo de flexibilidad institucional carece de mecanismos de aplicación vinculante.

El fortalecimiento de la cooperación en distintos niveles: internacional, regional y bilateral, podría ayudar a coordinar, aterrizar y redinamizar los distintos esquemas de integración existentes, fijando metas y prioridades a corto, mediano y largo plazo. Es decir, la voluntad política puede mutar a compromisos *de jure* bajo un modelo de planeación estratégica que le dé continuidad a los esfuerzos integracionistas que se han gestado desde hace 50 años. Esta aseveración también rescata uno de los elementos de análisis de Frei Ruiz Tagle cuando nos habla de la integración como diagnóstico: la falta y búsqueda a perpetuidad de un proyecto común.

En este apartado se encuentra una oportunidad para canalizar el *momentum* político y focalizarlo, que necesariamente debe valerse de acciones que logren trascender el encuentro, por ello la importancia de trasladar los acuerdos o mandatos a los esquemas de integración que cuentan con un aparato institucional capacitado para darles seguimiento, por ejemplo la CAN o el propio Mercosur. Asimismo, debe aprovecharse el impacto mediático para que en un efecto de *spill over*, la sociedad latinoamericana conozca de los beneficios de la cooperación regional, fomentando los hábitos integrativos de los que se hablaba en su momento con el neofuncionalismo.

En la última de las categorías, los aspectos deficitarios de las Cumbres, habría que comenzar con el eje rector de la situación actual del fenómeno: el exceso de iniciativas con tendencia a la dispersión. Esto se relaciona con lo que Frei Ruiz-Tagle denominaba: muchas ideas y proyectos de integración, pero grandes fracasos

históricos en su consecución. Lo anterior, ha desencadenado la descoordinación entre los distintos esquemas existentes, y “la falta de concreción de las iniciativas genera pérdida de energía y voluntad política. Con ello la fuerza de las dinámicas integradoras se frustra, lo que redundará en una mayor pérdida de energía y voluntad de carácter más general que terminan por hacerlos perder credibilidad y se erosiona su legitimidad.”¹⁸⁶

No puede dejarse de lado la primacía del paradigma estatocéntrico, sin embargo, debe recordarse que la construcción de una arquitectura flexible promueve la participación de nuevos actores en el debate. Por lo tanto, desde el ámbito nacional, la consideración de las variables: ejecutivo, legislativo, y sociedad se asumirían como interdependientes y, con esta fórmula, las Cumbres podrían constituirse en espacios de diálogo más incluyentes, gozarían de mayor legitimidad y podrían monitorearse de manera más efectiva los acuerdos, ya que se conectarían las necesidades domésticas con las regionales.

Además de los aspectos positivos que catalogan Altmman y Rojas, se añadirá que, resulta apremiante que los países asuman la existencia de redes de interdependencia tanto positiva como negativa entre ellos, para dinamizar las potencialidades que conllevan los beneficios de la integración. Esta reflexión podría llevar a actores como Chile a asumir el carácter vinculante de que se requiere para enfrentar los retos regionales de manera conjunta.

Finalmente, no han existido elementos constantes y rectores en estos foros y la reconfiguración del mapa de las fuerzas políticas de la región ha incidido en ello. Retomando el exceso de iniciativas y la tendencia a la dispersión, así como el bajo grado de coordinación entre ellas, debe decirse que las continuas reuniones, y en buena medida la ausencia de resultados concretos con efectos tangibles sobre el bienestar de los ciudadanos, ha producido un fenómeno paralelo conocido como “fatiga de cumbres”, expresado en la tendencia de efectuar estos encuentros en forma más espaciada y con agendas apegadas a las necesidades del desarrollo. Atender esta demanda constituye uno de los retos fundamentales de la arquitectura institucional latinoamericana actual.

En este sentido, se ha decidido incluir un pequeño apartado sobre la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños, iniciativa mexicana que ha

¹⁸⁶ Francisco Rojas y Josette Altmman, *op. cit.*, p. 24.

buscado contrarrestar muchos de los vicios heredados de la Diplomacia de Cumbres.

4.2 La Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC)

Para abordar la nueva racionalidad de la institucionalidad latinoamericana debe decirse que ésta, en su evolución, ha adolecido de espacios propios con vocación auténticamente regional, permitiendo la proliferación de organismos y mecanismos de membresía parcial y alcance subregional, lo que ha derivado en una multiplicidad de foros cuyas membresías se yuxtaponen y cuyas agendas se traslapan. Ello ha ocasionado la duplicación de esfuerzos y el desperdicio de recursos.

En este marco, se decidió abordar de manera ilustrativa la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC), que surge como un proceso paradigmático de vocación regional promovido por México, a diferencia de la orientación subregional que se le ha dado a este análisis, lo anterior servirá para contextualizar el rumbo, a nivel macro, que están tomando los esquemas de integración, consolidándose como un nuevo referente en la materia.

En la XX Cumbre del Grupo de Río,¹⁸⁷ celebrada el 7 de marzo de 2008, en Santo Domingo, República Dominicana, el Presidente de México, Felipe Calderón Hinojosa, llamó a construir, a partir del Grupo de Río “una verdadera asamblea de pueblos latinoamericanos... (como) base de una verdadera Latinoamérica unida”, convocatoria a la que se sumaron varios mandatarios. En ese marco, México recibió la Secretaría *Pro Tempore* por dos años y se comprometió a continuar con el proceso de fortalecimiento del mecanismo y la consecución de sus objetivos.

Ese mismo año, a convocatoria del gobierno de Brasil, se celebró en Salvador, Bahía, el 16 y 17 de diciembre, la Cumbre de América Latina y el Caribe sobre Integración y Desarrollo (CALC), donde se reunieron los 33 Jefes de Estado y de Gobierno de América Latina y el Caribe para dar impulso a la integración regional. En la CALC se aprobó la Declaración de Salvador, Bahía, que en su

¹⁸⁷ Mecanismo de Consulta y Concertación Política, creado el 31 de diciembre de 1986, mediante la Declaración de Río de Janeiro. Sus miembros son: Argentina, Belice, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Guyana, Haití, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Surinam, Uruguay y Venezuela.

primera parte refrenda el compromiso con los procesos de integración y destaca la necesidad de articulación y convergencia entre ellos. Asimismo, aboga por un desarrollo regional integrado, y por la construcción de un orden internacional justo y equitativo.¹⁸⁸

La Declaración, anclada en los principios de flexibilidad y de participación voluntaria, que se encuentran en la interdependencia compleja, circunscribe 12 rubros prioritarios en su parte operativa:

- Regionales y subregionales de integración;
- Crisis financiera internacional;
- Energía;
- Infraestructura física;
- Desarrollo social, erradicación del hambre y la pobreza;
- Seguridad alimentaria y nutricional;
- Desarrollo sustentable;
- Desastres naturales;
- Promoción de los derechos humanos y combate al racismo;
- Circulación de personas, y migraciones;
- Cooperación sur-sur, y
- Proyección internacional de América Latina y el Caribe.¹⁸⁹

En dicho encuentro también se llevaron a cabo reuniones Cumbre de Mercosur, UNASUR y del Grupo de Río. México propuso que la CALC abordara la convergencia de los procesos subregionales de integración que, de hecho, constituía uno de sus objetivos de su programa de trabajo como Secretaría *Pro Tempore* de Grupo de Río y ofreció realizar la siguiente Cumbre de la CALC junto con la Cumbre del Grupo de Río, en febrero de 2010.

En marzo de 2009, México presentó al Grupo de Río un documento de reflexión para la conformación de la instancia regional latinoamericana y caribeña,

¹⁸⁸ Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile, *Acervo Histórico Grío-CALC: Declaración de Salvador, Bahía* [en línea] Chile, 2012, Dirección URL: http://www.minrel.gob.cl/prontus_minrel/site/artic/20120116/asocfile/20120116120227/declaracion_salvador_bahia___17_12_2008.pdf [consulta: 4 de enero de 2012]

¹⁸⁹ *Idem.*

que tenía como premisas fundamentales: que la nueva entidad no generara burocracias, que definiera una agenda propia, que no duplicara esfuerzos, y que no se concibiera como un mecanismo excluyente de otros foros. De esta manera, se sugería que la CALC heredara del Grupo de Río su patrimonio histórico y su praxis diplomática. Ello le brindaría la capacidad de contribuir a los esfuerzos de articulación, cooperación e intercambio de experiencias entre los distintos mecanismos de integración. Asimismo, se mencionaba la importancia de propiciar la convergencia de la agenda de la CALC con la de la nueva entidad regional.¹⁹⁰ Esto fue por demás significativo, ya que en el año 2010 muchos países conmemorarían el bicentenario de su independencia y consideraban que era momento de rescatar las grandes ideas de unidad de Simón Bolívar.

En la Reunión Ministerial de la CALC, celebrada en Montego Bay, Jamaica, el 6 de noviembre de 2009, los ministros adoptaron el Plan de Acción de Montego Bay, que contenía diversas directrices para ordenar y establecer prioridades en la implementación de los compromisos asumidos en la Declaración de Salvador, Bahía. El documento se compuso de nueve capítulos: cooperación entre los mecanismos regionales y subregionales de integración; crisis financiera internacional y energía; infraestructura, desarrollo social y erradicación del hambre y de la pobreza; seguridad alimentaria y nutricional; desarrollo sostenible; desastres naturales y cambio climático. De igual manera, se precisan medidas para fortalecer la cooperación regional en áreas de interés común, con base en los principios de flexibilidad y participación voluntaria, como ya lo habíamos indicado.¹⁹¹

Cabe destacar que el mandato sobre la promoción de la cooperación entre mecanismos regionales y subregionales de integración, se dividió en cuatro grandes apartados: económico-comercial; productivo; social e institucional, y cultural. Sobre este mismo punto, en la Declaración de Salvador, Bahía, se dio como *mandato* intensificar el diálogo, la interacción y propiciar sinergias; como *objetivo* se estableció profundizar la integración y dinamizar el desarrollo; como *medidas* para lograrlo se precisó que se requería identificar y articular proyectos comunes

¹⁹⁰ Fuente: Documentos oficiales de la Dirección General de Organismos y Mecanismos Regionales Americanos de la Secretaría de Relaciones Exteriores.

¹⁹¹ Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile, *Acervo Histórico Grío-CALC: Plan de Acción de Montego Bay* [en línea] Chile, 2012, Dirección URL: http://www.minrel.gob.cl/prontus_minrel/site/artic/20120116/asocfile/20120116121302/plan_accion_montego_bay_6_11_2009.pdf [consulta: 4 de enero de 2012]

complementarios, diálogos sustantivos entre las secretarías de los mecanismos y priorizar temas; y, finalmente, se estableció como *mandato coadyuvante* encomendar estudios específicos sectoriales con costo/beneficio y perspectivas de mediano y largo plazo.

El 22 y 23 de febrero de 2010, México concluyó su ejercicio bienal como Secretaría *Pro Tempore* de Grupo de Río con la celebración de la Cumbre de la Unidad de América Latina y el Caribe que, conforme a los acuerdos de Salvador, Bahía, consistió en la celebración conjunta de la XXI Cumbre del Grupo de Río y la Segunda Cumbre América Latina y el Caribe sobre Integración y Desarrollo (CALC). La Cumbre se celebró en Cancún y se adoptaron la Declaración de la Cumbre de la Unidad de América Latina y el Caribe, y la Declaración de Cancún. Ello fue posible gracias a que México contó con el mandato simultáneo de ambos mecanismos, circunstancia que no se reprodujo al término de la Reunión, ya que Chile ostentó la Secretaría *Pro Tempore* del Grupo de Río¹⁹² y Venezuela mantuvo el mandato para organizar la III CALC.

La Cumbre de la Unidad marcó el inicio de una nueva etapa en la vida institucional de la región, al constituir la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños como el espacio que reuniría a todos los Estados de esta porción geográfica, que a su vez buscaría proyectar, a nivel global, la identidad regional preservando el patrimonio del Grupo de Río y de la CALC. Para trabajar en la institucionalidad de esta nueva entidad regional, se constituyó un Foro Unificado Grupo de Río – CALC establecido en la Declaración de la Cumbre de la Unidad.

La III CALC se realizó en Caracas, Venezuela el 2 y 3 de diciembre de 2011,¹⁹³ ahí los mandatarios adoptaron las decisiones para poner en marcha la CELAC, con la adopción del Estatuto de Procedimientos y una cláusula democrática. La importancia de la CELAC reside en que se recoge el acervo y la tradición del Grupo de Río, unificándolos con la visión de la CALC, para conformar un espacio político que le permita a la región actuar con mayor eficacia en los organismos y foros multilaterales, avanzando en los objetivos de la integración regional. Como sucesora del Grupo de Río, la Comunidad de Estados se constituye en el nuevo

¹⁹² Razón por la cual hemos citado en las referencias los documentos de la CELAC de la página del Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile. El país que ostenta la Secretaría *Pro Tempore* se encarga de la publicación de los documentos.

¹⁹³ Debido a la enfermedad del Presidente Hugo Chávez, la Cumbre tuvo que reprogramarse para esta fecha.

interlocutor regional, que en teoría, no pretende sustituir a otros organismos hemisféricos o subregionales, ni excluir la participación de sus miembros en otros foros.

En este escenario, la CELAC busca ordenar, amparada en un mandato presidencial, el establecimiento de prioridades, la asignación de responsabilidades y tareas en los diferentes temas, del universo de organismos y mecanismos de diversa naturaleza que existen en la región. El camino por el que ha optado ha sido el diálogo, la interacción y la promoción de sinergias entre ellos, buscando la articulación y complementariedad de acciones y proyectos.

El Estatuto de Procedimientos enfatiza la vocación de concertación y convergencia, así como la decisión de construir un espacio común para profundizar la integración regional, a partir del acervo histórico del que hemos hablado. Asimismo, define los órganos, atribuciones y funcionamiento de la Comunidad de Estados, sobre la base de una estructura dinámica y flexible. Sus órganos son:

- Cumbre de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno;
- Reunión de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores;
- Reunión de Coordinadores Nacionales;
- Reuniones especializadas;¹⁹⁴
- Presidencia *Pro Tempore*, y
- *Troika*.¹⁹⁵

Las decisiones son por consenso, tienen carácter de acuerdos políticos, y constituyen mandatos. Sin embargo, se trabaja en una propuesta de incluir excepciones al consenso, tomando en consideración el juego político de los diversos bloques subregionales para vetar alguna iniciativa, introduciendo un candado de mayoría calificada.

Se recoge una práctica instituida por el Grupo de Río, el “Dispositivo de 12 horas”, mediante el cual se consulta a los miembros sobre un tema de coyuntura para generar pronunciamientos. Asimismo, esta entidad asume la interlocución de la región en la Cumbre América Latina-Unión Europea, el diálogo ministerial

¹⁹⁴ Herencia de los segmentos de la CALC.

¹⁹⁵ Alianza de 3 actores: el que ostenta la Secretaría *Pro Tempore*, el que la ostentó y el que la ostentará.

institucionalizado con la Unión Europea, los diálogos del Grupo de Río con países y grupos, así como cualquier supuesto futuro.

Por otro lado, la Declaración de la Cumbre de la Unidad se erige como una “cláusula democrática” que compromete a los gobiernos latinoamericanos y caribeños a rechazar y actuar decididamente ante cualquier amenaza al orden constitucional interno y al Estado de Derecho de cualquiera de los países miembros.¹⁹⁶

Ahora bien, se decidió incluir este proceso en curso para ejemplificar las opciones de integración a nivel regional frente a un *impasse* a nivel subregional. Es decir, el esquema constituido con la totalidad de los países latinoamericanos, representa una oportunidad para incidir de manera más certera en las decisiones globales, ya que su carácter regional lo dota de mayor peso. Sin embargo, los esquemas subregionales fungen como parte de esta maquinaria, por lo que existe un proceso de negociación al interior de ellos que incide en el consenso. Es precisamente ahí donde estriba una condicionante, porque a menor membresía, mayor peso en la toma de decisiones, por lo que es en estos esquemas donde debe evitarse un proceso de interdependencia negativa.

Lo anterior se presenta en el seno de los organismos que se citaron como el Mercosur o la CAN, cuando algún diferendo, sobre todo en el ámbito comercial, se erige como tema barrera a pesar de la existencia de un ente de solución de controversias. No obstante, la CELAC es un ejemplo de fusión entre dos **mecanismos regionales**, y en los ejemplos que se citaron se trata de dos **organismos subregionales** que cuentan tanto con un acervo burocrático como institucional.

Uno de los grandes retos a los que se enfrenta la CELAC, debido a su reciente institucionalización, es fomentar la comunicación y la interacción frecuente entre los mecanismos que engloba, alimentándose de su experiencia en la armonización y en el impulso de acciones coordinadas entre los diversos esquemas subregionales de América Latina y el Caribe. La larga e intensa experiencia del Grupo de Río en materia de concertación política y construcción de confianza entre

¹⁹⁶ Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile, *Acervo Histórico Grío-CALC: Declaración de la Cumbre de la Unidad* [en línea] Chile, 2012, Dirección URL: http://www.minrel.gob.cl/prontus_minrel/site/artic/20120116/asocfile/20120116121621/declaracion_cumbre_unidad_23_02_2010.pdf [consulta: 4 de enero de 2012]

los gobiernos latinoamericanos será esencial para el diseño y ejecución de soluciones regionales a retos comunes. Sin embargo, no puede decirse lo mismo de la CALC, que en realidad es un proceso prematuro que fue absorbido por Grupo de Río, ya que éste último no contaba con reuniones especializadas que trabajaran en favor de la integración sectorial. Podríamos decir que Grupo de Río era más bien un mecanismo de reacción política, y no de planificación.

Uno de los grandes problemas en los que cayó la CELAC, en su concepción, es que se priorizó la idea de la integración sin definir el esquema en el que operaría, quizás por esta razón tuvieron que pasar tres años para que se estableciera el Estatuto de Procedimientos. Como se ha mencionado, América Latina se ha caracterizado por la búsqueda a perpetuidad de un proyecto común, y la diversidad de ideas y proyectos de integración, pero grandes fracasos históricos en su consecución por la falta de planificación. No obstante, lo que sí habría que rescatar de la CALC es la interlocución técnica que comenzó a emprender con organismos como el Mercosur y la CAN, así como con la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana (IRRSA).

De esta manera, la CELAC tiene como retos: impulsar la integración regional para el desarrollo; promover la concertación política; impulsar la agenda latinoamericana y caribeña; posicionar a la región en temas globales; fomentar los procesos de diálogo con otros actores; promover la coordinación entre procesos subregionales, y desarrollar nuevos esquemas de cooperación.

Chile ha optado por sumarse a esta iniciativa por su flexibilidad y para perfeccionar su proyecto de inserción, ya que con la articulación política regional se ha permitido llenar un nicho que no le ha dado la diplomacia comercial. Actualmente, al ostentar la *Secretaría Pro Tempore*, juega un papel primordial en la construcción de este esquema de integración, sin embargo, debido a que éste es muy reciente no queda más que esperar las posibilidades que Chile podrá proyectar en su arquitectura y funcionalidad.

El rol que cumplen los organismos y mecanismos subregionales de integración es complementario al proyecto de la CELAC, no obstante, su dinámica interna juega un doble rol: como limitante y como facilitador de la integración. Debe recordarse que la modalidad no vinculante de la Comunidad, no necesariamente obedece a los procesos de la CAN o el Mercosur, aunque en el caso de la UNASUR

sí comparte esta vocación. Los esquemas subregionales constituyen un foro de preservación identitaria a partir de las condiciones geográficas, culturales y de inserción, por lo tanto es necesario promover su preservación, fortalecimiento, efectiva vinculación e intercambio de experiencias y buenas prácticas.

Finalmente, si la apuesta de la CELAC se concreta en la praxis, América Latina y el Caribe contarán con un nuevo interlocutor para transmitir sus y puntos de vista para incidir en las decisiones globales sobre los grandes temas de la agenda internacional.

4.3 La infraestructura, el factor energético y el incremento en el gasto militar.

A lo largo de este trabajo de investigación, se han rescatado algunos elementos centrales en el debate para la integración del espacio sudamericano, estos son: la falta de infraestructura y la localización de fuentes energéticas. Dichos elementos se han erguido como detonantes de los diversos procesos de negociación subregional, y como se adelantaba en el apartado de la CELAC, existe un proceso de negociación al interior de ellos que muchas veces incide en el consenso a nivel regional.

La historia de la conformación de los distintos esquemas de integración subregionales se ha volcado en algún momento de su historia a la necesidad de generar infraestructura o bien, procurar la seguridad energética; sin embargo, en un esfuerzo prospectivo, se añadirá el incremento del gasto militar como un factor de la desconfianza, que podría tipificarse como un nuevo tema barrera, o bien, como un conflicto latente que los diversos esquemas de integración tendrán que discutir para evitar futuras crisis en Sudamérica.

4.3.1 Infraestructura

Ya se decía en el capítulo dos, que la interconexión ferroviaria y carretera de Europa después de la Segunda Guerra Mundial permitió la integración mediante la

interacción individual de los pueblos. Ahora bien, a diferencia de Europa, la geografía Sudamericana, y particularmente del Cono Sur, se circunscribe a una variedad climática, hidrográfica y orográfica que dificulta dicha interconexión.¹⁹⁷ Debe recordarse que el Cono Sur se define por diversos obstáculos geográficos como: la cordillera de los Andes, el Chaco, la Pampa, el desierto de Atacama, y la Patagonia.

Asimismo, en el capítulo tres se habló de uno de los grandes logros de la Comunidad Sudamericana de Naciones (CSN)¹⁹⁸, ahora UNASUR, que fue la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional de América del Sur (IIRSA). Esto quiere decir que antes de consolidar a la UNASUR se partió de la necesidad de vertebrar a esta parte del continente por la vía institucional, con el objetivo de configurar ejes de integración y desarrollo para el futuro espacio económico ampliado. Lo anterior representó un cambio de paradigma en los procesos de integración sudamericanos, ya que la promoción de la integración física se asumió como coadyuvante de los esfuerzos políticos, por su función de cohesión territorial, económica y social.

Ahora bien, la infraestructura física cubre áreas como: carreteras, aeropuertos, puertos, ferrocarriles, comunicaciones, energía, vivienda, servicios de salud etc., y es un agente de inversiones tanto para las zonas en donde se construye como para aquellas que se conectan, ya que “mediante la infraestructura las tierras adquieren valor y posibilidades de utilizarse a favor del desarrollo humano.”¹⁹⁹

La IIRSA es un foro de diálogo entre las autoridades responsables de la infraestructura de transporte, energía y comunicaciones, que promueve el desarrollo bajo una visión regional, procurando la integración física de los países de América del Sur. Esta iniciativa parte de una estrategia geoeconómica de planificación territorial con alcance multinacional, multisectorial y multidisciplinario, que busca la reducción de las asimetrías entre los países participantes.

¹⁹⁷ Revisar el apartado 2.1.1 Factores geográficos de la inserción externa.

¹⁹⁸ Aunque esta iniciativa data de la Cumbre de los Presidentes de América del Sur, convocada por Brasil en el año 2000.

¹⁹⁹ Secretaría Permanente del SELA, *Infraestructura física para la integración en América Latina y el Caribe* [en línea], Venezuela, Secretaría Permanente del SELA, 2011, Dirección URL: http://www.sela.org/attach/258/EDOCS_/SRed/2011/06/T023600004771-0-Infraestructura_fisica_para_la_integracion_del_ALC.pdf [consulta: 5 de marzo de 2012]

Sus diez ejes de integración son:

- Andino;
- Andino del sur;
- Capricornio;
- Hidrovía Paraguay-Paraná;
- Amazonas;
- Escudo guayanés;
- Sur;
- Interoceánico Central;
- Mercosur-Chile, y
- Perú-Brasil- Bolivia.²⁰⁰

Para delimitar los ejes se llevaron a cabo valoraciones sociales y políticas, así como criterios técnicos de cobertura geográfica, y se detectaron flujos comerciales intrarregionales, flujos potenciales etc. Debe decirse que Chile está contemplado en 6 de los 10 ejes (Andino del sur, Capricornio, Hidrovía Paraguay-Paraná, Del Sur, Interoceánico Central, y Mercosur-Chile), lo que representa el valor de su ubicación, sobre todo por su salida al Pacífico en una porción tan extensa.

La iniciativa se rige bajo los principios del regionalismo abierto, es decir, busca reducir las barreras al comercio, la integración y el desarrollo; la sostenibilidad económica, social, ambiental y político-institucional; aumentar el valor agregado a la producción; promover las tecnologías de la información; avanzar en la convergencia normativa, así como en la coordinación público-privada.²⁰¹ Lo anterior coincide con la política comercial chilena, ya que ayuda a resarcir sus obstáculos geográficos naturales.

Uno de los casos más ilustrativos de los beneficios de la IIRSA es el de Brasil. Ya se había analizado en el apartado del Mercosur que este país ha vinculado su política exterior con el reordenamiento del espacio sudamericano, y que el impulso que le ha dado a la interconexión física de la región concurre con su preocupación

²⁰⁰ Véase, IIRSA, *Ejes de integración y desarrollo* [en línea] IIRSA, 2012, Dirección URL: en <http://www.iirsa.org/EjesIntegracion.asp?CodIdioma=ESP>) [consulta:1 de marzo de 2012]

²⁰¹ Véase, IIRSA, *¿Qué es IIRSA?* [en línea] IIRSA, 2012, Dirección URL: http://www.iirsa.org/CD_IIRSA/Index.html [consulta:1 de marzo de 2012]

por administrar su vasta extensión territorial. Esto lo ha hecho desde una concepción de seguridad fronteriza y desarrollo, íntimamente ligada con su inserción comercial intra y extraregional. Por ejemplo, la consolidación de los corredores bioceánicos (del eje Interoceánico Central) disminuiría los costos de transporte de las exportaciones brasileñas a los mercados asiáticos, ya que cruzar Sudamérica del Atlántico al Pacífico evitaría el desvío de mercancía por el Canal de Panamá.

En este sentido, la infraestructura terrestre es un elemento indispensable para la redistribución del ingreso, ya que permite insertar zonas atrasadas, aun al interior de un mismo país, a la dinámica comercial, porque su conexión posibilita la generación de nodos de desarrollo. La mayoría de los proyectos del IIRSA se circunscriben al ámbito nacional; esto no es más que el reflejo de que la población en Sudamérica se ha concentrado en las periferias y el centro del continente se encuentra casi en despoblado y poco interconectado. Por lo tanto, la apuesta es generar conexión interna para proyectar la conexión regional.

Siguiendo esta lógica, el Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe (SELA) realizó un estudio sobre el impacto de la falta de infraestructura física en los costos del transporte para la región, arrojando los siguientes resultados:

- La cobertura de la red vial es de 156 Km. por cada 1.000 Km² de superficie, frente al promedio mundial de 241 Km.
- Tan solo el 16% de las carreteras está pavimentado, mientras que el promedio mundial es de un 57%.
- Las condiciones de mantenimiento de las carreteras, en general, son considerablemente inferiores a las del resto del mundo.
- Tan solo el 0.2% del volumen comercial intrarregional de Sudamérica se realiza por tren, en tanto que el 40% es por tierra.
- Las demoras en aduana de las mercancías generan un aumento del costo de transporte entre 4% y 12%.
- La distancia geográfica y el estado de las vías generan un sobre costo del transporte entre el 8% y el 19%.
- Los pasos de frontera presentan limitaciones administrativas, especialmente en áreas como el procesamiento de documentos, el intercambio y manejo de la información y en la integración de los mecanismos de control.

- El transporte marítimo enfrenta problemas de congestión, inversiones inadecuadas e ineficiencias en regulaciones de servicios marítimos y portuarios.
- Así mismo, se debería facilitar su conectividad con la infraestructura vial y desarrollarse el cabotaje regional.
- El transporte aéreo se caracteriza como no competitivo, y
- Faltan reglamentación y fomento del transporte multimodal.²⁰²

Todo lo anterior refleja la necesidad de acompañar un proceso de integración con posibilidades físicas de comercialización para lograr costos competitivos, así como una mejor inserción intra y extraregional. Aunque este trabajo se avoca a la vertiente política de la integración, se ha demostrado el énfasis económico en los procesos con mayor grado de institucionalización como la CAN y el Mercosur, sin embargo, la UNASUR, que se erige como un proceso político de origen no vinculante y aún en construcción, deja abierta la posibilidad de incorporar estos dos organismos con acento económico; y la forma en que plantea resolver la ecuación es mediante la promoción de procesos sectoriales que privilegian la visión de desarrollo y de la cohesión social.

En la UNASUR, los proyectos de infraestructura se abordan en el Consejo de Ministros de Infraestructura y Planeamiento (COSIPLAN), y en el caso de Chile, como se mencionó en el capítulo dos, además del Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones, el de Energía y el de Obras Públicas, existe la Dirección Nacional de Fronteras y Límites del Estado (DIFROL),²⁰³ dependiente del Ministerio de Relaciones Exteriores, cuya función es administrar la dinámica fronteriza y asesorar la delimitación de las fronteras en pugna. Esta Dirección se encarga de la coordinación técnica con las dependencias estatales que también se involucran en el proceso, así como la relación bilateral con los países vecinos: Argentina, Bolivia y Perú con quien tiene comités de frontera. Entre sus funciones se encuentran: la generación de políticas de integración física, vecinal y regional, el funcionamiento de los servicios de control en asuntos de integración física, la apertura y cierre de

²⁰² Secretaría Permanente del SELA, "Infraestructura física para la integración en América Latina y el Caribe", *op. cit.*

²⁰³ Véase Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile, *DIFROL* [en línea] Chile, 2012, Dirección URL: http://www.difrol.cl/index.php?option=com_content&task=category§iOnid=2&id=37&Itemid=22 [consulta:2 de marzo de 2012]

pasos, el desarrollo de vías de interconexión transfronterizas, los corredores bioceánicos, los recursos hídricos compartidos etc.

Ahora bien, regresando al marco regional, uno de los objetivos de la UNASUR es dar continuidad a los trabajos del IIRSA, incluyéndola como un foro técnico. La IIRSA cuenta con 6 procesos sectoriales de integración: tecnologías de la información y las comunicaciones; sistemas operativos de transporte aéreo; facilitación de pasos de frontera; sistemas operativos de transporte marítimo; integración energética; sistemas operativos de transporte multimodal, e instrumentos de financiamiento. Asimismo, la COSIPLAN cuenta con una agenda de proyectos prioritarios para la integración, coincidente con la lista que presentamos del SELA.

Una de las grandes diferencias entre el COSIPLAN y la IIRSA es que mientras el primero se presenta como un foro político, el segundo funge como un ente articulador. Sin embargo, la IIRSA no cuenta con un presupuesto propio sino que se vale del apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), la Corporación Andina de Fomento (CAF) y el Fondo Financiero para el Desarrollo de la Cuenca de la Plata (FONPLATA) y es a los países miembros a los que les toca negociar los préstamos.

Hoy por hoy el IIRSA cuenta con más de 514 proyectos de infraestructura, su utilidad como foro técnico ha permitido generar proyectos que buscan materializar la visión política de la interconexión a largo plazo. Finalmente el IIRSA no es más que una visión estratégica de la integración física que busca construir las vías de acceso para promover el intercambio comercial, abriendo nuevos mercados sobre la base de los tratados de libre comercio existentes.

Como lo se ha dicho, la infraestructura juega un rol protagónico en la integración económica y social del espacio sudamericano, y el énfasis en la vinculación infraestructura-desarrollo ha sido primordial para cambiar el paradigma en los procesos de integración regionales. Una de las mayores apuestas será el binomio técnico-político para compatibilizar marcos normativos que promuevan el comercio intrarregional, materializar proyectos de alto impacto, y proyectar geopolíticamente a la región.

Chile ha apostado por esto, ya que la infraestructura física favorece la generación de cadenas productivas e integración en zonas fronterizas, lo que

refuerza la idea de conectividad en un país cuya geografía ha incidido enormemente en sus formas de inserción.

Por supuesto que existen detractores del proceso institucional y transfronterizo emprendido. Ya se dijo que el corazón de Sudamérica se encuentra poco poblado y la mayoría de las comunidades que ahí habitan lo han hecho con un gran respeto a la naturaleza y el medio que los rodea. El caso de Bolivia es por demás significativo, el proyecto del corredor bioceánico que pasaría por su territorio para desembocar en el norte chileno (Antofagasta-Iquique) implica la alteración del medio natural. Asimismo, el cruce por ríos caudalosos como el Mamoré, en el amazonas boliviano,²⁰⁴ necesariamente implicaría la generación de hidroeléctricas que, sin un proyecto sustentable y con la construcción de lagos artificiales, podría incrementar los casos de malaria. En este punto también podrían rescatarse los elementos de reivindicación nacional, ya que de construirse hidroeléctricas que excedan la oferta energética para la demanda boliviana, podría presentarse una disyuntiva de vender a consumidores naturales como Brasil, por condicionantes nacionalistas, tal como en el caso de Chile. Esto último da pie al segundo tema que es el factor energético como limitante para la integración.

4.3.2 El factor energético

El tema energético también se relaciona con la generación de infraestructura. Sin embargo, se decidió abordarlo de manera particular porque ha jugado un rol protagónico en la integración regional. Basta con rescatar la conformación de la UNASUR, cuyo Tratado Constitutivo data de la Cumbre Energética Suramericana, celebrada en el año 2007 en Isla Margarita, Venezuela.

En un clima de tendiente desconfianza, alimentada por la lucha de los recursos naturales, Sudamérica ha buscado garantizar su seguridad energética a través de la cooperación institucionalizada. Primero que nada, deben rescatarse los preceptos generales de la Declaración de Isla Margarita, cuyo objetivo inicial era acelerar la vinculación de las iniciativas de desarrollo, integración y abastecimiento energético, y de donde derivó el Consejo Energético de la región.

²⁰⁴ Existe una disputa por la Isla Suárez (Bolivia) o ilha de Guajará-mirim (Brasil).

La Declaración de Margarita hace hincapié en que la integración energética debe promover el desarrollo social y económico, y erradicar la pobreza. Obedeciendo a esta preocupación, se planteó la necesidad de fortalecer la relación entre los países sobre la base del uso sostenible de sus recursos y potencialidades energéticas, aprovechando las complementariedades económicas para disminuir las asimetrías y avanzar hacia la unidad sudamericana. La universalización del acceso a la energía se reitera como derecho ciudadano, lo que les permite a los países consumidores insertarse en un esquema de cooperación, y sustentar el acceso a fuentes de energía como interés nacional.

Asimismo, rescata los principios rectores de la integración energética regional de la Declaración de la Primera Reunión de Ministros de Energía de la Comunidad Suramericana de Naciones, del 26 de septiembre de 2005, en Caracas, Venezuela, y de la Declaración Presidencial sobre Integración Energética Suramericana, suscrita el 9 de diciembre de 2006 en Cochabamba, Bolivia. Dichos documentos ya hablaban de la complementariedad de los países en el uso equilibrado de los recursos para el desarrollo de sus pueblos y el mejor acceso en términos de disponibilidad y de costo.

Haciendo un paralelismo con el caso Sudamericano, se tiene que uno de los antecedentes de la Unión Europea fue la Comunidad del Acero y el Carbón, por lo que puede decirse que el factor energético juega rol central en los procesos de integración, ya sea en su vertiente política o económica. Por ejemplo, en el caso del Mercosur, la inclusión de Venezuela no representa más que el interés por contar con un proveedor de petróleo y la apuesta por la consolidación del anillo energético. Retomando el caso europeo es necesario subrayar que:

La energía ha sido el pilar básico en la construcción de la Unión Europea, ya que ha sido la primera en ignorar las fronteras. El sistema eléctrico interconectado ha sido importante no sólo en el ámbito del desarrollo económico europeo, sino que ha consolidado entre ellas un espíritu de cooperación y de compartir responsabilidades de indudable repercusión en lo social y en lo político.²⁰⁵

²⁰⁵ Solís de Ovando y Larraín en Antonio Elizalde Hevia y Mario González Gutiérrez, “¿Autosuficiencia o ‘autismo’ energético? La tensión entre integración regional y sustentabilidad.”, *Revista Polis*, , Vol. 7 N° 21, Santiago de Chile, Universidad Bolivariana de Chile, 2008, p. 44.

Se dice que la mayoría de los países de la región cuentan con autonomía energética. Sin embargo, Chile representa un caso especial. Durante las negociaciones para consolidar la UNASUR, aún en el marco de la Comunidad Suramericana de Naciones, éste manifestó su interés por emprender un proceso de integración energética. La selectividad de recursos naturales, aunado a la falta de infraestructura regional y los problemas vecinales, lo impulsaban a generar marcos jurídicos que le dieran certeza en los intercambios comerciales.

El tema energético se constituye como una limitante para la sustentabilidad del modelo económico chileno, ya que el crecimiento de su economía está basado, principalmente, en la exportación de recursos naturales que necesariamente requieren energía barata para seguir siendo competitivos en el mercado internacional. Aunado a esto, el incremento sostenido del consumo humano supera el crecimiento económico del país, según reporta el Programa Chile Sustentable.²⁰⁶ Parte del panorama chileno se debe a los cimientos del modelo neoliberal, debido a que:

[...] la actual matriz energética de Chile es una de las tantas herencias de la dictadura, ya que la privatización y transnacionalización del sector energético en el país (especialmente en el ámbito de la electricidad) ha favorecido la instalación de un régimen de mercado energético, que al basarse exclusivamente en los criterios de la oferta y la demanda, privilegia la venta de energía como mercancía, por encima de la satisfacción de las reales necesidades energéticas en la población, causando que las tarifas energéticas se alejen de la capacidad de pago de amplios sectores.²⁰⁷

La Declaración de Margarita acepta que el proceso de integración energética involucra tanto al Estado, como a la sociedad y las empresas del sector, por lo que al desglosar el concepto de seguridad energética deben sumarse actores al debate, tal como lo hace la interdependencia compleja. Esto se trae a colación porque Chile, al estar limitado en recursos energéticos y con un sector privatizado, forzosamente requiere sustentar el abastecimiento regional con acuerdos intergubernamentales.

²⁰⁶ Castillo, G., Maldonado P., *Programa Chile Sustentable: Situación de la energía en Chile: desafíos para la sustentabilidad* [en línea], Chile, Programa de Estudios e investigaciones en energía de la Universidad de Chile, 2004, Dirección URL: <http://www.prien.cl/publicaciones.htm>, [consulta: 10 de marzo de 2012]

²⁰⁷ Antonio Elizalde Hevia y Mario González Gutiérrez, “¿Autosuficiencia o ‘autismo’ energético? La tensión entre integración regional y sustentabilidad.”, *Revista Polis*, Vol. 7 N° 21, Santiago de Chile, Universidad Bolivariana de Chile, 2008. p. 44

En Chile las decisiones energéticas son tomadas principalmente por la Comisión Nacional de Energía.²⁰⁸ No obstante, existe un escenario adverso derivado de los conflictos limítrofes que se tipificaron en el capítulo dos. El sistema energético chileno depende en más de un 70% de combustibles fósiles, sobre todo de petróleo y gas natural.²⁰⁹ Y tanto Argentina como Bolivia cuentan con las dos reservas más importantes de gas natural a nivel regional.

Ya se había dicho que en su momento, Chile presentó un proyecto de Gasoducto Sudamericano, acompañado de un estudio de viabilidad técnica y financiera para consolidar el anillo energético sudamericano,²¹⁰ mismo que no ha podido concretarse por motivos políticos. Desde que Evo Morales asumió el poder, Bolivia ha utilizado el gas natural como un elemento de presión, condicionando su venta a la recuperación de su salida al Pacífico. Otro elemento que entra en juego es la dinámica interna argentina que vivió una crisis en el año 2006 por el desabasto, debido a la falta de inversión en el sector. Lo anterior produjo una disminución de las exportaciones a Chile, aún con la existencia de acuerdos comerciales, gasoductos entre ambos países y demás infraestructura necesaria; y debido a la falta de suministro interno, Argentina tuvo que importar gas boliviano, cuya venta también fue condicionada a no desviarse a territorio chileno.

Ahora bien, “Es importante tener en cuenta que la problemática principal del gas natural radica en su costo elevado de transporte. Es así como, para ciertas grandes distancias y particularmente donde el volumen no es el adecuado, se vuelve más un negocio de transporte que de gas natural.”²¹¹ Por lo tanto, la apuesta por la generación de infraestructura regional que disminuya los costos, y la certeza institucional de los acuerdos, se erigen como los componentes de la estrategia chilena para resarcir sus condicionantes geográficas.

Debido al panorama anterior, este país ha buscado nuevos proveedores de energéticos, como es el caso de Indonesia, aunque el costo de traslado aumenta exponencialmente. En marzo de 2012, en una visita de Estado de la Presidenta Cristina Fernández a Chile se firmaron diversos acuerdos de integración, y se

²⁰⁸ La dirección de este organismo está a cargo de un Consejo Directivo integrado por los Ministros de Minería, Economía, Hacienda, Defensa Nacional, de Desarrollo Social y el Secretario General de la Presidencia.

²⁰⁹ Véase Castillo. y Maldonado, *op. cit.*, Programa Chile Sustentable.

²¹⁰ Este constaría de una red de gasoductos e interconexiones.

²¹¹ Antonio Elizalde Hevia y Mario González Gutiérrez, *op. cit.*, p. 47.

destacó el interés de profundizar la conectividad energética. Sin embargo, de nada servirá contar con infraestructura de vanguardia si no se cuenta con la materia prima. En este sentido, la sustentabilidad energética se ha plasmado en los pronunciamientos políticos pero no en las acciones.

Únicamente Bolivia y Venezuela cuentan con excedentes energéticos significativos en la región. Brasil, por su parte, está apostando por el etanol. Para Sudamérica será esencial promover un proceso de expansión de infraestructura energética con una visión de sustentabilidad, acompañado de un debido proceso institucional en el marco de la UNASUR, así como políticas de buena vecindad y confianza mutua.

El objetivo primordial será generar la conectividad para que los recursos de los países productores lleguen a toda Sudamérica bajo los principios de acceso y cobertura, y como lo dice la Declaración de Margarita: coadyuven a la equidad y justicia social. Las alianzas empresariales y gubernamentales serán necesarias para lograrlo, pero no se deben imponer los intereses y criterios de mercado, perdiendo de vista el binomio energía y desarrollo.

Como ya se había mencionado en el apartado de la UNASUR, el Consejo de Energía y el Consejo de Defensa Suramericano, consolidan una pinza fundamental de los factores estratégicos de la región, por lo que se procederá a abordar este último como uno de los temas centrales en el debate actual para la integración del espacio sudamericano.

4.3.3 El incremento en el gasto militar.

Este apartado en especial fue incorporado como uno de los temas actuales de la integración debido al factor de la desconfianza imperante en el Cono Sur. En la nota introductoria se mencionó que el incremento en el gasto militar podría representar un tema barrera en el seno de los diversos esquemas de integración. Lo anterior, a pesar de la cooperación en materia de defensa que se abordará a continuación.

Si bien el marco teórico de este trabajo se vale de la interdependencia, es pertinente utilizar una dosis de realismo político para estudiar éste fenómeno de militarización, no sólo en Chile, sino en el resto de los países latinoamericanos.

Debe decirse que “La modernización de las fuerzas armadas latinoamericanas se estancó en los años ochenta y noventa por las crisis económica (sic) que azotó a la región y por la deslegitimación de los militares después de los horrores que trajeron los fallidos intentos por mantener dictaduras basadas en conceptos errados de seguridad nacional.”²¹² Sin embargo, el proceso de militarización que viven algunos ejércitos latinoamericanos, particularmente el chileno, demuestra que las acciones encaminadas a la seguridad nacional no han desaparecido como parte del paradigma realista.

Las fuerzas armadas latinoamericanas se están modernizando, ya que el crecimiento económico en la región parece estable y los gobiernos no se sienten tan amenazados por los militares. Sin embargo, en este escenario regional, que aún se caracteriza por la existencia de desconfianzas vecinales, el reequipamiento militar puede estimular las dudas y hasta la sospecha sobre las metas que estimulan tal proceso.²¹³

Antes de abordar el incremento en el gasto militar latinoamericano, se debe comenzar con el curso institucional que ha emprendido Chile para la construcción de certezas en materia de defensa, ya que en su proceso de reinserción post dictadura ha promovido el diálogo entre los ejércitos sudamericanos. Uno de los casos más ilustrativos es el esfuerzo conjunto emprendido con Brasil, en el año 2005, cuando el entonces Ministro de Defensa chileno, Jaime Ravinet, propuso a su contraparte brasileña trabajar en “un mecanismo que reuniera regularmente a los Ministros de Defensa a nivel sub regional, (ya que) hasta el momento no se había logrado establecer una institucionalidad multilateral en el ámbito de la defensa y la seguridad.”²¹⁴ Con un acervo político de cuatro declaraciones presidenciales: La Declaración de Ushuaia de 1998, que crea la Zona de Paz del Mercosur; el Compromiso de Lima: Carta Andina para la Paz, la Seguridad, Limitación y Control de los Gastos destinados a la Defensa Externa, de junio del 2002; la Declaración de Guayaquil sobre la Zona de Paz y Cooperación Sudamericana, suscrita durante la Segunda Reunión de Presidentes de América del Sur, el 26 de julio del 2002, y la

²¹² David R. Mares. *op cit.*, p. 6

²¹³ *Idem.*

²¹⁴ Consejo de Defensa Suramericano, *Las reuniones bilaterales Chile-Brasil* [en línea] Unión de Naciones Suramericanas, 2012, Dirección URL: http://www.unasurcds.org/index.php?option=com_content&view=article&id=113%3Alas-reuniones-bilaterales-chilebrasil&catid=38%3Aantecedentes&Itemid=186&lang=es, [consulta: 1 de marzo de 2012]

Declaración de San Francisco de Quito sobre Establecimiento de y Desarrollo de la Zona de Paz Andina, de julio de 2004, se había constituido un marco referencial sobre la postura sudamericana en materia de paz y defensa.

En agosto de 2005, se llevó a cabo la Conferencia de Comandantes en Jefe de los Ejércitos del Mercosur Ampliado (es decir, con la presencia de Bolivia y Chile como Estados Asociados). El objetivo de la reunión era “El desarrollo de medidas de cooperación e integración en defensa, tanto como el logro de mayores niveles de interoperatividad en acciones que van desde las operaciones de paz, al envío de fuerzas de apoyo en caso de desastres.”²¹⁵ La propuesta chilena de consolidar un diálogo con los Ministros de Defensa en el Cono Sur partía de la necesidad de adoptar posiciones concertadas para visibilizar a la región en temas de interés que excedieran la agenda económica y política. Asimismo, reunir a los Ministros de Defensa fue posible gracias a la conducción política y civil que había logrado Sudamérica, a partir de la experiencia heredada de las dictaduras militares.²¹⁶

Brasil, por su parte, había generado desde el año 2000 un estudio prospectivo de directrices políticas que, además de la promoción de los mecanismos de integración, contemplaba la necesidad de articular respuestas regionales a las amenazas a la seguridad.²¹⁷ De esta manera, aunado al esfuerzo con el gobierno de Chile en el seno del Mercosur en el año 2005, promovió la Primera Reunión de Ministros de Defensa de la entonces Comunidad Sudamericana de Naciones (CASA), celebrada en Bogotá, Colombia, en el año 2006, donde se discutió una nueva institucionalidad multilateral en materia de defensa.

No obstante, es a partir del año 2008, antes de la firma del Tratado Constitutivo de la UNASUR, que Brasil consolidó una estrategia para institucionalizar dicho diálogo. Entre las acciones que emprendió para promoverlo se encuentra una gira realizada a Washington donde se entrevistó con la Junta Interamericana de Defensa de la Organización de los Estados Americanos (OEA), así como con sendas autoridades del gobierno estadounidense para exponer el proyecto del Consejo Suramericano de Defensa, que se constituiría a partir de los principios de “no intervención, soberanía y territorialidad”. El giro que esta alianza militar daría al

²¹⁵ Consejo de Defensa Suramericano. *Las reuniones bilaterales Chile-Brasil, op. cit*

²¹⁶ Asimismo, este fue uno de los puntos de la agenda de la reunión de Ministros de Defensa de las Américas en Williamsburg, Estados Unidos, para cambiar el paradigma de seguridad nacional imperante en la Guerra Fría.

²¹⁷ Estudio realizado a través del Núcleo de Asuntos Estratégicos (NAE) de la Presidencia de Brasil.

paradigma de defensa regional es que no pretendía establecer unidades de combate, al estilo de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), sino construir la identidad suramericana en esta materia a través del diálogo y la coordinación.

El común denominador de estos acuerdos fue la idea de ejercitar un mecanismo de alerta temprana frente a las coyunturas críticas a nivel subregional. El esfuerzo no era nuevo, pero la persistencia validaba su necesidad. En mayor o menor medida se buscaba promover la cooperación en materia de defensa, teniendo en cuenta prácticas vigentes en el ámbito bilateral y multilateral entre los países de América del Sur, tales como: el intercambio entre Fuerzas Armadas de cada país; la realización de ejercicios militares conjuntos; la participación en operaciones de paz de la ONU, y otras medidas de fomento a la confianza, que son parte de la agenda hemisférica desde la realización de la Primera Conferencia de Fomento de las Medidas de Confianza Mutua y de Seguridad, en 1995, en Santiago de Chile.²¹⁸

Después de un periodo de reticencias y de aislamiento de los ejércitos sudamericanos, en parte debido al clima de la desconfianza promovido por la política de seguridad nacional de las dictaduras militares, la región le estaba dando vuelta a la página. De esta manera, el Consejo Suramericano de Defensa se constituyó en el año 2008 como una instancia de consulta, cooperación y coordinación, para intercambiar información; contribuir a la articulación de posiciones conjuntas de la región en foros multilaterales sobre defensa; fortalecer la adopción de medidas de fomento de la confianza; fomentar el intercambio en materia de formación y capacitación militar, cuyo objetivo central era consolidar:

Una zona libre, soberana y en paz, base para la estabilidad democrática y el desarrollo integral de nuestros pueblos. Como contribución a la paz mundial, fomentando una identidad suramericana en materia de defensa, que tome en cuenta las características subregionales y nacionales y que contribuya al fortalecimiento de la unidad de América Latina y el Caribe.²¹⁹

²¹⁸ Consejo de Defensa Suramericano, *Conferencia de Ministros de Defensa de la Comunidad Sudamericana de Naciones* [en línea] Unión de Naciones Suramericanas, 2012, Dirección URL: http://www.unasurcds.org/index.php?option=com_content&view=article&id=114%3Aconferencia-de-ministros-de-defensa-de-la-comunidad-sudamericana-denaciones&catid=38%3Aantecedentes&Itemid=186&lang=es [consulta: 1 de marzo de 2012]

²¹⁹ Consejo de Defensa Suramericano, *Quiénes somos* [En línea] Unión de Naciones Suramericanas, 2012, Dirección URL: http://www.unasurcds.org/index.php?option=com_content&view=category&layout=blog&id=61&Itemid=179&lang=es [consulta: 1 de marzo de 2012]

Ahora bien, ya que se abordó la institucionalidad generada en materia de defensa en la región, se procederá al análisis del incremento del gasto militar. De acuerdo con el Instituto Internacional de Estudios para la Paz de Estocolmo (SIPRI), el gasto militar mundial en el año 2010 fue de \$1.630 billones de dólares.²²⁰ A nivel regional, Sudamérica registró un incremento de 5.8%, seguida por África con 5.2%, Medio Oriente con 2.5% y Asia y Oceanía con 1.4%.²²¹

Este incremento en Sudamérica, que alcanzó los \$63.300 millones de dólares, se explica por el crecimiento económico de los años anteriores, ya que la región fue una de las menos afectadas por la crisis económica mundial de 2008. Sin embargo, dice Carina Solmirano, experta en América Latina del proyecto de Gasto Militar del SIPRI, que “El continuo incremento en Sudamérica es sorpresivo dada la falta de amenazas militares reales a la mayoría de los estados, y la existencia de necesidades sociales más urgentes.”²²²

Es necesario desglosar la información para analizar en función de qué los países han incrementado el gasto militar. Por ejemplo, Brasil aumentó su gasto militar en 9.3%, concentrando el 80% del incremento registrado en Sudamérica.²²³ Debe recordarse que este país promovió la institucionalización del diálogo entre los Ministros de Defensa, y una de las razones fue que dicho rubro se constituyó como prioridad nacional. Sin embargo, la ausencia de amenazas tradicionales a su seguridad llevan a pensar que el incremento obedece a una estrategia para demostrar su influencia y poderío a nivel regional, aunado a un proyecto de diversificación de política exterior mediante el cual ha consolidado acuerdos político-comerciales con países africanos o de Europa del este, que incluyen la transferencia de tecnología en materia de defensa.

Colombia, por su parte, registró un incremento del 7.2%, proyectando un crecimiento sostenido desde el 2001. A diferencia de Brasil, Colombia arrastra un conflicto interno con las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC), lo mismo que Perú con Sendero Luminoso. Las únicas excepciones al aumento del gasto militar fueron Venezuela, Bolivia y Uruguay.

²²⁰ *Anuario 2010 del SIPRI: armamento, desarme y seguridad internacional (resumen en español)*. Estocolmo, Suecia. Instituto de Estocolmo para investigación de la paz- FCPYS-UNAM, 2010.

²²¹ *Idem*.

²²² SIPRI, *Boletín de Prensa 2011* [en línea] SIPRI, 2011, Dirección URL: <http://www.sipri.org/media/pressreleases/2011/translations11/milexspa.pdf> [consulta: 2 de marzo de 2012]

²²³ *Anuario 2010 del SIPRI. op. cit.*

Venezuela representa un caso paradigmático, ya que registró una caída del 27%, configurándose como el mayor decrecimiento de la región. Cuando se asevera que este es un caso paradigmático es porque no se apetece creíble que uno de los países catalogados como conflictivos por la comunidad internacional manifieste una reducción de tal magnitud.²²⁴ El ejemplo anterior lo utilizan algunos analistas para sostener que el ciclo económico está directamente relacionado con el gasto militar en cada país, y Venezuela no es la excepción.

Por otro lado, Argentina ha registrado un incremento del 6.6%, debido a la subida de los salarios, jubilaciones y pensiones. Este punto es notable, ya que el muestreo del SIPRI no sólo incluye la adquisición de armamento convencional.

El caso chileno es muy particular. Para precisar, el SIPRI señala que en una década las fuerzas armadas chilenas incrementaron exponencialmente sus adquisiciones, por ejemplo, en 1999 destinaron 3 mil 623 millones de dólares, y para el 2009 la cantidad ascendía a 5 mil 683 millones de dólares; esto representa un aumento del 56% en 10 años. Por otro lado, de acuerdo al último informe elaborado por el Instituto Internacional de Estudios Estratégicos (IISS),²²⁵ en el año 2011, Chile se ubica como el tercer país latinoamericano que más ha gastado en Defensa, sólo superado por Brasil y Colombia.

Lo anterior puede explicarse debido a que las Fuerzas Armadas chilenas se financian con el 10% de las exportaciones de cobre de CODELCO, sustentado en la Ley Reservada del Cobre, establecida en la época de Pinochet. En el año 2011, el Presidente Piñera mandó al Congreso una iniciativa de Ley para abrogar este método de financiamiento, argumentando que no responde a las necesidades de defensa del país.²²⁶ Sin embargo, hasta que esta Ley no sea aprobada, los resultados de los indicadores internacionales seguirán viciados, en el entendido de que la herencia de la dictadura dejó considerables espacios de interés en las filas del ejército, y con esta posibilidad de financiamiento no se ha aplicado el debido ejercicio de rendición de cuentas. Basta con recordar que el control civil sobre los militares fue un hecho concretado hasta 1998, debido a las ataduras jurídicas negociadas por Pinochet para dar pie a la transición democrática.

²²⁴ Revisar apartado 2.1 Chile frente al Cono Sur.

²²⁵ Véase *El balance militar 2011*. Instituto Internacional de Estudios Estratégicos (IISS), Reino Unido, 2011.

²²⁶ El porcentaje del PIB chileno al presupuesto militar oscila entre el 3 y 2.7% de acuerdo con el *CIA World Factbook*.

Ahora bien, el caso de Perú debe vincularse con la dinámica del conflicto limítrofe con Chile. El entonces presidente de Perú, Alan García (2006-2011), se pronunció en la Asamblea General de la ONU contra de la carrera armamentista que estaba impulsando Chile. Como parte de la cooperación bilateral, ambos países han trabajado en la homologación de los gastos de defensa. Perú ha insistido en realizar este ejercicio con este país porque la percepción de una potencial amenaza no la encuentra en otro frente. La homologación en los gastos de defensa representa una forma de generar confianza con un país del que se desconfía; asimismo, consiste en elaborar una metodología común de medición para que los resultados sean comparables.

El Consejo de Defensa Suramericano representa un foro idóneo para discutir los asuntos regionales en materia de defensa, ya que al amparo de la institucionalidad de la UNASUR busca generar certezas y construir confianza entre sus miembros. En la última reunión del Consejo, celebrada en mayo de 2012 en Colombia, se abordó el gasto de defensa de los países sudamericanos en un ejercicio inédito en la historia de la región. Partiendo de que este ejercicio se realiza anualmente en el marco de la OEA y de la ONU, y la información es de acceso público, este acontecimiento puede tener dos lecturas: la primera, que transparentar este rubro obedezca, más que a la buena voluntad de los países, a una forma de presentar su poderío y capacidad de respuesta frente a un posible conflicto; y la segunda, que los países busquen una relación de fuerzas más equilibradas a partir de la generación de confianza.

Independientemente de estos dos escenarios, el siguiente paso será avocarse al cumplimiento de la Declaración de Guayaquil que contempla la posibilidad de establecer límites al gasto de defensa. Asimismo, la apuesta por el registro suramericano en esta materia, así como las medidas de fomento a la confianza, serán vitales para construir un clima de seguridad.

En el caso de Chile, habría que esperar a que se aprobara la nueva ley de financiamiento a las Fuerzas Armadas para revisar si persiste el incremento en el gasto militar o qué tendencia se refleja. Esto será vital para las mejorar la relación con sus vecinos.

Finalmente, el Consejo de Defensa busca evitar situaciones desestabilizadoras y la eliminación de potenciales conflictos favorece la inversión

extranjera y a su vez incide favorablemente en la integración económica, por lo que trabajar en la generación de confianza en este ámbito será crucial para avanzar en la credibilidad de la UNASUR.

4.4 Diagnóstico general

Aunque parece evidente que la solución real a las duplicidades que hoy existen entre diversos organismos y mecanismos de integración sería la fusión de algunos; la ampliación de la membresía de otros y en casos extremos, la desaparición de alguno de ellos, la realidad es que el acervo institucional que nos han heredado es fundamental para visualizar la integración a futuro.

Los propósitos, la trayectoria y los logros de la CAN, el Mercosur o la UNASUR constituyen los pilares de la integración en el ámbito subregional, por lo que la articulación de un esquema de integración regional, como es el caso de la CELAC, debe partir de su preservación, fortalecimiento, efectiva vinculación e intercambio de experiencias y buenas prácticas.

Para determinar el curso de las acciones emprendidas por Sudamérica, que ha buscado conformar su propio paradigma de integración política a través de un esquema de decisiones no vinculantes, se presentó un análisis de cada organismo y mecanismo subregional que contempla al Cono Sur, para evaluar su funcionamiento e identificar sus fortalezas y debilidades. Sin embargo, para culminar este trabajo de análisis, se presentará una de las visiones sobre las debilidades históricas y estructurales de las modalidades de integración en la región, enfatizando, por supuesto, el caso chileno.

En un estudio realizado por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), titulado “Paradojas de la Integración en América Latina” se caracterizan los siguientes elementos.

1. Más democracia, con mayor desencanto.
2. Más crecimiento del comercio, con menos integración.
3. Más crecimiento económico, con más desigualdad.
4. Retórica integracionista, con acciones fragmentadoras.

5. Discurso cooperativo, con escalamiento de tensiones.
6. Diseños institucionales complejos, con debilidades estructurales.²²⁷

Ya se había hablado de la ola democratizadora en la región, más allá de la superación de las dictaduras militares a finales del siglo pasado, el año 2006 representó un momento histórico en el que las fuerzas políticas se disputaron, desde el interior de sus países, el futuro del espacio sudamericano. Aunque la presencia de una nueva fuerza política en América Latina ha permitido subir más temas a la agenda, a nivel interno existe una crisis de representatividad, que ha volcado a muchos de los países a su interior para resarcir el descontento social.

Para Chile la alternancia fue por demás significativa, ya que culminó con el periodo de la Concertación por la Democracia en el poder y dio pie al liderazgo de la Alianza, en la figura del Presidente Sebastián Piñera que representa el ala empresarial. Es interesante que, después de haber vivido la dictadura más paradigmática en la región por la ausencia de rotación de poder en una junta militar, los chilenos no se sientan aún satisfechos con el restablecimiento de la democracia. De acuerdo con el último sondeo de la encuestadora del Centro de Estudios de la Realidad Contemporánea de Chile (CERC), a finales del año 2011 el presidente Piñera registró el menor nivel de aprobación desde el retorno a la democracia con un 35 %.

Por otro lado, se ha generalizado erróneamente la idea de que la transición democrática chilena se dio con el Presidente Patricio Aylwin (1990-1994), sin embargo, es hasta la gestión de Ricardo Lagos (200-2006) que ésta se consolida a partir de una serie de reformas constitucionales que eliminan algunos resquicios de poder de la dictadura: por ejemplo, la figura de los senadores vitalicios y se retorna al ejecutivo el control sobre las fuerzas armadas. En este sentido, puede decirse que en Chile la democracia todavía es joven.

Sobre la segunda paradoja, es innegable que el crecimiento del comercio en la región gracias a la red de acuerdos intra y extrarregionales, sin embargo, en el marco de los organismos económicos como la CAN o el Mercosur aún existen barreras comerciales *de facto*. Por ejemplo, a pesar de que los países andinos han trabajado por alcanzar la unión aduanera mediante la CAN, los acuerdos en materia

²²⁷ Francisco Rojas y Josette Altmann, *Multilateralismo e Integración en América Latina y el Caribe*, op. cit., p. 26-29.

económica no han sido aplicados en su totalidad porque sus miembros han podido burlar el arancel externo común a través de la firma de tratados bilaterales, haciendo de CAN una unión aduanera imperfecta. En el seno del Mercosur existen desacuerdos en algunos sectores entre Argentina y Brasil, que los han llevado a privilegiar sus industrias nacionales, promoviendo el proteccionismo, lo que va en contra del espíritu de la unión aduanera.

Por su parte, la apuesta chilena ha sido por la bilateralidad y no la consecución del incremento comercial en bloque. Chile ha procurado el intercambio con economías complementarias, como en el caso de los países del Pacífico, y ha fungido como puente articulador de la región con mercados extrarregionales. Así que por lo que respecta a la integración económica, no se encuentra un panorama alentador.

Sobre la tercera paradoja, debe decirse que Sudamérica fue una de las regiones menos afectadas por la crisis de 2008 y hasta el año 2011 había registrado un crecimiento sostenido, sin embargo, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) prevé una desaceleración en la tasa de crecimiento de la región como resultado de la contracción de la demanda internacional. Uno de los temas pendientes de la región es el de las asimetrías, que si bien se han incorporado en la agenda de la CAN, del Mercosur y la de la UNASUR, la realidad es que éstas han sido políticas tardías. Basta con recordar que la dependencia de un país a otro incrementa las asimetrías y perpetúa el patrón de resentimiento.

Por otro lado, es necesario desmitificar “el modelo chileno” que bajo la lógica neoliberal ha adelgazado al Estado. Aunque ha reducido enormemente la pobreza, también ha detonado drásticamente los niveles de desigualdad. El sector de la población más favorecida ha sido el empresarial, que ha aprovechado la red de acuerdos bilaterales y multilaterales para incursionar en países con mercados internos mucho más grandes.

La retórica integracionista con acciones fragmentadoras, por lo menos en la parte económica, nuevamente remite al proceso de apertura unilateral que ha seguido Chile con diversos países y regiones, manteniendo un estatus de miembro asociado en el Mercosur y la CAN, mientras que en el discurso oficial plasma el compromiso con la integración; pero como se sabe ahora, ésta idea se refiere a la integración política de carácter no vinculante, exenta de condicionantes económicas.

Asimismo, los temas actuales de la integración que se abordaron, como el incremento del gasto en defensa y el factor energético, son una muestra de la permanencia de temas barrera en la agenda regional que si bien no condicionan el diálogo, sí condicionan las acciones conjuntas para avanzar en la integración *de facto*.

El discurso cooperativo con escalamiento de tensiones remite, en una de sus acepciones, a las tensiones limítrofes, ya que estos conflictos bilaterales se transpolan a los esquemas regionales para la intervención de terceros actores, con la finalidad de legitimar la demanda de los querellantes. Se mencionó, por ejemplo, el conflicto entre Colombia y Ecuador en el año 2008 cuando el Ejército colombiano entró sin autorización a territorio ecuatoriano para bombardear un campamento de las FARC; asimismo, también podría rescatarse la pugna en la Corte Internacional de Justicia, en la Haya, entre Chile y Perú por el límite marítimo, o la negativa boliviana de suministrar gas a Chile, condicionando su venta a la salida al Pacífico. Todo lo anterior, independientemente del consenso de los países de la región por dotar al espacio sudamericano de una nueva institucionalidad, consolidando la UNASUR.

Es cierto que hacen falta mecanismos de resolución de controversias, pero con instancias de carácter no vinculante sólo se puede apostar a la buena voluntad de los países. En este sentido, es necesario fomentar el multilateralismo cooperativo, ya que, recordemos, la cooperación es el paso mediante el cual se constituyeron todos los esquemas de integración.

Finalmente, la última paradoja sobre los diseños institucionales complejos con debilidades estructurales, remite al laberinto burocrático que simbolizan tanto la CAN como el Mercosur, y la dificultad que muchas veces representan para sus miembros insertarse en ellos, por lo que optan por acuerdos por la vía unilateral. Por otra parte, la multiplicidad de esquemas de integración, y la falta de coordinación entre ellos, es una preocupación que recogió la CELAC pero que en la *praxis* no llevó a cabo porque únicamente sumó dos mecanismos, como Grupo de Río y la CALC, que por sus características no cuentan con burocracia institucional.

Es cierto que la apuesta por perfeccionar un aparato institucional que permita una coordinación más efectiva en caso de emergencias, sigue su curso. No podría equipararse a la OEA con la UNASUR en términos de convocatoria para reunir en

menor tiempo posible a los tomadores de decisiones. Sin embargo, gracias al resultado del proceso de evolución ya descrito, Sudamérica cuenta en este momento con una arquitectura institucional especializada y diversificada.

La clave será construir “una identidad autoreconocida y más allá de los marcos nacionales; cuando converjan los intereses de largo plazo y los valores que reafirman un sentido de comunidad e identidad compartida. Los procesos integradores avanzarán cuando se diseñe y se concrete una visión estratégica y programática con metas recursos y plazos. Así también con una arquitectura institucional flexible para dar cuenta del conjunto de los procesos de asociación.”²²⁸ En esta nueva coyuntura en la que se ha privilegiado el acento en la cohesión social, Sudamérica tendría que apostar por una estrategia de integración avocada al desarrollo, el único elemento afín que cada país, de manera individual, considera necesario impulsar para mejorar el proceso su proceso de inserción tanto regional como global.

²²⁸Francisco Rojas y Josette Altmann, *Multilateralismo e Integración en América Latina y el Caribe*, op. cit. p. 21.

Conclusiones

Se comprobó que Chile es un actor diferenciado en América Latina, ya que ha proyectado un carácter de autosuficiencia en sus relaciones intrarregionales, situación que en este trabajo de investigación se denominó la *paradoja de la insularidad chilena*. Lo anterior se logró a partir de la recopilación de las condicionantes históricas y geográficas que han incidido en sus modalidades de inserción. Asimismo, se demostró que en los grandes cismas de la historia chilena, más que la reorganización interna *per se*, lo que se puede observar es el proceso de recomposición hacia afuera como parte del proceso de reconstrucción.

En materia de integración, esta condicionante insular chilena ha repercutido en la dinámica de sus interacciones con Sudamérica, particularmente con el Cono Sur, ya que ha fortalecido los vínculos con el exterior a través de una diplomacia activa, perpetuando el modelo económico de apertura y libre comercio. A partir de ello, Chile ha aprovechado las ventajas del modelo neoliberal en países con un mercado interno tan reducido como el suyo, ya que integrarse a esquemas de origen económico lo llevaría a enfrentarse a economías competidoras y no así aprovechar sus acuerdos bilaterales con economías complementarias.

Por lo tanto, los acuerdos vinculantes de carácter económico a nivel extrarregional (como los Tratados de Libre Comercio), se presentan como una de las razones por las que Chile es únicamente miembro asociado de los esquemas de integración de origen económico del Cono Sur, como la Comunidad Andina de Naciones (CAN) o el Mercado Común del Sur (Mercosur). Y aunque estos esquemas han transitado a formas más sofisticadas de cooperación, es decir, de un acento primigenio en el mercado se han vuelto multitemáticos, privilegiando el factor de la cohesión social, su origen constitutivo es económico por lo que existe un candado a la participación chilena.

Por lo anterior, esta investigación se avocó a la integración política, sin contemplar el modelo tradicional propuesto por Bela Balassa que parte de la integración económica: zona de libre comercio, unión aduanera, mercado común, unión económica, e integración económica total, porque resulta insuficiente para explicar el fenómeno en Sudamérica. En este caso se abordó la viabilidad de la integración política a partir de los procesos gestados en el Cono Sur con la participación chilena.

En un marco de tendiente desconfianza, Sudamérica ha procurado la integración política no vinculante apostando por la voluntad de los países para generar posiciones concertadas y capitalizar la cooperación en el seno de organismos como la Unión Suramericana de Naciones (UNASUR). Esta apuesta reciente obedece a las limitantes que tienen algunos países para adherirse como miembros plenos a esquemas de integración de origen económico, tal como el caso de Chile que cuenta con un proceso de apertura comercial que antecede al resto de los países latinoamericanos.

Se presentó un listado de temas que Sudamérica ha rescatado en las negociaciones emprendidas para caminar hacia su modalidad de integración: la infraestructura, el factor energético y las relaciones regionales en materia defensa. Dichos elementos se han erguido como detonantes de los diversos procesos de negociación subregional, incidiendo muchas veces en el consenso a nivel regional.

Se habló de uno de los grandes logros de la entonces Comunidad Sudamericana de Naciones (CSN), ahora UNASUR, que fue la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional de América del Sur (IIRSA); antes de consolidar el organismo se partió de la necesidad de vertebrar a esa parte del continente por la vía institucional, con el objetivo de configurar ejes de integración y desarrollo para el futuro espacio económico ampliado. Lo anterior representó un cambio de paradigma en los procesos de integración en la región, ya que la promoción de la integración física se asumió como coadyuvante de los esfuerzos políticos, por su función de cohesión territorial, económica y social.

La IIRSA parte de una estrategia geoeconómica de planificación territorial con alcance multinacional, multisectorial y multidisciplinario, que busca la reducción de las asimetrías entre los países participantes. La iniciativa se rige bajo los principios del regionalismo abierto, por lo que busca reducir las barreras al comercio, la integración y el desarrollo. Su apuesta por generar conexión interna es también una apuesta por proyectar la conexión regional, coincidente con la política comercial chilena, ya que ayuda a resarcir sus obstáculos geográficos naturales. En este sentido, Chile participa en seis de los diez ejes de integración.

Uno de las mayores apuestas de esta iniciativa será promover el binomio técnico-político para compatibilizar marcos normativos que promuevan el comercio intrarregional y materializar proyectos de alto impacto. Chile ha sido un fuerte impulsor, ya que la infraestructura física favorece la generación de cadenas

productivas e integración en zonas fronterizas, lo que refuerza la idea de conectividad en un país cuya geografía ha incidido enormemente en sus formas de inserción.

El factor energético jugó un rol protagónico en la conformación de la UNASUR, cuyo Tratado Constitutivo data de la Cumbre Energética Suramericana, celebrada en el año 2007 en Isla Margarita, Venezuela. En este clima de desconfianza, alimentado por la lucha de los recursos naturales, Sudamérica ha buscado garantizar su seguridad energética a través de la cooperación institucionalizada. Durante las negociaciones para consolidar la UNASUR, Chile manifestó su interés por emprender un proceso de integración energética. La selectividad de recursos naturales, aunado a la falta de infraestructura regional y los problemas vecinales, lo impulsaban a generar marcos jurídicos que le dieran certeza en los intercambios comerciales.

El tema energético se constituye como una limitante para la sustentabilidad del modelo económico chileno, ya que el crecimiento de su economía está basado, principalmente, en la exportación de recursos naturales que necesariamente requieren energía barata para seguir siendo competitivos en el mercado internacional. Aunado a esto, el incremento sostenido del consumo humano supera el crecimiento económico del país. Chile presentó un proyecto de Gasoducto Sudamericano, acompañado de un estudio de viabilidad técnica y financiera para consolidar el anillo energético sudamericano, que no ha podido concretarse por motivos políticos.

Para Sudamérica será esencial promover un proceso de expansión de infraestructura energética con una visión de sustentabilidad, acompañado de un debido proceso institucional en el marco de la UNASUR, así como políticas de buena vecindad y confianza mutua. El objetivo primordial será generar la conectividad para que los recursos de los países productores lleguen a toda la región bajo los principios de acceso y cobertura, y como lo dice la Declaración de Margarita: coadyuven a la equidad y justicia social. Las alianzas empresariales y gubernamentales serán necesarias para lograrlo, pero no se deben imponer los intereses y criterios de mercado, perdiendo de vista el binomio energía y desarrollo.

El incremento en el gasto militar fue incorporado como uno de los temas actuales de la integración en el ámbito de la defensa, sobre todo porque el proceso de militarización que viven algunos ejércitos latinoamericanos, particularmente el

chileno, demuestra que las acciones encaminadas a la seguridad nacional no han desaparecido como parte del paradigma realista. Chile ha emprendido un curso institucional para la construcción de certezas en materia de defensa, ya que en su proceso de reinserción post dictadura promovió el diálogo entre los ejércitos sudamericanos. La propuesta chilena de consolidar un diálogo con los Ministros de Defensa en el Cono Sur partió de la necesidad de adoptar posiciones concertadas para visibilizar a la región en temas de interés que excedieran la agenda económica y política.

De acuerdo con los últimos informes del Instituto Internacional de Estudios para la Paz de Estocolmo (SIPRI) y del Instituto Internacional de Estudios Estratégicos (IISS), Sudamérica es la región que más ha incrementado su gasto militar, lo que sorprende debido a la falta de amenazas reales (a excepción del caso colombiano). El SIPRI ubica a Chile como el tercer país latinoamericano que más ha gastado en defensa, lo puede explicarse debido a que sus Fuerzas Armadas se financian con el 10% de las exportaciones de cobre, sustentado en la Ley Reservada del Cobre, establecida en la época de Augusto Pinochet.

En el año 2011, el Presidente Sebastián Piñera mandó al Congreso una iniciativa de Ley para erogar este método de financiamiento, sin embargo, hasta que esta Ley no sea aprobada, los resultados de los indicadores internacionales seguirán viciados, en el entendido de que la herencia de la dictadura dejó considerables espacios de interés en las filas del ejército; basta con recordar que el control civil sobre los militares fue un hecho concretado hasta 1998, debido a las ataduras jurídicas negociadas por Pinochet para dar pie a la transición democrática.

Para abordar la nueva racionalidad de la institucionalidad latinoamericana se mencionó que ésta, en su evolución, ha adolecido de espacios propios con vocación auténticamente regional, permitiendo la proliferación de organismos y mecanismos de membresía parcial y alcance subregional, lo que ha derivado en una multiplicidad de foros cuyas membresías se yuxtaponen y cuyas agendas se traslapan. Ello ha ocasionado la duplicación de esfuerzos y el desperdicio de recursos.

En este sentido, se presentó el fenómeno de la Diplomacia de Cumbres, caracterizado, entre otras cosas, por la creación de un clima de confianza; la facilitación y el fortalecimiento del multilateralismo; el fortalecimiento de la cooperación; el símbolo del *momentum* de la cooperación y la capacidad para focalizarla; y el establecimiento de diagnósticos compartidos, y a su vez se

destacaron los aspectos deficitarios como el bajo grado de coordinación entre los diversos foros; la falta de un monitoreo efectivo de los compromisos; el énfasis en el corto plazo por su vínculo con las necesidades domésticas inmediatas, y el exceso de iniciativas y la tendencia a la dispersión.

Las continuas reuniones, y en buena medida la ausencia de resultados concretos con efectos tangibles sobre el bienestar de los ciudadanos, ha producido un fenómeno paralelo conocido como “fatiga de cumbres”, expresado en la tendencia de efectuar estos encuentros en forma más espaciada y con agendas apegadas a las necesidades del desarrollo. Atender esta demanda constituye uno de los retos fundamentales de la arquitectura institucional latinoamericana actual.

Sobre los mecanismos de integración subregionales, se señaló que la CAN cuenta con una ventaja en materia de acervo institucional por su temporalidad, y la importancia del Mercosur radica en la vinculación de las economías de sus miembros, lo que en un plano ideal debería generar conductas previsibles entre ellos y evitar medidas unilaterales; en este sentido es que se busca incidir coordinadamente en temas comerciales a nivel multilateral como en la Ronda de Doha de la Organización Mundial del Comercio (OMC)

A pesar de que los países andinos han trabajado por alcanzar la unión aduanera, los acuerdos en materia económica no han sido aplicados en su totalidad y por ello se considera a la CAN como una unión aduanera imperfecta. Dentro de su misión, la CAN se concibe como un eslabón de la integración suramericana y latinoamericana, pero con una apuesta intrarregional, por lo que Chile ha utilizado al organismo como un foro de cooperación en asuntos sociales, asumiéndose, al mismo nivel de la CAN, como interlocutor regional con la Unión Europea y la región del Asia Pacífico.

El Mercosur ha sufrido una serie de procesos internos que incluyen renovaciones y relanzamientos para superar los conflictos entre sus miembros y salir del *impasse*. La relación de Chile con el Mercosur parte de dos variables: la geopolítica y la geoeconómica. Chile privilegia su relación con este organismo a partir del espacio geopolítico porque físicamente forma parte de esa porción de espacio sudamericano pero, por otro lado, su espacio geoeconómico no se circunscribe al Cono Sur, sino a toda su red de tratados comerciales. Asimismo, desde la lógica geográfica y comercial, el Mercosur representa una salida al Atlántico.

Por lo que respecta a la UNASUR, la gran aportación sudamericana estriba en la generación de un modelo endógeno para insertarse extrarregionalmente, aglomerando distintas visiones y recogiendo, de origen, la reducción de las asimetrías. La UNASUR cuenta con la participación de Chile, Guyana y Surinam, que no tienen membresía plena en el resto de los esquemas, porque su apuesta es la consolidación de la unión política.

El proceso de la UNASUR es flexible y gradual, pero ambicioso, y tendrá que encontrar la forma de convergencia entre la CAN y el Mercosur, para conformar un único brazo comercial. Asimismo, el énfasis que se le ha dado al organismo ha sido el político-social, es decir, el acento está en la cohesión social. Con un marco institucional más flexible, sobre todo en su relación con los organismos económicos, Chile parece sentirse más cómodo y, por ende, participativo en el proceso. Ya decía Jean Monnet cuando se creó la Comunidad del Acero y el Carbón en Europa “Estamos uniendo personas, no formando coaliciones de Estados”.

En el plano regional se incluyó a la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) para ejemplificar las opciones de integración a ese nivel frente a un *impasse* a nivel subregional, ya que el esquema constituido con la totalidad de los países latinoamericanos representa una oportunidad para incidir de manera más certera en las decisiones globales, porque su carácter regional lo dota de mayor peso. Lo anterior se presenta en el seno del Mercosur o la CAN, cuando algún diferendo, sobre todo en el ámbito comercial, se erige como tema barrera a pesar de la existencia de un ente de solución de controversias. No obstante, la CELAC es un ejemplo de fusión entre dos mecanismos regionales, y en los ejemplos citados se trata de dos organismos subregionales que cuentan tanto con un acervo burocrático como institucional.

Uno de los grandes retos a los que se enfrenta la CELAC, debido a su reciente institucionalización, es fomentar la comunicación y la interacción frecuente entre los mecanismos que engloba, alimentándose de su experiencia en la armonización y en el impulso de acciones coordinadas entre los diversos esquemas subregionales de América Latina y el Caribe. La larga e intensa experiencia del Grupo de Río en materia de concertación política y construcción de confianza entre los gobiernos latinoamericanos será esencial para el diseño y ejecución de soluciones regionales a retos comunes. Chile ha optado por sumarse a esta iniciativa por su flexibilidad y para perfeccionar su proyecto de inserción, ya que con

la articulación política regional se ha permitido llenar un nicho que no le ha dado la diplomacia comercial. Actualmente, al ostentar la *Secretaría Pro Tempore*, juega un papel primordial en la construcción de este esquema de integración, sin embargo, debido a que éste es muy reciente no nos queda más que esperar las posibilidades que este país podrá proyectar en su arquitectura y funcionalidad.

El rol que cumplen los organismos y mecanismos subregionales de integración es complementario al proyecto de la CELAC, no obstante, su dinámica interna juega un doble rol: como limitante y como facilitador de la integración. Los esquemas subregionales constituyen un foro de preservación identitaria a partir de las condiciones geográficas, culturales y de inserción, por lo tanto es necesario promover su preservación, fortalecimiento, efectiva vinculación e intercambio de experiencias y buenas prácticas. Si la apuesta de la CELAC se concreta en la *praxis*, América Latina y el Caribe contarán con un nuevo interlocutor para transmitir sus puntos de vista e incidir en las decisiones globales sobre los grandes temas de la agenda internacional.

Uno de los grandes problemas de América Latina es que ésta se ha asumido históricamente como un ente irreductible, limitando los cuestionamientos sobre las formas que cada país ha desarrollado para insertarse en el mundo. Asimismo, se ha distinguido por los bajos índices de interacción y conocimiento entre los países que la conforman, ya que el sentido de la pertenencia se da de manera identitaria y no de vocación nacional, esto porque no se han puesto en marcha políticas públicas con proyección a largo plazo para profundizar la relación entre los pueblos.

En este sentido, a lo largo de este trabajo de investigación, se presentaron una serie paradojas sobre la integración para visualizar el status de los diferentes esquemas, los vicios que se han arrastrado históricamente y las posibilidades que presenta la integración para América Latina, estas son: más democracia, con mayor desencanto; más crecimiento del comercio, con menos integración; más crecimiento económico, con más desigualdad; retórica integracionista, con acciones fragmentadoras; discurso cooperativo, con escalamiento de tensiones, y diseños institucionales complejos, con debilidades estructurales. Para poder deconstruir dichas paradojas tuvo que analizarse el comportamiento de uno de los actores inmersos en la problemática, por ello se retomaron los elementos históricos, políticos y geográficos que dieron cariz a las formas de inserción chilena.

Asimismo, se presentaron dos aproximaciones al fenómeno de la integración, como concepto y como diagnóstico, de acuerdo con la distinción de Eduardo Frei Ruiz Tagle. Como concepto, América Latina utilizó por muchos años el bagaje teórico que acompañó la conformación de la Unión Europea (UE), así como las iniciativas de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), privilegiando visiones exógenas de desarrollo para insertarse en el mundo. Sin embargo, como quedó demostrado, después de décadas emprendiendo múltiples procesos de integración, la región ha caminado con pasos firmes hacia la construcción de sus propios paradigmas, rediseñando su arquitectura institucional en la materia.

Por lo que se refiere a la integración como diagnóstico, se realizó una radiografía para explorar el estado de la cuestión a partir de: la diversidad de tónica; los diferendos limítrofes; los elementos culturales e históricos convergentes; la problemática actual común; la geografía difícil; la falta y búsqueda a perpetuidad de un proyecto común y, finalmente, muchas ideas y proyectos de integración pero grandes fracasos históricos en su consecución. Todos estos elementos fueron recogidos a lo largo de los cuatro capítulos que conforman este trabajo para evidenciar la existencia de un proceso paralelo a la retórica integracionista, es decir, las acciones fragmentadoras en la dinámica de las interacciones entre los Estados.

En estricto sentido geográfico se subrayó que Chile se caracteriza por una diversidad climática en una extensa y angosta porción territorial; por ser uno de los pocos países tricontinentales; por tener la segunda frontera más grande del mundo (Argentina), y porque sus límites territoriales están conformados por diversos accidentes geográficos como la Cordillera de los Andes, los hielos perpetuos del sur, el Desierto del Atacama y el Pacífico en toda su franja occidental.

Chile fue una Capitanía General que inicialmente dependía del Virreinato de Perú. Los vacíos de poder para la Corona, debido a la extensión territorial, dotaron de mayor poder organizativo a las élites, lo que complicó el ejercicio de las instituciones coloniales por las condiciones de transporte y de las comunicaciones. Asimismo, a diferencia de muchos países latinoamericanos donde la Iglesia jugó un papel primordial en la conformación del Estado, su lejanía de los centros de poder dotó a estas mismas élites de cierto sentido autosuficiencia.

La historia chilena se distingue por cuatro grandes ciclos exportadores: agrícola, argentífero, salitrero y cuprífero. Los dos últimos ciclos son los más

importantes porque le dieron forma al sistema productivo, amén de que configuraron y reconfiguraron su acontecer político a nivel intrarregional y extrarregional. Además de las tensiones limítrofes heredadas por las guerras por estos recursos, el ciclo del salitre estimuló la vinculación directa entre diversos sectores económicos, permitiendo consolidar un espacio de proyección nacional, al ser una actividad extensiva. De igual forma, la importancia del ciclo del cobre radica en su vigencia, con la salvedad de que la economía chilena ya no tiene un esquema monoexportador.

Con el golpe de Estado de Pinochet al Presidente, Salvador Allende, en 1973, Chile tuvo que construir un modelo económico para subsanar su aislamiento político y geográfico. El mundo, en ese momento, había articulado una red de interrelaciones económicas que obedecían a una nueva fase globalizadora. Si bien el régimen militar fue condenado por muchas democracias, éste se pudo insertar en dicha dinámica a través de un proceso de apertura económica. En este periodo los militares no fueron los únicos que ocuparon cargos estratégicos en el gobierno; antes que en cualquier otro país de América Latina, los tecnócratas ya figuraban como ideólogos de un nuevo modelo desde el núcleo político del país.

En 1989, con el fin de la dictadura y el asenso de la Concertación de Partidos por la Democracia, la transición se daría en la *praxis* política y no en la económica. En esta línea se han fortalecido los vínculos con el exterior a través de una diplomacia activa, perpetuando el modelo económico de apertura y libre comercio.

Por otro lado, la existencia de conflictos limítrofes guarda un valor simbólico en el ideario colectivo y repercute en la cooperación intrarregional. La dinámica fronteriza representa un esquema de interdependencia a nivel micro y Chile guarda tres conflictos con sus vecinos: con Bolivia hay una disputa histórica por la salida al mar, con Perú hay un conflicto de límites marítimos que fue llevado a la Corte Internacional de Justicia en La Haya, y con Argentina hay un conflicto potencial por la demarcación de los hielos continentales en la parte más austral del continente. Dichos conflictos se erigen como temas barrera, ya que condicionan el avance de la agenda bilateral y por ende se transpolan a los organismos regionales y subregionales.

Se trata de un asunto de equilibrios, si se quiere ser parte de algún esquema de integración se buscará equipararse, en lo posible, con los otros miembros para superar las asimetrías existentes (políticas y económicas), así como los diferendos

heredados que favorecen el clima de desconfianza. Bolivia ha condicionado el suministro de gas a Chile al avance de la agenda de su salida al Pacífico, Perú ha reivindicado sus intereses marítimos en la zona de *la concordia*, ante las adversidades del cambio climático, y en esta misma línea, debido al potencial geoestratégico de los recursos hídricos del sur, podría presentarse un desencuentro con Argentina.

A través de la recapitulación teórica del funcionalismo, del neofuncionalismo, de la interdependencia y de la interdependencia compleja, se llegó a un concepto propositivo de Francisco Rojas y Jossette Altmann de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), el multilateralismo cooperativo, para ejemplificar la tarea que ha emprendido el sector académico de la región, que también ha promovido marcos institucionales más dinámicos y flexibles, que obedecen a la realidad y al imaginario latinoamericano sobre la integración.

Aunque parece evidente que la solución real a las duplicidades que hoy existen entre diversos organismos y mecanismos de integración sería la fusión de algunos; la ampliación de la membresía de otros y en casos extremos, la desaparición de alguno de ellos, la realidad es que el acervo institucional que nos han heredado es fundamental para visualizar la integración a futuro.

Los propósitos, la trayectoria y los logros de la CAN, el Mercosur o la UNASUR constituyen los pilares de la integración en el ámbito subregional, por lo que la articulación de un esquema de integración regional, como es el caso de la CELAC, debe partir de su preservación, fortalecimiento, efectiva vinculación e intercambio de experiencias y buenas prácticas.

Sudamérica ha buscado conformar su propio paradigma de integración política a través de un esquema de decisiones no vinculantes: hoy, gracias al resultado de esta evolución institucional, en este momento la región cuenta con una arquitectura especializada y diversificada. En esta nueva coyuntura en la que se ha privilegiado el acento en la cohesión social, la región tendría que apostar por una estrategia de integración avocada al desarrollo, el único elemento afín que, de manera individual, cada país considera necesario impulsar para mejorar su proceso de inserción tanto regional como global.

En Chile se especula la participación de Michelle Bachelet en la siguiente contienda electoral. Su reelección permitiría retomar esa vocación conciliatoria con el Cono Sur, sin dejar de lado las limitantes del modelo económico. A pesar de que

Sebastián Piñera ha tenido presente en su agenda internacional a América Latina, no ha logrado el acercamiento que promovió Bachelet, por ejemplo, con la agenda de los 13 puntos con Bolivia. Sin embargo, esta visión chilena de integración política, materializada en la UNASUR, no podrá comprobar su utilidad hasta que no se presente una crisis política en la región que requiera de acciones decididas de los gobiernos. En este sentido, deberá demostrarse que la voluntad política de los países miembros es suficiente para subsanar el cariz no vinculante del organismo.

La apuesta del análisis presentado, es por que los países asuman la existencia de redes de interdependencia tanto positiva como negativa entre ellos para dinamizar las potencialidades de los diversos esquemas y se pregunten si están dispuestos a pagar los costos de la no integración.

Este trabajo representa una de las piezas del complejo rompecabezas de la integración en América Latina. Con esto, se demostró que todos los elementos anteriores forman parte del imaginario chileno, ya que sólo a partir del análisis de sus limitantes se estará en posibilidad de construir sus posibilidades de integración.

Anexo

ACUERDOS COMERCIALES DE CHILE				
País o Grupo de Países	Región o Subregión	Tipo de Acuerdo	Fecha de Firma	Entrada en Vigencia
Venezuela		Acuerdo de Complementación Económica No.23	02 de abril de 1993	01 de julio 1993
Bolivia		Acuerdo de Complementación Económica No.22	06 de abril de 1993	30 de junio de 1993
Mercosur (4)		Acuerdo de Complementación Económica No.35	25 de junio de 1996	01 de octubre de 1996
Canadá		Tratado de Libre Comercio	05 de diciembre de 1996	05 de julio de 1997
México		Tratado de Libre Comercio	17 de abril de 1998	31 de julio de 1999
Costa Rica (TLC Chile-Centroamérica)		Protocolo Bilateral Tratado de Libre Comercio	18 de octubre de 1999	14 de febrero de 2002
El Salvador (TLC Chile-Centroamérica)		Protocolo Bilateral Tratado de Libre Comercio	30 de noviembre de 2000	01 de junio de 2002
Unión Europea (2)		Acuerdo de Asociación Económica	18 de noviembre de 2002	01 de febrero 2003
Estados Unidos		Tratado de Libre Comercio	06 de junio de 2003	01 de enero de 2004
Corea		Tratado de Libre Comercio	15 de febrero de 2003	01 de abril de 2004
EFTA (3)		Tratado de Libre Comercio	26 de junio de 2003	01 de diciembre de 2004
China		Tratado de Libre Comercio	18 de noviembre de 2005	01 de octubre de 2006
P-4 (1)		Acuerdo de Asociación Económica	18 de julio de 2005	08 de noviembre de 2006
India		Acuerdo de Alcance Parcial	08 de marzo de 2006	17 de agosto de 2007
Japón		Acuerdo de Asociación Económica	27 de marzo de 2007	03 de septiembre de 2007
Panamá		Tratado de Libre Comercio	27 de junio de 2006	07 de marzo de 2008
Cuba		Acuerdo de Alcance Parcial	20 de diciembre de 1999	27 de junio de 2008
Honduras (TLC Chile-Centroamérica)		Protocolo Bilateral Tratado de Libre Comercio	22 de noviembre de 2005	19 de julio de 2008
Perú		Acuerdo de Libre Comercio	22 de agosto de 2006	01 de marzo de 2009
Australia		Tratado de Libre Comercio	30 de julio de 2008	06 de marzo de 2009
Colombia		Acuerdo de Libre Comercio	27 de noviembre de 2006	08 de mayo de 2009
Ecuador		Acuerdo de Complementación Económica No.65	10 de marzo de 2008	25 de enero de 2010
Guatemala (TLC Chile-Centroamérica)		Protocolo Bilateral Tratado de Libre Comercio	07 de diciembre 2007	23 de marzo 2010
Turquía		Tratado de Libre Comercio	14 de julio de 2009	01 de marzo de 2011
ACUERDOS CONCLUIDOS				
Malasia		Tratado de Libre Comercio	15 de noviembre de 2010	En trámite administrativo
Nicaragua (TLC Chile-Centroamérica)		Protocolo Bilateral Tratado de Libre Comercio	15 de noviembre de 2010	En trámite administrativo
Vietnam		Tratado de Libre Comercio		Negociación Concluida
ACUERDOS EN NEGOCIACIÓN				
Tailandia		Tratado de Libre Comercio		
Trans-Pacific Partnership (TPP) (5)		Acuerdo de Libre Comercio		
China Inversiones		Capítulo Inversiones de TLC		
Profundización India		Acuerdo de Alcance Parcial		
<p>(1) Pacífico-4, integrado por Chile, Nueva Zelanda, Singapur y Brunei Darussalam</p> <p>(2) Los países miembros de la Unión Europea son: Alemania, Australia, Bélgica, Dinamarca, España, Finlandia, Francia, Grecia, Italia, Irlanda, Luxemburgo, Países Bajos, Portugal, Reino Unido, Suecia, Chipre, Eslovaquia, Eslovenia, Estonia, Hungría, Letonia, Lituania, Malta, Polonia, República Checa, Rumania, y Bulgaria.</p> <p>(3) La asociación Europea de Libre Comercio (EFTA), está integrada por: Islandia, Liechtenstein, Noruega y Suiza.</p> <p>(4) La negociación del Acuerdo Transpacífico (TPP), está compuesta por los siguientes países: Australia, Brunei, Chile, Estados Unidos, Malasia, Nueva Zelanda, Perú, Singapur y Vietnam.</p>				

Fuentes bibliográficas:

- Altmann B, Josette y Aravena Rojas, Francisco (ed.) *Las paradojas de la integración en América Latina, España, Siglo XXI*, FLACSO, Fundación Carolina, 2008, 374 pp.
- *Anuario 2010 del SIPRI: armamento, desarme y seguridad internacional (resumen en español)*. Estocolmo, Suecia. Instituto de Estocolmo para investigación de la paz- FCPYS-UNAM, 2010, 28 pp.
- Balassa, Bela, *Teoría de la integración económica*, México, Unión Tipográfica Editorial, 1980, 332 pp.
- Borgel, R. “La Laguna del Desierto y su Proyección Geográfica en los problemas de Límites con Argentina”. *Revista de Geografía Norte Grande* n° 18, Santiago de Chile, Pontificia Universidad Católica de Chile. 1991, pp. 19- 26.
- Borja Tamayo, Arturo (comp) *Interdependencia, cooperación y globalismo. Ensayos escogidos de Robert O. Keohane*. México, Colección de estudios internacionales del CIDE, 2005, 502 pp.
- Briseño Ruíz, José, “Del ALCA, el nuevo regionalismo y las estrategias de los países latinoamericanos” en María Cristina Rosas (coordinadora) *Qué las “Rondas” no son buenas... la OMC y la Ronda de Doha: ¿proteccionismo vs desarrollo?*, México, UNAM, SELA, 2003, pp. 201-236.
- Cram, Laura. *Olvidamos recordar: hacia un sentimiento de Europeísmo*. México. COLMEX- Foro Internacional- VOLUMEN XLII - NÚMERO 2., abril a junio de 2002, 13 pp.
- Del arrenal, Celestino. *Introducción a las Relaciones Internacionales*, Madrid, España, Ed. Tecnos, 1994, 484 pp.
- Documentos oficiales de la Dirección General de Organismos y Mecanismos Regionales Americanos de la Secretaría de Relaciones Exteriores.

- Elizalde Hevia, Antonio y González Gutiérrez, Mario. “¿Autosuficiencia o ‘autismo’ energético? La tensión entre integración regional y sustentabilidad.”, *Revista Polis*, Vol. 7 N° 21, Santiago de Chile, Universidad Bolivariana de Chile, 2008. Pp 37-62.
- Fazio Vengoa, Hugo. *La globalización en Chile: entre el Estado y la sociedad de mercado*. Universidad de Colombia. Bogotá, Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales (IEPRI), 2004, 233 pp.
- Frei Ruiz-Tagle, Eduardo. *Nuevos Escenarios y nuevos temas de la integración* Costa Rica Cuadernos de Integración en América Latina, FLACSO, Fundación Carolina, 2006, pp. 1-17.
- Fuentes, Claudio. “Fronteras calientes” en *Foreign Affairs* en español, Vol. 8, N° 3, 2008, pp. 12-21.
- Guerra Borges, Alfredo, *La integración económica de América Latina y el Caribe*, México, IIEc-UNAM, siglo XXI Editores, 1992, 253 pp.
- Informe sectorial de pesca y acuicultura del Ministerio de economía de Chile 2011.
- Lagos, Marta y Zovatto, Daniel. “Mitos y realidades de la integración latinoamericana. Perspectiva de la ciudadanía” en *Foreign Affairs* en español, octubre diciembre, Vol 7, N° 4, 2007, pp. 11-20.
- Mares, David. R. “Los temas tradicionales y la agenda latinoamericana” en *Foreign Affairs* en español, Vol. 8, N° 3, 2008. pp 2-11
- Patricio Leiva Lavalle (ed.) *Los Caminos para la Integración de América Latina*, Santiago de Chile, Universidad Miguel de Cervantes, Instituto Latinoamericano de Relaciones Internacionales, 2008, 354 pp.
- Reporte de Bitácoras de Pesca del Instituto del Mar del Perú.

- Revista de la Integración, *La construcción de la integración suramericana*. Secretaría General de la Comunidad Andina de Naciones, N° 2, Lima, Perú, julio de 2008, 152 pp.
- Revista *Diplomacia* n° 118. Santiago de Chile, Enero-Marzo 2009, 132 pp.
- Rojas, Francisco y Altmann Jossette. *Multilateralismo e Integración en América Latina y el Caribe*, Costa Rica, Cuadernos de Integración en América Latina, FLACSO, Fundación Carolina, 2006, 41 pp.
- Salas- Porras, Alejandra y Uscanga, Carlos (Coordinadores) *Desarrollo Regional. Estrategias y Oportunidades*. México D.F, FCPYS-UNAM- GUERNIKA, 2008, 292 pp.
- Vergara, Pilar. *Auge y caída del neoliberalismo en Chile*, Santiago de Chile, FLACSO, 1985, 375 pp.
- Vieria Posada, Edgar. *La formación de espacios regionales en la integración de América Latina*. Colombia, Pontificia Universidad Javeriana de Bogotá. Convenio Andrés Bello. 2008, 534 pp.

Fuentes electrónicas:

- Agencia de Cooperación Internacional de Chile, *XVIII Reunión del Mecanismo de Consultas Políticas Bolivia y Chile* [en línea] Chile, 2008, Dirección URL: <http://www.agci.cl/que-es-agci/apuntes-destacados/noticias/xviii-reunion-del-mecanismo-de-consultas-politicas-bolivia-y-chile/> [CONSULTA: 3 de junio de 2011]
- Arataza, Francisco “Piñera por reactivación de Campos de Hielo Sur: ‘Estamos trabajando con argumentos’” [en línea], Chile, *Diario La Tercera*, 18 de mayo de 2010. Dirección URL: http://latercera.com/contenido/1674_260593_9.shtml [consulta: 13 de agosto de 2011]

- Armada Boliviana, Distritos y áreas navales [en línea], Bolivia, 2009, Dirección URL: <http://www.armada.mil.bo/> [consulta: 4 de mayo de 2009]
- Atlas mapas, Cono Sur [en línea] Dirección URL: <http://www.atlasmapas.com/cono-sur.html> [consulta: 5 de febrero de 2010]
- Cánovas, Pedro, *Planteamiento de la integración. Evolución de la Integración Latinoamericana* [en línea], Madrid, III Simposio Grupo de Estudios Jean Monet. Universidad Carlos III de Madrid Dirección URL: <http://www.ucm.es/BUCM/cee/cjm/0201/0203.pdf> [consulta: 10 de abril de 2010]
- Castillo, G., Maldonado P., *Programa Chile Sustentable: Situación de la energía en Chile: desafíos para la sustentabilidad* [en línea], Chile, Programa de Estudios e investigaciones en energía de la Universidad de Chile, 2004, Dirección URL: <http://www.prien.cl/publicaciones.htm>, [consulta: 10 de marzo de 2012)
- CODELCO, *Codelco genera excedentes por más de 3.900 millones de dólares para Chile* [en línea] Chile, Codelco, 13 de septiembre de 2011. Dirección URL: http://www.codelco.cl/codelco-genera-excedentes-por-mas-de-3-900-millones-de-dolares-para-chile/_prontus_codelco/2011-09-13/111119.html [consulta: 29 de febrero de 2012]
- DIRECON, APEC [en línea], Chile Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile, 2007, Dirección URL: http://www.direcon.cl/index.php?accion=apec_05 [consulta: 17 de Noviembre de 2007]
- Durán Sepúlveda, Roberto, *El Decreto presidencial de Chile, en Chile y Perú: límite marítimo* [en línea], Chile, Límite Marítimo, 2008, Dirección URL: <http://www.limitemaritimo.cl/doclimite.pdf> [consulta: 20 de junio de 2011]
- Embajada de Chile en Argentina, *Relaciones bilaterales* [en línea], Argentina, 2010 Dirección URL: <http://chileabroad.gov.cl/argentina/relacion-bilateral/relaciones-bilaterales/> [consulta: 13 de agosto de 2011]

- Gobierno de Bolivia, *El libro Azul: el problema Marítimo Boliviano* [en línea], Argentina, Embajada de Bolivia en Argentina, 2004, Dirección URL: http://www.embajadadebolivia.com.ar/libro_azul_esp.pdf, [consulta: 30 de octubre de 2009]
- Gobierno de Bolivia, *Sin mar... hace 127 años* [en línea], Bolivia, 2004, Dirección URL: en: http://www.bolivia.com/Especiales/2004/dia_del_mar/05.Nota.asp [consulta: el 30 de octubre de 2009]
- Instituto de Ciencias de la Educación, *Grupo de Interés en Aprendizaje Cooperativo* [en línea], España Instituto de ciencias de la Educación, 2007, Dirección URL: http://giac.upc.es/PAG/GIAC_CAS/giac_como_es_interdependencia.htm [consulta: 26 de marzo de 2009]
- Johnson, David et. al., *El Aprendizaje Cooperativo regresa a la Universidad: ¿qué evidencia existe de que funciona?* [en línea], Estados Unidos, Universidad de Delaware, 2007, Dirección URL: <http://www.udel.edu/inst/jan2004/final-files/CoopLearning-espanol.doc> [consulta: 26 de marzo de 2009]
- Editorial del Diario La Razón “1987, Bolivia insiste: o un corredor o un enclave” [en línea], Bolivia, *Diario La Razón*, 23 de marzo de 2011. Dirección URL: http://www2.la-razon.com/version_temp.php?ArticleId=1359&EditionId=2737&idp=10&ids=243 [Consulta:[23 de abril de 2011]
- Ministerio de Defensa Nacional de Paraguay, *Funciones* [en línea], Paraguay, 2005, Dirección URL: <http://www.mdn.gov.py/funciones.htm> [consulta: 4 de mayo de 2009]
- Niebieskikwiat, Natasha, *Hielos Continentales: reclamo de Chile por los mapas argentinos* [en línea], Argentina, *Diario el Clarín*, 29 de agosto de 2006, Dirección URL: www.clarin.com/.../2006/08/29/elpais/p-01201.htm [consulta: 14 de agosto de 2012]

- Nye, Joseph, *Integración Regional Comparada: Concepto y Medición*. [en línea], Estados Unidos, Base de datos del Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe (INTAL), 1969, Dirección URL: http://www.iadb.org/intal/intalcdi/Revista_Integracion/documentos/e_REVINTEG_005_1969_Estudios_02.pdf [consulta: 10 de abril de 2010]
- Página electrónica de la Agencia de Cooperación Internacional de Chile, Dirección URL: <http://www.agci.cl/> [consulta: 14 de agosto de 2011]
- Página electrónica de la Comunidad Andina de Naciones (CAN) , Dirección URL: <http://www.comunidadandina.org> [consulta: 14 de agosto de 2011]
- Página electrónica de la Corporación Nacional del Cobre en Chile (Codelco), Dirección URL: <http://www.codelco.cl> [consulta: 14 de agosto de 2011]
- Página electrónica de la Dirección de Fronteras y Límites del Estado del Gobierno chileno, Dirección URL: <http://www.difrol.cl> [consulta: 14 de agosto de 2011]
- Página electrónica de la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana (IIRSA) , Dirección URL: <http://www.iirsa.org> [consulta: 14 de agosto de 2011]
- Página electrónica de la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) , Dirección URL: <http://www.unasursg.org/> [consulta: 14 de agosto de 2011]
- Página electrónica de la Unión Europea (UE) , Dirección URL: <http://www.eeas.europa.eu> [consulta: 14 de agosto de 2011]
- Página electrónica del Congreso Peruano, Dirección URL: <http://www.congreso.gob.pe> [consulta: 14 de agosto de 2011]
- Página electrónica del Consejo de Defensa Suramericano, Dirección URL: <http://www.unasurcds.org/> [consulta: 14 de agosto de 2011]

- Página electrónica del Instituto Internacional de Estudios para la Paz de Estocolmo para Investigación de la Paz (SIPRI), Dirección URL: <http://www.sipri.org/>
- Página electrónica del Mercado Común del Sur (Mercosur), Dirección URL: <http://www.mercosur.int/> [consulta: 14 de agosto de 2011]
- Página electrónica del Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú, Dirección URL: <http://www.rree.gob.pe> [consulta: 14 de agosto de 2011]
- Página electrónica del Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile, Dirección URL: <http://www.minrel.gob.cl> [consulta: 14 de agosto de 2011]
- *s/a, Protocolo Aclaratorio de 1893 en: Corporación de la defensa de la soberanía: Transcripción del texto del Protocolo Aclaratorio* [en línea], Chile, Corporación de la defensa de la soberanía, 2011, Dirección URL: http://www.soberaniachile.cl/demarcacion_de_la_tierra_del_fuego_2.html#texto_protocolo [consulta: 14 de agosto de 2011]
- Secretaría Permanente del SELA, *Infraestructura física para la integración en América Latina y el Caribe* [en línea], Venezuela, Secretaría Permanente del SELA, 2011, Dirección URL: http://www.sela.org/attach/258/EDOCS/SRed/2011/06/T023600004771-0-Infraestructura_fisica_para_la_integracion_del_ALC.pdf [consulta: 5 de marzo de 2012]
- Sierra, Gustavo, *Un pedazo de mar que levanta tensión entre Chile y Perú* [en línea], Argentina, *Diario el Clarín*, diciembre de 2005, Dirección URL: www.clarin.com/.../12/05/elmundo/i-02615.htm [consulta: 9 de julio de 2011]