

DIPLOMACIA

N° 124 • DICIEMBRE 2011 • SANTIAGO DE CHILE
(ISSN 0716193X)

Carta Democrática Interamericana

Juan Enrique Loyer

Central America and The United States: The Tensions Between Hegemony And Autonomy

Joseph Tulchin

Integración Chile-Argentina: Desafío del Siglo XXI

Adolfo Zaldívar

La Experiencia de MINUSTAH: Un Aporte Regional hacia la Consolidación de la Paz

Juan Pedro Sepúlveda

América Latina y la Inversión Extranjera

Sebastián López Escarcena

Reseña sobre la Cuestión de las Islas Malvinas

María Fernanda Cañas

Integración Cultural: Más allá de la Integración Económica y Política

Esther Montalvo Vásquez

Reflexiones sobre la Dimensión Jurídica e Identitaria de la Integración Regional.

Corte Centroamericana de Justicia

Sofía Schuster/Juan Carlos Aguirre

Homenaje al embajador Jorge Berguño Barnes

Fernando Schmidt

Presentación del libro “Los límites marítimos con el Perú” de Jaime Lagos

Miguel Schweitzer

**“Al Servicio del Estado. Mariano Fontecilla de Santiago Concha,
un Diplomático de Noble Cepa”.**

Valeria Ortiz

ÍNDICE

DIRECTOR

Pablo Cabrera Gaete

CONSEJO EDITORIAL

Francisco Orrego Vicuña

María Teresa Infante Caffi

Tamara Avetikián Bosaans

Fernando Reyes Matta

Eduardo Palma Carvajal

Juan Salazar Sparks

Raúl Fernández Daza

COORDINACIÓN

Loreto Leyton López

PRODUCCIÓN Y DISTRIBUCIÓN

María Encarnación Lorca

SECRETARÍA

Catedral 1183

Fono +562 827 4655/ Fax +562 380 1738

CORRECCIÓN DE PRUEBA

Patricia Morchio

pmorchiov@hotmail.com

DISEÑO

Alex Herrera

alexherrera@gmail.com

IMPRENTA

Edición de 500 ejemplares

www.minrel.gov.cl

Academia Diplomática de Chile “Andrés Bello” Publicaciones

Editorial	7
Carta Democrática Interamericana	
<i>Juan Enrique Loyer</i>	9
Central America and The United States: The Tensions Between Hegemony And Autonomy	
<i>Joseph Tulchin</i>	23
Integración Chile-Argentina: Desafío del Siglo XXI	
<i>Adolfo Zaldívar</i>	35
La Experiencia de MINUSTAH: Un Aporte Regional hacia la Consolidación de la Paz	
<i>Juan Pedro Sepúlveda</i>	64
América Latina y la Inversión Extranjera	
<i>Sebastián López Escarcena</i>	75
Reseña sobre la Cuestión de las Islas Malvinas	
<i>María Fernanda Cañas</i>	79
Integración Cultural: Más allá de la Integración Económica y Política	
<i>Esther Montalvo Vásquez</i>	93
Reflexiones sobre la Dimensión Jurídica e Identitaria de la Integración Regional. Corte Centroamericana de Justicia	
<i>Sofía Schuster/Juan Carlos Aguirre</i>	102
Homenaje al embajador Jorge Berguño Barnes	
<i>Fernando Schmidt</i>	114
Presentación del libro “Los límites marítimos con el Perú” de Jaime Lagos	
<i>Miguel Schweitzer</i>	116
“Al Servicio del Estado. Mariano Fontecilla de Santiago Concha, un Diplomático de Noble Cepa”.	
<i>Valeria Ortiz</i>	118

Guía para colaboradores

Contenidos

DIPLOMACIA es una revista de la Academia Diplomática Andrés Bello que procura ofrecer material para análisis y discusión en diversos aspectos de los estudios internacionales, relaciones exteriores, diplomacia, estudios sobre seguridad y estrategia, problemas del desarrollo, comercio internacional, asuntos económicos, historia y las comunicaciones. La revista publica artículos, comentarios de libros y documentos de consulta cuyo contenido y enfoque son de interés para una amplia gama de estudiosos. Su material es examinado por un Consejo Editorial en cuanto a su interés académico, pero los contenidos son de responsabilidad de los respectivos autores.

Los artículos publicados en *DIPLOMACIA*,
se encuentran listados en la página web del Ministerio de Relaciones Exteriores
www.minrel.gov.cl

DIPLOMACIA. Publicación de la Academia Diplomática de Chile, inscrita en el Registro de Marcas del Ministerio de Economía. Todos los artículos son responsabilidad de sus autores y no reflejan necesariamente la opinión del Ministerio de Relaciones Exteriores. Autorizada su reproducción, mencionando la revista y el autor.

El Consejo Editorial se reserva el derecho de publicar o rechazar los artículos que no estén dentro de la línea editorial de la revista y no se compromete a la devolución de originales, ya sea en soporte de papel o magnético.

EDITORIAL

Estimado lector;

Resulta estimulante presentar un nuevo número de la Revista "Diplomacia" en su edición número ciento veinticuatro, que se asocia al recientemente creado Weblog www.apuntesinternacionales.cl; ambos parte integrante de la red comunicacional de la Academia Diplomática "Andrés Bello", que aplica nuevos procedimientos orientados a optimizar la formación y el perfeccionamiento diplomático conforme con los requerimientos propios de la política exterior nacional. El contenido de "Diplomacia" está dedicado, principalmente, a la región de América Latina, la cual no está inmune ni ajena a los embates de la mundialización, cuyas demandas y desafíos inciden con fuerza en todos los ámbitos del acontecer societal de cada uno de los países que la componen, produciendo un cambio en los patrones de conducta y de relacionamiento de cara a los parámetros de agenda global.

A través de los varios artículos a disposición, "Diplomacia" pretende que el lector se incorpore a esa necesaria masa crítica para abordar tan dramática evolución del espectro internacional con criterios cooperativos, innovadores y consistentes; la correspondiente reflexión que surja de sus contenidos contribuirá para un mejor análisis y una mayor comprensión de los nuevos escenarios que se configuran en el ámbito regional y que involucran, ciertamente, a la actividad diplomática y a la sociedad civil en su conjunto.

La temática puede agruparse en tres niveles: i) Interamericano: Dimensión de la Integración Regional; Integración Cultural, Económica y Política; Carta Democrática Interamericana; América Latina y la Inversión Extranjera. ii) Subregional: Estados Unidos y Centro América; La experiencia de MINUSTAH, como un aporte hacia la consolidación de la paz. iii) Casos particulares: Integración Chile – Argentina: Desafíos del Siglo XXI; cuestión de las Malvinas.

Asimismo, la publicación ha querido incluir otras materias siempre relacionadas con el quehacer de la diplomacia que, ciertamente, aporta elementos o vivencias que dimensionan convenientemente su carisma o entregan un valor agregado a su devenir. Esta vez se trata de un homenaje al embajador Jorge Berguño, distinguido profesional recientemente fallecido y de un comentario alusivo a una publicación en homenaje a don Mariano Fontecilla, que lo destaca como servidor público incansable; además se recogen los comentarios hechos por un ex Canciller respecto de un libro escrito por el diplomático Jaime Lagos.

Muy atentamente,

El Director

CARTA DEMOCRÁTICA INTERAMERICANA

JUAN ENRIQUE LOYER GREENE¹

I. Introducción

Es posible constatar que en las últimas seis décadas el continente americano ha experimentado una evolución no sólo desde el punto de vista de su organización jurídica y política, sino que también desde el punto de vista democrático.

En efecto, la Organización de Estados Americanos, desde su fundación, ha proclamado la democracia representativa como uno de los principios fundamentales de la Organización. No obstante, durante las primeras cuatro décadas de su existencia, la democracia fue gravemente vulnerada en todos los Estados de América Latina, con la exclusiva excepción de Costa Rica, sin alterar la impavidez de la OEA.²

En este trabajo se presentará, en primer lugar, la evolución democrática experimentada en el continente desde la Novena Conferencia Internacional Americana, en 1948, Bogotá, hasta el XXVIII Período Extraordinario de Sesiones de la Asamblea General en Lima, el 11 de septiembre de 2001, con la adopción de la Carta Democrática Interamericana.

En seguida, se revisará la estructura de la Carta, firmada por los 34 miembros de la OEA, marcando un hito importante para la democracia representativa en el hemisferio, pues se suscribió este documento, que si bien presenta reparos, constituye un avance por la defensa de la democracia en los países americanos.

Este trabajo se hará cargo, en tercer lugar, de la naturaleza jurídica de este instrumento internacional, haciendo referencia al análisis del Comité Jurídico Interamericano que ofrece una explicación de por qué la Carta es una resolución y no un tratado internacional, sugiriendo ciertas ventajas de aquella sobre éste.

En cuarto lugar, la Carta, si bien constituye un punto de referencia insoslayable en la realidad de un continente que ha hecho de la democracia su conquista más preciada, presenta ciertas debilidades que se plasmarán en este trabajo como reparos a la Carta Democrática Interamericana.

En quinto lugar, este informe presentará el debate que existe entre el Principio del Pluralismo Ideológico y el Principio del Respeto a la Democracia Representativa. El Protocolo de Reforma de Cartagena de 1985, introdujo –entre otras modificaciones– una nueva disposición a la carta de la OEA, el artículo 3º letra e), permitiendo flexibilizar el concepto de democracia representativa con la finalidad de respetar el principio de la no intervención, igualdad jurídica de los Estados, respeto a la soberanía y libre determinación de los pueblos.

Lo anterior, permitirá conducirnos, en sexto lugar, al problema de la legitimidad, entendida ésta tanto en su origen como en su ejercicio. Se mencionará otra distinción: legitimidad de forma de una norma jurídica general, y legitimidad de fondo de una norma jurídica general.

Finalmente, el trabajo finalizará con algunas conclusiones personales sobre la importancia de la Carta Democrática Interamericana en nuestro continente, y la relevancia de la ciudadanía en el proceso democrático de los Estados.

¹ Abogado. Magíster en Derecho Internacional (LL.M. Int.) Inversiones, Comercio, y Arbitraje. Facultades de Derecho de la Universidad de Heidelberg y de Chile.

Diplomado Political Science in English, Instituto de Asuntos Públicos, Universidad de Chile.

² NIKKEN, PEDRO: "Análisis de las definiciones conceptuales básicas para la aplicación de los mecanismos de defensa colectiva de la democracia previstos en la Carta Democrática Interamericana". Revista IIDH, N° 43, Enero – Junio 2006, p. 13.

II. Evolución Democrática del Continente y distinción de diversos Instrumentos Internacionales.

1. Novena Conferencia Internacional Americana: Bogotá 1948.

Esta conferencia corresponde a la penúltima del período de Conferencias Internacionales Americanas también conocidas como las Conferencias Panamericanas, realizadas entre los años 1890 – 1948. Fueron diez en total, y finalizaron con la institución de la Organización de Estados Americanos.³

En la Novena Conferencia Internacional Americana, que debió celebrarse en 1943, pero debido a la Segunda Guerra Mundial vino a celebrarse en 1948, se aprobaron los instrumentos jurídicos más importantes que dieron institucionalidad al sistema americano.⁴

Cabe destacar en este respecto: El Pacto de Bogotá o Tratado Americano de Solución Pacífica de Controversias; la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, que siendo aprobada el 2 de mayo de 1948 es previa a la Declaración Universal de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, de fecha 10 de diciembre de 1948; entre otros.

Sin lugar a dudas el documento más importante suscrito en esta Conferencia, al menos desde el punto de vista de la estructura jurídica otorgada a la incipiente organización regional interamericana, de acuerdo a la Carta de la ONU, fue la *Carta de la OEA*.

Es en este documento donde por primera vez aparece una referencia clara y precisa sobre la importancia de proteger la democracia representativa.

El artículo 3º, letra d) es la disposición determinante en este sentido al establecer que:

“La solidaridad de los Estados Americanos y los altos fines que con ella se persiguen, requieren de la organización política de los mismos, sobre la base del ejercicio efectivo de la democracia representativa”.

2. Quinta Reunión de Consultas de Ministros de Relaciones Exteriores: Santiago, 1959.

Esta reunión de cancilleres fue convocada por Brasil, Chile, EE.UU. y Perú, invocando la Carta de la OEA, con motivo a la tensa situación que se vivía en el Caribe, en particular por la dictadura de Rafael Leónidas Trujillo en República Dominicana.

En esta oportunidad se aprobó la *Declaración de Santiago* abogando por la vigencia del sistema democrático en el continente, señalándose explícitamente lo que debía entenderse por democracia representativa.

Este documento de no más de dos páginas de extensión, condensa en ocho puntos, redactados de manera breve, concisa y precisa, los “principios y atributos del sistema democrático con el fin de permitir a la opinión pública, nacional e internacional, determinar el grado de identificación de los regímenes políticos y de los gobiernos con aquel sistema”.⁵

Se ha sostenido, por una parte, que este documento es más preciso que la Carta Democrática Interamericana, ya que en él se afirmó con énfasis la necesidad de un efectivo ejercicio de la democracia representativa y de su vínculo con los DD.HH. Se caracteriza, además, por la claridad en sus conceptos, carentes de ambigüedad y directos. Incluso, no abre posibilidades para darles interpretaciones desde puntos de vista interesados.⁶

3 FIGUEROA, ULDARICIO; *Organismos Internacionales, Tomo II Sistemas Regionales*; Ril Editores, Santiago, 2010, p. 38.

4 FIGUEROA; *ob. cit.*, p. 53.

5 FIGUEROA, ULDARICIO; *ob. cit.* p. 77 y 78.

6 *IDEM*.

Sin embargo, se ha argumentado, por otra parte, que esta Declaración no estuvo dotada de mecanismos procesales adecuados para que la OEA reaccionara eficazmente frente a la subversión del orden democrático y, por tanto, los principios en ella plasmados no tendrían ejecución práctica.⁷

3. Década de 1970.

Al inicio de la década de los setenta hubo un movimiento de la OEA de países no identificados con el sistema democrático representativo. En este sentido, Cuba fue suspendida por medio de la VI Resolución de la Octava Reunión de Consultas de Ministros de Relaciones Exteriores, solicitada por Colombia invocando el TIAR, y que tuvo lugar en Punta del Este, Uruguay, en 1962.

El motivo de la Reunión se debió a la adhesión de Cuba al marxismo-leninismo, lo que a juicio de algunos Estados americanos era incompatible con el Sistema Interamericano, quebrantando la unidad y solidaridad del hemisferio.

En una línea similar a la cubana, es posible nombrar el movimiento sandinista en Nicaragua, la elección de Salvador Allende en Chile, entre otros movimientos inclinados a esta línea de pensamiento.

En este contexto se desarrolla la Tercera Asamblea General de la OEA, en el año 1973. En esta oportunidad se aprobó la *Resolución 128* que introdujo interpretaciones al artículo 3º de la Carta, opacando la claridad del concepto de democracia representativa, introduciendo principios como el respeto a la soberanía, la libre determinación de los pueblos, la igualdad jurídica de los Estados, y la no intervención de asuntos internos.

Luego, la democracia no era el único sistema político que podría regir en el continente y demandar la solidaridad americana.⁸

El *Protocolo de Reformas de Cartagena a la Carta de la OEA de 1985*, consagró de manera enfática en dos nuevos incisos incorporados a la Carta de la Organización, el principio del pluralismo ideológico.

De esta manera se agregaron las siguientes disposiciones:

a) **Artículo 2º letra b):** Respeto al Principio de No Intervención. *“Promover y consolidar la democracia representativa dentro del respeto al principio de No Intervención”.*

b) **Artículo 3º letra e):** Todo Estado tiene derecho a autodefinirse como mejor le plazca. *“Todo Estado tiene el derecho a elegir, sin injerencias externas, su sistema político, económico y social, y a organizarse en la forma que más le convenga, y tiene el deber de no intervenir en los asuntos de otro Estado. Con sujeción a lo arriba dispuesto, los Estados Americanos cooperarán ampliamente entre sí y con independencia de la naturaleza de sus sistemas políticos, económicos y sociales”.*

Este inciso fue colocado justo debajo del artículo 3º letra d), el cual dispone el principio de solidaridad de los Estados americanos, organizados, precisamente, sobre la base de la democracia representativa. Por lo tanto, el concepto de democracia representativa permite, tras el Protocolo de Cartagena, cierta flexibilidad si se le aplica dentro del marco del principio de no intervención.

4. Década de 1990.

Al inicio de la década de los noventa emerge, con excepción de Cuba, una América Latina genuinamente democrática. Hay un consenso en el continente en no aceptar un retroceso en este sentido.⁹

En este decenio podemos encontrar dos grandes instrumentos jurídicos internacionales que buscan fortalecer la democracia.

En primer lugar, la Resolución 1080 de la Asamblea General de la OEA reunida en Santiago de Chile, de fecha 5 de junio de 1991, denominada *Compromiso de Santiago*. Esta Resolución decidió

7 NIKKEN; *ob. cit.* p. 14.

8 FIGUEROA; *ob. cit.* p. 80.

9 FIGUEROA; *ob. cit.* p. 81.

que la Organización debía actuar frente a la interrupción abrupta o irregular del proceso político institucional democrático o del legítimo ejercicio del poder por un gobierno democráticamente electo en cualquiera de los Estados miembros.¹⁰

Si embargo, esta resolución siguió con la ambigüedad generada por la inclusión del principio del pluralismo ideológico, al agregar que la defensa a la democracia representativa debía efectuarse dentro del respeto a los principios de libre determinación y no intervención.

Esta resolución fue aplicada en tres graves crisis que amenazaron la estabilidad democrática del continente. En septiembre de 1991, un golpe militar obligó al presidente democráticamente electo de Haití, Jean Bertrand Aristide, a dejar temporalmente su cargo y su país. En aplicación de la Resolución 1080 se convocó una urgente reunión del Consejo Permanente que, a su vez, llamó de inmediato a una reunión de cancilleres. Más adelante, y tras la insistencia de los militares haitianos hubo necesidad de incorporar a Naciones Unidas en este esfuerzo. Finalmente con el apoyo de fuerzas militares de las Naciones Unidas, se consiguió, recién a mediados de 1994, revertir la situación y reinstalar en su cargo al presidente democráticamente electo quien, con el apoyo de la comunidad internacional e interamericana, consiguió finalizar su período principal.¹¹

Otro caso de aplicación de la Resolución 1080 fue el de Guatemala a partir de mayo de 1993. El presidente de ese entonces, José Luis Serrano, suspendió por decreto presidencial la Constitución, disolvió el Congreso, la Corte Suprema de Justicia, y la ley electoral y de partidos políticos. El Secretario General convocó a una reunión del Consejo Permanente, el que nuevamente solicitó una Reunión de Consulta. Se acordó enviar al Secretario General a Guatemala para investigar *in situ* los hechos ocurridos e informar a los cancilleres. Basados en el informe del Secretario General, los cancilleres decidieron invitar a los Estados miembros a evaluar sus relaciones con Guatemala. A raíz de lo anterior, diversos Estados tomaron medidas individuales, tales como el retiro del embajador argentino; corte de cooperación militar chilena; suspensión de preferencias comerciales norteamericanas. Las presiones diplomáticas llevaron a la renuncia del presidente Serrano, y se llamó a elecciones de acuerdo a los procedimientos constitucionales guatemaltecos resultando electo el procurador de los derechos humanos, Ramiro León.¹²

El tercer caso de aplicación de la Resolución 1080, fue el caso peruano, que se inicia cuando el gobierno de Alberto Fujimori procedió, el 5 de abril de 1992, a cerrar y disolver el Poder Legislativo y a intervenir el Poder Judicial, el Ministerio Público, el Consejo Nacional de la Magistratura y el Tribunal de Garantías Constitucionales. En aplicación a la Resolución 1080, el Secretario General convocó al Consejo Permanente, quien instó a las autoridades peruanas a restablecer de inmediato la absoluta vigencia de las instituciones democráticas y convocar a Reunión de Consultas. Luego de diversas gestiones y presiones, el presidente Alberto Fujimori se comprometió a convocar a elecciones para una Asamblea Constituyente. Bajo observación de la OEA, y entre 1992 y 1995 se produjeron las sucesivas elecciones del Congreso Constituyente. Las elecciones tuvieron objeciones por parte de los observadores de la OEA, sin embargo no se adoptaron medidas.

En el año 2000, cuando se hicieron evidentes las pretensiones del régimen de obtener a cualquier costo una segunda reelección presidencial, la situación se deterioró gravemente. Poco después la Asamblea General de la OEA, reunida en Windsor, Canadá, decidió enviar una misión a Perú para fomentar un espacio de diálogo. La Mesa de Diálogo, en la que la sociedad civil participó activamente, permitió la realización de un nuevo proceso electoral –en el año 2001– reconocido por su absoluta transparencia.¹³

Se puede afirmar que una sociedad civil comprometida por el porvenir de su país resolvió una grave crisis institucional recuperando la democracia y la vigencia del Estado de Derecho.

¹⁰ NIKKEN; ob. cit. p. 14.

¹¹ DE ZELA, HUGO; “La Carta Democrática Interamericana”; Archivos del Presente, Año 7, Número 25. Fondo del Sur, Buenos Aires, Noviembre 2001, p. 100.

¹² DE ZELA; ob. cit. p. 100 y 101.

¹³ DE ZELA; ob. cit., p. 102 y 103.

El segundo instrumento jurídico internacional de gran importancia firmado en este decenio, es el Protocolo de Reformas de Washington de 1992, que introdujo en la Carta de la OEA el actual artículo 9°. Este artículo establece que:

“Un Miembro de la Organización, cuyo gobierno democráticamente constituido haya sido derrocado por la fuerza, podrá ser suspendido del ejercicio del derecho de participación en las sesiones de la Asamblea General, de la Reunión de Consulta, de los Consejos de la Organización y de las Conferencias Especializadas, así como de las comisiones, grupos de trabajo y demás cuerpos que se hayan creado”.

En el aspecto procesal, esta norma establece que para que la suspensión sea efectiva se requiere el voto de los 2/3 de los Estados miembros en un período extraordinario de sesiones de Asamblea General.

Sin embargo, el supuesto de aplicación del Protocolo de Washington está limitado al caso en que un gobierno haya sido “*derrocado*”, de modo que quedaron fuera de su ámbito de aplicación situaciones en las que un gobierno de origen legítimo irrumpiera contra el orden constitucional democrático, como ocurrió con el autogolpe de Fujimori en el Perú y la frustrada asonada de Serrano en Guatemala.¹⁴

5. Tercera Cumbre de las Américas, Quebec, abril 2001: “Cláusula Democrática”.

El problema democrático no sólo está vigente dentro de la OEA, sino también en otros foros internacionales, tales como la Cumbre de las Américas, en el Banco Interamericano, en el Grupo de Río, en el MERCOSUR, entre otros.

El antecedente más inmediato de las Cumbres de las Américas se remonta a 1994, cuando el ex presidente de EE.UU., Bill Clinton, formuló la iniciativa de establecer una zona de libre comercio para las Américas. Para ello se convocó en Miami una cumbre para considerar la propuesta. La Segunda Cumbre, se desarrolló en Santiago en 1998, con el propósito de concretar el ALCA, pero el Congreso de EE.UU. no autorizó la vía rápida de negociación o *Fast Track*. A pesar de este inconveniente, la cumbre se desarrolló igualmente, pero su motivo cambió a uno más genérico como una instancia máxima del continente para tratar todos los problemas que afectan a la Región.

Ya para la Tercera Cumbre participaban solamente Gobiernos democráticos, adoptándose la Declaración de la Ciudad de Quebec, con la siguiente Cláusula Democrática:

“El mantenimiento y fortalecimiento del Estado de Derecho y el respeto irrestricto al sistema democrático son al mismo tiempo, un propósito y un compromiso compartido, así como una condición esencial de nuestra presencia en esta y futuras Cumbres. En consecuencia, cualquier alteración o ruptura inconstitucional del orden democrático en un Estado del Hemisferio constituye un obstáculo insuperable para la participación del Gobierno de dicho Estado en el proceso de Cumbres de las Américas”.

Así las cosas, tenemos que la alteración por la fuerza del régimen democrático significa la marginación del país afectado de los dos grandes foros de la Comunidad Interamericana: la OEA y la Cumbre de las Américas.

6. Carta Democrática Interamericana: XXVIII Período Extraordinario de Sesiones de la Asamblea General en Lima, 11 de septiembre de 2001.

Todos estos antecedentes, unidos al escabroso fin de la era Fujimori, con la activa participación de la OEA, motivaron a varios Estados miembros de la OEA a promover la adopción de un documento

¹⁴ NIKKEN; ob. cit. p. 15.

que recapitulara los principios de convivencia democrática en el continente, contemplando diversos supuestos de amenazas o atentados contra las instituciones democráticas en los Estados Americanos.

Este documento se materializó en la Carta Democrática Interamericana, suscrita en el XXVIII Período Extraordinario de Sesiones de la Asamblea General, en Lima el 11 de septiembre de 2001.

III. Estructura de la Carta Democrática Interamericana.

La Carta Democrática viene a plasmar definitivamente la unidad conceptual entre democracia y derechos humanos. Tiene 20 párrafos preambulares y 28 artículos operativos, lo que lo convierte en un texto bastante extenso.¹⁵

La Carta está dividida en seis capítulos. Los tres primeros capítulos constituyen la parte dogmática, vale decir contienen los derechos, principios y valores que la carta enuncia. Los tres últimos capítulos, en cambio, constituyen la parte orgánica de la carta, ya que apuntan hacia la definición de mecanismos relativos a los procedimientos que la OEA ha de poner en práctica para asegurar el respeto, la vigencia y el fortalecimiento de los derechos, principios y valores proclamados.¹⁶

Los capítulos I y IV constituyen la médula de la Carta. El capítulo I se refiere al derecho a la democracia; a la jerarquía de la forma democrática de gobierno en la escala de valores de la Organización; a los “elementos esenciales” y a los “componentes fundamentales del ejercicio” de la democracia representativa. El capítulo IV, en tanto, establece medios de acción colectiva para diversos supuestos en los que la democracia en cualquiera de los Estados miembros de la OEA se vea amenazada, gravemente afectada o destruida.

En cambio, los capítulos II y III, vinculan la democracia con los derechos humanos, y a ésta con el desarrollo integral y el combate a la pobreza.

El capítulo V establece un nuevo marco institucional para la observación de elecciones.

El capítulo VI, por último, define los lineamientos generales que ha de adoptar la OEA y los Estados miembros en la promoción de la cultura democrática.

Sin desdeñar el valor que tienen los compromisos generales asumidos bajo los capítulos II, III, V y VI, son los capítulos I y IV los más importantes de la Carta, en cuanto reafirman la democracia representativa como una de las bases esenciales de la OEA, establecen ciertas pautas para definir las crisis democráticas y diseñan medios concretos de acción colectiva.

En efecto, el capítulo I se refiere a la democracia y sus componentes, haciendo una clara enunciación de los **elementos esenciales** y los **componentes fundamentales** de la democracia representativa. Respecto de los primeros, este capítulo establece:

- a) El respeto a los derechos humanos y libertades fundamentales;
- b) El acceso al poder y su ejercicio con sujeción al Estado de Derecho;
- c) La celebración de elecciones periódicas, libres, justas y basadas en el sufragio universal y secreto;
- d) El régimen plural de partidos y organizaciones políticas;
- e) La separación e independencia de los poderes públicos.

En cuanto a los **componentes fundamentales** del ejercicio de la Democracia representativa, este capítulo comprende:

- a) La transparencia, probidad, y responsabilidad de los gobiernos en la gestión pública;
- b) El respeto por los derechos económicos, sociales y culturales;
- c) La libertad de expresión y prensa;
- d) La subordinación constitucional de todas las instituciones del Estado a la autoridad civil legalmente constituida.

Las diferencias entre los elementos esenciales y los componentes fundamentales deben apreciarse desde el ángulo de la gravedad de los atentados contra la democracia representativa. Esto significa que, considerados aisladamente, el quebrantamiento de los primeros implicaría la más perturbadora lesión a la democracia. En este sentido ambos artículos proporcionan pautas para identificar cuándo se ha producido una subversión del orden democrático y sobre cuál es su gravedad, a fin de aplicar el mecanismo de acción colectiva que resulte apropiado a cada hipótesis.¹⁷

El capítulo IV, por su parte, establece precisamente los mecanismos colectivos para la defensa de la democracia que, interpretados a la luz de la distinción entre elementos esenciales y componentes fundamentales de la democracia representativa, distinguirá qué mecanismos de acción colectiva se podrán adoptar en atención al grado de perturbación del orden democrático.

1. Riesgo del proceso político institucional democrático o del legítimo ejercicio del poder.

De conformidad al artículo 17 de la Carta, debe tratarse de una situación que amenace a los elementos esenciales o a los componentes fundamentales de la democracia representativa, originada en ramas del poder público distintas al gobierno en sentido estricto, y la situación ha de haber escapado al control del gobierno legítimo del Estado afectado.

En términos de procedimiento, el gobierno afectado debe solicitar la asistencia multilateral de la OEA a fin de superar el riesgo institucional existente. La OEA puede adoptar medidas de cooperación, tales como los buenos oficios y gestiones diplomáticas.

2. Situación que pudiera afectar el desarrollo del proceso político institucional democrático o el legítimo ejercicio del poder.

El artículo 18 de la Carta establece una hipótesis de perturbación a la democracia representativa muy similar a la del artículo 17. La diferencia radica en el procedimiento para que la Organización actúe colectivamente. En este sentido, la iniciativa está a cargo del Secretario General o del Consejo Permanente, pero debe contar con el consentimiento previo del gobierno afectado.

El Secretario General o el Consejo Permanente pueden disponer visitas y otras gestiones con la finalidad de hacer un análisis de la situación, y en caso de ser necesario podrá adoptar otras gestiones diplomáticas.

3. Alteración del Orden Constitucional que afecte gravemente el orden democrático.

En conformidad al artículo 20, en caso de que en un Estado miembro se produzca una alteración del orden constitucional que afecte gravemente su orden democrático, cualquier Estado miembro o el Secretario General podrá solicitar la convocatoria inmediata del Consejo Permanente para realizar una apreciación colectiva de la situación y adoptar las decisiones que estime conveniente.

Los presupuestos de este hecho fundante son los siguientes: (A) Se debe tratar de una manifiesta violación a la constitución. (B) Esta violación debe afectar gravemente uno o varios de los “elementos

¹⁵ FIGUEROA; *ob. cit.*, p. 84.

¹⁶ NIKKEN; *ob. cit.*, p. 17.

¹⁷ NIKKEN; *ob. cit.* p. 20.

esenciales” o “componentes fundamentales” de la democracia representativa. (C) Estos actos no deben alcanzar la ruptura del orden democrático.

El procedimiento pautado en el artículo 20 establece que, a iniciativa de cualquier Estado miembro o del Secretario General, se podrá convocar inmediatamente al Consejo Permanente sin necesidad del consentimiento del país afectado para realizar una apreciación colectiva de la situación. El Consejo Permanente recurrirá a las gestiones diplomáticas que estime necesarias.

Si las gestiones diplomáticas no alcanzan el objetivo de normalizar la institucionalidad democrática, la Asamblea General deberá decidir si la gravedad de la situación ha franqueado el umbral para la aplicación del artículo 21. Esto quiere decir que el artículo 20 puede ser también la antesala del artículo 21 y de la sanción ahí prevista.¹⁸

4. Ruptura del Orden Democrático.

La situación de mayor gravedad contemplada en la Carta Democrática Interamericana es la denominada “ruptura del orden democrático” contemplada en el artículo 21.

Los presupuestos son la ruptura del orden democrático de un Estado miembro, que no se reduce al supuesto del derrocamiento del gobierno legítimo, por lo que no es lo mismo que la hipótesis del artículo 9° de la Carta de la OEA, cuyo supuesto se configura cuando un “gobierno democráticamente constituido sea derrocado por la fuerza”.¹⁹

Por lo tanto, la ruptura puede implicar, por ejemplo, la abolición de las elecciones; la adopción de un régimen de *apartheid*; la instauración de un partido único, entre otros supuestos.

El procedimiento a seguir en conformidad al artículo 21 indica que el caso debe ser conocido por la Asamblea General, que debe ser convocada ya sea por: (1) Gestiones infructuosas del artículo 20; o (2) Convocada por el Consejo Permanente, en base al artículo 58 de la Carta de la OEA.

Verificada la ruptura, la Asamblea General debe constatar que las gestiones diplomáticas aplicadas han sido infructuosas.

Constatado lo anterior, la Asamblea General podrá tomar la decisión de suspender a dicho Estado del ejercicio de su derecho de participación en la OEA con el voto afirmativo de los dos tercios de los Estados miembros.

Un caso reciente donde la Carta Democrática fue aplicada en su hipótesis más extrema, fue el golpe de Estado en Honduras, el 28 de junio de 2009.

El presidente de Honduras, José Manuel Zelaya, fue intempestivamente expulsado del país por los militares. El Congreso, sobre la base de que estos últimos solo habían dado cumplimiento a una orden de la Corte Suprema, designó al Presidente del Congreso, Roberto Micheletti, como Presidente de la República hasta el término del período presidencial, el 27 de enero de 2010. El 30 de octubre de 2009, y tras la visita del derrocado presidente Zelaya a la sede de la OEA y posterior retorno clandestino a Honduras donde solicitó protección a la embajada de Brasil, se firma, por representantes de Zelaya y Micheletti, el Acuerdo de San José de Costa Rica, promovido por el presidente Arias, con apoyo de Estados Unidos y de la OEA, con el fin de reestablecer el orden democrático. Ambas partes se acusaron mutuamente de no haber cumplido dicho documento.²⁰

El 29 de noviembre de 2009 se realizaron las elecciones presidenciales convocadas el mismo 28 de junio, resultando electo Porfirio Lobo, del opositor Partido Nacional. Éste asume la presidencia el 27 de enero de 2010 y en ese mismo día despide en el aeropuerto a José Zelaya, quien con salvoconducto en mano abandona el país rumbo a República Dominicana, acompañado del presidente de dicho país.²¹

¹⁸ NIKKEN; ob. cit. p. 40.

¹⁹ NIKKEN; ob. cit. p. 42.

²⁰ VIO, EDUARDO; “La Carta Democrática Interamericana con referencias al caso de Honduras”, *Anuario de Derecho Público* 2010, Universidad Diego Portales, Javier Couso (ed.), Editorial Universidad Diego Portales, Santiago, 2010, p. 343.

²¹ IDEM.

La Asamblea General, en un período extraordinario de sesiones del 4 de julio de 2009, decidió, a través de la Resolución AG/RES. 2 (XXXVII-E/09),²² suspender a la República de Honduras su derecho de participar en la OEA.

La Asamblea General consideró que el agravamiento de la crisis de Honduras como resultado del golpe de Estado en contra del gobierno constitucional y la detención arbitraria y expulsión del país del presidente José Manuel Zelaya, produjo la alteración inconstitucional del orden democrático.

Por lo anterior, la Asamblea General decidió resolver, luego de constatar que las gestiones diplomáticas ejercidas resultaron infructuosas, la suspensión de Honduras, en aplicación de los artículos 20 y 21 de la Carta Democrática Interamericana.

Luego de dos años de aplicada la sanción, y tras una constante supervisión de la OEA así como de un arduo trabajo por parte de la República de Honduras en orden a reestablecer y fortalecer las instituciones democráticas, la Asamblea General decidió en el Cuadragésimo Primer período de sesiones extraordinarias del pasado 1 de junio de 2011,²³ levantar la sanción interpuesta en contra de Honduras, en aplicación al artículo 22 de la Carta Democrática Interamericana.

Este es un caso muy reciente donde la aplicación de la Carta Democrática tuvo una aplicación completa: desde su hipótesis más drástica, hasta el levantamiento de la sanción más severa.

Este caso nos enseña que siendo la Carta Democrática Interamericana una mera resolución de una organización internacional, no vinculante para sus Estados miembros, no puede ir más allá de lo que señale la fuente autónoma que interpreta: la Carta de la OEA. En otras palabras, la fuente autónoma de la norma jurídica internacional aplicable, es decir la que crea derecho o sobre la base de la cual se puede fallar una controversia, es el tratado que crea la OEA, siendo la Carta Democrática Interamericana solo una fuente auxiliar, y que por lo mismo su función es interpretar lo dispuesto por fuentes autónomas. Esto por cierto, le otorga una mayor flexibilidad no sólo por su función exegética de la fuente autónoma que interpreta, teniendo una mayor capacidad de adaptarse más oportunamente a la práctica o realidad interamericana, sino además porque puede ser cambiada con mayor facilidad que un tratado internacional, como la Carta de la OEA.²⁴

Ayudó bastante a este proceso de reestablecimiento de las instituciones democráticas, el que tanto los Estados americanos participaran en la fiscalización del proceso de normalización democrática, como el hecho de que los líderes políticos estuvieran dispuestos a alcanzar un acuerdo.

Un ejemplo de esto fue el Acuerdo para la Reconciliación Nacional y la Consolidación del Sistema Democrático en la República de Honduras, suscrito en Cartagena de Indias el 22 de mayo de 2011. Por medio de este instrumento el presidente actual de Honduras, Porfirio Lobo, y el ex presidente, José Manuel Zelaya, atestiguado por los mediadores Juan Manuel Santos Calderón, Presidente de la República de Colombia y Hugo Chávez Frías, Presidente de la República Bolivariana de Venezuela, lograron sentar las bases para el arreglo y prosecución de normalización democrática en la República de Honduras.

IV. Naturaleza Jurídica de la Carta Democrática Interamericana.

Como se mencionara, la Carta Democrática es una Resolución de la Asamblea General en el XXVIII período Extraordinario de Sesiones adoptada en la ciudad de Lima, Perú, el 11 de septiembre de 2001. No es, por tanto, un Tratado Internacional por lo que sólo tiene valor político y moral.

Ahora bien, cabe preguntarse ¿por qué es una *mera* resolución y no una reforma a la Carta de la OEA?

En este sentido, el Análisis del Comité Jurídico Interamericano (OEA-SER, CJI-doc.76-01, del 16 de agosto de 2001) denominado Observaciones y Comentarios del Comité Jurídico Interamericano sobre el Proyecto de Carta Democrática Interamericana ofrece una interpretación coherente, al menos,

²² Resolución AG/RES. 2 (XXXVII-E/09) disponible en línea en: http://scm.oas.org/doc_public/SPANISH/HIST_09/AG04682S02.doc (fecha de la consulta: 13.11.11)

²³ Resolución de la Asamblea General de la OEA para levantar la suspensión a Honduras, disponible en línea comunicado de prensa, página oficial de la OEA: http://www.oas.org/es/centro_noticias/comunicado_prensa.asp?sCodigo=S-23

²⁴ VIO, EDUARDO; “La Carta Democrática Interamericana con referencias al caso de Honduras”, op. cit. pp. 344 y 356.

con el principio de progresividad en materia de derecho internacional público, al establecer una línea de razonamiento caracterizada por los siguientes puntos:²⁵

- a) La Resolución que creó la Carta Democrática Interamericana muy probablemente sentará la pauta para una posible reforma a la Carta de la OEA. Un protocolo de reforma a la Carta de la OEA requiere de mayor tramitación que la aprobación de una mera Resolución de la Asamblea General, por parte de los Cancilleres.
- b) Las Resoluciones pueden tener un carácter vinculante cuando pretenden interpretar los términos de una Convención, con mayor razón si han sido aprobadas por unanimidad. En este sentido, parece darse un aceptable nivel de obligatoriedad de las resoluciones dentro del seno de la OEA, tal y como el propio Comité Jurídico Interamericano lo ha dispuesto en las resoluciones: CJI/RES.1-3/95, del 23 de marzo de 1995, CJI/RES.5/LI/98, del 19 de marzo de 1998, y CJI/RES.17(LVII/O/00) del 19 de agosto de 2000.²⁶

Las resoluciones de una organización internacional, desde un punto de vista jurídico, presentan ciertas ventajas sobre los tratados internacionales. Descartando, por cierto, el carácter vinculante que estos tienen para los Estados que los suscriben, la resolución de una organización internacional es recomendatoria, de forma inmediata, para los Estados partes de la organización. De esta forma, se omite el a veces prolongado trámite de la ratificación o adhesión, según el caso, del tratado internacional.

Otra ventaja de la resolución sobre el tratado internacional, es que presenta una mayor flexibilidad sobre éste, pues se puede modificar más fácilmente, obviando los trámites que por aplicación del derecho interno deben los Estados observar al modificar un tratado internacional. Además, la resolución de una organización internacional es obligatoria para todos los órganos de la organización.

El profesor y juez de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, Eduardo Vio, explica estas ideas de la siguiente manera: "(...) Si bien la Carta Democrática Interamericana no tiene valor de tratado, ni de costumbre o principio general de Derecho y, en consecuencia, no puede ir más allá de la Carta de la OEA, tiene, con todo, gran valor no sólo porque la interpreta sino porque, además y principalmente, proporciona flexibilidad o rápida adaptación a nuevas circunstancias y dispone de la capacidad de armonizar la diversidad jurídica y política del Hemisferio, lo que no acontece necesariamente o en la misma medida con las fuentes autónomas del Derecho Internacional".²⁷

De esta forma es posible comprender no sólo porque la Carta Democrática es una "mera" resolución y no una reforma a la Carta de la OEA, sino que además se puede comprender la conveniencia de lo primero por sobre lo segundo: instaurar una práctica entre los Estados, por sobre aunar criterios para una modificación de la Carta de la OEA, posiblemente no aceptada por todos los Estados miembros.

V. Reparos de la Carta Democrática Interamericana.

Conforme a lo escrito hasta acá, es posible observar –como lo hacen algunos autores–²⁸ ciertas críticas que esta Resolución presenta.

En primer lugar, se sostiene que en cuatro largos artículos (19° al 22°) hay una elaboración procesal del artículo 9° de la Carta de la OEA, relativo a la suspensión de la OEA del Gobierno de un Estado miembro que hubiere nacido de una ruptura del orden institucional de dicho Estado.

En segundo lugar, la Carta Democrática Interamericana, no se traduciría en un aporte significativo sino más bien en un aporte aditivo a lo ya establecido sobre democracia y derechos humanos en la Región, salvo las atribuciones que se le dan al Secretario General frente a una crisis política.

En tercer lugar, los 20 párrafos preambulares y 28 artículos operativos, convierten a la Carta Democrática en un documento bastante extenso para referirse a una materia que ya había sido tratada anteriormente con mayor concreción y concisión, como lo fuera la Declaración de Santiago de 1959.

Por último, el carácter de mera Resolución hace extrañar un documento obligatorio dentro del Sistema Americano que hubiera eliminado las ambigüedades y contradicciones establecidas por los artículos 3° letra d) y 3° letra e), este último integrado por el Protocolo de Cartagena de 1985.

Este último punto nos invita discutir la gradualidad entre los principios de no intervención y el principio de respeto a la democracia representativa, y la supuesta primacía de uno por sobre el otro.

VI. Debate entre el Principio del Pluralismo Ideológico y el Respeto a la Democracia Representativa.

Como se mencionara, el Protocolo de Cartagena de 1985, introdujo dos nuevos incisos -artículo 2, letra b) y artículo 3 letra e)- en la Carta de la OEA, referentes a los principios de respeto a la soberanía, libre determinación de los pueblos, igualdad jurídica de los Estados, y de no intervención. Todos los cuales pueden ser resumidos en el Principio del Pluralismo Ideológico, en donde el respeto a la autodeterminación de los pueblos es fundamental para la convivencia pacífica, mantenimiento de la paz, la estabilidad y el desarrollo de la Región.

Si bien es cierto que, en conformidad a este principio, cada Estado tiene derecho a autodefinirse como mejor le plazca, de conformidad a su Constitución y a sus leyes; no es menos cierto que uno de los "elementos esenciales de la democracia" es el acceso al poder y su ejercicio con sujeción al Estado de Derecho.

Por su parte, el ejercicio del poder con sujeción al Estado de Derecho, debe entenderse que se refiere, por un lado, a los límites que se imponen al poder público en una sociedad democrática, los cuales vienen dados por la intangibilidad de los derechos humanos y el respeto a la reserva legal como garantía formal de la legitimidad de las restricciones que puedan afectarlos; y por otro lado, el principio de legalidad, según el cual la esfera de la competencia de los diversos órganos del Poder Público debe estar delimitada por la Constitución y las leyes.²⁹ En una frase: *nadie está por sobre la Constitución ni las leyes*.

A este respecto la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el Caso Yatama vs. Nicaragua a través de la sentencia de 23 de junio de 2005, se refirió al principio de legalidad como aquel en el cual "(...) la creación de normas jurídicas de carácter general ha de hacerse de acuerdo con los procedimientos y por los órganos establecidos por la Constitución de cada Estado Parte (...)".³⁰

La coexistencia de ambos principios en el Sistema Interamericano hacen surgir preguntas fundamentales sobre lo que es la práctica democrática hoy; sobre problemas de legitimidad, representatividad, acceso al poder, información y participación.

Por otra parte, a pesar de que nadie cuestiona la vigencia interna y soberana del derecho constitucional propio, los países viven cotidianamente una enorme gama de necesidades de cumplimiento externo y están sujetos a inevitables inter-dependencias, que hacen surgir dudas sobre la frontera real entre el ejercicio soberano de un gobierno legítimamente electo por voto popular, y su capacidad real de gobernar con efectivas garantías democráticas para su población.³¹

Lo anterior puede expresarse en la siguiente pregunta, formulada por el ex Canciller de Guatemala, Eduardo Stein: ¿Qué hacer ante la situación de que un Gobierno legítimamente electo, con mayoría parlamentaria, utilice esa mayoría para realizar modificaciones legislativas que claramente responden a intereses particulares y no a los mejores intereses ciudadanos, forzando leyes para perpetuarse en el poder, enriquecerse, o impedir la libre participación de otras opciones políticas?³²

25 ORDOÑEZ, JAIME; "Alcances Jurídicos y Políticos de la Carta Democrática Interamericana"; Revista Costarricense de Política Exterior, Volumen I, Número 2. Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, Costa Rica, Noviembre 2001, p. 26.

26 IDEM.

27 VIO, EDUARDO; "Fortalezas y debilidades de la Carta Democrática Interamericana: Una perspectiva jurídica", intervención efectuada en el Seminario Internacional sobre La Carta Democrática Interamericana: Realidad y desafíos a 10 años de su adopción. Ministerio de Relaciones Exteriores, Chile, 2010, p. 61.

28 FIGUEROA; ob. cit., pp. 85 y 87.

29 NIKKEN; ob. cit. p. 23.

30 NIKKEN; ob. cit. p. 24.

31 STEIN, EDUARDO; "Democracia, Elecciones y Carta Democrática: Algunos elementos de reflexión sobre práctica democrática compartida"; Revista Costarricense de Política Exterior, Volumen I, Número 2. Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, Costa Rica, Noviembre 2001, p. 18.

32 IDEM.

Se trata, en otras palabras, del supuesto que un Gobierno legítimamente electo se torne, durante el ejercicio del poder, en un Gobierno ilegítimo, que vulnere los principios de la democracia representativa, y que dicte leyes quizás amparadas en una mayoría, de poco contenido democrático.

Bajo este supuesto, es pertinente, en mi opinión entrar al problema de la legitimidad. Pero antes de ello es adecuado revisar el criterio de la Corte Interamericana de Derechos Humanos sobre este principio de legitimidad, en el mismo Caso ya referido. En este respecto la Corte sostiene que: "(...) *En una sociedad democrática el principio de legalidad está vinculado inseparablemente al de legitimidad, (...) relativo al ejercicio efectivo de la democracia representativa que se traduce, inter alia, en la elección popular de los órganos de creación jurídica, el respeto a la participación de las minorías, y la ordenación del bien común (...)*"³³

VII. El Problema de la Legitimidad.

El principio de legitimidad, por tanto, está vinculado estrechamente al ejercicio efectivo de la democracia representativa. Se vincula al principio de legalidad, pero no son lo mismo. Este principio, por su parte, está relacionado con la elección de la autoridad y con la creación de normas jurídicas de acuerdo a la Constitución y a las leyes. El primero, en cambio, se refiere a su ejercicio.

Por tanto es posible hacer la siguiente distinción:

- a. **Legitimidad de Origen:** el órgano de creación jurídica ha sido electo de acuerdo al procedimiento constitucional democrático.
- b. **Legitimidad de Ejercicio:** el órgano de creación jurídica electo legítimamente, actúa de acuerdo a la Constitución, ya sea tanto en la Forma como en el Fondo.
- c. **Legitimidad de Forma de una Norma Jurídica General:** la creación de una norma jurídica debe respetar los procedimientos de creación formales establecidos en la Constitución y en las Leyes. Es lo que se conoce como las Fuentes Formales del Derecho.
- d. **Legitimidad de Fondo de una Norma Jurídica General:** tanto la creación de la norma, como la norma misma, deben respetar el contenido que inspira tanto a una Constitución democrática como a una ley democrática. Esto permite cuestionar la legitimidad de una ley, y permite por tanto formular las siguientes preguntas: ¿Son las leyes, de un Estado miembro de la OEA, democráticas? E incluso, el problema de la legitimidad de fondo de una Norma Jurídica General, permite cuestionarse por la norma superior fundamental: ¿Es la Constitución, de un Estado parte, democrática?

Esta distinción permite afirmar que, por mucho que una ley cumpla con los requisitos formales de creación, puede ser que su contenido no sea democrático, y que se haya dictado con fines de interés personal: enriquecimiento ilícito, perpetuación en el poder, establecimiento de un partido único, exclusión de las minorías, establecimiento de un régimen de *apartheid*, etc.

Análogamente, lo dicho con la creación de la ley, puede afirmarse respecto de los órganos de creación jurídica (V. Gr. El Presidente de la República), y con la distinción entre legitimidad de fondo y legitimidad de ejercicio.

VIII. Conclusiones.

Como lo dijo el primer Secretario General de la OEA, Alberto Lleras, "*La OEA no será otra cosa que lo que sus miembros quieran que sea*".³⁴

Los miembros, los Estados soberanos de América y del Caribe, son los responsables de conducir el Organismo y de desarrollar los principios por ellos establecidos. Es deber de los Estados respetar la democracia representativa.

Es importante recordar que el Estado está al servicio de la persona humana, y no viceversa, y como el Estado, la nación políticamente organizada, está compuesta, precisamente por individuos, es posible concluir que los individuos son, en última instancia, responsables de la prosecución del Estado. Nosotros, los individuos, formamos al Estado, y por tanto somos también responsables del éxito o fracaso de la OEA.

En definitiva, es nuestra responsabilidad no sólo lo que suceda en nuestros países, sino que además somos responsables del futuro de las organizaciones internacionales que nuestros países conformen.

El problema de la legitimidad, por ende, es nuestra responsabilidad. La participación de la sociedad civil en la vida cívica del Estado es determinante tanto para el éxito de éste, como para el éxito de las organizaciones internacionales a las que soberanamente elige ser parte.

Es vital para el éxito de la imposición de la democracia representativa en el continente que la ciudadanía participe activamente en la actividad pública, se inscriba voluntariamente para elegir a sus representantes, se postule a cargos públicos, participe en la fiscalización de las instancias electorales, en la formación de la opinión pública por parte de la prensa libre, informada, responsable.

Sin que cada ciudadano de cada Estado parte de la OEA logre entender que su participación es clave para la conquista de la democracia, será muy difícil que ésta se imponga en la Región. Cabe destacar, por ejemplo, que para la elaboración de la Carta Democrática Interamericana su texto se colocó en Internet, una plataforma virtual de comunicación moderna, donde se abrió a la opinión pública, teniendo gran acogida.³⁵ La democracia es participación ciudadana.

El Estado será lo que nosotros queramos que sea. La legitimidad democrática está en nuestras manos. Mientras más concientes seamos de eso, más valor le daremos a la democracia, más elevados serán los estándares fijados para medirla y evaluarla, imponiéndose en la Región por sobre el principio de la no intervención. Si queremos avanzar más en este sentido, es nuestra tarea como ciudadanos generar más conciencia en la opinión pública sobre el derecho y el deber de vivir en democracia.

Se puede afirmar que una sociedad civil comprometida por el porvenir de su país puede resolver una grave crisis institucional recuperando la democracia y la vigencia del Estado de Derecho, tal como sucedió en Haití, Guatemala y Perú, en aplicación de la Resolución 1080. Y tal como sucedió recientemente en Honduras en aplicación, precisamente, de la Carta Democrática Interamericana.

Este instrumento es un aporte en este sentido, ya que al menos puede ayudar, en su difusión, a despertar la conciencia de la importancia de valorar la democracia representativa al interior de nuestra sociedad y vida cívica. ■

³³ NIKKEN; ob. cit. p. 24. El subrayado es nuestro.

³⁴ TOMIC, ESTEBAN; "La Carta Democrática Interamericana. Visión de la Misión de Chile ante la OEA en su primer aniversario"; Revista Diplomacia, Número 94. Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile, Enero – Marzo 2003, p. 8.

³⁵ Ver, DE ZELA; ob. cit., p. 106.

BIBLIOGRAFÍA

- DE ZELA, HUGO; “*La Carta Democrática Interamericana*”; Archivos del Presente, Año 7, Número 25. Fondo del Sur, Buenos Aires, Noviembre 2001.
- FIGUEROA, ULDARICIO; Organismos Internacionales, Tomo II Sistemas Regionales; Ril Editores, Santiago, 2010.
- NIKKEN, PEDRO; “*Análisis de las definiciones conceptuales básicas para la aplicación de los mecanismos de defensa colectiva de la democracia previstos en la Carta Democrática Interamericana.*” Revista IIDH, N° 43, Enero – Junio 2006.
- ORDOÑEZ, JAIME; “*Alcances Jurídicos y Políticos de la Carta Democrática Interamericana*”; Revista Costarricense de Política Exterior, Volumen I, Número 2. Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, Costa Rica, Noviembre 2001.
- STEIN, EDUARDO; “*Democracia, Elecciones y Carta Democrática: Algunos elementos de reflexión sobre práctica democrática compartida*”; Revista Costarricense de Política Exterior, Volumen I, Número 2. Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, Costa Rica, Noviembre 2001.
- TOMIC, ESTEBAN; “*La Carta Democrática Interamericana. Visión de la Misión de Chile ante la OEA en su primer aniversario*”; Revista Diplomacia, Número 94. Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile, Enero – Marzo 2003.
- VIO, EDUARDO; “*Fortalezas y debilidades de la Carta Democrática Interamericana: Una perspectiva jurídica*”, intervención efectuada en el Seminario Internacional sobre La Carta Democrática Interamericana: Realidad y desafíos a 10 años de su adopción. Ministerio de Relaciones Exteriores, Chile, 2010.
- VIO, EDUARDO; “*La Carta Democrática Interamericana con referencias al caso de Honduras*”, Anuario de Derecho Público 2010, Universidad Diego Portales, Javier Couso (ed.), Editorial Universidad Diego Portales, Santiago, 2010.

CENTRAL AMERICA AND THE UNITED STATES: THE TENSIONS BETWEEN HEGEMONY AND AUTONOMY

JUNE 2011

JOSEPH S. TULCHIN³⁶

VISITING SCHOLAR

HARVARD UNIVERSITY DAVID ROCKEFELLER CENTER FOR LATIN AMERICAN STUDIES

INTRODUCTION

My concern for relations between the nations of Latin America and the United States began many years ago, when I was a student. My mentor, Ernest R. May, taught a course on U.S. relations with Latin America. He made two points which I have used over and over again since. The first is that the United States and the nations of Latin America began their life as independent nation states with radically different views of their role in the international community. That difference continues to bedevil relations between the U.S. and the nations of the hemisphere. The second idea was that all actors – individuals, groups, non-state actors, governments – distinguish between axioms or strategic views underlying policy and the calculated or tactical, which are a reaction to opportunity and context of the moment.³⁷ This distinction will become important as I discuss the Obama administration’s effort to diminish or shuck off the mantle of hegemony in the Western Hemisphere. In doing so, it is important to give as much weight to the perspective of one set of actors as to any other.

I am interested in the concept of agency – how a nation sees its role in world affairs. When and why do a nation’s leaders formulate a foreign policy? Can you teach political leaders to assume agency? This is both an academic question and a policy question. As director of the Latin American Program of the Woodrow Wilson Center, I spent fifteen years working with colleagues in the region attempting to explain how all nations, no matter what their level or quota of power could exercise agency in foreign policy and play an active role in world affairs. We worked directly with decision makers, including the military and members of the press, to explore ways in which nations of the region might improve the policy making process, which was not much used during military dictatorships or authoritarian regimes. We sought ways to have nations work together for common goals, to become conscious of fixing their nation’s policy goals and to open discussions of how nations in the region might take advantage of the transition to democracy and the end of the Cold War to insert themselves to greater advantage into the international community. This paper deals with the special case of Central America, a set of five nations in a region that the U.S. explicitly assumed to be within its sphere of influence. The relative position of the small, weak Central American states has been one of subordination to the U.S., whereas the U.S. has assumed a position of hegemony in the region and has sent troops into every country in Central America in the course of the 20th century. The question of agency, therefore, is more difficult; and, the history of bilateral relations between each nation of Central America and the U.S. has been explored in great detail, so it is easy to see how each nation saw itself in relation to the hegemonic power. More

³⁶ 1990–2006 Director - Latin America Program de Woodrow Wilson Center The Woodrow Wilson International Center for Scholars. 2010–2012 Visiting Fellow, David Rockefeller Center for Latin American Studies, Harvard University, Cambridge, MA. Harvard University, Ph.D. received 1965 Dissertation: “Dollar Diplomacy and Non-Intervention. The Latin American Policy of the United States, 1919-1924.” *Fields of Concentration: Latin America, United States, Medieval England.* Cambridge University (Peterhouse), 1959 to 1960, graduate work in History, Amherst College, B.A. received 1959, Magna Cum Laude, Phi Beta Kappa.

³⁷ Ernest R. May, “The Nature of Foreign Policy: the Calculated Versus the Axiomatic,” *Daedalus* (Fall), 1962. Others draw the distinction between strategy and tactics; and, some have used the concept of strategic culture to get at the distinction between deeply held values or long term goals and reactions to the moment as drivers of decision making and policy.

complicated in how each its relations with nations other than the U.S. In a subsequent work, I will explain how the extreme cases of Central America and the Caribbean differ from the nations of South America, and the important ways in which the cases of South America are similar. Agency is the key to understanding the differences and the similarities.

Background for Hegemony and the Absence of Autonomy

The United States has expressed for more than two hundred years its concern for how weak and unstable governments in Latin America might threaten its own security, beginning even before the careful, explicit formulation in the Monroe Doctrine in 1823. By contrast, at the beginning of the independence period, there was an intensification of local politics among what amounted to city-states in Central America and a short, failed experiment in regional union.³⁸ After the collapse of the Central American Union, the nations withdrew and concentrated on their internal development. By the end of the 19th century all of them were remade according to the liberal model of export economies, with an elite that dominated economic activity and politics. This elite was fractured along regional and functional lines and expressed very little interest in participating in world affairs, aside from their overseas trading, except to deal with Great Britain and, later, the United States, in a defensive, self-protective manner, to maximize the space they had to run their own operation.³⁹

The history of the United States in the 19th century was marked by almost constant expansion accompanied by a vigorous debate over the role of the country in world affairs. Beginning with Secretary of State Warren Olney's declaration in 1895 that the U.S. was "practically sovereign in this hemisphere" the U.S. has arrogated to itself the responsibility to watch over Central America in its own interests, most famously in the so-called Roosevelt Corollary of the Monroe Doctrine in 1904, when President Theodore Roosevelt promised "the other civilized nations" to police the Caribbean basin to make sure that the nations there would follow the international rules of the game. Ever since, people have referred to Central America as the "backyard" of the United States. And, as recently as February 2010, one critic referred to "The Pentagon's New Monroe Doctrine" in describing the U.S. attitude toward Central America. In discussing the recent bombing of Libya, a correspondent for *The New York Times*, referred by implication to the backyard when he said that the United States was "teaching the rest of the world that it will have to police its own backyards."⁴⁰

U.S. intervention in Central America and its corrosive effect on the contestation for power in each of the countries of the region goes back over a century. There were episodes of meddling in the 19th century – such a list would include the attempt by William Walker to take over Nicaragua – and in that earlier period, the British were as quick to throw their diplomatic weight around as was the United States, and in many cases were more influential. It was standard practice for the British to keep naval units on the Caribbean side of the isthmus until the very end of the 19th century. By the early years of the 20th century, however, the primacy of the United States in the region was clear and, very quickly, a pattern emerged in which the local representative of the United States Government took it upon himself to make sure the government to which he was accredited avoided egregious conduct in the treatment of political groups, maintained a stable polity, and did not steal so much from the nation's coffers as to threaten the quality of the nation's debt. Instability and fiscal irresponsibility were considered the two principal causes of provoking European powers to think about intervening.

Over the course of the 20th century, the United States meddled in the affairs of every country in the region, most frequently with advice and encouragement or by providing experts who could clean up the nation's accounts, help to write a coherent bank contract, organize the collection of customs, or write a constitution and oversee elections. In general, this hegemonic interference was a diplomatic effort

38 On the power of local groups, see Jordana Dym, *From Sovereign Villages to National States City, State, and Federation in Central America, 1759-1839* (Albuquerque: Univ of New Mexico Press, 2006); and Miles Wortman, *Government and Society in Central America, 1680-1840* (NY: Columbia Univ Press, 1982)

39 Two convenient summaries of this period are, Leslie Bethell, ed., *Central America Since Independence* (NY: Cambridge Univ Press, 1991); and R. L. Woodward, Jr., *Central America: A Nation Divided 2d ed* (NY: Oxford Univ Press, 1985). An example of a careful monograph on a single country, see David McCreery, *Rural Guatemala 1760-1940* (Palo Alto: Stanford Univ Press, 1994).

40 Greg Grandin, "The Pentagon's New Monroe Doctrine," *The Nation*, (Feb.8, 2010); *New York Times*, April 24, 2011, "Halfway in With Obama," p. wk, 1,5.

to maintain stability and some semblance of democratic governance in places the U.S. considered underdeveloped, weak, and even inferior.⁴¹ When diplomacy failed, the U.S. intervened with troops or through the use of proxies in virtually every one, some more than once. In each case, the reason given by the administration in Washington was that instability threatened to precipitate armed conflict and endanger the lives of civilians, or, worse, open the way to intervention by a hostile power. That is, hostile to the United States.⁴²

The legacy of United States interventions came to a head in the last decades of the Cold War, when guerrilla groups in Nicaragua, Guatemala, and El Salvador fought to overthrow governments they claimed were repressive puppets of the hegemonic power. In one case, Nicaragua, the revolutionary forces won out over an opposition armed and advised by the United States. In El Salvador and Guatemala the result was something akin to a civil war, in which the United States took the side of conservative oligarchies and their military allies clinging to power. In several cases, the internal conflicts had strong ethnic or racial overtones. In Honduras and Panama, the military kept a lid on protest for many years, in close collaboration with U.S. colleagues. Honduras became a staging area in the 1970s and 1980s for U.S.-supported groups fighting in Nicaragua or El Salvador. In Panama, the U.S. tolerated a military regime that gradually became poisoned by drug money and corruption, until it could tolerate it no longer and, under the cover of the OAS, got rid of their puppet. Costa Rica, long an island of calm and democracy became a haven for armed groups crossing both borders. Not surprisingly, Costa Rica demonstrated agency as an advocate for peaceful solutions to the region's conflicts.⁴³

There is no question that all of the nations in the region turned outward for help in their internal struggles. In many cases, it was a repeat of the 19th century model of seeking an external patron for protection against the threat of another external power. The roles of Cuba and the Soviet Union, for example. In Panama, the military regime attempted to build a broad nationalist movement based on an anti-hegemonic discourse. What is different in this period from earlier chapters in the history of the region is that there are many, many more external actors getting involved. So many, that we can refer to the activity of the international community for the first time. The social democratic governments of Western Europe attempted to blunt the edge of U.S. intervention using bilateral diplomacy and multilateral agencies. As a complement to these efforts, all of the European nations began to use foreign aid to support the groups that the U.S. was attempting to defeat.⁴⁴ This period also sees the beginning of what will come to be called transnational networks, especially of human rights organizations and of organizations working to protect indigenous groups. These external values and codes will become more important after the Cold War.

When the Cold War ended and with it any possibility of a threat to the U.S. from a power external to the hemisphere, there was no longer a reason to use what Walter LaFeber has called a "policy of denial" as an excuse to interfere in the domestic politics of nations in Central America?⁴⁵ But, even if the Monroe Doctrine no longer holds, there remains the heavy legacy of over one hundred years of U.S. hegemony in the region. It is a legacy which appears to impel the U.S. to act in a paternalistic manner toward the countries in the region and to exercise its considerable influence in favor of certain political and economic goals. Just as important, the legacy impels the leaders of Central America to expect

41 Michael H. Hunt, *The American Ascendancy How The United States Gained and Wielded Global Dominance* (Chapel Hill: UNC Press, 2007); Lars Schoultz, "Latin America in the United States," in Eric Hershberg and Fred Rosen, eds., *Latin America After Neo-Liberalism: turning the Tide in the 21st Century* (NY: Norton, 2006); Schoultz, *Beneath the United States: a history of U.S. policy toward Latin America* (Cambridge: Harvard Univ Press, 1998); and Brian Loveman, *No Higher Law American Foreign Policy and the Western Hemisphere since 1776* (Chapel Hill: UNC Press, 2010).

42 The literature on U.S. interventions in Central America is huge. For an introduction, see Tulchin, *The Aftermath of War* (1971); and Dana G. Munro *Intervention in the Caribbean* (1964)

43 The Costa Rican case deserve special mention. After the Central American Union collapsed, the leaders of Costa Rica chose to emphasize the demographic, geographic, and social differences between their country and the rest of the region. Indeed, during the 19th century, Costa Rica was more stable than any of the other countries. However, there were two aberrations in this stability that traumatized the country and cemented the axiomatic policy of peaceful resolution of disputes. The two were the uprising by the Tinoco brothers at the end of the second decade of the century, and the revolution led by Jose Figueres at the end of the 1940s. Since then, Costa Rica has enjoyed political stability. It even disbanded its armed forces.

44 For example, on Spain's foreign policy in Central America, see Gil and Tulchin, eds., *España y OTAN, una perspectiva estrategica*, (Madrid: ICI, 1987)

45 Walter LaFeber, "The Evolution of the Monroe Doctrine," in Lloyd Gardner, ed., *Redefining the Past: Essays in Diplomatic History in Honor of William Appleman Williams* (Corvallis: Oregon State Press, 1986); and Gaddis Smith, *The Last Years of the Monroe Doctrine, 1945-1993* (NY: Hill and Wang, 1994).

the U.S. to behave as a hegemonic power and position themselves in the international community as subalterns to the U.S. in the region, rather than seeking ways to expand their autonomy in the international system. At the same time, they continue to conduct their domestic politics in Washington as well as in their own countries, penetrated politics that undermine any effort to create an autonomous foreign policy.

Why is this so? When do nations or when do the governments of nations and those who exercise power outside the state believe that they can and should formulate a foreign policy that maximizes the interests of their nation in a manner that is at least partially autonomous of the hegemon even while remaining sensitive to and respectful of that larger, more powerful nation?⁴⁶ The answer, I believe, is as much due to the legacy of the century-long pattern of hegemony and the Central American response as it is to any realist's asymmetry of power. On the side of the U.S., it has produced a habit of being superior and, therefore, listened to. On the side of Central America it led to a defensive response, a survival response, and a response that meant conducting domestic politics in Washington and paying little or no attention to international affairs – aside from trade, of course – except to pay careful attention to the U.S. This produced “*penetrated polities*” societies in which sitting governments and opposition groups learned to use the United States as a support in the struggle to hold onto power or to gain control over the government, creating a triangle. In this situation, we cannot talk of a foreign policy in any meaningful sense. Each group conducts domestic politics in Washington as well as in their own country. The problem became even more complicated if there was a division of opinion among actors in the United States, as there was with regard to Costa Rica in 1919, Nicaragua in 1927, Honduras in 1962, El Salvador in 1985, or Honduras in 2009. When such a disagreement became public, the effectiveness of the policy of the U.S. Government was reduced or, in the case of Honduras in 2009, the government's policy was virtually rendered null. In none of these cases, covering nearly a century, was there a serious external threat, direct or indirect, to the security of the U. S., although on several occasions, one pressure group or another invoked the Monroe Doctrine to justify its position.

Let me describe the nature of this penetration and the corrosive effects of hegemony through two vignettes, separated by nearly a century, both based on fact but fictionalized to make the narrative flow more easily. The tone of each episode is important because it conveys the assumptions of actors, the nature of the policy making process in each country, and the broader international context in which these events occurred.

Two Stories of Penetration and Hegemony

On a warm Spring day, with the cherry blossoms still very much in evidence throughout the city, Chandler P. Anderson left his office on G St., Northwest, to walk over to the State Department, just to the West of the White House. Anderson was on a mission for a client, Emiliano Chamorro, a prominent landowner from Leon, a self-proclaimed General, and a leader of the Conservative Party. His goal was to get the State Department to look with favor on Chamorro's efforts to oust the long-time ruler José Santos Zelaya. Chamorro's plan was to threaten to use force and have himself elected as Primer Designado. Then, with the help of the State Department, convince Zelaya to step down so that he would be replaced by the Primer Designado, Chamorro, as the constitution stipulated.

Anderson was a specialist in international law. A graduate of Yale and the Yale Law School, he had extensive experience in treaty making and arbitration and was on a first name basis with every member of the State Department hierarchy – and would continue to be so with every administration until Franklin Roosevelt. For the next twenty years, he would shift back and forth from his private practice to service in the government, beginning just one year after this episode when Secretary Knox appointed him to the post of Counsellor of the Department. During this twenty year period most of the key people making Latin American policy were Harvard or Yale men, such as Leland “Summy” Harrison and Frank Polk, or sidekicks in the international law field, such as Robert “Bert” Lansing. The only outsider, who joined the department in the 1920s, was Dana G. Munro, a Princeton man.

⁴⁶ I have been aided in my search for a Central American perspective and for when and why nations seek autonomy by the work of a mini-school of scholars in several disciplines who became interested in the Cold War's impact on Central America and, later, on the rest of Latin America. I brokered their first efforts while at the Wilson Center as they organized conferences led by Gil Joseph of Yale University. Several books have appeared which lend a sense of agency to the Central Americans. Most recently a book by Hal Brands extended the discussion to the rest of Latin America. Jeffrey Gould and Greg Grandin are two of the most productive members of this group.

Anderson got the State Department to do its part. It threatened to withdraw its recognition from Zelaya and encouraged him to step down. He objected and refused to budge. This is important because it reminds us that hegemony does not mean the weaker party is without power or without room in which to manipulate; nor does it mean that the whim and will of the hegemon will be obeyed or respected at every turn.

Zelaya did bow to the pressure eventually, mainly because Chamorro had hired a bunch of mercenaries who landed at Bluefields on the Caribbean coast. The Department ordered the navy to prevent forces loyal to the government from disembarking at the port and would not to recognize Zelaya's puppet, Madriz. But, Chamorro didn't get his way for two more years even though Anderson had done his job and done it well. It took Chamorro nearly three years to get his fractious conservatives united behind his candidacy.

Nearly twenty years later, Chamorro was back in exactly the same situation. He wanted to oust the president, Sacasa, and have himself named president. So, he called on his lobbyist Chandler P. Anderson to go to work. And Anderson did. He spent hours with Secretary Kellogg, and with all the appropriate officials, especially “Summy” Harrison and the new man in the Latin American Division, also from Harvard, Sumner Welles. Again, Anderson earned his fee and this time Chamorro had his ducks in a row. But the world had changed and Nicaragua had changed. The very success of the Anderson-Chamorro gambit helped to drive Sandino into the hills.⁴⁷

Now, for the second episode.

On a warm Spring day in Washington, with the cherry blossoms still very much in evidence throughout the city, Lanny Davis left his office on K Street on a mission to plead the case of one of his clients, the Chambers of Commerce of Honduras. But, Davis did not head to the State Department, where the Secretary was his good friend Hillary R. Clinton and where the Assistant Secretary for Hemispheric Affairs *Designate*, Arturo Valenzuela had been his colleague during their days in the Clinton White House. He headed instead to the Senate Office Building where he had an appointment with the Chief of Staff of the junior senator from South Carolina, James “Jim” DeMint. He job was to convince DeMint to support the campaign sponsored by the Chambers of Commerce in Honduras to defend the congress against what they called the anti-democratic aspirations of President Zelaya. The congress of Honduras was cooperating with the Supreme Court to prevent Zelaya from calling a referendum to change the constitution so that he could run for another term and could extend popular participation in government affairs. The military, for the moment, was quiet.

The argument Davis made was that the congress and supreme court were defending democracy in Honduras against the subversion of the president. It was an important part of his argument that Zelaya seemed to be falling under the influence of Hugo Chavez, the President of Venezuela, who was seen by many conservatives, as a threat to hemispheric stability. Even conservatives who did not focus much of their attention on foreign affairs, of whom DeMint was one, were happy to see any friend of Chavez as an enemy of the United States; and, any enemy of Chavez as a friend of the United States.

Davis knew that Congress was his best bet. He also represented, among others, Laurent Gbagbo, now the former dictator of the Ivory Coast, whose democratic credentials were not particularly strong, so he knew his way around the offices of the most conservative, business-friendly members of Congress. DeMint proved to be a perfect target. It was he who had the “hold” on Valenzuela's appointment. It was he who considered talk of multilateralism in the hemisphere to be anti-American. And, Davis knew, he already had been approached by Otto Reich, who considered Chavez to be the second most evil person in the world, only after Fidel Castro.

As you will remember, Davis got DeMint to fly to Tegucigalpa at the crucial juncture in the standoff between the Congress, which had induced the armed forces to run Zelaya out of the country, and the international community, including the U.S., which refused to recognize the head of the congress, Micheletti, as chief of state. Not only did DeMint succeed in frustrating the policy of the U.S. government; he succeeded in blocking all efforts by the international community to get rid of Micheletti or to allow

⁴⁷ All of this material is taken from the *Diary of Chandler P. Anderson*, Library of Congress. There is a partial biography of Anderson, Benjamin T. Harrison, *Dollar Diplomat: Chandler Anderson and American Diplomacy in Mexico and Nicaragua, 1913-1928* (Pullman: Washington State University Press, 1988).

Zelaya to return to Honduras. Ultimately, the strategy of Davis's clients succeeded. A few months later a new president, Lobos, was elected. Now, the discussion centers on when and how to allow Honduras to re-enter the international community. Davis had done his job well.

What is noteworthy about this recent episode is first, that the Obama administration tried to avoid behaving like a hegemonic power. The Central Americans didn't believe him; and, the role of international actors, especially Brazil and Venezuela, who succeeded in preventing both the U.S. and the OAS from forging a consensus among the members of the international community to force Micheletti to give up power. Chavez also blunted the effort of Oscar Arias to reach a Central American solution, which has had the perverse consequence of emboldening Ortega to reduce the democratic space in Nicaragua, reducing the pressure on the government of Guatemala to crack down on the military and carry out the terms of the peace accord. Only President Funes, in El Salvador, has been able to maintain momentum toward a reconciliation among battling political factions by calling upon the international community to support his efforts to consolidate democracy in El Salvador. That explains, in part, why Obama decided to stop off in San Salvador on his way back from Chile.

The "golpe" in Honduras in 2009 was a clear manifestation of this phenomenon and a demonstration of how political factions in Honduras used allies in the United States to win their struggle for power. What made the Honduras case so significant is that the Obama administration saw the golpe as an ideal situation in which to apply its new policy of multilateralism in the hemisphere and its effort to treat the nations of the region in a collegial manner, rather than in the asymmetrical, hegemonic and unilateral fashion of the past. The Obama government failed to impose its version of a solution on the situation, in part thanks to the corrosive influence of a few Republican senators, one of whom, Jim DeMint of South Carolina, flew to Tegucigalpa to tell the golpistas that the U.S. government did not have the will to force them from power. While this failure of U.S. government influence may seem surprising in the context of the long history of United States relations with the countries of Center America, it is not surprising given the terms of Obama's new policy. More surprising in the context of Obama's efforts to move toward a post-Cold War, post Bush unilateralism was the failure of new actors to play an effective role in the region. The failure to bring about a negotiated, compromise peace by the OAS, the failure of the regional effort led by Oscar Arias of Costa Rica, and the failure of Brazil, indicate that the legacy of history in Central America is heavier than many observers believed. It is not merely a matter of U.S. hegemony, which can be changed by a conscious policy decision to become more collegial. It is a matter of internalized patterns of behavior that go back generations and that recur within fractions of the elite that are significantly different from their fathers and their grandfathers.

The Honduras episode also appeared to undermine all the progress in the region toward democratic government and internal reconciliation that had occurred since the end of the Cold War. Until that moment when the Honduran military ousted President Zelaya out of bed and put him on a plane out of the country, there had been peaceful elections in all of the countries of the region over the previous twenty years, and more than one example of contested elections in which the opposition had come to power. Moreover, during the years of the civil conflict and after, the nations of Central America had begun to stitch together a fabric of regional cooperation that took as its central purpose solving regional problems in a peaceful manner without reference to outside actors. What had begun in the 1980s with Contadora and then the Esquipulas Process was considered throughout the region as a positive development that would buttress the struggle for stability and democracy in all of the countries of the region. Has the delicate fabric of regional cooperation been torn to shreds? Can the United States play a constructive role in such a recovery? Are the countries of Central America prepared to evolve from penetrated polities to countries of relative national autonomy? If so, what are some of the factors that will facilitate this evolution?⁴⁸

48 I have spoken very little about theories of international relations as they impinge upon my study. For the most part, I avoid imposing theoretical frameworks on the material I present. However, it is clear that I and the Latin American with whom I have worked over the past twenty years have been influenced by the work of Robert Keohane and Joseph Nye. Their concept of soft power is particularly useful here, as is the notion that any nation can display agency and any nation can seek space or influence within the international system. Whether they achieve it or not is another matter. The idealists have come in during the past decade, particularly with reference to the importance of international codes of behavior, the power of international law and of international organizations, and of NGOs working for progressive ends. This is where the neo-realists and the idealists overlap. Soon after finishing his dissertation at the University of Denver, where he was a classmate of Condaleeza Rice, Munoz wrote an article for the LARR that I consider extremely important in the development of agency in Latin America, "The Strategic Dependency of The Centers and the Economic Importance of the Latin American Periphery," *Latin American Research Review*, v. 16, No.3 (1981).

As we attempt to answer these questions, the issue of asymmetry of power between the United States and the rest of the nations in the hemisphere, especially the smaller nations of Central America affects our understanding of the nations in the region – and all of the countries in the hemisphere, for that matter. For countries operating within the confining framework of U.S. hegemony and which deliberately use the United States as an actor in their domestic contestation for power, can they pretend to have an autonomous foreign policy? In those cases, there is reciprocal, if asymmetrical manipulation and the maneuvering by the smaller power is evidence of its relative autonomy. Where that occurs, we want to have evidence of a conscious effort, of agency. What are the conditions under which a group in power in a particular country thinks of the country they control as having an autonomous foreign policy. Put another way, when does a nation state consider itself an actor in the international community?

The Sources of Agency

As a preliminary response to that central question, we can locate the relatively small nations of Central America within the broader framework of the Western Hemisphere to great benefit. First, there are the countries, such as the United States and Brazil that reached independence from the mother country with a clear sense that they would be actors in the international community. There is extensive evidence for both that their leaders understood their potential role and created a clear institutional framework within which foreign policy could be formulated. The second category of nations in the hemisphere during the 19th century and most of the 20th were those that actually thought about international affairs; but, either because of a sense of weakness or because they defined their goals in a geographically circumscribed manner, preferred to keep their international activity restricted to a region, such as Chile, Uruguay and Venezuela. The rest were those nations which used foreign relations to avoid domination or hegemony by external actors, which effectively reduced their sense of autonomy in world affairs. The nations of Central America and the Caribbean would fit this category, as would Ecuador, Peru, and Paraguay. Bolivia and Uruguay were buffer states in regional power struggles and might be considered to fit between the second and third category; that is, they deliberately used the broader international community to reduce their subjugation to one powerful neighbor or another.⁴⁹

Since the end of the Cold War and the end of Monroeism, how have the nations of Latin America responded to the new world community? Has any of them considered taking a protagonist's role in world affairs? Yes, of course. Brazil and Chile are the most notable examples. What about Central America: have the countries in the region seen themselves as active, relatively autonomous actors in the world community? Only Costa Rica. Nicaragua under the Sandinistas takes has taken an anti-hegemonic posture, not an autonomous foreign policy. (Sort of a weak, pale version of Cuba in the 1990s) Funes is trying to do in El Salvador. Honduras and Guatemala are focused on domestic affairs and the ruling factions use their position with the U. S. and the rest of the international community as part of their manipulation to stay in power or to achieve power.

This last category, which I consider the absence of agency in international affairs, is similar to the position taken a century ago by all of the nations in the region in their dealings with the hegemonic power, the United States. Therefore, I call Central America a set of special cases in the larger study of foreign policy after the Cold War. All of them are, more or less, still penetrated polities. The contestation for power is conducted between factions of the elite in-country, and the representatives of these factions in Washington.

Where will agency come from in Central America? The most obvious is the growing sense among the local elites that it is in their interest to act in the international community, although their primary concern in most cases continues to be preserving their power. Changing patterns of trade and investment, as well as the demographic membership of these elites may make them less provincial over time. There has been some recent work on these elites which describes their fractious nature and serves as a powerful buttress to my argument for penetrated polities.⁵⁰

49 On the role of the buffer state, see Tulchin, "Uruguay: The Quintessential Buffer State," in John Chay and Thomas F. Ross, eds., *Buffer States in World Politics* (Boulder: Westview, 1986)

50 Dario A. Euraque, *Reinterpreting the Banana Republic region and state in Honduras, 1870-1972* (Chapel Hill: UNC Press, 1996); and Robert G. Williams, *States and Social Evolution Coffee and the Rise of National Governments in Central America* (Chapel Hill: UNC Press, 1994). Both of these authors emphasize the importance of region in the appear of factionalism within the dominant elites.

Historically, the seeds of agency have been planted by authoritarian regimes and the local opposition to it. Sometimes that opposition is anti-hegemon because the hegemon supports the autocrat. Less frequently, there have been movements that began as opposition to the autocrat and that evolved into an expression of nationalism. The two most powerful cases before the civil strife of the 1980s were Nicaragua under Somoza and the reformist efforts in Guatemala in the 1950s.⁵¹ More broadly, several political scientists have argued that state formation, spurred by the civil conflicts, will be an important foundation for a more active membership in the international community.⁵² Several scholars interested in new social groups gaining access to the political system believe that opening the political system will lead to a more self-aware national identity and a growing sense of agency.⁵³

Perhaps the most significant body of literature deals with indigenous groups and ethnic identity. The work began as an effort to recapture the “historical narrative” and historical memory of these societies from the dominant narrative of the elite, especially in El Salvador and Guatemala. This brought into discussion the concept of *mestizaje*. The second generation of studies, in the past few years, began to focus on other ethnic groups, such as the African descendent populations and how they are tied to the indigenous and to the dominant elites⁵⁴

CONCLUSIONS

The most obvious result of this research is to recognize the heavy weight of history that weighs on both parties in U.S. relations with Central America. While the asymmetry or disparity of power is evident, it is not sufficient to explain completely the legacy of hegemony on both sides. Since the end of the Cold War, the United States has made a conscious effort to alter the nature of its hegemony and the extent of its responsibilities in the region. The Obama administration actually declared that it would abandon the unilateralism of the Bush administration. The president said over and over that the U.S. did not and could not police the world and that it had to be collegial in working to settle disputes. Several countries have attempted to take the U.S. at its word and work more through international agencies than in the past. Costa Rica has been a leader in the effort to settle regional disputes through regional mediation. Nicaragua has used the OAS as a shield against the U.S. On the other side, Guatemala has shied away from the OAS because its dominant elite has balked at putting the peace accords into effect and has suffered extreme embarrassment from the denunciations of the prosecutor appointed by the international court of justice to settle disputes among victims of state terror and alleged perpetrators of the crimes. However, in Guatemala, external actors defending the rights of indigenous people, as well as the victims of the state violence over the past thirty years, have pushed Guatemala into the international community despite the wishes of its reactionary elite. And, as we have seen in the telling of the 2009 episode, Honduras is still locked into the traditional pattern of internal factionalism which renders foreign policy a mute point. Panama appears to be in this category.

And yet, there are signs of change. For example, new (immigrant) elements in the elites may give a more cosmopolitan aspect to dominance and, thereby, lead to a greater sense of participation in world affairs. In addition, over the past two decades, there has been a radical change in the economies of several nations, most notably El Salvador, where the role of emigrants and remittances have changed the political calculations of groups contesting for power. These changes, together with change in the pattern of trade and investment in the region; have produced what we might call the diaspora foreign policy.

It is obvious that the opportunity for agency is much greater than before, and the space to act within the international community is much larger⁵⁵ Non-state actors and community-wide codes of behavior are important; though their growth is uneven. Still, the concept of transnational networks of non-state actors must be taken into account. As these networks grow and become stronger, the examples of agency by nations elsewhere in Latin America – the case of Chile is very clear – and outside of Latin American, such as . Denmark, Belgium, Holland. Norway, Singapore. Still, Costa Rica is the only country with a self-conscious autonomous foreign policy. How the rest of the states in the region will evolve remains to be seen. The final section of this article explains why Costa Rica demonstrates a broad sense of agency in its foreign policy.

What might be called the strategic culture of Costa Rica is based soundly on the widespread belief that the nation is fundamentally different from the rest of the countries on the isthmus. This is a view of most outside observers, casual and scholarly, as well as the majority of Ticos. This view holds that their pre-Columbian experience was different; their colonial experience under the Spanish was different; and their national history has been different. Of course, it is possible to argue that these differences are minor, even trivial, and the differences did not prevent Costa Rica from developing a coffee-export economy that has the same essential features as the economies developed by liberal elites in the 19th century in the other countries of the region.

Those analysts who focus on economic structures tend to favor the argument for basically similar, as do those who focus on the structure of social power, even though it is certainly true that Costa Rica does not have the same percentages of indigenous or Afro-Caribbean peoples as do the others. There is a hierarchy, there is an elite, and coffee along with the financial and merchant activities tied to coffee are central to the formation of the elite and to the distribution of power. And, in the past decade, the African descended population on the Caribbean coast has been “discovered” by students of the region, providing an additional factor to take into account when debating similarities and differences among the countries of Central America.

51 On the Nicaraguan case, see Michel Gobat, *Confronting the American Dream Nicaragua Under U.S. Imperial Rule* (Durham: Duke Univ Press, 2005); and Knut Walter, *The Regime of Anastasio Somoza 1936-1956* (Chapel Hill: Univ of North Carolina Press, 1993). The literature on the Guatemala case is voluminous. As an example, see Piero Gleijeses, *Shattered hope: the Guatemala;an revolution and the United States, 1944-1954* (Princeton: Princeton Univ Press, 1991); and Richard N. Adams, *Crucifixion by Power* (Austin: Univ of Texas Press, 1970).

52 James Mahoney, *The Legacies of Liberalism Path Dependence and Political Regimes in Central America* (Baltimore: The Johns Hopkins Univ Press, 2001); Howard Lentner, *State Formation in Central America The Struggle for Autonomy, Development, and Democracy* (Westport: Greenwood Press, 1993); and Robert H. Holden, *Armies Without Nations. Public Violence and State Formation in Central American, 1821-1960* (NY: Oxford Univ Press, 2004).

53 For example, Charles D. Brockett, *Political Movements and Violence in Central America* (New York: Cambridge Univ Press, 2005).

54 The literature on these subjects is already vast and growing rapidly. For example, on *mestizaje*, see Dario A. Euraque, et. al., eds., *Memorias del mestizaje Cultura Política en Centroamerica de 1920 al Presente* (Guatemala: Cirma, 2004); and Aldo Lauria-Santiago and Leigh Binford, eds., *Landscapes of Struggle, Politics, Society, and Community in El Salvador* (Pittsburgh: Univ of Pittsburgh Press, 2004). The work by Juliet Hooker and Cristina Eguizabal on the eastern march of Nicaragua is important, as is the work of Peter Szok on Panama. Also, Carlos M. Vilas, *State, Class and Ethnicity in Nicaragua: Capitalist Modernization and Revolutionary Change on the Atlantic Coast* (Boulder: Lynne Rienner, 1989). In all of these cases, the struggle to express ethnic identity, whether by the indigenous or by Afro-Central American peoples or people of mixed ancestry becomes a form of nationalism. A similar case is made for Brazil by Barbara Weinstein, “Race, Region, Nation: Sao Paulo and the Formation of Brazilian National Identities,” DRCLAS seminar, April 26, 2011, part of her forthcoming book with the same title.

55 While in exile in the U.S., Heraldo Muñoz wrote an article in LARR, in which he argued that no nation is totally without power, without influence, or without space to act.

Historians and social scientists who favor psychological explanations and explanations derived from cultural differences favor the argument that Costa Rica is different because it does not have the race or ethnicity questions that confront the other nations, and because the colonial and early national period were characterized by a pattern of small landholding that is different from the others. This last argument was especially powerful in the second half of the 20th century because it resonated with similar arguments to explain democracy in the United States and entrepreneurship in places like Medellín, Colombia. Also in that half of the last century, Costa Rica disbanded its armed forces and has enjoyed uninterrupted civilian, democratic governments, in sharp contrast to their neighbors on the isthmus.

This once dominant explanation for Costa Rica's distinctiveness is now being attacked or revised, particularly by a new generation of scholars who were drawn to Central America by the civil violence of the 1970s and 1980s. For these scholars, the presence of Afro-Caribbean people on the Caribbean coast is an important phenomenon that has been overlooked. At the same time, a coffee economy is a coffee economy. And, as if that were proof, the Costa Rican elite is considered by this new generation as every bit as cohesive, every bit as exclusive as its counterparts in the other countries of Central America. The revisionists have some good points to make. Nevertheless, there remains a broad consensus as to what the nation's security is based on and on how the nation's foreign policy should be formulated to protect that security. It is not that all political parties and factions agree on foreign policy. Rather, that there is broad consensus as to what the nation's underlying values are. In other words, there is a clear strategic culture in Costa Rica and it has a clear set of keepers.

Currently, and over the past two decades, since the end of the civil wars on the isthmus, there are and have been sharp differences among factions of the governing elite with reference to specific foreign policies. For example, the pre-candidates in next year's presidential election already have indicated wide differences on the Free Trade Agreement with the United States. And, there are differences of opinion among the elite concerning the rules that govern foreign direct investment, and Costa Rica's role in the United Nations. Despite these and other differences, there is a consensus on the central elements of the nation's strategic culture and it is based on the culture of mediation and accommodation that characterizes political contestation in Costa Rica.⁵⁶

What is that culture: maintain internal stability through compromise and tolerance in political contestation. In international affairs, in relations with the neighbors on the isthmus, keep out of trouble; solve disputes in a peaceful fashion; take agency in the region to preserve peace and Costa Rica's security. Serving as the region's peace keeper helps to protect Costa Rica's security; as does demilitarizing conflicts. While there is no doubt that the geographical priority of Costa Rica's foreign policy is Central America, since the rise of Jose Figueres, Costa Rican leaders have seen great benefit in exercising the nation's soft power outside of Central America. During the 1950s and 1960s, Figueres was one of the leaders of a progressive band in the Caribbean basin who opposed dictators and who formed a lobby in Washington in an attempt to get the United States government to take a more nuanced approach to regimes in Latin America, specifically to see that progressive regimes were the best friends of the U.S. in the Cold War struggle against Communism. In the 1970s and 1980s, Costa Rica took the lead to organize first a regional approach to conflict resolution, in the form of Contadora, and then were important players in putting together the peace process known as Esquipulas, which brought in Latin American nations from outside Central America and European nations in an effort to blunt the force of U.S. intervention in the region and to reverse the process of militarization that was the product of U.S. intervention.

Since the peace process in Central America, Costa Rican governments have continued to play an outsized role in the OAS and the UN, just as Chile does in South America and the hemisphere. The recent effort by Oscar Arias, though frustrated, served to increase the respect for Costa Rica in international institutions and to enhance its role in regional and global affairs. Even the recent corruption scandal that tarnished the reputation of a former president and brought into high relief the cronyism of the political system has served to demonstrate how stable the country is.

To understand the strength of the consensus on the nation's strategic culture and its historical origins, it is useful to review three traumatic events during the past century. All three ended well; but

all three began as national nightmares. We can see that the nation's strategic culture was the gradual evolution of a collective response to these nightmares.

The first episode was the only rebellion by the armed forces against the civilian government in the past one hundred and ten years. It was led by the Tinoco brothers in the years before World War I. The Tinoco brothers had grown tired of the fractious manner of the oligarchy and particularly concerned about a group close to the sitting president that sided with the Germans in the war. Tinoco took power in January 1917 and declared that his government would support the cause of the Allies in the war. Despite this declaration, President Woodrow Wilson decided that he would not recognize Tinoco's government and persisted in its opposition long after the war had ended. This episode was particularly disturbing both to the Department of State and to the rebellious elements of the Costa Rican civilian opposition to Tinoco because the representatives of the U.S. government in San Jose took the side of the Tinocos and kept trying to get the State Department to authorize an appearance by a U.S. navy gunboat and the disembarkation of that vessel's marines. The State Department, following Wilson's instructions, did everything it could to avoid intervention. It would hold fast to the policy of non-recognition; but it would not actively seek to extend its presence or to repeat the experiences of gunboat diplomacy.

On August 11, 1919, Joaquin Tinoco, head of the army, was assassinated on the streets of San Jose. Federico fled the country the next day. A new "legitimate" government was elected in December and only Wilson's illness delayed recognition of this government until August 1920.

It is useful to point out that one of the elements in the confusion over how to deal with Tinoco was that Emiliano Chamorro, from Nicaragua, gave safe haven to opponents of the government of Costa Rica and allowed them to mount expeditions into Costa Rica. The weakness produced by this internecine conflict left its mark on the Costa Rican elite, especially in the way in which such unresolved disputes left the country vulnerable to attack from Nicaragua and subject to unwanted bullying by the United States.⁵⁷

The second episode is also the result of an armed insurrection, though by civilians; a revolution from the right, led by a group of reformers who feared that the government was shifting to the left and would undermine the nation's democratic way of life. The uprising was led by a coffee grower, Jose Figueres who was one of the founders of the Partido Liberacion nacional.⁵⁸ The nature of the Figueres uprising is important to our understanding of the nation's strategic culture. First, it was a revolution in favor of pluralistic democracy and against authoritarian government of the Left or the Right. We might consider it a revolution to prevent radical change. One of the most important results of the uprising was that the new government abolished the armed forces. In a region in which the military institution was becoming an important force in contesting power with factions of the civilian elite, the Costa Ricans decided that the civilian institutions would be stronger without that competition.

The second observation to make about this episode is the clear sense of agency in international affairs that Figueres developed while in power. In my hours and hours of conversation with him when I was his Teaching Assistant at Harvard, he made clear his vision of the world and the foreign policy he considered the best to maximize Costa Rica's security and (underline AND) its possible influence. Although the phrase had not been coined at that time, Don Pepe wanted to use Costa Rica's soft power. Figueres saw that in the struggle against anti-democracy, whether the Soviet Union and the Communist Party on the Left or autocratic dictators on the right, a close alliance with the United States was indispensable. He worked constantly to build ties to leaders in the United States who understood the nationalist, reformist urge in Latin America. He was a critical figure in organizing the Caribbean Legion that opposed dictatorships in the region and he got friends in the U.S. to support their work.⁵⁹

While the Caribbean Legion fell short of great success, it gave Figueres and his cohort – in the PLN and the opposition – a sense of agency in international affairs that gave great value to their form of stable governance and reinforced their sense of the nation's strategic culture.

The third and final episode that has served to solidify and clarify the nation's strategic culture and to give confidence to the keepers of this culture is the experience of the civil conflicts in Guatemala,

56 For a recent comparison of Costa Rica and Nicaragua, see Consuelo Cruz, *Political Culture and Institutional Development in Costa Rica and Nicaragua* (NY: Cambridge University Press, 2005).

57 Tulchin, *The Aftermath of War*, pp.66-70. More detail is in Dana G. Munro, *Intervention and Dollar Diplomacy in the Caribbean, 1900-1921*.

58 Kyle Longley, *The Sparrow and the Hawk: Costa Rica and the United States during the Rise of Jose Figueres*.

59 Author interviews with Figueres, Cambridge, MA, September – December, 1963.

Nicaragua, El Salvador, and Honduras during the 1970s and 1980s, and the militarization of the region, which began to spill over into Costa Rican territory. This led the government of Costa Rica to seek help in the region to resolve the conflicts, reduce U.S. intervention, and reduce the power of the military. This will lead to Contador and Esquipulas. Here, again, I would draw on my personal experience in dealing with Oscar Arias and one of his key aides, Luis Guillermo Solís. Costa Rica does have soft power and uses it both on the regional and on the global levels. Luis Guillermo's career is a modest case study of how Ticos play roles in the region. Perhaps we can call them the Chilenos of Central America.⁶⁰

This episode may be said to have ended with Oscar Arias's efforts to broker a peace in the Honduran crisis of 2009. That he failed actually was a minor setback for him. It led to a public declaration of concern for regional peace from the governments of El Salvador, Nicaragua, and Panama. Arias may have convinced others of the power of Costa Rica's peace policy. The experience certainly strengthened the consensus in the region as to the nature and value of Costa Rica's strategic culture. ■

INTEGRACIÓN CHILE – ARGENTINA: DESAFÍO DEL SIGLO XXI

ADOLFO ZALDÍVAR LARRAÍN⁶¹

PRÓLOGO

La integración de Chile y Argentina debe considerarse como un objetivo geopolítico ineludible para ambos países. Para Argentina, el lograr, junto con nosotros, llevar las fronteras allende el océano Pacífico; para Chile, junto con ellos, llegar al corazón de Sudamérica.

El origen de la integración tiene raíces más antiguas que el nacimiento mismo de nuestros Estados nacionales. Los pueblos originarios no conocían fronteras. La Conquista española del interior argentino, en una buena parte, se inició desde Chile. En la Colonia la relación era fluida con todo el noroeste argentino. Cuyo era parte de la Capitanía General de Chile. La independencia de ambos países se consolidó en un esfuerzo común. Y, el siglo pasado da cuenta de la masiva migración de trabajadores chilenos al sur trasandino.

Permanentemente, en nuestra historia, ha primado entre nosotros la voluntad del encuentro por sobre el conflicto.

Para muchos, entre los que me cuento, ésta es una de las motivaciones políticas más importantes. Valoramos la necesidad de integración desde cuando luchábamos por recuperar la democracia y entendemos ésta como el marco necesario para llevarla adelante.

En estos años de presencia democrática, si bien hemos tenido algunas desavenencias producto de situaciones contingentes, éstas han sido muy menores respecto a la profundización de nuestras relaciones en todos los planos. Siempre ha primado la voluntad del reencuentro continuo.

Las dirigencias de ambos lados de la cordillera, ya han tomado plena conciencia de que es preciso pasar a una franca integración entre ambas naciones y proyectarla al resto del continente. En parte, esto ha sido producto de entender que los desafíos de la actual globalización no podemos enfrentarlos separadamente. Más aún, se ha comenzado a sentir que la gente común ya se ha vinculado y reclama de sus autoridades unas mejores políticas que permitan consolidar lo avanzado.

Este fenómeno se siente con mayor intensidad en nuestras provincias y regiones; particularmente en espacios fronterizos, en donde la vinculación es natural y viene de mucho antes.

Las personas sienten que con la integración, no sólo progresará su entorno más directo, sino que en general habrá una mejor calidad de vida.

Más y mejor integración es el desafío de nuestro tiempo y sin duda debe ser la propuesta política de los próximos años.

El presente ensayo es una contribución para avanzar en esta gran definición política, que en una primera etapa demanda la energía y audacia de ambas naciones y sus dirigentes, para pasar a una segunda más ambiciosa y necesaria que incluya a toda Latinoamérica, creando una unidad geográfica, política, cultural y económica respetable y respetada.

El autor

60 *The literature on the Contadora and Esquipulas processes or episodes is extensive. See, as examples, Jack Child, The Central American Peace Process, 1983-1991; Francisco Rojas Aravena, El proceso de paz; Thomas W. Walker and Ariel C. Armony, eds., Repression, Resistance, and Democratic Transition in Central America, section II.; and William LeoGrande, Our Own Backyard.*

61 *Abogado y Profesor de Derecho Político y Constitucional, Facultad de Derecho, Universidad de Chile. Fundador de la Comisión de Derechos Humanos. Presidente Nacional PDC, años 2001 – 2003; 2003 – 2006. Senador de la República, Región de Aysén, año 1993 – 2001; 2001 – 2008. Presidente del Senado de la República, año 2008. Presidente Nacional del Partido Regionalista de los Independientes PRI. Embajador de Chile en Argentina, julio de 2010.*

INTRODUCCIÓN

Han transcurrido 26 años desde que Argentina y Chile, gracias a la mediación de Juan Pablo II, celebraran el Tratado de Paz y Amistad de 1984, que superó el conflicto centenario de delimitación de la zona austral y cerró las puertas a un inminente conflicto bélico, abriendo el futuro para el reencontro de ambos países.

Perdidos en el tiempo quedaron los momentos de incertidumbre y de temor, como los vividos en la Navidad de 1978, de fuerte tensión en los pasos cordilleranos, en los canales e islas del Sur.

Los gobiernos, y la sociedad civil, dispusieron de las herramientas para crear un nuevo escenario en las relaciones entre ambas naciones.

Durante estos años se ha ido construyendo una sólida y creciente relación de confianza recíproca, tanto por acción de los gobiernos, sin excepción, como también, y fundamentalmente, por la gente en sus diversas circunstancias.

Hoy, chilenos y argentinos disfrutamos de “los frutos de la paz”, en un espacio abierto para el entendimiento.

I. DEL CONFLICTO AL ENTENDIMIENTO

Áreas sensibles

Con la llegada de los gobiernos democráticos se avanzó decididamente en la superación de las cuestiones limítrofes pendientes. Fue así como, en el año 1991, los gobiernos de Aylwin y Menem superaron mediante negociación directa 22 de los 24 puntos que se arrastraban por años. Quedaron pendientes Laguna del Desierto y Campos de Hielo Sur.

En lo concerniente a Laguna del Desierto, se acordó que un Tribunal Arbitral resolviera. En definitiva, la decisión falló en que, prácticamente en su totalidad, el territorio en disputa era de soberanía argentina. Sobre las diferencias existentes en Campos de Hielo Sur, considerados dos sectores, se llegó a un acuerdo sobre el sector A, donde se delimitó la zona en conflicto y deberá procederse a materializar el recorrido del límite internacional con la cartografía conjunta en terreno. En cuanto al sector B, se acordó que previo a la delimitación en el rectángulo en cuestión, se encomendase a la Comisión Mixta de Límites Chileno-Argentina, la elaboración de una cartografía conjunta, como requisito previo indispensable para una resolución definitiva. Se trata de un proceso en desarrollo que ha demandado un intenso y laborioso trabajo, de varios años, por parte de los miembros de ambas delegaciones en un terreno conocido mundialmente como inhóspito y difícil.

En un campo tan sensible como el militar a nadie se le hubiese pasado por la mente que iban a darse las relaciones que hoy existen. Intercambios de oficiales de Estado Mayor en las Academias respectivas del Ejército, la Marina, la Aviación y Gendarmería Nacional con Carabineros. Se ha llegado, igualmente, a la participación de oficiales en ejercicio en unidades operativas de la Marina; a reparaciones de buques de guerra en los astilleros de ASMAR en Talcahuano; a la formación de una Fuerza de Acción combinada conjunta, Cruz del Sur, para cumplir tareas de paz con un contingente de cerca de 1.000 efectivos, con mandos alternados y que está en cualquier momento disponible para ser requerido por Naciones Unidas.

Económicas

En el área económica, los sucesivos gobiernos crearon mediante acuerdos y tratados un marco institucional para implementar y desarrollar acciones referidas a inversiones recíprocas y al comercio. Entre ellas, caben destacar las siguientes: el “Tratado sobre Promoción y Protección Recíproca de Inversiones”; el “Convenio Para Evitar la Doble Tributación en Materia de Impuestos Sobre la Renta, Ganancia o Beneficios y sobre el Capital y Patrimonio”; el Tratado Sobre Integración y Complementación Minera”; y “el Convenio de Pagos y Créditos recíprocos de la ALADI”.

También coexisten los Acuerdos de Complementación Económica, ACE 16 (02/08/1991) entre Chile y Argentina y el ACE 35 entre Chile y MERCOSUR (01/10/1996), aplicando el segundo a todos los países miembros del MERCOSUR y que prevalece en lo relativo a acceso de bienes ante el primero, que es de carácter bilateral. Sin embargo, el ACE 16 mantiene su vigencia en las demás áreas reguladas en su texto tales como normas de pago y crédito, complementación económica, integración física y transporte. Desde la vigencia del ACE 35, cabe destacar el notable crecimiento experimentado por el intercambio comercial entre ambos países.

Además, la relación bilateral está institucionalizada en 57 mecanismos pertinentes.

Este espacio fue copado con vigor por el sector privado. Los empresarios rápidamente tomaron posiciones en los diversos sectores de la economía. La relación comercial ha resultado favorable a la Argentina y en cuanto a inversiones, la chilena es claramente superior.

El intercambio comercial entre los dos países ha tenido un notable crecimiento en el período 1997-2010. La relación global en 1997 fue de US\$ 2.617 millones y en el 2010 ascendió a US\$ 5.328 millones, siendo favorable a la Argentina por US\$ 2.888 millones. El total de productos exportados por Chile a Argentina en el año 2010 fue de 2.054 y por Argentina a Chile fueron 3.279. En este intercambio comercial participaron 1.508 empresas chilenas y 3.979 empresas argentinas.

Actualmente se trasladan cerca de 7,5 millones de toneladas de carga terrestre, siendo el paso de Cristo Redentor el de mayor movimiento, concentrando el 66% del volumen total, esto es, 5.221.391 toneladas con un flujo de 347.408 camiones al año. El 70% de ésta proviene de Argentina y el 18% de Brasil.

Una de las características sobresalientes del comercio bilateral está dada por la creciente diversificación de los productos y el aumento de la cantidad de empresas involucradas, siendo éstas fundamentalmente pequeñas y medianas, como así también el aumento de exportaciones de productos no tradicionales desde Chile hacia la Argentina.

Por otra parte, nuestro vecino trasandino es el primer destino de las inversiones chilenas, que ascienden aproximadamente a los 16 mil millones de dólares, y que representan el 35% de las inversiones de Chile en el exterior. Estas empresas actualmente facturan 7 mil millones de dólares, otorgan empleo a cerca de 100.000 personas en forma directa, contribuyen con más de 2.000 millones de dólares en impuestos y exportan sobre los 1.000 millones de dólares.

Turismo e inversiones inmobiliarias

Las consecuencias de la conectividad física entre ambos países serán indiscutibles en todos los planos. Basta sólo con apreciar que con lo poco realizado, ya se ven frutos concretos tanto en el comercio como en el turismo y en toda clase de relaciones sociales y culturales.

Quizás uno de los sectores más beneficiados ha sido el turismo. Las cifras así lo demuestran, con volúmenes en constante aumento y perspectivas de continuar creciendo. Todo ello, a pesar de las dificultades que conocemos en materia de infraestructura y facilitación fronteriza que hacen noticia en las temporadas de mayor flujo.

En esta perspectiva, se deben destacar los esfuerzos binacionales por promover la materialización de los denominados “Circuitos Integrados de Turismo”, en otras palabras, trayectos previamente determinados que suelen terminar en el mismo punto de partida y que implican un recorrido a ambos lados de la frontera.

La importancia de estos mecanismos es evidente, toda vez que no solo favorecen el intercambio de turistas de ambas nacionalidades sino que apunta también a atraer grupos de extranjeros, a quienes se les puede ofrecer una oferta interesante para visitar Chile y Argentina aprovechando un solo viaje a la Región. Significarán no sólo el crecimiento de la actividad turística, sino que de todos los sectores directa o indirectamente involucrados, generando una cadena con beneficios económicos muy importantes para el desarrollo de las regiones chilenas y provincias argentinas.

Tal es así, que en la totalidad de los Comités de Integración, se incluyen Comisiones y Subcomisiones que tratan estos asuntos y buscan ampliar y mejorar los circuitos integrados de turismo. Esto

se sustenta en el Tratado de Integración, o como se le conoce genéricamente de “Maipú”, que señala con claridad en el artículo 18 (letra b), que los Comités de Integración podrán proponer acuerdos para la constitución de estos mecanismos y para su posterior promoción a nivel nacional e internacional.

La importancia de estos circuitos integrados de turismo y su enorme potencial a desarrollar, es uno de los desafíos que se impone en la relación bilateral, siendo de extrema relevancia, la necesidad de acentuar al máximo los esfuerzos para mejorar la infraestructura asociada a la actividad, e involucrar directamente a los Gobiernos Regionales y Provinciales como así también a los municipios en esta iniciativa (**ver anexo 1**).

El sector inmobiliario aún no se desarrolla como consecuencia de esta mayor relación entre Chile y Argentina, pero presiente lo que se viene. Sabe que cuando el proceso de conectividad física sea realidad, esto es, cuando se hayan pavimentado los pasos fronterizos priorizados y más claramente, cuando se haya construido el túnel de Agua Negra, el Corredor Bioceánico Aconcagua, y otros pasos priorizados, los turistas argentinos no sólo vendrán de vacaciones en el período estival, sino que pasarán a disfrutar las playas por los fines de semanas largo, al igual como actualmente lo hacen los santiaguinos con la V o IV Región.

La segunda vivienda de un mendocino, sanjuanino o cordobés la tendrán en La Serena, Coquimbo o Viña del Mar. Y un salteño o catamarqueño lo harán en Iquique, Bahía Inglesa o en Hornito.

Para un argentino del interior la salida natural al mar es el Pacífico. Resulta más cercano y atractivo que ir a Mar del Plata o Punta del Este. Esa realidad se impondrá como mejor calidad de vida para sectores medios y medios altos con poder adquisitivo, que serán de gran importancia para el desarrollo inmobiliario en los sectores de la costa del Pacífico.

Sociales

Lo que mejor da cuenta del estado de las relaciones es el simple paso de las personas de un país para visitar al otro. Argentina constituye para los chilenos su más importante destino y lo mismo ocurre recíprocamente para los argentinos.

Más de 820.000 chilenos pasaron a la Argentina el último año y 1.209.929 argentinos lo hicieron en sentido inverso, lo que representa el 30% de los turistas que ingresaron a Chile, mayoritariamente por vía terrestre, a través de 38 pasos. Por el Cristo Redentor cruzaron el año pasado cerca de 192.406 automóviles y 78 buses de pasajeros promedio, por día.

Asimismo, 204.000 chilenos cruzaron hacia Argentina vía aérea el año 2010. Hay 20 frecuencias diarias directas entre Santiago y Buenos Aires, sin contar los vuelos de paso y hacia otros puntos y los viajes directos a Mendoza y Córdoba, así como los estivales a Salta y también en el Sur.

Esta bullante relación entre ambos países es el resultado natural de la actividad de la gente, que encontró el espacio adecuado para comunicarse y llevar adelante los más diversos emprendimientos y relaciones personales, comerciales, culturales, de turismo y de estudios universitarios.

No obstante lo anterior, es preciso reconocer que la libre circulación de las personas no ha contado con un sistema que lo facilite, como sí ocurre entre Argentina con Uruguay y Brasil donde se aplican sistemas avanzados. En menor medida, otro tanto sucede con Bolivia y Paraguay. La permanencia de esta situación se hace menos entendible toda vez que los Presidentes Lagos y Kirchner suscribieron una declaración presidencial conjunta, el 28 de agosto del 2003, en donde expresamente acordaban que se tomarían las medidas necesarias para asegurar el libre tránsito de personas entre nuestros países (**ver anexo 2**).

Para dimensionar la profunda relación existente entre nuestros países, es imprescindible tener en cuenta que del orden de 450.000 chilenos son residentes en la Argentina, repartidos en todo su territorio, especialmente en la zona sur y en la Provincia de Buenos Aires. Esta comunidad constituye el 50% de todos nuestros compatriotas viviendo en el exterior. Por su parte, la comunidad argentina residente en Chile se acerca a las 70.000 personas y están principalmente radicados en la ciudad de Santiago.

Cabe destacar que en el ámbito de las personas se acordó entre ambos gobiernos un Tratado de Seguridad Social, con el objetivo de proteger y normalizar la situación previsional de miles de trabajadores que se encuentran a ambos lados de la cordillera.

Sin duda alguna, esto constituye un avance importante. Sin embargo, hoy la normativa sólo permite sumar los años de los aportes realizados en ambos países, pero no ocurre lo mismo con los fondos aportados. No está normado aún, ni protocolizado entre los fiscos de ambos países, el traslado de los fondos previsionales al país donde la persona decida jubilarse. Ello es lo que realmente daría la protección previsional completa y necesaria a los trabajadores.

En consecuencia, resulta de la mayor importancia y urgencia que se den los pasos necesarios en materia previsional, para resguardar íntegramente los derechos de nuestros trabajadores.

No cabe duda que los logros en las diversas materias que hemos expuesto son notables. Muestran una fuerte voluntad de entendimiento y de vinculación en todos los planos.

Educación

Lamentablemente, en el área de la educación, específicamente en el reconocimiento mutuo de títulos universitarios, estamos en deuda, dado que el sistema regulatorio vigente resulta inoperante.

En efecto, el Protocolo Adicional al Convenio de Cooperación Cultural de 1975, “Reconocimiento Mutuo de Certificados, Títulos y Grados Académicos de Educación Superior”, suscrito el año 2005, es abiertamente confuso y ambiguo. En la práctica no funciona y no cumple su objetivo.

Con ocasión de la III Reunión Binacional de Ministros, celebrada en Santiago el 27 de enero del presente año, los titulares de Educación concientes de la gravedad de esta situación, acordaron superarla mediante la presentación de un proyecto de Acuerdo definitivo a sus respectivas Cancillerías, que establece un marco regulatorio eficaz y expedito para el reconocimiento mutuo de títulos universitarios, que debiera aprobarse antes de finalizar el presente año.

En todo caso, es bueno tener presente que la convalidación de estudios prebásicos, básicos y medios funcionan sin inconveniente entre ambos países.

II. COMITÉS DE INTEGRACIÓN

En el fortalecimiento de esta nueva realidad han jugado un rol muy importante los Comités de Integración, al comienzo llamados de “frontera”, que están constituidos por 14 provincias argentinas, 11 de ellas vecinas de Chile, como son los casos de Jujuy, Salta, Catamarca, La Rioja, San Juan, Mendoza, Neuquén, Río Negro, Chubut, Santa Cruz y Tierra del Fuego, a las que se suman otras tres del interior: Córdoba, Santiago del Estero y Tucumán, todas las cuales representan, en conjunto, el 62,5% del territorio argentino, con el 23,57% del PIB y con una población de 14,3 millones de habitantes. Por Chile participan la totalidad de las regiones, con la excepción de Arica y Parinacota y de la Región Metropolitana.

Estos Comités de Integración originalmente fueron siete. Han tenido después un fuerte asentamiento y desarrollo. La presión de las comunidades y provincias fronterizas por una mayor y directa participación, llevó a constituir un octavo Comité, “Las Leñas”, cuya oficialización se concretó el 19 de mayo de 2011, en la ciudad de Rancagua (**ver anexo 3**).

Los Comités de Integración se reúnen anualmente alternándose el país y en sus propios territorios. Sesionan bajo la conducción de las máximas autoridades regionales. Cuentan, además, con la coordinación activa de las respectivas Direcciones de Fronteras y Límites, con la presencia de ambos Embajadores y de los Cónsules correspondientes. También participan parlamentarios nacionales y provinciales, consejeros regionales, alcaldes y concejales, oficiales de las Fuerzas Armadas y Carabineros. Lo más significativo resulta la actuación cada vez más creciente y activa de los representantes de la sociedad civil, tales como directivas de las Cámaras de Comercio, de Turismo, de Transportes, de las PYMES, Organizaciones Deportivas y Culturales, Federaciones Estudiantiles y Dirigentes de Base Social.

Los Comités de Integración son quienes conocen y recogen los problemas locales y de sus comunidades. Además, sus acuerdos comprometen a las autoridades nacionales en sus soluciones concretas.

Esta es la forma como, entre otras, se ha ido avanzando principalmente en la conexión vial y en todos los otros múltiples campos de las relaciones recíprocas.

De los 38 pasos fronterizos habilitados, las autoridades nacionales priorizaron por razón de recursos disponibles sólo 13 de ellos (**ver anexo 4**).

De los Comités de Integración, surgió igualmente la necesidad de confeccionar una matriz productiva de las provincias y regiones involucradas, que permita tener antecedentes claros para trabajar y desarrollar los encadenamientos productivos y darle mayor valor agregado a productos binacionales, facilitando su comercialización a otros países.

Argentina es uno de los cuatro países que Chile ha escogido como socio para llevar a cabo el proyecto de "encadenamientos productivos" y, de esta forma, integrarnos en un proceso de complementación para exportar a mercados en los cuales nuestro país goza de acceso preferente.

Lo más importante de estos Comités de Integración es que se han transformado en verdaderos foros, que permiten el conocimiento y las relaciones personales entre las autoridades, dirigentes sociales y empresariales de las respectivas provincias argentinas y regiones chilenas. Sin estos vínculos no hubiese sido posible avanzar a este nuevo escenario de nuestras relaciones.

La amistad cívica es el fundamento de la futura integración entre Chile y Argentina. Esta tiene que darse en la base misma de la sociedad y con los actores más directos y representativos de la gente. Solamente así estaremos construyendo algo sólido y permanente.

Sin lugar a dudas, estas instancias de encuentros de integración constituyen una fase superior de cooperación, que se impone como una necesidad para que ambos pueblos enfrenten unidos la globalización.

Fortalecimiento del regionalismo

Una de las consecuencias indirectas del accionar de los Comités de Integración, es que incentivan en ambos países el resurgimiento de las realidades locales y regionales.

En efecto, por el sólo hecho de juntarse y poder conversar libremente sobre sus realidades, los líderes regionales abren un espacio para tomar conciencia de la similitud de sus carencias y necesidades.

Al mismo tiempo, han conocido sus potencialidades y fortalezas. Han comprendido que con una mayor vinculación regional estarán en condiciones de resolver muchos de sus problemas, sobre todo, los más directos y cercanos de la gente.

Aquí está la razón del porqué del mayor compromiso de las provincias y regiones y de sus líderes con el proceso de integración frente al de los políticos nacionales de ambos países.

Para la provincia, la integración significa más desarrollo económico, y más desarrollo social, respeto a su cultura, a su realidad local, a su medio ambiente y a sus pueblos originarios.

Los líderes regionales ven que con la integración comienzan a ser realidad muchos de sus sueños que antes parecían inalcanzables; que muchas de sus demandas y urgencias son factibles de ser resueltas en este nuevo escenario político; que solos, desde sus territorios y realidades, no logran que sus gobiernos nacionales den completa respuesta a sus necesidades.

También perciben que, gracias a la Integración, no serán excluidos por la globalización. Así ocurrió en el pasado, cuando las provincias fueron víctimas de los procesos económicos externos, resultando abiertamente perjudicadas en su desarrollo con la aplicación de políticas excesivamente centralistas en ambos países.

¿Qué otra explicación existe para que actualmente la provincia de Buenos Aires y la Capital Federal concentren nada menos que el 59,89% del PIB de la Argentina y la Región Metropolitana de Santiago el 46,9% del PIB de Chile?.

En suma, podemos afirmar que las provincias y regiones sienten que con la integración van a tener más posibilidades de desarrollarse económicamente. Incluso creen que podrían transformarse en el otro motor que nuestros países necesitan para tener un alto crecimiento.

Paradójicamente podría ser que el desarrollo del interior profundo de la Argentina, que fuera anatemizado como la "barbarie" en el Facundo de Sarmiento, podría no sólo terminar fortaleciendo la economía de su país, sino que también la de Chile en un proceso de plena complementación.

Con todo, lo más significativo es que no sólo los líderes regionalistas toman conciencia de esta nueva realidad, sino que lo más esperanzador es que la propia gente la hace suya. Ven coincidencias en las relaciones diarias con sus vecinos. Reconocen sus parientes y se hacen de amigos al otro lado de la frontera. Aprecian la similitud entre sus culturas e incluso en su forma de hablar.

A mi juicio, estas pequeñas, pero importantes cosas, son las que harán que el proceso de integración sea irreversible.

En efecto, la gente común y corriente, los chilenos y argentinos del interior, han tomado conciencia que no tienen diferencias. Además se dan cuenta que la Integración no sólo les facilitará la posibilidad del desarrollo económico, sino que, lo más importante, les permitirá tener una mejor calidad de vida, más humana, cercana a su gente y a su medio ambiente.

El regionalismo por el cual lucharon sus abuelos será realidad para sus hijos gracias a la Integración que ellos están impulsando y respaldando.

III. DEL ENTENDIMIENTO A LA INTEGRACIÓN

Lo avanzado entre Chile y Argentina durante estos años constituye un logro inmenso en todos los planos. Tanto en los entendimientos políticos y las confianzas recuperadas, como en la superación de los problemas limítrofes pendientes. En el crecimiento del intercambio comercial y en inversiones. En los avances de la conectividad física. En los acuerdos en materia previsional y en los encuentros culturales y deportivos.

Con todo, lo más importante está por hacerse.

En efecto, los desafíos de la Globalización nos demandan, por igual, un mayor grado de acuerdos entre ambos países, obligándonos a pasar a una situación de integración en todos los planos.

Argentina tiene que tomar conciencia que sola no puede encarar los desafíos del futuro. Chile tampoco está en condiciones de hacerlo. Si nos unimos, quizás podamos lograrlo y ser actores en un mundo cada vez más competitivo y exigente.

El imperativo histórico de nuestra generación es comprometernos con el proceso de una profunda integración.

Nuestras economías son plenamente complementarias. Argentina tiene una gran capacidad de producción, con gran potencialidad de desarrollarse fundamentalmente en sus provincias del interior.

Chile tiene una enorme capacidad de comercio y de gestión empresarial. Es la contrapartida natural para la complementación con Argentina. Actualmente tenemos 21 acuerdos de libre comercio con 58 países que representan más del 84% del comercio mundial, con un mercado potencial de 4.200 millones de habitantes.

Resulta de gran importancia entonces, para este proceso integrador, la actitud positiva y decidida de los líderes públicos y empresariales de las provincias del interior argentinas y de las regiones chilenas.

Actualmente, son los miembros de los Comités de Integración quienes manifiestan abiertamente su interés de avanzar para una mayor relación. Derechamente son partidarios de una real integración.

Para ellos la integración es vital con el objeto de lograr el desarrollo de sus provincias o regiones y de su gente.

Son ellos los que más aparecen impulsando la integración física. Prácticamente en todos los pasos fronterizos, estos líderes regionalistas son quienes resultan más convencidos de sus objetivos y de las consecuencias positivas que estas obras representan para el progreso y el futuro de sus comunidades.

Tratado de Maipú

En noviembre del 2009, con la suscripción del Tratado de Maipú, este proceso de integración, en pleno desarrollo, recibe el reconocimiento oficial de ambos gobiernos.

En efecto, el Tratado de Integración y Cooperación se inscribe como un hito trascendental en el diseño de la relación bilateral con cara al futuro entre Chile y Argentina.

Este Tratado, que complementa al Tratado de Paz y Amistad de 1984, define estructuras y objetivos que abarcan prácticamente todos los ámbitos de la relación bilateral, tanto en sus elementos políticos, económicos y comerciales como en lo que refiere a la Integración Subnacional, Infraestructura y Conectividad, Defensa y Seguridad, Medio Ambiente, Energía, Educación y Cultura, y Libre Circulación de Personas.

Especial importancia revisten sus Protocolos anexos respecto del proyecto carretero y ferroviario "Trasandino Central" o Corredor Bioceánico Aconcagua y del proyecto carretero "Túnel de Agua Negra", cuya materialización redundará no sólo en el mejoramiento del tránsito fronterizo entre la zona central de Chile y el corazón productivo argentino, sino que también en la implementación definitiva de los corredores bioceánicos y en el establecimiento de encadenamientos comerciales y productivos para la exportación conjunta a mercados del Oriente, considerando a Chile como país plataforma de servicios portuarios.

IV. OCÉANO PACÍFICO

Durante 20 siglos el mar Mediterráneo fue el espacio de encuentro comercial de Occidente. Por ocho siglos para Roma fue su Marenostrom. A partir de la batalla de Lepanto y de los viajes de los navegantes portugueses y españoles, el horizonte se extiende, hasta la Segunda Guerra Mundial, hacia el océano Atlántico. Luego, al comienzo lentamente, pero pronto en forma vertiginosa, los intereses giran hacia el océano Pacífico, para transformarse éste en el mayor y más importante espacio del comercio mundial de nuestros días.

Los países que rodean al Pacífico formaron en 1989, APEC, que hoy cuenta con 21 miembros, entre ellos Chile. Su relevancia queda demostrada cuando conocemos que congrega el 55% del PIB mundial, el 41% de la población del planeta y el 44% del comercio global.

Las crecientes y fuertes economías de los países emergentes del Asia, aseguran que el océano Pacífico será durante el siglo XXI el de mayor tráfico de bienes de todos los tiempos.

Los países emergentes del Asia, excluido Japón, su participación en el PIB mundial era del 14% en 1990, para subir al 27% en 2010 y de continuar con el crecimiento actual serían el 44% el 2030 y el 49% veinte años después.

En esta nueva encrucijada mundial, Chile debe convertirse en una plataforma de entrada y salida del Pacífico, tanto para nuestros productos como para los del interior de las provincias argentinas.

Chile cumplió ese rol ya en el pasado colonial y hasta mediados del siglo XIX cuando el comercio, a través de la cordillera de Los Andes, se hacía a lomo de mula y era bastante significativo para su época.

Una de las diferencias más notables será que ahora las provincias andinas argentinas, no sólo tendrán a Valparaíso como puerto único de servicios, sino que a varios otros a lo largo de la costa. Prácticamente uno frente a cada una de ellas, debiendo en consecuencia limitarse a cruzar la cordillera y pasar al mar.

Una parte importante del inmenso producto argentino puede salir a través del sistema portuario chileno. Es más cercano, más competitivo y rentable que los puertos del Atlántico. Sobre todo por el hecho que se está hablando de comercio con los países asiáticos, donde la ruta natural es el océano Pacífico.

En consecuencia, lo lógico es que la creciente producción de las provincias del noroeste argentino tienda a salir por los puertos de Iquique, Mejillones y Antofagasta. La del centro norte por Chañaral, Caldera y Coquimbo. La del centro por Valparaíso y San Antonio. La del centro sur por Talcahuano, San Vicente y Puerto Montt y la del sur por Chacabuco y Punta Arenas.

Para las provincias del interior argentino los puertos más cercanos son chilenos, ubicados en el Pacífico.

Las empresas chilenas beneficiadas por los Tratados de Libre Comercio tienen la posibilidad de incrementar sus exportaciones con producción conjunta con empresas argentinas, ajustando sus contenidos al régimen de origen vigente y a cada producto.

Los empresarios deben desarrollar todos los encadenamientos productivos posibles para darle mayor valor agregado a las materias primas. Para estos efectos, deben constituirse empresas o simples asociaciones entre chilenos y argentinos en Chile.

Este inmenso esfuerzo binacional, donde convergen los aportes públicos y privados, debe estar orientado a tener una mayor productividad en todo el proceso y en cada una de sus etapas por menores que éstas sean.

Es cierto que tenemos una gran ventaja como productores de materias primas, pero eso no es suficiente si queremos llegar a la condición de países desarrollados.

Seamos claros, no basta con ser grandes productores agropecuarios y de minerales o de tener acceso a grandes mercados, ya sea por tratados de libre comercio o mediante facilidades portuarias y de exportación. Lo fundamental es que logremos inicialmente una alta productividad en nuestros productos primarios, como consecuencia de atraer fuertes inversiones y tecnología de punta para los procesos productivos. Sólo así seremos competitivos con otras economías, que es en definitiva lo que cuenta. Los negocios serán más rentables, los inversionistas tendrán más utilidades, los países más recursos y los trabajadores mejores y justas retribuciones.

Para apreciar las consecuencias que tendrá en el comercio exterior argentino, y también chileno, la salida de parte importante de la producción de las provincias del interior del país trasandino hacia el Asia Pacífico, basta con constatar el aumento que ha experimentado en los últimos 10 años el intercambio comercial de ambos países con China y demás países asiáticos.

En efecto, el año 2001 el comercio de Argentina con China, Japón, Corea del Sur, Malasia y la India era de 4.828,7 millones de dólares y el año 2010 subió a los 20.325,8 millones de dólares, es decir experimentó un aumento del orden del 320,93%. Chile por su parte, tenía con esos mismos países el año 2001, un intercambio de 6.214,6 millones de dólares para pasar a tener el año 2010, un comercio de 40.789 millones de dólares con un alza del 557,79%.

La magnitud del crecimiento del comercio exterior de nuestros países, se hace aún más evidente si sólo nos atenemos a la relación con China. En este caso las exportaciones argentinas en los últimos 10 años aumentaron siete veces su valor, subieron de los 796 millones de dólares a los 5.852 millones de dólares. Por su parte, las exportaciones chilenas al gigante asiático, subieron dieciséis veces, de los 1.026 millones de dólares se alzaron a los 16.457 millones de dólares (**ver anexo 5**).

El crecimiento del comercio de Argentina y Chile con los países asiáticos, especialmente con China, ha sido muy superior al experimentado tanto con los Estados Unidos como con la Unión Europea. Es así que para Argentina, en el período comprendido entre los años 2003 al 2010, el intercambio comercial con los Estados Unidos creció el 271,45% y con la Unión Europea el 144,58%. Para Chile, el crecimiento del intercambio comercial con los Estados Unidos fue del 156,99% y con la Unión Europea del 138,36% (**ver anexo 6**).

Para Chile, Estados Unidos dejó de ser en igual período el mayor socio comercial. En la actualidad el primer socio de Chile es China, seguido de la Unión Europea y luego, en tercer lugar, los Estados Unidos. Asimismo, Estados Unidos es también solamente el cuarto socio comercial de Argentina.

Las importaciones de América Latina de productos de los Estados Unidos, según informe de la Comisión Económica para Latinoamérica y Caribe de las Naciones Unidas (CEPAL), han caído en la última década del 55% al 32%.

Existe sí, una diferencia fundamental tanto para Chile, como para la Argentina entre el comercio con Estados Unidos y con China. Se trata, nada menos, que el gigante asiático importa preferentemente materias primas, ya sea soja y minerales, especialmente cobre. Prácticamente no importa productos elaborados. Estados Unidos, por el contrario, ha comenzado a importar desde América Latina una mayor cantidad de productos manufacturados, que permiten construir cadenas de ventas de mayor valor y tecnología.

Según cifras de Naciones Unidas, Estados Unidos compra a América Latina un 60% de productos manufacturados, mientras que China sólo compra un 20%.

A tal extremo llega esta situación, que China se resiste a comprar soja procesada a la Argentina. Con Chile ocurre otro tanto, donde presiona por comprar concentrados de cobre y no cobre refinado. Está claro que la opción del comercio chino pasa por dar empleo a sus trabajadores en sus refinerías e industrias.

A futuro, Chile y Argentina deberán revisar su posición comercial con China. Está bien tener mercados para nuestras materias primas, pero debemos a lo menos fortalecer en ese nivel una mayor productividad, de lo contrario volverá a ocurrirnos las experiencias del pasado y esta vez, volveremos a perder en nuestras relaciones comerciales con el exterior.

Ha llegado a tal punto el interés de los países asiáticos, especialmente de China, de incrementar su comercio con las naciones americanas, que en un reciente viaje al coloso oriental del Presidente del gobierno español, Rodríguez Zapatero y el Presidente del Banco Santander Emilio Botín, la carta de presentación de ambos, ante los gobernantes e inversionistas chinos, fue la de ofrecer las vinculaciones y presencia de las empresas españolas en sus antiguas colonias, lo que los habilitaría según ellos para ser los seguros y apropiados intermediarios del comercio asiático a través del Pacífico con nuestros países.

Esta noticia del diario *El País*, del 6 de mayo de 2011, debería llevar a que los líderes políticos y empresariales chilenos y argentinos, no sólo tomen conciencia del interés de los países asiáticos por nuestros productos y del potencial mercado para sus manufacturas, *sino que muy especialmente comprendan y sientan la urgencia de unirse y actuar coordinadamente para que nuestros países sean actores y que no sean otros los que decidan por nosotros.*

Ante la evidencia de lo que está en juego y de la complejidad de la situación, la responsabilidad más elemental, nos señala que la integración entre Chile y Argentina, debe ser el resultado de una visión estratégica de largo plazo de ambos países.

El objetivo de la integración tiene que ser para enfrentar unidos el desafío del siglo XXI, especialmente la relación Asia Pacífico, debiendo adaptarse las medidas de orden interno necesarias para el logro de esta finalidad superior.

Al parecer chilenos y argentinos, por una ironía de la historia, habríamos vuelto al mismo lugar de partida de hace 200 años, cuando ambas naciones decretaron soberana y solemnemente la Libertad de Comercio. Es de esperar que ahora seamos más realistas y eficientes en defensa de nuestros legítimos intereses.

V. CONECTIVIDAD

Conectividad física

Para el logro de este ambicioso proyecto de Integración, debe darse un fuerte impulso tanto en la conexión física cómo en la energética.

Sin un vigoroso avance en la conectividad no es factible la Integración. Ésta no pasará de ser una mera declaración de intenciones de sus gobernantes y una frustración más para las esperanzas de la gente.

Para que circulen las personas y se transporte la carga, se necesita la construcción de vías de comunicación expeditas, que les permita llegar a sus puntos de destino en forma segura. Es una condición de la esencia del proceso de integración.

Debe resolverse mediante un vasto plan de construcción de obras de infraestructura de interconexión entre ambos países y, además, con la ejecución de vías de comunicación interior.

A finales del siglo XIX ya se hablaba de conectividad entre Chile y Argentina. Lo hacía nada menos que el Presidente José Manuel Balmaceda, quien en su gira histórica al norte del país, pronunció el 19 de marzo de 1889 un discurso en la ciudad de Copiapó. En esa oportunidad destacó *“que hubo un momento en que de su seno procedían los arroyos de plata que iban a engrandecer las ciudades centrales y a fertilizar los campos del sur”*. Al mismo tiempo, hizo un llamado que para reconquistar la prosperidad se debían construir carreteras y vías férreas, que unieran el norte y sur de Chile y se proyectaran *“hasta la República Argentina, de manera que el océano al poniente y el ferrocarril al oriente, os abran nuevos horizontes, nuevos mercados y nueva vida para esta provincia tan digna de su pasada grandeza”* (ver anexo 7).

Se planeaba entonces la construcción del ferrocarril trasandino por el Paso de San Francisco, proyectado por Guillermo Wheelwright.

En febrero de 1953, con motivo de la visita a Chile de Juan Domingo Perón, el líder que marca la política argentina hasta nuestros días, éste realizó varias intervenciones públicas, entre ellas su Clase Magistral ante la élite de intelectuales y políticos en el Aula Magna de la Casa Central de la Universidad de Chile. Perón, junto con defender los logros de su gobierno, reconoció hidalgamente las ventajas de nuestra institucionalidad e instó a pasar a una fase de plena integración entre ambos pueblos⁶². Cuanta razón tuvo con su famosa afirmación: *“que Chile y Argentina no suman, sino que multiplican”*. Ya en esos años, tenía claro que ambas economías lejos de competir, se complementan y se necesitan recíprocamente para desarrollarse.

Balmaceda y Perón, cada cual en su tiempo, y de acuerdo a sus convicciones y estilos, llamaron a nuestros pueblos a construir una estrecha relación.

La tarea del presente es recuperar el tiempo perdido, sin nostalgia ni recriminaciones, pero con decisión para hacer lo que tenemos que hacer porque la integración exige un vigoroso impulso a la conectividad física.

Para ello los gobiernos deben destinar como primera condición una mayor cantidad de recursos en sus presupuestos anuales, para el pronto término de la pavimentación de los 13 pasos fronterizos priorizados.

Con los recursos que actualmente se entregan por los gobiernos nacionales, para el cumplimiento de estos objetivos de conectividad física, los 13 pasos fronterizos se estarían finiquitando a 20 y quizás a 30 años plazo. Es decir, muy lejos de lo que se requiere para enfrentar mínimamente las necesidades actuales.

Para apreciar la urgencia de satisfacer la demanda de conectividad, basta constatar el hecho que el principal paso fronterizo, el Cristo Redentor, por donde circula la mayoría de las personas y del orden de 5.200.000 de toneladas de carga, esto es el 66% del total de la misma, está virtualmente colapsado. Además por razones climáticas está paralizado más de 30 días al año, produciéndose congestiones de camiones tanto en Chile como Argentina, lo que tiene efectos muy negativos para el comercio, con altos niveles de riesgo a considerar en el proceso de toma de decisiones.

Una vez más estamos llegando atrasados. Los desafíos no esperan. Si no hay respuesta, pasarán de largo.

Necesitamos estar en la cancha. El partido de la globalización se está jugando y Chile con Argentina no pueden quedarse de espectadores.

Por eso necesitamos una fuerte respuesta de conectividad física entre ambos, que nos permita tener una expedita integración productiva y comercial para participar juntos y unidos en la globalización mundial.

Por todo lo anterior es de suma urgencia e importancia geopolítica, que los gobiernos nacionales como primera medida, aumenten sustancialmente los fondos presupuestarios destinados a la conec-

⁶² Discurso en la Casa Central de la Universidad de Chile, 23 de febrero de 1953.

tividad física entre ambos países y al fortalecimiento de las infraestructuras internas vinculadas a los pasos fronterizos priorizados.

En forma complementaria, dar mayores respuestas a la necesidad de construcción de los 13 pasos fronterizos existentes, sin perjuicio de otras tres obras de conectividad física que es necesario destacar en forma especial dada su significativa proyección:

1. Ferrocarril Antofagasta – Salta

Se trata de reactivar el Ramal C14, conexión ferroviaria que se inauguró el año 1948, que une Salta - Socompa con los puertos chilenos de Antofagasta, Mejillones e Iquique.

Es importante tener presente que este es el único ferrocarril que hoy en día existe entre ambos países.

Desde hace algunos años se encuentra paralizado, pero no ha perdido en absoluto su vigencia; al contrario, existe una gran demanda para que el tren vuelva a prestar servicios.

Las causas de su inactividad obedecen principalmente al mal manejo y a la incompetencia de la gestión empresarial.

Esta conexión transandina es parte de la red ferroviaria Norte Argentino, del Ferrocarril General Belgrano de más de 7.000 kilómetros de vías que cubre una inmensa región productiva. También se conecta con Bolivia y con la hidrovía Paraná-Paraguay.

La rentabilidad de la inmensa producción agropecuaria del Norte Argentino y especialmente la minería, pasa por un costo razonable del flete, situación que no está en vías de resolverse por el alto precio del transporte automotor y tampoco lo facilita la congestión y el costo de los puertos de San Martín y Rosario y las dificultades operativas del Puerto de Barranqueras.

Según la Bolsa de Comercio de Rosario el precio por transportar, por camión, una tonelada de grano, cada 500 kilómetros es de siete centavos de dólar, mientras que por ferrocarril es de sólo dos centavos de dólar.

Estamos frente a una demanda insatisfecha, que actual y solamente en la provincia de Salta, es de 2.837.500 toneladas de soja y granos a la cual debe sumarse la producción de las provincias de Jujuy, Catamarca, parte de Formosa y además de Tucumán, una de las mayores productoras de cítricos en el mundo.

Si los productores agropecuarios del noroeste argentino tuvieran una oferta para transportar su carga, mediante un sistema intermodal razonable y con una conexión ferroviaria segura a los puertos del Pacífico, aumentarían significativamente su producción.

La solución para incentivar y desarrollar la inmensa capacidad productiva del Norte Argentino, pasa por reactivar la conexión ferroviaria con Chile, lo cual tendría un efecto multiplicador y sería un desahogo, más aún teniendo en cuenta las características de los puertos de Mejillones, Antofagasta, incluso Iquique, de aguas profundas, de bajos costos operativos y una gran capacidad ociosa. Y además, todos ellos cuentan con terminales para el comercio global.

Para la Argentina, el ferrocarril Belgrano resulta ser una inversión imprescindible, por cuanto los fletes por camión se incrementan para los productos a costos insostenibles haciendo imposible su comercialización. Asimismo, este ferrocarril es un medio estratégico para acceder a los puertos de Chile en el Pacífico.

Estamos conscientes que se necesitan inversiones en la vía férrea. Por cierto menores en la parte de la conexión chilena que en la del Ramal C14 de la Argentina, la cual también deberá considerar la implementación de soluciones intermodales, a fin de estar en condiciones de entregar el servicio de carga que se requiere para toda la demanda existente.

Pero, seamos claros, para que esta conexión ferroviaria entre Chile y Argentina vuelva a ser factible económicamente requiere más que de cualquier otra condición, de un acuerdo empresarial adecuado, exento de toda interferencia que no sea su rentabilidad y operación técnica de la misma.

En este orden de cosas, resulta atractivo que sea una empresa provincial quien asuma la gestión del Ramal C14, garantizando así la operatividad del negocio internacional del transporte de carga hacia los puertos del Pacífico.

2. Túnel de Agua Negra

Consulta la construcción de un túnel de 14 kilómetros de longitud en la cordillera de Los Andes, para unir la provincia de San Juan con el puerto de Coquimbo. Tiene un costo estimado del orden de 850 millones de dólares, correspondiendo a Argentina el 72% y a Chile el 28% del mismo. Es una obra pública impulsada por el gobierno provincial de San Juan, que cuenta con el compromiso del gobierno nacional argentino y recibió el reconocimiento del Presidente Lula, de la Presidenta Cristina Fernández y del Presidente Piñera en el marco del MERCOSUR, en la reunión celebrada en San Juan en agosto de 2010. También tiene el respaldo de la Región de Coquimbo, dado en forma absolutamente transversal por todos los sectores políticos e importantes estamentos sociales.

El túnel de Agua Negra es la perforación del nudo gordiano andino, condición esencial para la factibilidad del corredor vial bioceánico proyectado entre la localidad atlántica de Porto Alegre en Brasil y el puerto de Coquimbo en Chile, atravesando toda la zona central argentina.

Prácticamente todo el trayecto vial argentino está pavimentado, restando sólo el acceso final hasta la entrada misma del túnel que está en pleno desarrollo y que han demandado, en la Provincia de San Juan, cerca de 300 millones de dólares de inversión. Los estudios de geología, como los de factibilidad económica del túnel están terminados. Faltan los estudios de ingeniería y de evaluación de impacto ambiental en Chile y Argentina, los que están en ejecución.

3. Corredor Bioceánico Aconcagua

El proyecto del “Corredor Bioceánico Aconcagua”, es un integrador multimodal entre los océanos Atlántico y Pacífico, que incluye un Túnel Ferroviario a Baja Altura, de 52 km de longitud y con estaciones, desde Río Blanco en Chile (Los Andes), hasta Punta de Vacas (Mendoza) en Argentina. De esta forma, se dará respuesta, durante todos los días del año y en forma segura y confiable, a la demanda de transporte de carga actualmente insatisfecha por el paso del Cristo Redentor, que está colapsado por su diseño y por condiciones climáticas.

La nueva obra, desarrollada por un consorcio multinacional privado que lidera el grupo argentino Corporación América (CASA), junto a Empresas Navieras, Mitsubishi Corporation, Geodata y Contre-ras Hermanos, tiene por objetivo aportar a la integración física y económica entre nuestras naciones.

La iniciativa, fue declarada de “interés público” por los gobiernos de Argentina y de Chile en el año 2008, y su interés fue ratificado en el Tratado de Integración y Cooperación y su Protocolo Complementario, que firmaron las Mandatarias Cristina Fernández y Michelle Bachelet el 30 de octubre de 2009.

El Bioceánico Aconcagua cruza el continente y, entre los paralelos 30° y 35° Sur, las principales ciudades y centros productivos y comerciales de ambos países, cubriendo un 50% de su población y un 52% del PIB. Además, su área de influencia alcanza a Uruguay y el sur de Brasil, potenciando la integración física y comercial del Cono Sur de América y su conexión a las economías del Asia Pacífico.

El proyecto, que requiere del llamado a licitación pública por ambos gobiernos, comprende una inversión estimada, en una primera etapa, de US\$ 3 mil millones para una capacidad de transporte de carga de aproximadamente 20 millones de toneladas por año, llegando a 50 millones de toneladas por año en el plazo de 20 años. La capacidad inicial excede con creces el límite actual, que sólo alcanza a 7 millones de toneladas anuales. El proyecto contempla nuevos estándares energéticos, de seguridad y medio ambiente, fundamentales para el desarrollo sustentable de nuestra Región.

Este cruce ferroviario potenciará la demanda, por cuanto nuevos actores comerciales utilizarán sus servicios, como consecuencia de menor tiempo, por su confiabilidad, seguridad y un menor costo final.

El túnel de Agua Negra, como el denominado Corredor Bioceánico Aconcagua, son obras que se complementan. Están situadas en el eje central del más importante polo productor, de consumo y comercial de Sud América. Por el lado argentino abarca las provincias de Buenos Aires, Santa Fe, Córdoba, San Luis, San Juan y Mendoza con más del 60% de la población y el 80% del producto argentino. Comprende también parte importante del sur de Brasil y Uruguay. Por Chile lo integran la V Región y la Región Metropolitana de Santiago, que representan el 55% de la población y del PIB chileno.

Estos corredores bioceánicos, que en sí constituyen un megaproyecto, serán no sólo indispensables para llevar la producción de esta parte del continente al Asia a través de las rutas del Pacífico, sino que también serán convenientes económicamente para transportar carga por el Pacífico al Norte especialmente a los Estados Unidos, tanto a su costa Oeste como a la del Este.

La construcción de estos megaproyectos, en su amplia concepción, implica la apertura de un equivalente al Canal de Panamá en el Sur de América.

Permitirá que los argentinos y chilenos juntos controlen una de las rutas más importantes del comercio mundial, al conectar las economías del Asia Pacífico con las del Mercosur y al transformar a Chile en una plataforma comercial y en un país de servicios.

Si queremos enfrentar la globalización en la plenitud de la capacidad de ambos países, es necesario fortalecer el proceso integrador con una poderosa respuesta en cuanto a conectividad física, mediante obras como estos megaproyectos, capaces de entregar una oferta segura a la demanda de transporte de carga, que en los próximos diez años, según estimaciones conservadoras, superará los 20 millones de toneladas anuales a través de ambos países.

Conectividad energética

En este mismo contexto de urgencias y trascendencia de las medidas económicas estratégicas a tomar para lograr la integración física, se encuentra la necesaria conectividad energética entre ambos países.

La integración energética es tan necesaria como la mayor inversión que cada uno de ellos debe efectuar en sus respectivas matrices, para doblar su aporte energético en los próximos 30 años.

En caso contrario, no estarán en condiciones de continuar creciendo sus economías en la forma como lo han venido haciendo en los últimos años.

Más aún, podemos afirmar que la integración energética es condición ineludible para que logren duplicar su oferta.

También lo es para que den seguridad plena a sus requerimientos internos ante cualquier eventualidad o circunstancia adversa, incluso por simples exigencias ocasionales por causas estivales o invernales en el consumo domiciliario.

La interconexión eléctrica, especialmente en el sur y norte de los dos países, es una realidad y necesidad geopolítica y comercial, que debe materializarse en los compromisos chilenos y argentinos, todo ello sobre bases de seguridad y cumplimiento, que hagan factible la toma de decisiones de esta envergadura.

Asimismo, para el logro de este objetivo es necesario atraer la inversión extranjera, lo cual exige un marco institucional transparente y estable, que debe ser garantizado por la legislación de ambos países. Incluso, sería aconsejable considerar mecanismos de arbitraje, en caso de conflicto ante violaciones convencionales, para garantizar el abastecimiento y desarrollo de las industrias en ambos países.

La aludida complementación energética, es imprescindible y constituye un desafío que estamos obligados a implementar de cara al siglo XXI.

VI. ENCUENTRO DE GOBERNADORES ARGENTINOS EN LA MONEDA

La visita de trece Gobernadores argentinos a La Moneda, once de los cuales representaban a todas las provincias limítrofes con Chile, realizada el 18 de mayo del año en curso, fue la culminación de una

tarea de acercamiento entre ambos países cuyo punto más álgido estuvo marcado por la crisis de 1978 y que se supera gracias a la mediación papal y la vocación de paz que expresaron ambos pueblos.

A su vez, esta reunión es el hito de que nuevos vientos soplan sobre las cumbres andinas alentados ya no por decisiones de los gobiernos centrales, sino por el espíritu emprendedor de miles de ciudadanos de ambas naciones que cifran sus esperanzas y sueños de progreso en una integración física, económica, social y cultural que potencie a un área vital de Sudamérica y donde no sólo confluirán chilenos y argentinos, sino también brasileños, uruguayos, paraguayos y bolivianos.

El encuentro de gobernadores e intendentes, definido como objetivo estratégico por la Embajada de Chile en Argentina, no sólo tiene eco en Buenos Aires, donde la Presidenta Cristina Fernández lo apoya y promueve decididamente a través de su visionario ministro Julio De Vido, quien lo traduce, como primer aporte, en ofrecimientos concretos de integración física, sino también en Santiago donde es acogido por el Canciller Alfredo Moreno y el propio Jefe de Estado, Sebastián Piñera, quien realza la celebración del Encuentro dando cuenta de éste a la Nación, en la sesión solemne del Congreso Pleno del día 21 de mayo de 2011.

Resulta estimulante para nosotros haber ayudado a dar este paso, creemos que deben venir muchos otros, yendo incluso más allá de la integración binacional. Ambas naciones a través de los corredores bioceánicos, que debemos implementar en esta parte del continente, están llamadas a hacer realidad el sueño de los padres fundadores quienes advirtieron con señera visión que sólo la unidad latinoamericana puede darles a nuestros pueblos el sitio que se merecen en el concierto mundial de las naciones y hoy, más que nunca, ante un proceso globalizador que tiende a subyugar a los más chicos en beneficio de los más grandes, están dadas las condiciones para dar tal fundamental paso.

PALABRAS FINALES

Al igual que O'Higgins y San Martín, chilenos y argentinos doscientos años después del cruce de Los Andes por el Ejército Libertador, tenemos de nuevo la posibilidad de hacer historia juntos.

El desafío de la globalización, dada su complejidad e intensidad no podemos asumirlo por separado. Si lo hacemos seremos excluidos.

Juntos, sumando nuestras fuerzas y recursos, tendremos la oportunidad de ser actores en la política y en la economía mundial.

No podemos equivocarnos como ya nos ocurrió en el siglo XIX por la forma como se enfrentó el proceso de globalización de esa época.

Tenemos una segunda oportunidad, más la experiencia y conciencia de los errores cometidos.

Estamos por cierto en mejores condiciones que en el pasado para enfrentar el desafío.

Todo nos dice que el camino de la integración demanda un gran acuerdo político para que sea realidad en todos sus planos.

Ahora, cuando los vientos soplan desde el Pacífico, chilenos y argentinos debemos entender que las fronteras no están en la cordillera de Los Andes, sino que en Asia, en un horizonte más lejano, donde nuestras divisiones y antagonismos de ayer pierden todo sentido ante el inmenso desafío del siglo XXI que tenemos que enfrentar juntos.

Sí, debemos enfrentar unidos la globalización, porque nos lo demanda el imperativo histórico para no ser nuevamente excluidos.

De nuestras decisiones depende no sólo nuestro presente, sino el futuro de nuestros hijos y el de los hijos de nuestros hijos.

Termino evocando a quien en su época, se rebeló como poeta y político contra las consecuencias de la globalización para la sociedad argentina de su tiempo; José Hernández, quien en su notable poema épico "Martín Fierro", nos dice en uno de sus versos más célebres por su universalidad y que hacemos nuestro:

“Los hermanos sean unidos,
 porque ésa es la ley primera,
 tengan unión verdadera
 en cualquier tiempo que sea,
 porque si entre ellos pelean
 los devoran los de ajuera”.

La integración demanda prudencia de los dirigentes políticos en su génesis pero audacia en el momento de implementarla.

ADOLFO ZALDÍVAR LARRAÍN

ANEXO 1

ESPACIOS POTENCIALES DE TURISMO INTEGRADOS ENTRE CHILE Y ARGENTINA

1.- Comité de Integración NOA-NORTE GRANDE.

Sectores turísticos en Argentina

Provincia de Jujuy: Portal de la Quebrada de Humahuaca, Poblado de Pumamarca, Termas de los Reyes.

Provincia de Salta: Tren de las nubes “Salta - Paso Socompa”, Quebrada de Humahuaca.

Turismo Aventura, Trekking y pesca.

Provincia de Tucumán: Valles Calchaquíes, Monumento al Indio.

Sectores turísticos en Chile

Región de Tarapacá: Playas de Iquique, Zona Franca de Iquique, Salitreras.

Región de Antofagasta: Mineral de Chuquicamata, más grande del mundo a tajo abierto. Portada de Antofagasta y playas, San Pedro de Atacama, Valle de la Luna y géiseres del Tatío, Observatorios Astronómicos.

2.- Comité de Integración ATACALAR

Sectores turísticos en Argentina

Provincia de Catamarca: Valle de San Fernando.

Provincia de La Rioja: Bañado de los Pantanos, productos regionales y vinos finos.

Provincia de Santiago del Estero: Termas.

Provincia de Córdoba: Valles de Paravachasca, Calamuchita y de Punilla, ciudad de Córdoba.

Sectores turísticos en Chile

Región de Atacama: Playa de Bahía Inglesa, valles de Copiapó y Huasco, observatorios astronómicos.

3.- Comité de Integración AGUA NEGRA

Sectores turísticos en Argentina

Provincia de San Juan: Reserva Paleontológica de Ischigualasto o Valle de la Luna, Valle del Leoncito.

Sectores turísticos en Chile

Región de Coquimbo: Valles del Elqui, Limarí, Choapa, playas de La Serena y Coquimbo, observatorios astronómicos.

4.- Comité de Integración CRISTO REDENTOR

Sectores turísticos en Argentina

Provincia de Mendoza: Viñedos y tradicionales bodegas de vino, *trekking* y escalamiento al cerro Aconcagua, centros de esquís.

Sectores turísticos en Chile: Balneario de Viña del Mar y su festival internacional de la canción, balnearios de la costa central, como Papudo, Cachagua y Maintencillo, Valparaíso y su puerto, centro de esquí Portillo.

5.- Comité de Integración PEHUENCHE

Sectores turísticos en Argentina

Provincia de Mendoza: Viñedos y tradicionales bodegas de vino, *trekking* y escalamiento al cerro Aconcagua, centros de esquís, valles en sectores de San Rafael y Malargüe.

Sectores turísticos en Chile

Región Del Maule: Balneario de las Siete Tazas. Laguna del Maule, viñedos y bodegas tradicionales de vino.

6.- Comité de Integración LOS LAGOS

Sectores turísticos en Argentina

Provincia de Neuquén: Villa La Angostura, ubicada al noroeste del Lago Nahuel Huapi, cabalgatas, pesca, *rafting/kayak* y *trekking*. Ruta de los siete lagos, centro de esquí, turismo paleontológico (Dinosaurios).

Provincia de Río Negro: Ciudad de Bariloche, El Bolsón, centro de esquí, lago Nahuel Huapi. Cerros Catedral y el Tronador, cabalgatas, *trekking*, *rafting/kayak*.

Provincia de Chubut: Tren “La Trochita” en Esquel, parques nacionales Lago Puelo y los Alerces.

Sectores turísticos en Chile

Regiones del Bío Bío, de la Araucanía, De Los Ríos y De Los Lagos: Termas de Chillán, Villarrica y Pucón, centros de esquís, *trekking*, *rafting/Kayak*, ciudad de Valdivia, el Fuerte de Valdivia, Puerto Montt y sus alrededores.

7.- Comité de Integración Austral**Sectores turísticos en Argentina**

Provincia de Chubut: Tren “La Trochita” en Esquel, parques nacionales Lago Puelo y los Alerces.

Provincia de Santa Cruz: Ciudad de El Calafate (lago Argentino, glaciar perito Moreno), localidad de El Chaltén (lago Viedma; glaciar Viedma, escalamiento a los cerros Torres y Fitz Roy, travesías y *trekking* por el Paso Marconi hacia el campo de Hielo, Laguna del Desierto.

Provincia de Tierra del Fuego, Antártica e Islas del Atlántico Sur: Lago Fagnano, rutas parques nacionales de Tierra del Fuego (lago Roca, La Pataia), ciudad de Ushuaia, navegación por el canal Beagle.

Sectores turísticos en Chile

Regiones de Aysén del General Carlos Ibáñez del Campo y de Magallanes y Antártica Chilena: Ruta Austral, Coyhaique, Puerto Cisnes, Chaitén, Futaleufú, Palena, Villa O'Higgins, Vuelta del Mayer, Lago O'Higgins, Caleta Tortel, navegación por canales y ventisquero San Rafael, Parque Nacional Torres del Paine (*trekking*), Puerto Natales, Parque Nacional Pali Aike, Punta Arenas (Fuerte Bulnes), navegación por el canal Beagle.

8.- Comité de Integración LAS LEÑAS (próximo a instalarse)**Sectores turísticos en Argentina**

Provincia de Mendoza: Viñedos y tradicionales bodegas de vino, *trekking* y escalamiento al cerro Aconcagua, centros de esquís, valles en sectores de San Rafael y Malargüe.

Sectores turísticos en Chile

VI Región del Libertador Bernardo O'Higgins: Valle de Colchagua y Cachapoal, viñas y rutas del vino, mina de cobre “El Teniente”, la más grande del mundo de explotación subterránea, termas (del Flaco y de Cauquenes).

ANEXO 2**“DECLARACIÓN PRESIDENCIAL CONJUNTA SOBRE LIBRE CIRCULACIÓN DE PERSONAS”**

El Presidente de la República Argentina y el Presidente de la República de Chile, convencidos que la libre circulación de personas es un factor de impulso al progreso, la amistad y el desarrollo de los pueblos, y con el ánimo de lograr una efectiva integración entre sus países, decidieron conjuntamente:

Adoptar a partir del 1° de enero de 2004 las medidas necesarias para permitir el libre ingreso y egreso de ciudadanos argentinos y chilenos y de residentes permanentes en ambos países, por puestos fronterizos terrestres, aéreos y marítimos, con la sola exhibición del documento

de identidad o de viaje, sin que ello implique modificar la legislación de cada país en materia de radicación de personas y de trabajo en sus distintas categorías.

Buenos Aires, 28 de agosto de 2003.

Por la República de Chile
Fdo. Ricardo Lagos Escobar
Presidente de la República

Por la República Argentina
Fdo. Néstor Kirchner
Presidente de la República

ANEXO 3**COMITÉS DE INTEGRACIÓN CHILE - ARGENTINA****1.- NOA – NORTE GRANDE****Chile:**

Región	Superficie km ²	Población
Tarapacá	42.226	314.534
Antofagasta	126.049	575.268

Argentina:

Provincia	Superficie km ²	Población
Jujuy	53.219	672.260
Salta	155.488	1.215.207
Tucumán	22.524	1.448.200

2.- ATACALAR**Chile:**

Región	Superficie km ²	Población
Atacama	75.176	280.543

Argentina:

Provincia	Superficie km ²	Población
Catamarca	102.602	367.820
La Rioja	89.680	331.847
Córdoba	165.321	3.304.825
Santiago del Estero	136.351	896.461

3.- AGUA NEGRA**Chile:**

Región	Superficie km ²	Población
Coquimbo	40.580	718.717

Argentina:

Provincia	Superficie km ²	Población
San Juan	89.651	680.427

4.- CRISTO REDENTOR**Chile:**

Región	Superficie km ²	Población
Valparaíso	16.396	1.869.327

Argentina:

Provincia	Superficie km ²	Población
Mendoza	148.827	1.741.610

5.- LAS LEÑAS**Chile:**

Región	Superficie km ²	Población
O'Higgins	16.387	883.368

Argentina:

Provincia	Superficie km ²	Población
Mendoza	148.827	1.741.610

6.- PEHUENCHE**Chile:**

Región	Superficie km ²	Población
Maule	30.269	1.007.831

Argentina:

Provincia	Superficie km ²	Población
Mendoza	148.827	1.741.610

7.- LOS LAGOS**Chile:**

Región	Superficie km ²	Población
Bío Bío	37.068	2.036.443
Araucanía	31.842	970.419
Los Ríos	18.429	379.709
Los Lagos	48.583	836.256

Argentina:

Provincia	Superficie km ²	Población
Neuquén	94.078	550.344
Río Negro	203.013	633.374

8.- INTEGRACIÓN AUSTRAL**Chile:**

Región	Superficie km ²	Población
Aysén	108.494	104.843
Magallanes	1.382.291	158.657

Argentina:

Provincia	Superficie km ²	Población
Chubut	224.686	506.668
Santa Cruz	243.943	272.524
Tierra del Fuego, Islas del Atlántico Sur y Antártica	1.002.445	126.190

ANEXO 4**A. ESTADO DE SITUACIÓN INFRAESTRUCTURA PASOS FRONTERIZOS CHILE – ARGENTINA**

Las actas suscritas en la LXI Reunión del Grupo Técnico Mixto y la XIX Reunión de Temas Fronterizos Chile – Argentina, realizada en la ciudad de Buenos Aires, los días 13 y 14 de diciembre de 2010, resumen el estado de situación de los pasos fronterizos respecto de las obras de infraestructura vial.

En los mismos encuentros se analizaron dos proyectos de singular relevancia que dicen relación con la Optimización de la Conectividad Física Binacional y del Sistema Paso Cristo Redentor. A continuación se resumen los alcances de cada uno de ellos:

A.1.- Estudio Binacional de Optimización de la Conectividad Argentino – Chilena

El área de estudio comprende los territorios de la República de Chile y de las Provincias argentinas limítrofes.

Tiene como objetivo la identificación de proyectos de infraestructura terrestre entre ambos países que permitirán mejorar la conectividad, definiendo marcos estratégicos para un Programa de Inversiones a ejecutarse en el mediano y largo plazo.

El estudio abarca los siguientes módulos:

- a) un diagnóstico del sistema de transporte y de pasos fronterizos
- b) el contexto macroeconómico regional e internacional
- c) las proyecciones de demanda e identificación y evaluación de un programa de inversiones.

Se espera la finalización del estudio en el mes de julio de 2011.

A.2.- Estudio Binacional de Optimización del Paso Sistema Cristo Redentor

El estudio finalizó en agosto de 2010, cumpliendo con los objetivos de identificar y desarrollar una solución integral para la operación, emplazamiento y diseño de la infraestructura que genere un eficiente funcionamiento de los controles de frontera en el paso Sistema Cristo Redentor.

La solución integral considera un plan estratégico que comprende los siguientes subplanes:

- a) plan de operación
- b) plan de obras
- c) plan de gestión ambiental
- d) plan de financiamiento
- e) plan de acción institucional-legal.

Con respecto a la modalidad operativa, la solución integral definió las siguientes recomendaciones:

Cargas: el establecimiento de un control integrado de cabecera única, con sede en la localidad de Uspallata, Mendoza. Adicionalmente, considera fijar un control de cabina del transporte en Los Libertadores, Chile, para los aspectos aduaneros, control de personas y fitozoosanitarios.

Pasajeros: establecer un área de control integrado doble cabecera, país entrada-país sede en las localizaciones actuales: Los Horcones en la Argentina y Los Libertadores en Chile.

El costo total de las obras identificadas como el soporte de la solución integral asciende a la suma de US\$ 245 millones, distribuidos en dos etapas de aproximadamente del mismo valor cada una.

B. ESTADO DE SITUACIÓN DE LOS PASOS FRONTERIZOS PRIORIZADOS ENTRE CHILE Y ARGENTINA.

1. PASO JAMA

Argentina: la Ruta Nacional N°52, se encuentra totalmente pavimentada, transitable durante todo el año. El paso está habilitado para todo tipo de operación.

Chile: La ruta 27-CH está pavimentada en su totalidad, y se continúan efectuando las tareas habituales de mantenimiento rutinario, periódico y de despeje de la ruta. El camino está transitable durante el año, con excepción de algunos días por razones climáticas.

2. PASO SICO

Argentina: la Ruta Nacional N° 51 es transitable durante todo el año. Paso habilitado para todo tipo de operación. Desde empalme con R.N. N° 68 hasta el Paso se encuentran pavimentados 112,6 km, restan por pavimentar 154,1 km desde el Paso hasta Estación Muñano; y 22,4 km entre Chorrillos y Campo Quijano (en total 176,5 km).

Está previsto licitar la pavimentación entre Chorrillos y Campo Quijano (22,4 km) y entre Estación Muñano y San Antonio de los Cobres (22,6 km) (en total 45 km).

Chile: La ruta 23-CH de acceso al límite con Argentina está pavimentada desde San Pedro de Atacama hasta Socaire. El resto del camino se encuentra en buenas condiciones de transitabilidad y en algunos sectores se han aplicado estabilizadores a la capa superficial de rodado granular. El camino está transitable durante el año, con excepción de algunos días, por razones climáticas. Se realizan permanentemente actividades de conservación y despeje.

3. PASO SAN FRANCISCO

Argentina: La Ruta Nacional 60 es transitable durante todo el año. Paso habilitado para todo tipo de operación. Totalmente pavimentado.

Chile: La ruta internacional de acceso al límite con Argentina se encuentra transitable durante todo el año, con cierres ocasionales en época invernal por temporales. Se continúan las actividades de conservación y despeje en los sectores que así lo requieran.

Está en ejecución un contrato para las obras de pavimentación de 109 km. en el sector Complejo Maricunga y el Límite Internacional y tiene como fecha estimada de término durante el primer semestre del año 2012.

4. PASO PIRCAS NEGRAS

Argentina: Paso abierto en temporada estival. La Ruta Nacional N°76, desde el empalme de la R.N. N°40 hasta el Paso tiene pavimentados 237,7 km. Restan por pavimentar 35,9 km que está en ejecución entre Vinchina y Alto Jague, con un avance físico del 78%.

Chile: La ruta de acceso al paso fronterizo se encuentra con un estudio de ingeniería terminado para el mejoramiento del camino entre Nantoco - La Guardia - Pircas Negras. Se han efectuado conservaciones rutinarias y periódicas, destacándose la aplicación de bischofita y riegos salinos en el camino. Por otra parte, se continúa con las actividades de conservación, despeje y mejoramiento de puntos singulares en la ruta.

5. PASO AGUA NEGRA

Argentina: Paso abierto en temporada estival. La Ruta Nacional N°150, desde el empalme de la R.N. 40 hasta el Paso tiene pavimentados 111,17 km. Restan por pavimentar 42 km hasta el sector donde se ubicaría el portal del proyecto del túnel que está siendo evaluado por ambos países. Se encuentra en ejecución un tramo de 28 km entre Arrequeintín y km 351, con un avance físico del 22%. Los 14 km faltantes tienen proyecto ejecutivo y está previsto licitar durante el año 2012.

Como obras complementarias de relevancia, cabe mencionar que se encuentran en etapa de construcción cinco secciones de la Ruta Nacional N°150 entre Ischigualasto y Huaco, que conecta a la provincia de San Juan con las provincias ubicadas al este como así también los mercados de Brasil, Paraguay y Uruguay.

Chile: La ruta internacional 41-CH se encuentra pavimentada hasta el puente Las Terneras, estando en plena ejecución el contrato para las obras de pavimentación en 19 km. entre el Puente Las Terneras y la Aduana en Juntas del Toro, estimándose el término de este contrato durante el primer trimestre del año 2010.

Además, se encuentra en ejecución un Estudio de Ingeniería para el sector entre Juntas del Toro y La Laguna, que tiene fecha de término a mediados del año 2010.

Para el resto del camino, se realizan habitualmente las actividades de despeje y apertura estival.

6. SISTEMA PASO CRISTO REDENTOR

Argentina: la Ruta Nacional N°7 está totalmente pavimentada. Transitante durante todo el año. Paso habilitado para todo tipo de operación. Se finalizó un estudio sobre las tecnologías ITS, resta iniciar las tareas para aplicar estos estudios entre Uspallata y Los Andes. Está pronta a licitarse la adquisición y colocación de ventiladores en el túnel.

Chile: En 2006 concluyó el contrato de rehabilitación de la carpeta pavimentada en el sector Guardia Vieja - Túnel Internacional Cristo Redentor, que contempló la reposición de losas de hormigón y repavimentación en asfalto en sectores específicos que lo requerían. Asimismo, está construido un cobertizo de 600 metros lineales, un galpón metálico para resguardo de la maquinaria y elementos de seguridad vial y de señalización de la ruta.

Está instalado y operativo un equipo de ventilación en el sector chileno del Túnel Cristo Redentor.

A partir del estudio de ingeniería integral, ya concluido, para toda la ruta 60-CH, sector entre Los Andes y el Túnel Cristo Redentor, se confeccionó un programa de inversión para licitar las obras más importantes relacionadas con obras de mejoramiento.

7. PASO PEHUENCHE

Argentina: Paso abierto en temporada estival. Desde Malargüe hasta el Paso, sobre la R.N. N°40 están pavimentados 63 km. y sobre la R.N. N°145 se encuentran pavimentados 18,55 km. Restan pavimentar 57,19 km sobre R.N. N°145, actualmente las tres secciones se encuentran en ejecución, con un avance físico de 20%, 97% y 43% cada una. Está previsto tener el paso totalmente pavimentado para el año 2012.

Chile: En la ruta 115-CH se terminaron las obras de construcción de una variante en el sector cuesta Los Cóndores - Puente Lo Aguirre, permitiendo el ensanche de la cuesta Los Cóndores. Además, se encuentran terminadas las obras para la pavimentación del sector Puente Río Claro - Acceso Oriente Central Cipreses.

En el sector - Acceso Oriente Central Cipreses - Quebrada Los Toros, km 98,7 al 109,5 se terminaron las obras a mediados del presente año. Se encuentra en ejecución un contrato para el mejoramiento de la Ruta 115-CH, en el sector Quebrada Los Toros - Puente Lo Aguirre comprendido entre el km 109,5 y el km 133,1 previendo el término de estas obras a mediados del año 2010.

Está adjudicado el contrato de las obras del último tramo correspondiente al sector Puente Lo Aguirre - Límite Paso Pehuenche, desde el km 133,1 al km 161,5, cuyas obras tienen fecha estimada de término para fines del año 2011.

8. PASO PINO HACHADO

Argentina: Paso abierto durante todo el año. Desde Zapala hasta el Paso hay pavimentados 103,72 km. Restan por pavimentar 7 km en la Ruta Nacional N°242, que se encuentra en ejecución con un avance físico del 2%.

Chile: En la ruta 181-CH se encuentra completamente pavimentada con carpeta asfáltica y mejoramiento del sector entre Liucura - Piedras Blancas - Paso Pino Hachado, además se realiza el mejoramiento, saneamiento y pavimentación de la carpeta de rodado en el túnel Las Raíces, y las actividades de conservación y despeje en la ruta. El camino de acceso al Paso Pino Hachado está totalmente pavimentado.

9. PASO CARDENAL SAMORÉ

Argentina: La Ruta Nacional N°231 es transitable durante todo el año y está totalmente pavimentada. Como obras complementarias se están construyendo dos secciones de la R.N. N°234 (Camino de los siete lagos) con un avance físico del 42% y del 69% cada una, con lo que quedaría totalmente pavimentada esta ruta complementaria del paso.

Chile: La ruta 215-CH se encuentra pavimentada hasta el límite. Las últimas inversiones realizadas corresponden a las obras de reconstrucción de terraplenes entre la Aduana Pajaritos y el Límite, obras que están terminadas, y se realizan las habituales actividades de conservación y despeje de la ruta.

10. PASO COIHAIQUE

Argentina: Habilitado al tránsito general todo el año para todo tipo de vehículos. Desde Río Mayo hasta el límite se encuentran sin pavimentar 133 km.

Chile: La ruta 240-CH se encuentra con carpeta de ripio y se ha mantenido con operaciones de conservación rutinaria.

11. PASO HUEMULES

Argentina: Habilitado al tránsito general todo el año para todo tipo de vehículos. Desde Río Mayo hasta el Paso se encuentran sin pavimentar 142 km. Se han concluido los proyectos ejecutivos de cuatro secciones de la Ruta Nacional N°260 y está previsto empezar a licitar las obras correspondientes.

Chile: La ruta 245-CH se encuentra totalmente pavimentada hasta el límite. Permanentemente se ejecutan obras de conservación rutinaria del camino.

En lo relativo al complejo fronterizo, en 2011 se licitará el diseño arquitectónico del nuevo complejo fronterizo.

12. PASO INTEGRACIÓN AUSTRAL

Argentina: Transitante durante todo el año. La Ruta Nacional N°3 está totalmente pavimentada.

Chile: La ruta 255-CH se encuentra totalmente pavimentada en sus dos pistas. Permanentemente se ejecutan la correspondiente conservación rutinaria requerida.

13. PASO SAN SEBASTIÁN

Argentina: Transitante durante todo el año. La Ruta Nacional N°3, desde Río Grande hasta el límite tiene pavimentados 79,40 km, restando por pavimentar 10,88 km.

Chile: Durante el período 2001-2005 se ejecutaron obras de pavimentación en el tramo Bahía Azul - Cerro Sombrero. Se terminaron las obras de pavimentación del acceso a Cerro Sombrero y la correspondiente conservación rutinaria.

En cumplimiento al compromiso de mejorar la conectividad Austral de Chile-Argentina, se declaró Camino Nacional con carácter de Internacional la Ruta 257-CH sector: Cruce Ruta 255-CH (Kimirí Aike)-Cerro Sombrero-Onaisín- Paso San Sebastián. Esto permitirá programar las obras y estudios necesarios para este paso fronterizo.

Al respecto se encuentra programado para el año 2010 el estudio de Ingeniería para el sector entre Onaisín - Paso San Sebastián y se tiene previsto licitar obras de pavimentación para un tramo de 15 km a partir de Cerro Sombrero.

ANEXO 5

ARGENTINA	2000				2010				Variación Intercambio
	Exportaciones	Importaciones	Balanza Comercial	Intercambio	Exportaciones	Importaciones	Balanza Comercial	Intercambio	
China	796.927	1.060.222	-263.295	1.857.149	5.852.682	7.648.853	-1.796.171	13.501.535	627,00%
Corea Republicana	151.050	492.988	-341.938	644.038	751.955	968.242	-216.287	1.720.197	167,10%
India	437.133	136.844	300.289	573.977	1.338.872	566.899	771.973	1.905.771	232,03%
Japón	379.783	954.823	-575.040	1.334.606	858.453	1.191.450	-332.997	2.049.903	53,60%
Malasia	242.904	176.083	66.821	418.987	820.359	328.060	492.299	1.148.419	174,09%
Total	2.007.797	2.820.960	-813.163	4.828.757	9.622.321	10.703.504	-1.081.183	20.325.825	320,93%

CHILE									
China	1.026.799	1.013.675	13.124	2.040.474	16.457.181	8.274.080	8.183.101	24.731.261	1112,04%
Corea Republicana	578.182	540.024	38.158	1.118.206	3.368.775	469.643	2.899.132	3.838.418	243,27%
India	117.787	75.241	42.546	193.028	1.581.959	380.911	1.201.048	1.962.870	916,88%
Japón	2.166.700	560.575	1.606.125	2.727.275	7.111.083	2.905.244	4.205.839	10.016.327	267,27%
Malasia	31.604	104.034	-72.430	135.638	204.262	125.956	78.306	330.218	143,46%
Total	3.921.072	2.293.549	1.627.523	6.214.621	28.723.260	12.155.834	16.567.426	40.879.094	557,79%

PROCHILE. Embajada de Chile en Argentina (INDEC y Banco Central de Chile)

ANEXO 6

ARGENTINA Millones de Dólares	2003				2010				Variación Intercambio
	Exportaciones	Importaciones	Balanza Comercial	Intercambio	Exportaciones	Importaciones	Balanza Comercial	Intercambio	
Estados Unidos	214	2.118	-1.904	2.332	3.485	5.177	-1.692	8.662	271,45%
Canadá	3.364	80	3.284	3.444	1.405	409	996	1.814	-47,33%
México	796	226	570	1.022	1.219	1.817	-598	3.036	197,06%
Total	4.374	2.424	1.950	6.798	6.109	7.403	-1.294	13.512	98,76%

CHILE									
Estados Unidos	3.837	2.478	1.359	6.316	7.006	9.224	-2.218	16.230	156,99%
Canadá	425	313	111	738	1.392	672	719	2.064	179,80%
México	936	487	450	1.423	1.844	2.019	-175	3.864	171,49%
Total	5.198	3.278	1.920	8.476	10.242	11.916	-1.674	22.158	161,41%

UNIÓN EUROPEA	2003				2010				Variación Intercambio
	Exportaciones	Importaciones	Balanza Comercial	Intercambio	Exportaciones	Importaciones	Balanza Comercial	Intercambio	
Alemania	719,3	768,6	- 49	1.488	1764,7	3215,0	- 1.450	4.980	234,68%
Austria	7,9	57,1	- 49	65	14,0	173,2	- 159	187	187,76%
Bélgica	232,3	107,2	125	340	339,8	293,9	46	634	86,65%
Bulgaria	22,4	3,5	19	26	69,8	10,6	59	80	210,69%
Dinamarca	259,6	67,8	192	327	344,1	140,7	203	485	48,08%
España	1386,9	392,2	995	1.779	2201,4	1028,9	1.173	3.230	81,58%
Finlandia	81,1	59,4	22	141	17,0	159,6	- 143	177	25,62%
Francia	330,0	319,3	11	649	526,0	1492,8	- 967	2.019	210,92%
Grecia	117,0	6,5	110	124	110,9	4,5	106	115	-6,57%
Italia	68,6	41,5	27	110	118,1	173,4	- 55	292	164,71%
Irlanda	930,7	442,9	488	1.374	1579,0	1297,2	282	2.876	109,40%
Noruega	13,7	13,1	1	27	30,2	67,4	- 37	98	264,51%
Países Bajos	1096,7	114,2	983	1.211	2359,8	394,1	1.966	2.754	127,42%
Polonia	127,7	27,7	100	155	460,0	123,8	336	584	275,57%
Portugal	136,2	35,3	101	171	86,9	95,3	- 8	182	6,26%
Reino Unido	384,4	215,4	169	600	754,7	486,8	268	1.242	106,98%
Rusia	199,6	111,0	89	311	630,4	397,8	233	1.028	231,09%
Suecia	70,4	93,2	- 23	164	48,9	213,9	- 165	263	60,61%
Suiza	22,0	182,2	- 160	204	1010,8	484,3	526	1.495	632,19%
Turquía	167,5	10,6	157	178	199,2	176,6	23	376	110,99%
Total	6.374	3.069	3.305	9.443	12.666	10.430	2.236	23.096	144,58%

CHILE	2003				2010				Variación Intercambio
	Exportaciones	Importaciones	Balanza Comercial	Intercambio	Exportaciones	Importaciones	Balanza Comercial	Intercambio	
Alemania	618	668	- 50	1.286	893	1.910	- 1.017	2.803	117,99%
Austria	10	52	- 42	62	61	172	- 111	233	273,25%
Bélgica	279	101	178	380	1.658	269	1.389	1.927	407,25%
Bulgaria	85	1	84	85	255	25	230	280	228,00%
Dinamarca	75	73	2	148	122	127	- 5	248	68,25%
España	528	427	101	955	1.294	913	381	2.207	131,07%
Finlandia	75	238	- 163	314	232	233	- 1	465	48,04%
Francia	745	566	179	1.311	1.204	781	423	1.985	51,45%
Grecia	94	3	91	97	296	6	290	302	212,79%
Italia	939	367	572	1.306	2.460	887	1.572	3.347	156,36%
Irlanda	34	46	- 12	81	56	72	- 16	127	57,91%
Noruega	26	28	- 2	54	93	73	21	166	208,26%
Países Bajos	820	109	711	930	2.561	276	2.285	2.836	205,10%
Polonia	7	22	- 15	29	51	45	6	97	228,52%
Portugal	26	52	- 26	78	70	65	6	135	73,85%
Reino Unido	774	173	600	947	643	940	- 297	1.584	67,22%
Rusia	43	21	22	65	320	31	290	351	440,55%
Suecia	122	191	- 70	313	297	451	- 153	748	138,84%
Suiza	81	100	- 19	181	502	215	287	718	296,57%
Turquía	120	20	100	140	284	88	196	372	165,71%
Otros	27	89	- 62	117	91	138	- 47	228	96,00%
Total	5.528	3.349	2.179	8.877	13.444	7.715	5.729	21.158	138,36%

PROCHILE. Embajada de Chile en Argentina (INDEC y Banco Central de Chile)

ANEXO 7

Episodios de la Revolución de 1891 en Atacama

DISCURSO DEL PRESIDENTE BALMACEDA

El discurso pronunciado por el Presidente José Manuel Balmaceda en Copiapó fue excelso en su contenido, pues en pocas palabras se adelantó a su tiempo. Su lectura proporciona de manera nítida su pensamiento y su visión de futuro que se observa en sus planteamientos. En su brindis dijo:

“Señores: Si vuestra acogida es benévola y generosa, no es menos sincera mi adhesión, ni menos vivo mi reconocimiento.

Permitidme cumplir un deber y a la vez satisfacer un sentimiento de afección, saludando en vosotros a la culta y altiva provincia de Atacama.

En la historia política y civil, lo mismo que en la vida económica de la República, Copiapó ha ejercido verdadera influencia en los destinos del país. Hubo un momento en que de su seno procedían los arroyos de plata que iban a engrandecer las ciudades centrales y a fertilizar los campos del sur.

Fue su fama universal y su iniciativa tan constante y vigorosa, que realizó antes que ningún pueblo y Estado americano el ferrocarril que estrecha a esta ciudad con las cordilleras de Los Andes y el océano Pacífico.

Viril y patriota, este pueblo fue de los primeros en comprender y practicar los deberes y los derechos del ciudadano, y uno de los más valientes y resueltos para emprender las rudas labores del desierto.

El pueblo de Copiapó permanece el mismo, pero las industrias y las riquezas de otro tiempo se han eclipsado. Tengo, no obstante, la íntima convicción de que las riquezas no han desaparecido y de que permanecen ocultas, esperando que vuestra labor y que vuestra constancia las haga brillar de nuevo, para vuestro propio bienestar y el engrandecimiento de Chile.

Dos condiciones se requieren para reconquistar la prosperidad pasada: que mantengáis con honor la brecha del trabajo, sin debilidades ni afectaciones, y que el Estado, que tantos bienes recibió de Atacama en otro tiempo, vele por la suerte de esta provincia, impulsando la instrucción que levante el nivel intelectual de las clases trabajadoras; construyendo y conservando las vías carreteras que faciliten los acarreos de los minerales subalternos; uniendo a esta ciudad con un ferrocarril con el norte y el sur de Chile; expropiando los ferrocarriles actuales para abaratar los fletes, y prolongándolos hasta la República Argentina, de manera que el océano al poniente y el ferrocarril al oriente, os abran nuevos horizontes, nuevos mercados, y nueva vida para esta provincia tan digna de su pasada grandeza y acreedora a toda la solicitud del Gobierno que tengo el honor de presidir.

Cumplid vuestra misión de trabajo, señores, que yo llenaré mis deberes en la medida de todo lo que debo a mis conciudadanos y a vosotros que me honráis con vuestra confianza.

Alzo mi copa en honor vuestro, por la felicidad de todos los pobladores de este departamento, y por la reconquista de la prosperidad de la noble y altiva provincia de Atacama”. ■

LA EXPERIENCIA DE MINUSTAH: UN APORTE REGIONAL HACIA LA CONSOLIDACIÓN DE LA PAZ⁶³

JUAN PEDRO SEPÚLVEDA CASTRO⁶⁴

RESUMEN

El autor analiza los alcances, logros y desafíos de la única Misión de Paz de las Naciones Unidas presente en América, la MINUSTAH. En tal sentido, señala que el rol que le ha correspondido a Chile y a un número significativo de países latinoamericanos de contribuir, por medio de un esfuerzo coordinado en desarrollar un proceso de estabilización y de paz en Haití, constituye un ejemplo concreto de una solución multilateral frente a eventuales respuestas unilaterales a crisis que amenacen la paz y seguridad internacionales. Asimismo, plantea que la búsqueda de nuevos mecanismos multilaterales que logren armonizar los dividendos de la paz y su consolidación en la nación caribeña, considerando el vínculo indisoluble entre seguridad y desarrollo en la realidad de la sociedad haitiana, son parte de la tarea primordial a la cual la comunidad internacional y Haití deben abocarse.

ABSTRACT

The author analyzes the scope, achievements, and challenges of the only United Nations Peace-keeping Operation in the Americas, the MINUSTAH. In this sense, he indicates that the role tasked to Chile and a significant number of Latin American countries of contributing – through a coordinated effort to develop a process of stabilization and peace in Haiti – constitutes a concrete example of a multilateral solution in light of unilateral responses to crises that threaten international peace and security. Likewise, he proposes that the search for new multilateral mechanisms that are able to harmonize the dividends of peace and its consolidation in the Caribbean nation, considering the indissoluble link between security and development in the context of the Haitian society, are part of the primordial task that the international community and Haiti must focus on.

Introducción

Uno de los principios que sustenta la acción de Chile en las Naciones Unidas es el de la solidaridad, guiada mediante acciones concretas y coordinadas que buscan contribuir –desde el consenso– a la solución de los problemas que afligen a la comunidad internacional, sea en nuestra región o a nivel global.

La participación en la Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en Haití (MINUSTAH) es una señal clara cómo Chile, junto a otros países, se comprometen con la Organización más representativa de la comunidad de naciones para ayudar a uno de sus Estados miembros a sacar

63 Este artículo corresponde a una versión actualizada de la ponencia efectuada por el autor el 7 de octubre de 2009 en la Biblioteca del Congreso Nacional, titulada “Evolución y perspectivas de cooperación civil de la MINUSTAH” en el marco de la 2ª Mesa de Análisis para el Diseño del Modelo de Capacidades Civiles de Chile para aportar a la Reconstrucción y el Desarrollo en Operaciones de Paz.

64 Cientista Político y Administrador Público. Segundo Secretario del Servicio Exterior de Chile. El autor agradece los valiosos comentarios que le brindaron Ignacio Llanos Mardones, Abraham Quezada Vergara, Jorge Riquelme Rivera y Juan Manuel Sepúlveda Malbrán. Desde luego, el artículo es de exclusiva responsabilidad del autor y no representa, necesariamente, la opinión del Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile.

adelante un proceso de reconstrucción, estabilización institucional democrático, de seguridad y de paz social.

Después de siete años de trabajo de MINUSTAH en Haití los logros de la pacificación del país son evidentes. Sin embargo, para continuar avanzando, se deben hacer esfuerzos en el ámbito socio-económico y en la consolidación del Estado de Derecho que permitan armonizar los dividendos de la paz logrados hasta ahora. La búsqueda de mecanismos que consoliden estos esfuerzos debe generar soluciones adecuadas ante los desafíos actuales que enfrenta la nación caribeña y la comunidad internacional presente en el terreno, tomando en cuenta además el nuevo escenario surgido después del terremoto que azotó a la isla el 12 de enero de 2010⁶⁵.

La experiencia de la participación de Chile desde el inicio de la crisis haitiana (2004) y los posibles escenarios que deberá enfrentar Haití y MINUSTAH, nos puede permitir proponer alternativas de re-inserción de esfuerzos nacionales, regionales y multilaterales – con la debida titularidad nacional de los haitianos – para lograr una paz definitiva y un desarrollo sustentable para su pueblo, reforzando y validando de paso las respuestas multilaterales, ante actuales y futuras situaciones de crisis que amenacen la paz y seguridad internacionales.

Escenario en el que interviene la Comunidad Internacional en Haití

Si la legitimidad política se adquiere en elecciones libres y si esta legitimidad se mantiene a través de actos de gobierno, a lo largo de su segundo mandato presidencial (2001-2004), Jean Bertrand Aristide hizo todo para destruirla. En el plano político no tomó en cuenta la oposición interna para no tener que compartir con ella el más mínimo porcentaje de poder. Logró reunir contra él todos los grupos políticos, inclusive sus aliados. Con un sistema político y un Estado ya muy debilitados, Aristide socavó aún más los frágiles cimientos institucionales de la primera nación de esclavos en lograr su independencia y la segunda república independiente de América (1804)⁶⁶.

De su experiencia del golpe de Estado de 1991 – que lo removió del poder a pocos meses de haber asumido democráticamente la primera magistratura – lo único que Aristide pareció comprender fue que al principal aparato del Estado que hay que controlar son las Fuerzas Armadas. En consecuencia, eliminó por decreto el ejército golpista (FADH) y desestructuró durante su segundo mandato el embrión de policía profesional formado en gran parte por la comunidad internacional después de su regreso del exilio en 1994. De esa manera, la policía se transformó en un instrumento político personal del mandatario haitiano y poco preparado, incapaz de responder a las necesidades más mínimas de seguridad pública y un lugar propicio para la corrupción, lo que facilitó aún más el juego del narcotráfico que utiliza a Haití como una de sus plataformas preferidas en el hemisferio para llegar a los consumidores estadounidenses y europeos.

Desde los primeros momentos de su segunda gestión presidencial, la oposición política a Aristide –reagrupada en la “Convergence Democratique”– inicia una fuerte arremetida en contra del régimen del ex sacerdote y de su movimiento político y social: *Fanmi Lavalas*, sustentado en profundas raíces populares (en su gran mayoría pobre, cristiana y analfabeta). El gobierno por su parte inicia también una etapa de ataque frontal a la oposición con discursos cada vez más violentos, con marcado acento de clase y raza, en un país donde menos del 5% de la población posee la mayor parte de la riqueza y donde el resto de los haitianos está sometido a paupérrimas condiciones de vida⁶⁷.

65 El terremoto (7,3° Richter) que experimentó Haití el 12 de enero de 2010 fue devastador, causando cerca de 250.000 muertos y una destrucción significativa de la infraestructura pública y privada de Puerto Príncipe. Además, el sismo causó el derrumbe del edificio que albergaba al cuartel general de la MINUSTAH, provocando la muerte de alrededor del 20% de su personal, entre los cuales se encontraba el Representante Especial del Secretario General, Hédi Annabi y gran parte de sus principales asesores, convirtiéndose de paso en la tragedia más grande que ha sufrido las Naciones Unidas en toda su historia.

66 Después de su independencia, Haití ofreció su apoyo a Simón Bolívar –otorgándole refugio, armas y materiales – para su lucha por la independencia, contribuyendo también de esa forma a la abolición de la esclavitud en América. Sin embargo, de 1915 a 1934, los Estados Unidos ocuparon Haití dando origen a su vez a las fuerzas armadas haitianas por medio de una ley del Congreso estadounidense.

67 Según el último informe de desarrollo humano del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Haití se ubica en el puesto 154 de un total de 177 países seleccionados. Para consulta ver http://hdrstats.undp.org/es/countries/data_sheets/cty_ds_HTI.html

A partir de diciembre de 2003 se desencadenó la caída definitiva del gobierno *Lavalas* con protestas organizadas casi diariamente por la oposición y contra manifestaciones de los seguidores de Aristide. Posteriormente, el 5 de febrero del 2004, aparecen los grupos rebeldes en el norte del país –ex FADH y duvalieristas apoyados en parte por el dinero del narcotráfico– tomándose en tan solo diez días más de la mitad del territorio, provocando la preocupación de la comunidad internacional, que temía que se repitiera una tragedia similar a la ocurrida en Ruanda en 1994.

Contexto de la reacción de la comunidad internacional ante la crisis haitiana: adopción de la Resolución 1529 del Consejo de Seguridad (MIFH)

Después de la profunda crisis de gobernabilidad y de la inminente guerra civil, que gatilla finalmente la renuncia del Presidente Jean Bertrand Aristide y su salida hacia la República Centroafricana, el 29 de febrero de 2004 el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas adopta la resolución 1529 –bajo el Capítulo VII de la Carta– decidiendo el envío por tres meses de una Fuerza Multinacional Provisoria a Haití (MIFH, en sus siglas en inglés) con el objeto de “contribuir a crear un entorno de seguridad y estabilidad así como facilitar la prestación humanitaria”. La MIFH, entre otras funciones, es mandatada para “apoyar la continuación del proceso político pacífico y constitucional de Haití”.

La Constitución Política haitiana (1987) contempla que en caso que el Presidente de la República esté impedido de ejercer sus funciones o por renuncia, debe asumir de manera interina el Presidente de la Corte Suprema quien tendrá como rol nombrar un primer ministro para que a su vez designe un gabinete de transición hasta la preparación de nuevas elecciones. En este caso, asumió la presidencia interina Boniface Alexandre quien nombró como su premier a Gérard Latortue, un ex funcionario de las Naciones Unidas.

Por su parte, el gobierno de Chile –por decisión del Presidente Ricardo Lagos– y tomando una actitud coherente y responsable como Jefe de Estado de un país Miembro No Permanente del Consejo de Seguridad⁶⁸, decidió sumarse a los esfuerzos de las Naciones Unidas junto con Canadá, Estados Unidos y Francia para constituir la MIFH, destinando a la nación caribeña –en un plazo de 72 horas después de adoptada la decisión presidencial (1 de marzo)– a 120 militares de fuerzas especiales del Ejército. Días después se sumarán otros militares sumando un total de 329 soldados chilenos junto a los 2.051 de Estados Unidos, 919 de Francia y 525 de Canadá, conformando una fuerza total de 3.824 efectivos internacionales. Las tropas chilenas son estacionadas en esta primera etapa en Puerto Príncipe y en la ciudad de Hinche, en la zona central del país.

El envío de los militares chilenos a Haití para formar parte de una fuerza de imposición de la paz de las Naciones Unidas constituye un hecho histórico para nuestro país tanto por su magnitud militar, por la velocidad de despliegue de fuerzas a 7000 km fuera de territorio nacional y cantidad de contingente desplazado, así como por su dimensión política, al contribuir a proveer una respuesta multilateral a crisis que amenacen la paz y seguridad internacionales *versus* imposiciones unilaterales a la luz de lo sucedido en Irak en el 2003.

Creación de la Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en Haití (MINUSTAH)

Luego de que la MIFH lograra sentar las primeras bases de estabilización, el Consejo de Seguridad adopta el 30 de abril de 2004 la Resolución 1542 que da origen a la Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en Haití (MINUSTAH), convirtiéndose de paso en la sexta misión de las Naciones Unidas en la nación caribeña en los últimos diez años (UNMIH 1993/96 – UNSMIH 1996/97 – UNTMIH 1997 – MIPONUH 1997/2000 – MIFH 2004). En esta oportunidad el entonces Secretario General, Kofi Annan, nombra al ex Canciller chileno Juan Gabriel Valdés como su Representante Especial en Haití, y lo pone a la cabeza de esta Misión de Paz, subrayando de esa forma el componente latinoamericano de la MINUSTAH.

68 Chile formaba parte del Consejo de Seguridad al momento de la adopción de la Resolución 1529. Los demás integrantes del Consejo (fuera de los 5 miembros permanentes) en el 2004 eran: Alemania, Angola, Argelia, Benín, Brasil, España, Filipinas, Pakistán y Rumania. Nuestro país ha formado parte del Consejo de Seguridad en cuatro oportunidades (1952-1953 / 1961-1962 / 1996-1997 / 2003 – 2004), siendo candidato para el periodo 2014-2015.

De ahí en adelante el mandato de esta Misión de Paz experimenta una rearticulación paulatina de sus funciones adecuando su estructura humana y física según la evolución del proceso de estabilización y de la coyuntura haitiana, destacando su rol de “Misión integrada” con dimensiones de seguridad, gestión de fronteras, política, derechos humanos, Estado de Derecho, y desarrollo socio-económico⁶⁹.

Para ilustrar los principales hitos de MINUSTAH, a continuación se consigna una breve síntesis de su evolución:

- *Gestión Juan Gabriel Valdés* (junio 2004-mayo 2006): La principal tarea durante su mandato fue asegurar el buen acompañamiento del proceso de transición política en Haití y la organización de las elecciones presidenciales, parlamentarias y municipales de febrero de 2006 (junto con la Organización de Estados Americanos - OEA), que culmina con la elección de René Préval –en primera vuelta– quien asume el poder el 14 de mayo de 2006 por un periodo constitucional de cinco años⁷⁰. Asimismo, el despliegue de MINUSTAH en todo el territorio es parte importante de su labor, así como el inicio de la pacificación de sectores conflictivos de Puerto Príncipe como el barrio de Bel Air.
- *Gestión Edmond Mulet*⁷¹ (mayo 2006- septiembre 2007): Se destacará por la pacificación (diciembre 2006-febrero 2007) de Cité Soleil, el barrio más populoso y pobre de la capital. También se logra estabilizar gran parte del territorio sentando ciertas bases de seguridad acompañado por un modesto crecimiento económico después de años de estancamiento.
- *Gestión Hédi Annabi*⁷² (septiembre 2007-enero 2010): Las principales tareas de MINUSTAH radicaron durante este período en consolidar la paz en Haití. Uno de los pilares del mandato fue ser un actor de coordinación entre el gobierno haitiano y la comunidad internacional en los aspectos vinculados con el desarrollo, así como también de generar condiciones mínimas de gestión de fronteras y apoyo para un sistema aduanero capaz de recaudar ingresos de manera más efectiva para las arcas fiscales del Estado haitiano.
- *Gestión Edmond Mulet* (enero 2010 – mayo 2011): Luego del sismo del 2010 y a raíz de la trágica muerte de Hédi Annabi, Mulet retoma nuevamente la jefatura de la MINUSTAH. Su tarea radicó en acompañar el proceso de reconstrucción de Haití y eleccionario –presidencial, parlamentario y municipal– del cual surgió electo el actual Mandatario, Michel Martelly.
- *Gestión Mariano Fernández* (junio 2011 -): El ex Canciller chileno ha trazado cuatro grandes objetivos, a saber: mitigar y limitar los efectos del cólera; reforzar la seguridad en las áreas más empobrecidas e inseguras del país; rehabilitación de infraestructura; apoyar al gobierno haitiano en sus esfuerzos para fortalecer el Estado de Derecho.

La presencia latinoamericana como columna vertebral de la MINUSTAH

A los esfuerzos ya desplegados por Chile en la MIFH se sumaron además ocho países latinoamericanos que llegaron a conformar hasta el día de hoy casi el 60% del contingente militar de la MINUSTAH.

Se crea el 12 de febrero de 2007 en Lima, el denominado Mecanismo del 2x9 en una reunión a la que asistieron los Vicecancilleres y Viceministros de Defensa de Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Ecuador, Guatemala, Paraguay, Perú y Uruguay, países latinoamericanos componentes de la MINUSTAH. En su primera reunión, los participantes resaltaron la oportunidad que representa la nueva etapa de vida democrática en Haití para enfrentar los desafíos de seguridad, consolidación institucional y desarrollo socioeconómico del país y convinieron que la MINUSTAH deberá proseguir con una gradual evolución de su función para apoyar los programas de promoción del desarrollo.

69 Para ver detalle de cada resolución del Consejo de Seguridad que ha prorrogado la MINUSTAH y su evolución referirse a las Resoluciones 1542 (2004)/ 1576 (2004)/ 1608 (2005)/ 1658 (2006)/ 1702 (2006)/ 1743 (2007)/ 1780 (2007)/ 1840 (2008)/ 1892 (2009)/ 1908 (2010)/ 1927 (2010)/1944 (2010)/2012 (2011). Texto de cada resolución se encuentra en sitio <http://www.un.org/Docs/sc/>

70 René Préval asume así por segunda vez la jefatura de Estado, la que había ocupado con anterioridad entre 1996-2001.

71 De nacionalidad guatemalteca, Edmond Mulet ha sido congresista de su país y embajador ante los Estados Unidos y la Unión Europea. Se desempeñó como Subsecretario General para Operaciones de Mantenimiento de la Paz de las Naciones Unidas entre 2007 y 2010, cargo que retomó en junio de 2011.

72 Ex diplomático tunecino y funcionario de larga data de las Naciones Unidas, Annabi se desempeñaba antes de asumir la jefatura de MINUSTAH como Subsecretario General para Operaciones de Mantenimiento de la Paz de las Naciones Unidas (1997-2007).

Otros países como Colombia y México han mostrado también un interés genuino de formar parte de esta iniciativa regional única en materia de coordinación de esfuerzos en una Operación de Paz⁷³.

El 2x9 se ha reunido semestralmente con el objeto de definir respuestas de coordinación adecuadas a los nuevos requerimientos de la coyuntura haitiana, con la permanente consulta con las autoridades locales y la presencia de representantes de MINUSTAH. Sin lugar a dudas, este mecanismo es un ejemplo claro de concertación y coordinación en ámbitos –militar y político– pocas veces visto en América Latina⁷⁴.

Según los datos estadísticos de nuestra participación en MINUSTAH, contenidos en el último informe del Secretario General (S/2011/540 del 25 de agosto de 2011)⁷⁵, Chile figura como el séptimo mayor contribuyente de tropas con 510 efectivos (que rotan cada 6 meses). Brasil y Uruguay encabezan la lista. En el componente policial, Chile aporta 14 oficiales del total del contingente, siendo el país de la región, después de Colombia (28), y Argentina (15) que más contribuye con dicho componente.

Una de las áreas donde Chile y el resto de la región disponen de una muy baja representación es en el *staff* civil de MINUSTAH, las cifras se acercan a poco más del 6%. Chile tiene a una connacional⁷⁶ en el equipo civil de la Misión de Paz de un total aproximado de 540 personas. La casi nula presencia de connacionales civiles en esta Misión demuestra el importante déficit que tiene Chile con respecto a la incorporación de personal no militar en Operaciones de Paz de Naciones Unidas⁷⁷, lo que refleja la falta de una adecuada representación geográfica de personal nacional y latinoamericano en la única Misión de Paz en nuestra región.

Rol de Chile en MINUSTAH y cooperación bilateral con Haití

La presencia de tropas chilenas en MINUSTAH (Puerto Príncipe y Cabo Haitiano) ha significado un compromiso de solidaridad internacional concreta, con beneficios también para Chile en *expertise* militar (por ejemplo vuelos nocturnos de helicópteros); en labores de consolidación de la paz con fuerte acento en las áreas de Estado de Derecho (mandato marcado por la defensa de los derechos humanos); humanitarias (acentuadas por el rescate de víctimas del terremoto); y de desarrollo socio-económico (trabajo conjunto con Ecuador en tareas de construcciones de rutas gracias a la presencia de ingeniería militar).

La recién promulgada Ley sobre Operaciones de Paz ha permitido organizar el cuadro de participación de Chile, así como el mecanismo de decisión de envío de tropas a una Misión de Paz de las Naciones Unidas. La participación de Chile en MINUSTAH fue un gran precedente para la elaboración de este marco legal⁷⁸.

Chile participa activamente en diferentes foros multilaterales relacionados con Haití y MINUSTAH, a saber: Grupo de Amigos (instancia donde se negocia el proyecto de resolución que renueva el man-

dato de la MINUSTAH)⁷⁹, Grupo Consultivo Ad-Hoc del ECOSOC para Haití (instancia asesora en los temas de desarrollo socio-económico a largo plazo)⁸⁰, el Grupo de Amigos en la OEA y el Mecanismo de Consultas del 2x9. La mayoría de estos foros funcionan en Nueva York.

Asimismo, el esfuerzo que desplegó el ex Embajador de Chile en Puerto Príncipe, Marcel Young, en orden a buscar una coordinación efectiva en terreno con los principales actores involucrados con la cooperación con Haití, generó un espacio de concertación denominado G-10 y que está integrado por: ABC (Argentina, Brasil y Chile que actúan como un solo actor), Canadá, Estados Unidos, Francia, Haití, Japón, la Unión Europea, Banco Mundial, Banco Interamericano del Desarrollo (BID) y el Fondo Monetario Internacional (FMI). Actualmente este foro ha servido como precedente para instaurar un mecanismo de coordinación entre los actores nacionales e internacionales que se encuentran en Haití luego del terremoto del 12 de enero de 2010.

Desde el punto de vista de la cooperación bilateral, Chile ha contribuido desde su realidad de país de renta media a financiar y otorgar recursos humanos técnicos nacionales en proyectos vinculados con la educación (centro atención infancia), agricultura (desarrollo local rural), desarrollo social (programa de voluntariado⁸¹) y formación policial. A modo de ejemplo, durante el año 2009, nuestro país contribuyó con la formación de 62 oficiales de la PNH en la Escuela de Carabineros⁸².

Sucedido el terremoto en Haití, la Presidenta de la República de la época, Michelle Bachelet, designó al Embajador Juan Gabriel Valdés como Delegado Presidencial para Haití, cargo al cual fue confirmado por el Presidente Sebastián Piñera. La tarea principal del Delegado es coordinar la ayuda chilena hacia Haití y delinear las prioridades de acción. Su misión estuvo apoyada por una Oficina de Coordinación de Ayuda para Haití dependiente del gabinete del Canciller.

De lo anterior, nuestro país destinó cinco aviones de la FACH con ayuda humanitaria de emergencia (100 toneladas aproximadamente de material). Contribuyeron a este esfuerzo el Ministerio del Interior (especialmente la ONEMI), Ministerio de Defensa, Ministerio de Salud y la ONG chilena América Solidaria. Asimismo, fueron trasladados a Puerto Príncipe 19 médicos y 33 carabineros (11 UNPOL; dos guías caninos con los respectivos perros de rescate y 20 miembros del GOPE), y un grupo combinado de rescatistas de bomberos, todos ellos ya de regreso en Chile.

Actualmente, las tropas chilenas en la MINUSTAH han continuado desarrollando sus actividades principalmente en el marco del mandato y los MOU (*Memorando de Entendimiento*) establecidos en su oportunidad con las Naciones Unidas. Sin embargo, por razones derivadas del devastador terremoto, se han agregado otras actividades con énfasis en las humanitarias, sociales, solidaridad y ayuda a la población haitiana, sin menoscabar la capacidad de reacción propiamente tal de la fuerza, en caso de situaciones que pongan en riesgo la seguridad.

Los desafíos actuales de Haití y MINUSTAH

El vínculo seguridad-desarrollo está más que presente en la realidad haitiana y, en consecuencia, en la MINUSTAH. Los avances más notorios (seguridad y Estado de Derecho) son consecuencia del compromiso asumido en gran parte por los países latinoamericanos presentes en el proceso de estabilización, y donde Chile ha jugado un rol central. Sin embargo, la crisis alimentaria sumado a los cuatro huracanes que azotaron la isla en el 2008 y el terremoto del 2010 pusieron en jaque lo logrado en los últimos años en términos de pacificación y del incipiente despegue socio-económico.

El esfuerzo de la comunidad internacional –en especial de algunos países latinoamericanos y de los propios haitianos– ha podido estabilizar un país que sólo siete años atrás estaba al borde de una guerra civil. Los avances de seguridad son palpables y dicho logro ha podido ayudar a construir un

73 Desde mayo de 2005, con la reunión del 2x4 entre Argentina, Brasil, Chile y Uruguay se ha puesto en funcionamiento un grupo de trabajo entre representantes de estos gobiernos para tratar temas relativos al desempeño de la MINUSTAH y al estado de las ayudas y la cooperación al desarrollo en Haití. A este grupo se sumaron luego Ecuador, Guatemala y Perú constituyendo el Mecanismo 2x7 con la voluntad de mantener el componente latinoamericano pro activo en la búsqueda de condiciones de seguridad y paz para Haití y en miras a la consolidación democrática acompañando los objetivos prioritarios identificados por el gobierno haitiano. Finalmente esta participación latinoamericana se amplió en el Mecanismo 2x9 incorporando a Bolivia y Paraguay.

74 A partir de la incorporación de representantes del Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos de Argentina en la reunión de Santiago del 15 de diciembre de 2008 y de Policias Militares Estaduales, que para esta misión dependen del Ministerio de Justicia de Brasil, el mecanismo aumentó la representación ministerial, constituyéndose en el 3x11 con la incorporación activa de Colombia y México en los temas de cooperación policial.

75 Para mayor información sobre el informe del Secretario General visitar sitio <http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N09/494/54/1/PDF/N0949454.pdf?OpenElement>

76 Hasta el 12 de enero de 2010 habían dos compatriotas hasta el fallecimiento de una de ellas, la Srta. Andrea Loi.

77 Cabe señalar que el porcentaje de chilenos(as) civiles que actualmente trabajan en misiones de paz es muy bajo. En la Misión del Congo (MONUC, la más grande del sistema), cuya página web es la única entre todas las Misiones de Paz existentes que publica el desglose por nacionalidades del *staff* civil internacional, figura sólo una chilena de un total de 1.026 personas. Para ver puestos vacantes en Naciones Unidas ir al sitio <https://jobs.un.org/Galaxy/Release3/vacancy/vacancy.aspx>

78 Con fecha 13 de diciembre de 2008 fue publicada la Ley N° 20.297 que ha establecido normas de participación de las tropas chilenas en las Operaciones de Paz. Esta ley establece por primera vez la doctrina chilena sobre operaciones de paz como una política de Estado.

79 Esta instancia informal está compuesta por los siguientes países: Argentina, Brasil, Canadá, Chile, Estados Unidos, Francia, México, Perú y Uruguay.

80 El Grupo Ad-Hoc lo conforman Benin, Brasil, Canadá (que lo preside), Chile, El Salvador, España, Haití y Perú.

81 La Organización No Gubernamental chilena América Solidaria dispone de un programa de voluntariado civil en Haití. Para mayor información ver: www.americasolidaria.org

82 El aporte total que ha realizado nuestro país por intermedio de Agencia de Cooperación Internacional (AGCI) periodo 2006-2009, en materia de cooperación bilateral con Haití, asciende a un monto cercano a los US\$ 2.300.000

clima de gobernabilidad y de construcción del Estado de Derecho que ha permitido a las propias autoridades haitianas abocarse al diseño de un plan propio de desarrollo socio-económico, el denominado DSNCRP –*Document de Stratégie Nationale pour la Croissance et la Réduction de la Pauvreté*⁸³– fundado en una estrategia realista con metas muy precisas, y lo más importante, realizable⁸⁴.

Luego del sismo del 12 de enero de 2010 el primer ministro haitiano de la época, Jean-Max Belleville, se abocó junto a diversas agencias de las Naciones Unidas, instituciones de Bretton Woods y de la Unión Europea –por intermedio de una metodología de evaluación post-desastre denominada PDNA (*Post Disaster Needs Assessment*)⁸⁵– a readecuar el DSNCRP al nuevo escenario de reconstrucción nacional. De esta manera surgió el “*Plan d’action pour le relèvement et le développement national d’Haïti*” (PARDN)⁸⁶, plan de desarrollo focalizado en áreas que permitan la reconstrucción de la infraestructura dañada por el terremoto, con un fuerte impulso en la creación de empleos y en el desarrollo de áreas estratégicas de la economía haitiana como la agricultura y el turismo. Asimismo el Plan contempla pilares institucionales y sociales como componentes integrales de la estrategia de desarrollo de Haití.

El 31 de marzo de 2010 se realizó en la sede de las Naciones Unidas en Nueva York la Conferencia de Donantes para la Reconstrucción de Haití. Este importante evento, organizado conjuntamente por el Gobierno de los Estados Unidos y las Naciones Unidas buscó recaudar fondos para el financiamiento del PARDN cuyo costo estimado para los próximos diez años ascenderá a 11.500 millones de dólares. Debido a la situación derivada en Chile por el sismo del 27 de febrero de 2010, nuestro país se vio en la imposibilidad de realizar una contribución financiera al PARDN.

La recaudación final de la Conferencia Internacional de Donantes fue de 5.300 millones de dólares para los próximos dos años. Además, la Conferencia de Donantes había logrado otra cifra histórica: 9.900 millones de dólares, para disponer de ellos a partir de 2013. El reparto del dinero y su destino a los diferentes proyectos se irán publicando paulatinamente en Internet, a través de un sistema *online* creado especialmente por Naciones Unidas para Haití.

Asimismo, las iniciativas del Secretario General de las Naciones Unidas, Ban Ki-moon previas al terremoto del 2010, de solicitar al profesor Paul Collier (Universidad de Oxford) de realizar recomendaciones en la línea del DSNCRP⁸⁷ y la asesoría del profesor Jeffrey Sachs (Universidad de Columbia) son alentadoras, así como el nombramiento de Bill Clinton como Enviado Especial de las Naciones Unidas para Haití. Será importante que este tipo de liderazgos no se transformen en iniciativas que frustren las expectativas de los haitianos y que eviten la duplicación de esfuerzos de la comunidad internacional.

En efecto, los obstáculos para el despegue se pueden encontrar tanto en la frágil capacidad institucional del Estado haitiano para ejecutar sus objetivos de desarrollo, en las barreras burocráticas de las agencias multilaterales abocadas al financiamiento de los proyectos de desarrollo para Haití, y en la demora de algunos países donantes en el desembolso de sus contribuciones. Romper el círculo vicioso de desconfianza es uno de los desafíos más inmediatos para la nación caribeña. La atención particular que se otorgó en la Conferencia de Nueva York al futuro seguimiento de los desembolsos, responde de alguna manera al desafío de ir más allá de las “promesas”.

La labor coordinadora de MINUSTAH es también una base importante para ayudar a Haití en el despegue socio-económico. Sin embargo, ello no ha sido suficiente y se requiere una presencia más

fuerte en dicho ámbito, así como un manejo político necesario para embarcar, en una misma senda, a todos los actores internacionales presentes en Haití en la recuperación del país, incluidas las Organizaciones No Gubernamentales que manejan alrededor del 70% de la ayuda externa. La idea de establecer *partnerships* entre MINUSTAH y las agencias y/o países que puedan financiar proyectos de desarrollo utilizando, por ejemplo, la capacidad ingenieril militar instalada, debe también ser seriamente considerada.

En lo que se refiere al ámbito de cooperación, es preciso también aunar esfuerzos de coordinación y acción común con el principal contribuyente de tropas en MINUSTAH, Brasil. El hecho que este país sudamericano privilegie el canal IBSA para algunos de sus proyectos de cooperación Sur-Sur con Haití⁸⁸, es muestra también de una cierta mirada extra regional que Brasilia asigna a su rol en MINUSTAH.

Asimismo, no hay que dejar de lado los fuertes lazos del Gobierno haitiano con Cuba, Taiwán y Venezuela mediante acuerdos bilaterales en el ámbito de la cooperación y energía, lo que en algunos casos ha logrado incluso tensionar y cuestionar el papel de algunos países –caso de China, por el rol de Taiwán – con su presencia en MINUSTAH.

Soluciones multilaterales concretas a los desafíos que enfrenta MINUSTAH

Frente a los desafíos más inmediatos que se vislumbran para MINUSTAH, y tomando en cuenta que una Operación de Paz dispone de un mandato limitado en el tiempo, es preciso hacer un ejercicio prospectivo sobre cuáles serían las mejores herramientas para insertar el esfuerzo de Chile y de los demás países de la región, con respecto al logro de consolidar la paz en Haití.

Una de las respuestas a esta interrogante puede venir de la propia arquitectura multilateral de las Naciones Unidas. En efecto, la Comisión de Consolidación de la Paz (CCP) creada el 20 de diciembre de 2005, por la Asamblea General y el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas⁸⁹ tiene como tarea abordar uno de los desafíos más acuciantes en los tiempos actuales: la reconstrucción y reconciliación de aquellos Estados que vienen saliendo de situaciones de conflicto, crisis sociales profundas y experiencias políticas traumáticas, de modo que avancen en sus esfuerzos de paz sostenible, con libertad y desarrollo⁹⁰.

La Comisión es, asimismo, un componente fundamental y un resultado concreto del programa de reforma y revitalización de Naciones Unidas impulsado por la Cumbre Mundial 2005, proceso donde Chile desempeñó un papel activo. La CCP está integrada por 31 Estados miembros de la Organización. Su estructura está conformada por cuatro configuraciones específicas que componen la agenda de la CCP, a saber: Burundi, Guinea-Bissau, República Centroafricana y Sierra Leona. El denominado Fondo de Consolidación de la Paz es también uno de los pilares fundacionales de la CCP⁹¹, el cual busca financiar – por medio de un fondo global – actividades de apoyo en países en situaciones de post-conflicto, incluyendo aquéllos que no forman parte de su agenda.

En tal sentido, cabe señalar que, en general, no existía en Naciones Unidas una instancia explícitamente destinada a evitar el colapso del Estado y que éste se precipite a la guerra o para asistir a países en su transición de la guerra a la paz. Como consecuencia, ninguna disposición de la Carta de Naciones Unidas aborda este tipo de fenómeno. Se ha indicado que aproximadamente la mitad de todos los países que emergen de la guerra o de conflictos internos vuelven a caer en la violencia dentro de cinco años, de ahí la trascendencia de disponer de una instancia en el seno del sistema de Naciones Unidas que se ocupe de este tipo de situaciones⁹².

La CCP hace por lo tanto atractivo considerar con mayor seriedad la inclusión de Haití en su agenda, toda vez que su eventual ingreso no haría perder la presencia de MINUSTAH, y podría constituir

83 Las prioridades del gobierno haitiano en el DSNCRP están orientadas a inyectar recursos en las áreas de educación, salud, justicia, seguridad pública, agricultura, infraestructura y desarrollo del turismo.

Para mejor interiorizarse sobre los alcances de este documento estratégico visitar página web del Ministerio de Planificación de Haití, cartera a cargo de la coordinación y ejecución del mencionado plan <http://www.mpce.gouv.ht/dsrp.htm>.

84 La Conferencia de Washington del 14 de abril de 2009 organizada por el BID - denominada “Hacia un nuevo paradigma subsidiario para el crecimiento y la oportunidad” - fue un espaldarazo al camino escogido por el Gobierno haitiano en el ámbito del desarrollo económico. El compromiso de la comunidad internacional de desembolsar US\$ 324 millones fue una señal positiva. El acompañamiento de la comunidad internacional en el esfuerzo de las autoridades haitianas de sacar su país adelante estuvo presente, aunque sin la confianza necesaria para obtener el desembolso directo de los fondos comprometidos (el DSNCRP contemplaba un costo total de US\$ 3.787.500.000).

85 Este mecanismo ha sido utilizado previamente en el caso de Tailandia luego del tsunami ocurrido en ese país en el año 2004.

86 Para obtener mayor información del Plan haitiano y el detalle de las donaciones y su seguimiento ir a www.haiticonference.org

87 Informe Collier: “Haiti: From Natural Catastrophe to Economic Security. A Report for the Secretary-General of the United Nations” en <http://www.focal.ca/pdf/haiticollier.pdf>

88 Este mecanismo lo integran Brasil, India y Sudáfrica y apunta a promover la cooperación entre países en vías de desarrollo.

89 Resoluciones 60/180 de la Asamblea General y 1645 del Consejo de Seguridad.

90 Chile ocupó la presidencia de la CCP durante el 2009, constituyéndose como el primer país de América Latina y el Caribe en asumir dicha responsabilidad desde la creación de la Comisión (anteriormente Angola y Japón habían estado a la cabeza en los años 2007 y 2008, respectivamente). Nuestro país estuvo representado por el Embajador Heraldo Muñoz.

91 El sitio web del Fondo se encuentra en: <http://www.unpbf.org/index.shtml>

92 Ver documento de Kofi Annan “Un concepto más amplio de la libertad: desarrollo, seguridad y derechos humanos para todos” en <http://www.un.org/spanish/largerfreedom/resources1.html>

un “puente” concreto que permita vincular de manera más clara el traspaso de responsabilidades de seguridad, asumidas por la comunidad internacional, hacia tareas ligadas al desarrollo socio económico y consolidación del Estado de Derecho con la consecuente titularidad nacional de los haitianos. El ex Presidente René Préval expresó en varias ocasiones su disconformidad con dicha idea⁹³, pero al mismo tiempo, manifestó a los Jefes de Estado de los países que contribuyen con tropas a MINUSTAH la necesidad de “reemplazar los tanques por tractores”.

Por su parte, los países donantes en el presupuesto del sistema de las Naciones Unidas y algunos Miembros Permanentes del Consejo de Seguridad son muchas veces reticentes para incorporar, en los mandatos de las operaciones de paz, atribuciones vinculadas a tareas de desarrollo y a otorgar recursos financieros destinados a proyectos de impacto rápido, que no sean las estrictamente asociadas a tareas de seguridad. Al respecto, dicha herramienta ha sido el vínculo que ha permitido a Chile junto con Argentina, Brasil, Ecuador, Perú y Uruguay asociar tareas de seguridad con desarrollo en el trabajo en terreno de la MINUSTAH, y responder de esa manera a la solicitud expresada por el ex Presidente Préval mencionada anteriormente. Asimismo, vale la pena resaltar que las resoluciones del Consejo de Seguridad que han prorrogado el mandato de la MINUSTAH han incorporado importantes elementos de desarrollo socio-económico gracias a propuestas de Chile apoyadas en su momento por los demás integrantes latinoamericanos del Grupo de Amigos, lo que ha posicionado a la MINUSTAH como una Misión de Paz *sui generis*.

La necesidad de coordinar a todos los actores involucrados con la cooperación en Haití (Estados Donantes, Organismos Financieros, Organizaciones no Gubernamentales, Naciones Unidas y países contribuyentes de tropas) puso de manifiesto la urgencia de diseñar una estrategia coherente con las necesidades del país; razón por la cual Préval, tomando las riendas del asunto, generó el DSNCRP a fin de alinear a los actores, evitar duplicaciones y mantener la decisión soberana (concepto de *national ownership*) de los propios haitianos en su futuro más inmediato.

Aunque lo anterior parece lógico, la prudencia, como se explicó anteriormente, ha sido la tónica de algunos países sobre la real aplicación de planes de desarrollo efectuados por las propias autoridades haitianas (caso del DSNCRP), debido a la carencia real de técnicos haitianos en las diferentes estructuras del Estado para implementar en terreno los diferentes proyectos que podrían financiarse con los recursos de la comunidad de donantes. Es de esperar que el nuevo escenario post-terremoto y el diseño del PARDN – legitimado por la comunidad internacional en la Conferencia de Nueva York del 31 de marzo de 2010 – sea un punto de inflexión que cambie la dinámica de colaboración entre el gobierno haitiano y la comunidad internacional, por medio del diseño de una nueva arquitectura fundacional e institucional en materia de cooperación internacional.

Comentarios finales

Dada la experiencia de violencia en Haití, la gente es muy sensible a las amenazas de conflicto. En este contexto, es urgente que los países donantes, los inversionistas internacionales, el sector privado y los haitianos que viven fuera del país, trabajen con las autoridades haitianas en la búsqueda de mecanismos creativos que ayuden a mejorar de forma inmediata y tangible las condiciones socioeconómicas para que Haití pueda avanzar en el proceso de reconstrucción y estabilización definitiva. El nombramiento del ex Presidente de Estados Unidos, Bill Clinton, como Enviado Especial de las Naciones Unidas, va en esta dirección, así como el nuevo impulso que la nueva administración estadounidense le ha dado al tema haitiano. La Conferencia de Nueva York del 31 de marzo del 2010 refleja también un hito histórico con respecto al compromiso asumido por la comunidad internacional con Haití, bajo el liderazgo de las Naciones Unidas, en apoyar un Plan de reconstrucción liderado por los propios haitianos.

Sin embargo, es necesario volver a la génesis de MINUSTAH y lo que hasta ahora ha sido el éxito de dicha Misión de Paz: el compromiso coordinado de un conjunto de países latinoamericanos en su esfuerzo por consolidar un proceso de paz integral en el país más pobre del hemisferio.

Una adecuada reinserción de los países de la región involucrados en Haití exige una estrategia que integre respuestas nuevas ante los actuales desafíos por los cuales atraviesa el país y ser actores protagónicos de lo logrado y en lo que queda por delante. El que Chile mantenga fuertes lazos con Haití y con las Naciones Unidas por medio de la presencia de cascos azules hace más de siete años, sumado a la concreta cooperación bilateral, pone de manifiesto que un retiro a corto plazo de nuestras tropas debido a una posible “fatiga” en su rotación y/o por motivos domésticos podría eventualmente afectar el firme compromiso asumido por nuestro país, en la búsqueda de un sistema multilateral fortalecido y efectivo como respuesta –de largo aliento– ante las crisis internacionales, particularmente las desatadas en nuestra región.

Esta nueva etapa requiere también asumir nuevas responsabilidades que se enmarcan dentro de un esfuerzo que va más allá de lo estrictamente vinculado a la esfera de la seguridad. La Comisión de Consolidación de la Paz así como la generación de un Mecanismo como el 2x9, son muestras evidentes que existen estructuras capaces de asumir estos nuevos desafíos de manera mancomunada y fortaleciendo instancias multilaterales que eviten respuestas unilaterales a conflictos que requieren una solución integral y sostenida en el tiempo.

La creación de un marco legal que genere capacidades civiles en Chile para encarar las demandas que enfrentan los nuevos escenarios que experimentan las operaciones de paz, como en el caso de Haití, debe ser también seriamente abordada, pues responde a una necesidad natural del proceso asumido al promover soluciones multilaterales ante crisis que afecten la paz y la seguridad internacionales. Dicho marco legal debe ir acompañado de una estrategia coherente con las necesidades de una misión de paz y su consolidación. La adecuada preparación técnica, idiomática y cultural debe guiar la formación del personal civil nacional. Asimismo, estudiar eventuales marcos regionales que apoyen la creación de un cuerpo civil latinoamericano, a la usanza de lo generado por el Mecanismo del 2x9, puede ser una iniciativa que otorgue más fuerza ante el peso de países que disponen de mayor experiencia, presencia y recursos en el sistema de Naciones Unidas y en las estructuras civiles de las misiones de paz.

Uno de los desafíos relevantes respecto a las perspectivas de la MINUSTAH, será también de re-generar confianzas con la población haitiana luego de lo ocurrido con la epidemia de cólera que azotó al país en el 2010. Si bien la investigación realizada por un panel de expertos, nombrado por el Secretario General, no arrojó responsabilidades directas asociadas al contingente nepalés presente en la isla - del cual se le acusa de haber propagado esta epidemia-, el efecto ha provocado un debilitamiento de la imagen de los cascos azules con eventuales querellas en contra de las Naciones Unidas. No es fortuito que la gestión del Embajador Mariano Fernández enfoque, como una de sus áreas de acción prioritarias, el de mitigar los efectos del cólera.

Asimismo, el traspaso de poder de un Mandatario electo democráticamente hacia otro, constituye una muestra concreta de la capacidad de los propios haitianos de continuar en la senda de la estabilización y del respeto del Estado de Derecho. Es por ello que la nueva administración liderada por el Presidente Michel Martelly ha delineado los siguientes cinco pilares de su gobierno que culminará en 2016: Educación, Medio Ambiente, Energía, Empleo y Estado de Derecho.

El acompañamiento de la MINUSTAH, bajo el liderazgo del Embajador Mariano Fernández, de facilitar un pacto de gobernabilidad es sin lugar a dudas un elemento trascendental de la misión del ex Canciller chileno. Con ello, permitirá co-ayudar los esfuerzos de la sociedad haitiana en la construcción de consensos sólidos que la orienten hacia un camino que permita sacar Haití de la fragilidad institucional que lo ha caracterizado.

Un rol activo de la OEA puede ser también un espacio idóneo para focalizar los esfuerzos de los países de la región considerando las responsabilidades ya asumidas por la Organización hemisférica en Haití, en materias como el registro civil, catastro y apoyo en la organización de elecciones. Tales actividades representan un marco adecuado para el eventual traspaso de funciones desde MINUSTAH hacia la OEA, en la medida que se vayan cumpliendo las metas estipuladas por los mandatos otorgados por el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas y por la capacidad de delegar, en forma creciente, las tareas de consolidación de la paz y reconstrucción a los haitianos.

Finalmente, es preciso reiterar el compromiso estratégico que tiene Chile y su política exterior con el multilateralismo, teniendo en su centro a las Naciones Unidas, como la Organización capaz de abordar

⁹³ Uno de los requisitos para que un Estado miembro de las Naciones Unidas sea incluido en la agenda de la CCP es que tenga el consentimiento de las autoridades del país en cuestión.

los desafíos colectivos que enfrenta la comunidad internacional. El fortalecimiento de respuestas y nuevos diseños multilaterales que consoliden dicho principio es también parte de la responsabilidad que debemos asumir como país. ■

AMÉRICA LATINA Y LA INVERSIÓN EXTRANJERA⁹⁴

SEBASTIÁN LÓPEZ ESCARCENA⁹⁵

La relación entre América Latina y la inversión extranjera no ha sido fácil. Por un lado, somos conocidos por la doctrina Calvo; por el estándar de indemnización adecuado de los años '30; por el “no de Tokio” con el que nuestros gobiernos recibieron al tratado que estableció el Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones (CIADI) en la década de los '60⁹⁶; y por el apoyo dado durante los '60 y '70 al principio de soberanía permanente sobre los recursos naturales, y al nuevo orden económico internacional. Por otro lado, en las últimas décadas los gobiernos de nuestra región han dictado diversas leyes favorables a la inversión extranjera; han celebrado tratados que la promueven y la protegen; y han ratificado la convención CIADI. El siguiente es un breve recuento de la difícil relación que hemos tenido con la inversión extranjera.

Mientras fuimos parte del Imperio Español, el comercio estuvo restringido a la metrópoli y a las otras colonias hispanas. Una vez finalizado el proceso de independencia, las nuevas repúblicas abrieron sus fronteras no sólo al comercio internacional, sino que también a la inversión extranjera. Las potencias de entonces, principalmente europeas, desarrollaron un estándar absoluto de trato internacional para proteger a sus nacionales que invertían en la región. De acuerdo a este estándar, los extranjeros debían recibir -a lo menos- un trato mínimo determinado, independiente de cómo eran tratados los propios nacionales del estado anfitrión.⁹⁷ Contra este principio, los estados latinoamericanos desarrollaron un estándar relativo de trato nacional, conforme al cual los extranjeros debían ser tratados de la misma manera que los nacionales del país donde tenían sus inversiones.⁹⁸ Hacia fines del siglo XIX, el llamado trato mínimo internacional había prevalecido. El incumplimiento de esta regla exponía al estado anfitrión a ser considerado internacionalmente responsable. El gobierno del extranjero perjudicado podía solicitar la reparación por la infracción respectiva a través de medios diplomáticos. Podía, asimismo, adoptar medidas de autoayuda destinadas a forzar al estado infractor a dicha reparación, como sanciones económicas, o la suspensión o terminación de un tratado, entre otras posibilidades. El uso de la fuerza también era una opción bajo el derecho internacional clásico. Un ejemplo de lo anterior, es el bloqueo naval impuesto en 1902 a Venezuela por Alemania, Italia y el Reino Unido.

La llamada “diplomacia de las cañoneras” llevó a la doctrina Calvo. Formulada por el diplomático argentino de ese apellido en 1868, esta doctrina insistió en el estándar de trato nacional, derivado de los principios de no intervención y de igualdad soberana de los estados.⁹⁹ El estándar de trato propuesto por Carlos Calvo era tanto mínimo como máximo, en aplicación del principio de no discriminación. Según Calvo, extranjeros y nacionales del estado anfitrión debían ser protegidos por el derecho interno de éste. De este postulado se seguía que las disputas que surgieran con el estado de la inversión debían ser solucionadas por los tribunales de dicho país, conforme a sus leyes do-

⁹⁴ Transcripción de la presentación dada el 3 de agosto de 2011, en la Academia Diplomática “Andrés Bello”. Santiago, Chile.

⁹⁵ PhD (Edinburgh), LLM (Leiden), Abogado y Licenciado en Derecho, Pontificia Universidad Católica de Chile. Profesor e investigador de la Facultad de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Chile.

⁹⁶ Convenio sobre arreglo de diferencias relativas a inversiones entre estados y nacionales de otros estados de 1965, vigente desde 1966. El CIADI es una organización internacional autónoma vinculada al Grupo del Banco Mundial. Su objetivo es facilitar la solución de disputas entre los estados miembros e inversionistas que califican como nacionales de otros estados miembros, a través de la conciliación y el arbitraje.

⁹⁷ Emer de Vattel ya había postulado este principio en el siglo XVIII.

⁹⁸ Este principio se puede encontrar en los escritos de Francisco de Vitoria del siglo XVI.

⁹⁹ La misma doctrina ya había sido formulada por Andrés Bello en su “Principios de derecho de gentes”, de 1832. Bello se basó en los escritos de Emer de Vattel, en particular en su “Les droits des gens ou principes de la loi naturelle” de 1758.

místicas.¹⁰⁰ En virtud de esta doctrina, los estados latinoamericanos incluyeron en sus contratos de concesión la llamada cláusula Calvo, a través de la cual los extranjeros renunciaban el derecho de protección diplomática.¹⁰¹ En la práctica, esto significaba que el inversionista extranjero quedaba en la misma posición que el inversionista local: ambos sujetos a la jurisdicción exclusiva de los tribunales del estado anfitrión al momento de determinar sus derechos y obligaciones. Si bien el debate en torno a la cláusula Calvo se desarrolló más que nada en América, constituyó en su momento uno de los temas más controvertidos del derecho internacional.

Otro episodio que revela nuestra difícil relación con la inversión extranjera, quedó plasmado en el intercambio diplomático de 1938 entre los gobiernos de México y EE.UU., a propósito de las expropiaciones de tierras agrícolas en el primero de estos países a contar de 1917. En dicho intercambio, EE.UU. señaló que la expropiación sin indemnización constituía una confiscación. México, por su parte, dijo que no existía una regla de derecho internacional que lo obligara a indemnizar en caso de nacionalización. El gobierno mexicano sólo reconocía dicha obligación en virtud de sus propias leyes, las cuales establecían un estándar de indemnización adecuada. En otras palabras, EE.UU. insistía en el trato mínimo internacional, y México hacía lo propio respecto del trato nacional, o doctrina Calvo. Es en este contexto que Cordell Hull, entonces Secretario de Estado de EE.UU., señaló que la expropiación de la propiedad privada requería un pago pronto, adecuado y efectivo, conforme al derecho internacional.¹⁰² México y EE.UU. llegaron más tarde a un acuerdo respecto a la indemnización a pagar, cada cual insistiendo en sus respectivas posiciones jurídicas hasta el final.

En los primeros años de la época de los tratados que siguió a la celebración de la Carta de la Organización de las Naciones Unidas en 1945, las normas de protección de extranjeros permanecieron siendo ante todo consuetudinarias, por tanto no escritas. Después de la Segunda Guerra Mundial, se llevaron a cabo nacionalizaciones¹⁰³ en los nuevos estados comunistas, en las antiguas colonias de potencias occidentales, y en Latinoamérica. En nuestra región, la minería y las principales industrias fueron objeto de expropiaciones en Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Guatemala, Perú, entre otros estados. Estas nacionalizaciones fueron seguidas de negociaciones estado-a-estado o estado-antiguo dueño, a veces con la participación de intermediarios.¹⁰⁴ Las negociaciones normalmente terminaron en acuerdos de suma alzada.¹⁰⁵ A través de estos tratados, el estado expropiante se obligaba a pagar un monto único de dinero determinado sobre la base de criterios diversos, que generalmente satisfacía parcialmente los intereses de las partes en conflicto. Los acuerdos de suma alzada solucionaron, en forma definitiva, las dificultades provenientes de las nacionalizaciones, en virtud de consideraciones políticas y económicas donde la propiedad expropiada no era devuelta, y los montos dados eran menores a aquellos originalmente reclamados por el extranjero desposeído. Se celebraron cerca de 200 de estos tratados.

Una vez finalizado el proceso de descolonización en la segunda mitad del siglo XX, los nuevos estados de África y Asia se opusieron a las reglas tradicionales de derecho internacional, alegando no haber participado en su formación, por lo que no reflejaban su cultura jurídica. A esto se sumó la extensión del sector público y el establecimiento de monopolios estatales en las economías de varios de estos países. El objetivo último de estas medidas era alcanzar la soberanía o independencia económica que les permitiera completar su recientemente adquirida soberanía o independencia política. En este contexto, las antiguas colonias europeas abrazaron la causa de la soberanía permanente sobre los recursos naturales que venían defendiendo los estados latinoamericanos, con el apoyo del bloque comunista.¹⁰⁶ Se intentó por estos años establecer normas internacionales consuetudinarias a través

de resoluciones de la Asamblea General de la ONU. En 1962 este órgano adoptó la Resolución 1803 (XVII), por la cual se declaró el derecho de los pueblos a disponer libremente de su riqueza y recursos naturales de acuerdo a sus intereses nacionales. Este derecho se vinculó a la igualdad soberana de los estados, la libre determinación y la independencia económica. Al reconocer normas derivadas de la soberanía del estado, como la potestad pública de expropiar la propiedad privada (un principio ya mencionado por Grocio) y la regla del *pacta sunt servanda* (presente en los escritos de Cicerón y Ulpiano), así como la obligación de pagar una indemnización correspondiente en conformidad al derecho internacional, la doctrina no tuvo mayores problemas en aceptar el carácter probatorio de costumbre internacional de esta resolución de 1962.

Dicho acuerdo se iría diluyendo en los años siguientes, hasta llegar a la Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados (CDDEE). Adoptada por la Asamblea General en su Resolución 3281 (XXIX) de 1974, esta carta es el principal documento donde se exponen los postulados del nuevo orden económico internacional (NOEI) propuesto por los países importadores de capital. Diseñado para representar mejor los intereses de los estados latinoamericanos y de aquellos descolonizados de África y Asia¹⁰⁷, este NOEI estaba constituido por un conjunto de principios jurídicos, políticos y económicos cuyo objetivo era la redistribución internacional de la riqueza en favor de los estados en desarrollo. Tal objetivo se pretendía lograr a través del trato preferencial sistemático de dicho grupo de países. La CDDEE de 1974 confirmó, en gran medida, la doctrina del trato nacional propuesta por México en el intercambio diplomático con EE.UU. de 1938. De hecho, no fue otro que el Presidente mexicano quien sugirió la idea de una carta sobre derechos y deberes económicos de los estados, con carácter jurídicamente vinculante. La mayoría de los países exportadores de capital se opusieron o bien se abstuvieron de dicha resolución, lo cual minimizó su impacto jurídico.

Mientras todo esto ocurría, a partir de 1959 se comenzaron a celebrar tratados bilaterales de inversión (TBI). Con anterioridad a la creación de este tipo de acuerdo internacional, la inversión extranjera estaba protegida mediante tratados de amistad, comercio y navegación (TACN). Como su título lo indica, estos tratados estaban destinados a primordialmente promover el comercio y la navegación, y sólo de manera excepcional incluían disposiciones que protegían la propiedad de los extranjeros. EE.UU. celebró este tipo de acuerdos internacionales por casi 200 años, estableciendo una amplia red de tratados bilaterales, primero con países europeos y latinoamericanos, y más tarde con países asiáticos y africanos.¹⁰⁸ Por su parte, a partir de 1955 los estados europeos comenzaron a negociar y celebrar un nuevo tipo de tratado que regulara en forma exclusiva temas de inversión. En comparación a los TACN de EE.UU., los TBI europeos eran menos exigentes. Esto explica en parte su éxito, al punto que incluso EE.UU. lanzó su propio programa de TBI en 1977, el cual vino a reemplazar a los antiguos TACN.¹⁰⁹

El punto de partida de los TBI son borradores, modelos, o prototipos diseñados por los estados desarrollados, generalmente sobre la base del "Proyecto de convención sobre protección de la propiedad extranjera" preparado en 1967 por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico. Esto explica la homogeneidad de los TBI. Tanto los modelos europeos como el estadounidense cubren las mismas áreas, en términos similares: admisión, estándares de trato, expropiación y solución de controversias. Las diferencias entre ambos modelos se deben, en parte, al hecho que el estadounidense ha incluido -desde su primera versión- disposiciones tomadas tanto de sus TACN modernos como de los TBI europeos. El título de los TBI abiertamente declara un doble propósito que ilustra los intereses complementarios de los estados exportadores de capital y los importadores del mismo: la promoción y la protección de las inversiones. Hacia mediados del 2009, más de 2.700 TBI habían sido celebrados, la mayoría de ellos después de 1990.¹¹⁰ En un principio, los TBI se celebraron entre estados desarrollados y subdesarrollados. Actualmente, hay TBI celebrados entre estados subdesarrollados, e incluso entre estados desarrollados. Los únicos países que no han celebrado ni un solo TBI son micro-estados.

100 Sin perjuicio de lo anterior, la doctrina Calvo reconocía un límite en su aplicación: los casos de denegación de justicia, en los cuales los extranjeros podían recurrir a la protección diplomática de sus estados.

101 Esta renuncia incluía los casos de denegación de justicia, a los que no se extendía la doctrina Calvo.

102 Pronta, adecuada y efectiva significa que la indemnización no sólo debe corresponder al valor de la propiedad expropiada, sino que además debe ser pagada al dueño sin demora en una moneda transferible.

Hull se refirió a este principio como de indemnización justa, entonces ampliamente aceptado en el derecho constitucional comparado.

103 Esto es, expropiaciones de una o más industrias o recursos principales, dentro de un programa de reforma social y económica,

104 E.g., el Banco Mundial ofreció sus buenos oficios en las negociaciones entre Egipto y la Suez Canal Company, que siguieron a la nacionalización de esta última en 1956.

105 Lump-sum agreements, en inglés.

106 El vínculo teórico entre el bloque comunista y los países subdesarrollados se basaba en el derecho de autodeterminación o libre determinación de los pueblos. Este fue tempranamente recogido en los escritos marxistas-leninistas, ubicándose posteriormente al centro del proceso de descolonización y del desarrollo de la noción de soberanía permanente de los recursos naturales.

107 El bloque comunista se declaró inmune a la mayoría de los supuestos males que el viejo orden involucraba. Pese a ello, apoyaron las demandas de los países importadores de capital como parte de su estrategia de competencia política y económica con los estados occidentales.

108 El primer TACN fue celebrado en 1778 entre EE.UU. y Francia.

109 EE.UU. celebró sus últimos TACN en 1966.

110 El número total de TBI vigentes para finales del 2005 era de 1.800.

Los acuerdos de integración económica (AIE), tanto bilaterales como multilaterales, actualmente complementan el derecho internacional de la inversión. El número total de AIE que incluyen un compromiso de promover y proteger la inversión extranjera era más de 270 para el 2008. Ejemplos de éstos son el Acuerdo de Promoción y Protección de las Inversiones de la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ANSA), celebrado en 1987¹¹¹; el Capítulo 11 del Tratado de Libre Comercio de América del Norte de 1992¹¹²; y las Partes III y V del Tratado sobre la Carta de la Energía de 1994¹¹³. Las normas sobre inversión extranjera de estos tratados son bastante similares a las de los TBI.

La celebración de TBI y AIE en América Latina sólo ha venido a confirmar el abandono del NOEI, incluso en su región de origen. La solución de controversias entre estados e inversionistas extranjeros a través del arbitraje internacional, así como la fórmula Hull, han sido incluidas en los tratados celebrados por el país de Carlos Calvo (Argentina); por el estado que propuso el estándar de indemnización adecuada y la adopción de la CDDEE (México); y por el primer país en llamar en 1952 a un NOEI durante el debate del borrador de convenio internacional de derechos humanos (Chile). Muchos estados latinoamericanos se han convertido en miembros del Organismo Multilateral de Garantía de Inversiones. Más aún, la mayoría de los estados de la región son hoy partes del Convenio CIADI: algunos desde los años '80, otros a partir de los '90.

En el caso de Chile, por ejemplo, dentro de los últimos cincuenta años hemos pasado de adoptar la decisión 24 del Pacto Andino¹¹⁴ de 1971, la cual establecía procedimientos de selección de la inversión extranjera y otros controles para la transferencia de tangibles e intangibles; a promulgar el decreto ley 600 en 1974, que abrió nuestro país a la inversión extranjera y provocó el retiro de Chile del Pacto Andino dos años después; a ratificar cerca de cincuenta TBI desde la década de los '90¹¹⁵; y a celebrar varios tratados de libre comercio (TLC) que incluyen un capítulo de inversión, dentro de los cuales cabe mencionar el tratado con Australia (2008), Canadá (1996), Corea (2003), EE.UU. (2003), Japón (2007), México (1998), y Perú (2006).¹¹⁶

Sin embargo, han surgido nuevas situaciones en la región. Argentina es actualmente el país con el mayor número de demandas de inversión en su contra en el CIADI: 51, para fines de 2010.¹¹⁷ Los montos que los tribunales arbitrales adjudican a los demandantes en arbitrajes de inversión son por lo general altos, particularmente para un país en vías de desarrollo como Argentina. Su gobierno podría enfrentar una difícil decisión: pagar e hipotecar su futuro desarrollo, o no pagar y ser excluida del poderoso grupo de países pro mercado, comercio, e inversión. En caso de tener que optar, ciertas autoridades argentinas ya han manifestado -de una manera u otra- no estar dispuestos a seguir el segundo camino. El retiro de Venezuela del Banco Mundial en 2007, y de Bolivia y Ecuador del Convenio CIADI en 2008 y 2009, respectivamente, nos lleva a plantearnos la siguiente pregunta: ¿afectará esta creciente oposición al estándar de trato mínimo internacional lo que parecía ser una clara tendencia favorable a la inversión extranjera y las reglas de libre mercado en América Latina, hasta hace poco?

En suma: la relación entre América Latina y la inversión extranjera sigue siendo compleja. Esto se explica porque la pugna entre los principios de trato mínimo internacional y nacional, sigue estando al centro del debate sobre la protección de los extranjeros en el derecho internacional. ■

111 En vigor desde 1990. Modificado por un protocolo en 1996.

112 En vigor desde 1994.

113 Vigente desde 1998.

114 Actualmente, Comunidad Andina de Naciones.

115 Alrededor de 30 de dichos tratados están vigentes en la actualidad.

116 En los TLC con Centro América (1999) y con la Asociación Europea de Libre Comercio (2003), así como en el acuerdo de asociación con la Unión Europea (2002), se incorporan o se mantienen vigentes los TBI celebrados con los países respectivos. El TLC con China (2005) sólo tiene disposiciones generales de promoción de las inversiones.

117 México le sigue con 19 casos.

RESEÑA SOBRE LA CUESTIÓN DE LAS ISLAS MALVINAS¹¹⁸

MARÍA FERNANDA CAÑAS¹¹⁹

RESUMEN

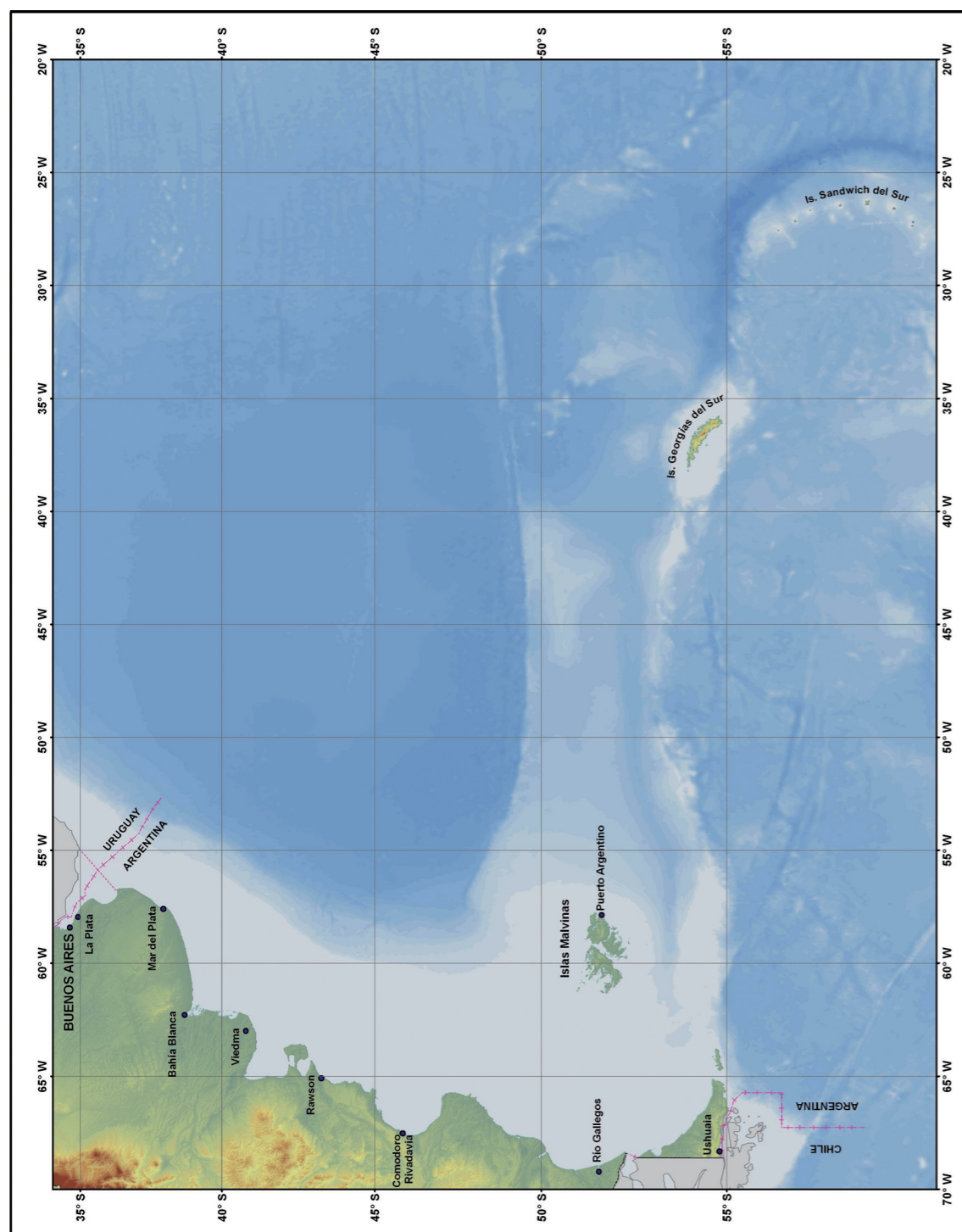
El presente artículo presenta los antecedentes históricos y los fundamentos de la posición argentina en la disputa de soberanía que la Argentina sostiene con el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte sobre las Islas Malvinas, Sandwich del Sur y Georgias del Sur, y los espacios marítimos circundantes; todos ellos parte integrante del territorio nacional argentino y reivindicados históricamente como tales por la Argentina. A su vez, el artículo busca reseñar la evolución de la disputa en el ámbito bilateral y, también, en el plano multilateral, desde sus inicios hasta la actualidad.

ABSTRACT

This paper presents the historical background and the basis of the Argentine position in the sovereignty dispute sustained between the Argentine Republic and the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland over the Malvinas, South Georgias and South Sandwich Islands and the surrounding maritime areas, all of them integral part of the Argentine national territory and as such historically claimed by Argentina. Moreover, the article seeks to outline the evolution of the dispute at bilateral level and also multilateral level, from its beginnings to the present day.

118 Este artículo se escribió con la colaboración de la Secretaria Daniela Jaite de la Dirección General de Malvinas y Atlántico Sur del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto de la República Argentina.

119 Subdirectora General de Malvinas y Atlántico Sur del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto de la República Argentina.



“Argentina ratifica su legítima e imprescriptible soberanía sobre las Islas Malvinas, Georgias del Sur y Sandwich del Sur y los espacios marítimos e insulares correspondientes, por ser parte integrante del territorio nacional. La recuperación de dichos territorios y el ejercicio pleno de la soberanía, respetando el modo de vida de sus habitantes y conforme a los principios del Derecho Internacional, constituyen un objetivo permanente e irrenunciable del pueblo argentino”.

<http://www.argentina.gov.ar/argentina/portal/paginas.dhtml?pagina=396>

Nota: Este mapa tiene un valor referencial, no revistiendo carácter oficial.

Cuestión de las Islas Malvinas

Introducción

La Cuestión de las Islas Malvinas constituye desde hace más de 177 años una de las principales prioridades de la política exterior argentina, se encuentra íntimamente ligada al sentir más profundo del pueblo argentino, fue objeto de un conflicto armado, y está sujeta a una política de estado, la cual fue incorporada, en 1994, a la Constitución de la Nación Argentina a través de su Disposición Transitoria Primera.¹²⁰

El desarrollo de la Cuestión de las Malvinas, tema que abarca la disputa de soberanía que sostienen la República Argentina y el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte sobre las Islas Malvinas, Georgias del Sur y Sandwich del Sur y los espacios marítimos circundantes, a lo largo de estos años, no ha sido lineal y ha estado recorrida por períodos en los cuales los ámbitos bilateral y multilateral, cobraron distinta preponderancia relativa.

En efecto, desde el inicio de la disputa y hasta el presente, la República Argentina ha reivindicado de manera permanente su justo reclamo, tanto a nivel bilateral, formulando las protestas correspondientes, así como en distintos foros multilaterales, entre ellos las Naciones Unidas y la Organización de los Estados Americanos, los cuales se han manifestado reconociendo la existencia de la disputa de soberanía y solicitando a ambos países la reanudación de las negociaciones a fin de encontrar, a la mayor brevedad posible, una solución pacífica a la controversia.

Con total indiferencia a las obligaciones que pesan por igual sobre la Argentina y el Reino Unido como Estados miembros de la organización mundial, el Gobierno británico se ha negado a reanudar las negociaciones bilaterales para hallar una solución definitiva de la disputa. A *contrario sensu*, la República Argentina ha manifestado, en cada ocasión disponible, su voluntad negociadora, su apertura al diálogo constructivo, actitud que se prolonga al presente en cumplimiento del mandato internacional.

1. Antecedentes históricos

El convencimiento de la República Argentina sobre su soberanía en la Cuestión Malvinas tiene su raíz en los derechos de España y en los correspondientes actos jurisdiccionales de la incipiente República a poco de alcanzar su independencia, basados en el *uti possidetis iuris* de la época.

Las Islas Malvinas formaron parte del área bajo jurisdicción de España desde la entrada en vigor de los primeros instrumentos internacionales que delimitaron el “Nuevo Mundo”, poco después del descubrimiento de 1492. Las Bulas Pontificias y el Tratado de Tordesillas de 1494 constituyen los primeros instrumentos que receptan títulos de España de acuerdo con el derecho internacional de la época.

Desde principios del siglo XVI, navegantes al servicio de España transitaron las rutas marítimas a lo largo de la costa sudamericana, avanzando hacia el sur en busca del paso interoceánico. En este avance se produjo el descubrimiento de las Islas Malvinas por integrantes de la expedición de Magallanes en el año 1520. A partir de ese momento, fueron registradas en la cartografía europea con diversos nombres y quedaron dentro de los espacios bajo control efectivo de las autoridades españolas.

En el curso del siglo XVII, las Islas Malvinas fueron avistadas por navegantes de otras naciones que se aventuraban en los dominios españoles a riesgo de la reacción y las protestas que España efectuaba cuando tenía noticias de tales expediciones. Pero toda la región austral de América, con sus costas, mares e islas, quedó indiscutiblemente preservada bajo la soberanía española a través de los diversos tratados suscritos en este período, como el Tratado “Americano” de 1670, entre España e Inglaterra.

¹²⁰ Disposición Transitoria Primera de la Constitución de la Nación Argentina de 1994 reza: “La Nación Argentina ratifica su legítima e imprescriptible soberanía sobre las Islas Malvinas, Georgias del Sur y Sandwich del Sur y los espacios marítimos e insulares correspondientes, por ser parte integrante del territorio nacional. La recuperación de dichos territorios y el ejercicio pleno de la soberanía, respetando el modo de vida de sus habitantes y conforme a los principios del Derecho Internacional, constituyen un objetivo permanente e irrenunciable del pueblo argentino”. <http://www.argentina.gov.ar/argentina/portal/paginas.dhtml?pagina=396>

Nota: Este mapa tiene un valor referencial, no revistiendo carácter oficial.

La Paz de Utrecht, firmada en 1713, aseguró la integridad de las posesiones de España en América del Sur y confirmó su exclusividad de navegación en el Atlántico Sur. Inglaterra aceptó dichas cláusulas como signataria de los acuerdos de Utrecht y de tratados posteriores del siglo XVIII que lo ratificaban. No obstante, hacia mediados de dicho siglo, las Islas Malvinas comenzaron a ser objeto del interés de Gran Bretaña y Francia, que aspiraban a contar con un establecimiento estratégicamente ubicado frente al estrecho de Magallanes.

En 1749, España se enteró de un proyecto británico para establecerse en las Islas Malvinas y protestó firmemente ante el gobierno del Reino Unido, que, en consecuencia, desistió de llevarlo a cabo. Más adelante, cuando en 1764 Francia levantó el establecimiento de "Puerto Luis" en la Isla Soledad, España se opuso y obtuvo el reconocimiento de Francia de su derecho sobre las islas. El gobierno francés ordenó la evacuación y entrega del establecimiento a las autoridades españolas. Esta entrega se concretó en 1767 y, desde entonces, hubo en las Malvinas un gobernador español residente en ellas, dependiente de Buenos Aires.

Al año siguiente de la instalación francesa, una expedición británica llegó clandestinamente al archipiélago y, como seguimiento de ella, en 1766 marinos ingleses levantaron un fuerte en un lugar que llamaron "Port Egmont", en una isla situada al oeste de la Gran Malvina. Pese al secreto con que el gobierno del Reino Unido llevó a cabo la operación, España tuvo conocimiento de ello y protestó insistentemente, exponiendo sus derechos. Como no obtuvo una respuesta aceptable, en 1770 expulsó por la fuerza a sus ocupantes. La guerra fue evitada con un acuerdo bilateral firmado en 1771. Este acuerdo constaba de una Declaración por la que España restituía a los británicos "Port Egmont" para salvar el honor del Rey británico, haciendo reserva expresa de su soberanía sobre la totalidad de las Islas Malvinas, y una Aceptación de la Declaración en la que Gran Bretaña guardaba silencio acerca de la reserva de derechos española. En 1774, los ingleses se retiraron de "Port Egmont". Desde entonces, las autoridades españolas con asiento en Puerto Soledad continuaron ejerciendo su jurisdicción y control sobre la totalidad del archipiélago.

Como antecedente también obra que en 1790, con la firma del Tratado de San Lorenzo de El Escorial, Gran Bretaña se comprometió a no levantar ningún establecimiento en las costas tanto orientales como occidentales de América Meridional, ni en las islas adyacentes ya ocupadas por España, cual era el caso de las Malvinas.

La sucesión de gobernadores españoles en las Islas Malvinas, que llegaron a un total de treinta y dos, fue continua hasta el año 1811, año en que la guarnición de Puerto Soledad fue requerida desde Montevideo para la defensa de la monarquía con motivo de la recién desatada Guerra de la Independencia. En el marco de este conflicto, los primeros gobiernos patrios de las Provincias Unidas tuvieron en cuenta en diversos actos administrativos en las Islas Malvinas, a las que consideraron parte integrante de su territorio, heredado de España por sucesión de Estados según el *uti possidetis juris* de 1810.

En 1820, bajo las difíciles condiciones de las luchas internas que enfrentaba el Estado argentino en formación, el oficial de Marina David Jewett tomó posesión de las Islas Malvinas en nombre de las Provincias Unidas del Río de la Plata. Ello fue efectuado en un acto público en Puerto Soledad al que asistieron loberos y balleneros de varias nacionalidades, entre ellos estadounidenses y británicos, que recalaban en las islas en el desarrollo de sus faenas. La noticia fue publicada en medios de los Estados Unidos y del Reino Unido, sin que recibiera comentario oficial alguno en esos países. Tampoco manifestó Gran Bretaña pretensión alguna a las Islas Malvinas en el proceso de reconocimiento del Estado argentino, que culminó con la firma del Tratado de Amistad, Comercio y Navegación de 1825.

Durante la década de 1820, los sucesivos Gobiernos argentinos realizaron diversos actos demostrativos de su soberanía sobre las Islas Malvinas, incluyendo la designación de gobernadores, la legislación sobre recursos pesqueros y el otorgamiento de concesiones territoriales. En este marco se fue desarrollando Puerto Soledad, cuyos habitantes se ocupaban de la cría de ganado, la caza de lobos marinos y la prestación de servicios a los buques que tocaban puerto.

El 10 de junio de 1829, el gobierno argentino promulgó un decreto creando la Comandancia Política y Militar de las Islas Malvinas. Después de haber mantenido silencio por más de medio siglo -en el curso del cual se habían sucedido, sin oposición, administraciones españolas y argentinas en

las Islas Malvinas-, en noviembre de 1829 el Reino Unido protestó dicho decreto, en el marco de un renacimiento de su interés estratégico en el Atlántico Sur.

A fines de 1831, un buque de guerra de los Estados Unidos arrasó Puerto Soledad en represalia por la captura de buques loberos de esa nacionalidad que habían sido hallados en infracción a la legislación de pesca por las autoridades argentinas. Para ese entonces, en las islas se hallaba radicada una población de más de 100 personas, familias, operarios, labradores y administrativos, entre otras profesiones. El Gobierno argentino inició de inmediato las gestiones para obtener reparación de los Estados Unidos y, a la vez, envió una goleta de la Armada para restablecer el orden en las islas, orden que había sido quebrado por la irrupción de la nave estadounidense.

Una vez restaurado el orden en Puerto Soledad, se presentó, en enero de 1833, una corbeta de la Marina Real británica que, apoyada por otro buque de guerra que se encontraba en las cercanías, y haciendo uso de la fuerza¹²¹, exigió la rendición y entrega de la plaza y expulsó a las autoridades y población argentina allí radicada, no permitiendo su retorno. Este hecho se enmarca y debe ser interpretado en el período inglés de expansión colonialista¹²². En 1834, el gobierno inglés asignaría a un oficial de la Armada para que permaneciera en las islas y recién en 1841 tomaría la decisión de "colonizar" las Malvinas, nombrando un "gobernador". De allí en más, el Reino Unido conformó una comunidad de pobladores "a medida", con población proveniente de la metrópoli, e implementó estrictas reglas de inmigración, con el objeto de, por ejemplo, impedir a los argentinos provenientes del continente su ingreso y/o radicación en estos territorios.

El acto de fuerza de 1833, llevado a cabo en tiempo de paz, sin que mediara comunicación ni declaración previa alguna por parte de un gobierno amigo de la República Argentina, fue inmediatamente rechazado y protestado. El 16 de enero de 1833, al llegar a Buenos Aires las primeras noticias de lo ocurrido en las Islas Malvinas, el gobierno argentino pidió explicaciones al Encargado de Negocios británico, que no estaba al tanto de la acción de los buques de su país. El 22 de enero del mismo año, el Ministro de Relaciones Exteriores argentino presentó una protesta ante el funcionario británico, que fue renovada y ampliada en reiteradas oportunidades por el representante argentino en Londres. Las presentaciones argentinas se encontraron sin respuesta o con respuestas negativas de parte del gobierno del Reino Unido.

La cuestión quedó pendiente y así lo reconoció el Secretario de Asuntos Extranjeros británico en 1849. En 1884, y ante la falta de respuesta positiva a las protestas, la Argentina propuso llevar el tema a un arbitraje internacional, lo cual también fue rechazado -sin esgrimir razones- por el Reino Unido.

2. Período 1945-1964

En principio, y durante más de cien años, el reclamo argentino debió circunscribirse al ámbito bilateral, con la desventaja que ello significaba, dada la gran asimetría de poder existente entre ambos países. Recién con la Segunda Guerra Mundial y sus consecuencias, la transformación del sistema político internacional con el nacimiento de las Naciones Unidas, y el desarrollo del Sistema Interamericano y otros fenómenos políticos, la Argentina pudo equilibrar la situación recurriendo a los foros multilaterales donde prevalecía la democracia en las relaciones intergubernamentales; y beneficiándose de la solidaridad latinoamericana y las tendencias de modernidad, como el proceso de descolonización.

La Cuestión de las Islas Malvinas, nombre con que figura inscripto el tema de la disputa de soberanía que existe entre la República Argentina y el Reino Unido sobre las Islas Malvinas, Georgias del Sur y Sandwich del Sur y los espacios marítimos circundantes en la agenda de la Asamblea General de las Naciones Unidas, ha sido tratada dentro de la organización mundial desde su fundación. Más aún, ya en la Conferencia de San Francisco, durante las deliberaciones para la redacción de la Carta de la ONU en lo pertinente al sistema de fideicomiso, el delegado argentino formuló en mayo de 1945 la reserva de que la República Argentina en ningún caso acepta que dicho sistema pueda ser aplicado

121 Argumento que sustenta afirmación podrá ser consultado en P. Beck, "The Falkland Islands as an International Problem", Routledge, New York, 1988, pág. 50 a 52, en particular, Memorandum del Foreign Office de 1910.

122 Argumentos en esta línea pueden ser revisados en P. J. Marshall (editor), "The Cambridge Illustrated History of the British Empire", Cambridge University Press, Cambridge, 1999, pág. 166.

a o sobre territorios que le pertenezcan, ya sea que ellos estén sujetos a reclamo o controversia, o estén en posesión de otros Estados.

Luego, entre 1946 y 1960, en el seno de la Organización, el tema tuvo un tratamiento limitado en la Comisión para la Información (disuelta en 1963), en la Cuarta Comisión de la Asamblea General y en el Plenario de la misma. Ese tratamiento se manifestó a través de las informaciones transmitidas por el Reino Unido en virtud del inciso e) del artículo 73 de la Carta, en su calidad de potencia administradora, y en las reservas formuladas por los delegados argentinos a las mismas. Ello tuvo su origen en el acto de Gran Bretaña de presentar, durante el Primer Período de Sesiones de la Asamblea General, en 1946, una lista de sus territorios no autónomos que incluía a las Islas Malvinas, sobre cuya base la Asamblea General preparó la Resolución 66 (I), aprobada el 14 de diciembre de 1946. Al figurar las Malvinas en esta Resolución, la Delegación argentina formuló una nueva reserva de sus derechos de soberanía, actitud que se repitió en adelante, cada vez que la Cuarta Comisión de la Asamblea General procedía a analizar la información transmitida por el Reino Unido sobre dicho territorio.

Desde entonces, anualmente, la Argentina interpuso la reserva de sus derechos de soberanía sobre las Malvinas y demás archipiélagos australes, aludiendo a que nunca había reconocido la ocupación ilegítima y que había protestado contra el acto de fuerza originario que la determinó en toda ocasión que las circunstancias así lo permitieron.

El 14 de diciembre 1960, la Asamblea General adoptó la **Resolución 1514 (XV)**, conocida como Declaración sobre la Concesión de la Independencia a los Países y Pueblos Coloniales. Ésta contiene ciertos elementos conceptuales que intervienen en la configuración de la Cuestión de las Islas Malvinas en la ONU y que constituyen parte de la fundamentación de la posición argentina al respecto, a saber:

- El principio de integridad territorial, que limita el principio de autodeterminación, citado entre los considerandos y establecido en el párrafo operativo 6to que dice: "Todo intento encaminado a quebrantar total o parcialmente la unidad nacional y la integridad territorial de un país es incompatible con los propósitos y principios de la Carta de las Naciones Unidas". Este principio se relaciona con el origen de la Cuestión, con el despojo que sufriera la Argentina en 1833 por el acto de fuerza del Reino Unido, que al nunca ser consentido no ha conferido derecho de adquisición por el paso del tiempo.

- La definición de los beneficiarios del proceso de descolonización que lanza esta Resolución, caracterizados en su párrafo operativo 1ro como "La sujeción de pueblos a una subyugación, dominación y explotación extranjera constituye una denegación de los derechos humanos fundamentales, es contraria a la Carta de las Naciones Unidas y compromete la causa de la paz y de la cooperación". Esta caracterización de los colonizados es pertinente a la comprensión del origen y naturaleza de la actual población de las Malvinas. En efecto, después de la toma y dispersión de las autoridades y habitantes argentinos, éstos fueron reemplazados a lo largo de los años por súbditos traídos de las Islas Británicas. Esta política deliberada para instalar y mantener una población que se caracterizase por su "britaneidad", ha hecho que la misma no sea un pueblo sujeto a "una subyugación, dominación y explotación extranjera", sino que se trate de pobladores que pertenecen a la potencia ilegalmente ocupante. Ello hace evidente que estamos ante un territorio colonizado y no un pueblo colonizado; por tal circunstancia la aplicación del principio de autodeterminación -en este caso- sería un acto de deformación del proceso de descolonización, ya que estaría dirigido a impedir la solución de la disputa de soberanía.

- Entre los párrafos preambulares, la Resolución se hace eco del deseo del "fin del colonialismo en todas sus manifestaciones". Es sobre esta base que la Asamblea General de la ONU decidió -a partir de 1964- que podía entender sobre la Cuestión de las Islas Malvinas, la que es considerada en esa organización como una especial y particular situación colonial por involucrar una disputa de soberanía entre dos Estados.

La Resolución 1514 fue aprobada por 89 votos (entre ellos, la Argentina y Chile) y con 9 abstenciones (una de ellas la del Reino Unido, además de otras potencias coloniales).

Durante 1961, 1962 y 1963, los delegados argentinos ante la Asamblea General fueron desarrollando la argumentación argentina. Así, el principio de libre determinación debe ser considerado a la luz de las circunstancias que lo condicionan en su ejercicio: cuando existen factores que limitan su

alcance como el principio de integridad territorial, situaciones en que el territorio ha sido separado por la fuerza de un Estado independiente sin su consentimiento por acuerdo posterior, y cuando la población originaria ha sido reemplazada por grupos de colonos de la potencia ocupante; o la particular situación de territorios en litigio.

En 1961, la Asamblea General creó el Comité Especial, más conocido como C-24, encargado de examinar la cuestión de la aplicación de la Declaración de 1960, formular sugerencias y recomendaciones sobre los progresos realizados y sobre el alcance de la aplicación de la misma e informar al respecto a la Asamblea General.

3. Período 1964-1982

Es en este período cuando la especificidad de la Cuestión Malvinas queda plasmada en una serie de resoluciones mediante las cuales la ONU reconoce la existencia de una disputa de soberanía entre la Argentina y el Reino Unido que debe ser resuelta mediante negociaciones bilaterales que involucren a ambas partes, y teniendo en cuenta los intereses de los habitantes de las islas.

Fue en el seno del C-24, en el Subcomité III, que el delegado argentino, el Embajador José María Ruda, detalló meticulosamente, en septiembre de 1964, algunos de los antecedentes históricos, geográficos, políticos y económicos de la justa reclamación de soberanía argentina sobre los territorios australes, exposición que fuera conocida desde entonces como "Alegato Ruda". En su conclusión, el delegado argentino declaró: "la República Argentina reclama con firmeza el restablecimiento de su integridad territorial, mediante la devolución de las Islas Malvinas, Georgias del Sur y Sandwich del Sur, que fueron tomadas por Gran Bretaña en un acto de fuerza. Única solución que impone la justicia. La República Argentina, respetuosa de los derechos fundamentales del hombre y de las obligaciones emanadas de la Carta de las Naciones Unidas, tendrá especialmente en cuenta el bienestar y los intereses materiales de los actuales pobladores de las Islas Malvinas. En la misma forma como, al amparo de las garantías que otorga nuestra Constitución, los hombres de todas las razas y credos del mundo se han integrado a la vida de la Nación. La República Argentina no aceptará, sin embargo, que se desnaturalice el principio de libre determinación, aplicándolo para consolidar situaciones producto de un anacronismo colonial, en detrimento de sus legítimos derechos de soberanía sobre las Islas"¹²³.

La posición argentina fue respaldada por otras delegaciones que intervinieron en el debate. Entre éstas cabe destacar la chilena, la cual en el Comité Especial expresó, fundamentalmente, que la posición de su país se originaba en consideraciones de la solidaridad americana. Señaló que el problema de las Islas Malvinas afectaba a la totalidad del continente, en primer lugar, porque constituía un obstáculo al deseo del continente de lograr la unificación y, en segundo lugar, porque estaba en conflicto con los acuerdos alcanzados en el Sistema Interamericano, que proclamaban la oposición del continente al colonialismo y la ocupación de territorios americanos por Potencias extracontinentales. Y esperaba que pudiera lograrse mediante negociaciones una solución constructiva que conciliase los intereses de las partes con los de la comunidad internacional.

En 1965, la Cuarta Comisión aprobó un proyecto de resolución presentado por Venezuela y patrocinado por otros 14 países latinoamericanos, entre ellos Chile, que fue endosado por la Asamblea General, el 16 de diciembre de 1965, por 94 votos contra ninguno y 14 abstenciones (entre ellas, cabe destacar la del Reino Unido). La **Resolución 2065 (XX)** así aprobada, fue la primera de las Naciones Unidas, referida específicamente a la Cuestión de las Islas Malvinas, teniendo en cuenta las conclusiones y recomendaciones del Comité Especial. Esta Resolución contiene los elementos esenciales que encuadran la Cuestión:

- El caso de las Islas Malvinas es una de las formas de colonialismo al que debe ponerse fin.
- Se toma nota de la existencia de una disputa entre los gobiernos argentino y británico.

¹²³ "Malvinas, Georgias y Sandwich del Sur. Diplomacia Argentina en Naciones Unidas, Tomo I, 1945-1971, Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales, Buenos Aires, 1983, págs. 216-217.

- Se invita a los gobiernos argentino y británico a entablar negociaciones a fin de encontrar una solución pacífica al problema y a informar el resultado de las mismas al Comité Especial o a la Asamblea General.

- Para dichas negociaciones deberán tenerse en cuenta los objetivos y las disposiciones de la Carta (entre ellos el art. 33 relativo a la obligación de las partes de un diferendo de buscar la solución ante todo por la vía de la negociación) y de la Resolución 1514 (principio de integridad territorial), así como los intereses de la población de las islas (dejando de esta manera de lado el principio de autodeterminación).

Poco tiempo después de adoptarse la citada Resolución 2065 (XX), en enero de 1966, el Secretario de Asuntos Extranjeros británico, Sir Michael Stewart, viajó a Buenos Aires, donde mantuvo conversaciones con su par argentino, Miguel Ángel Zavala Ortiz. Como resultado de éstas, ambos funcionarios emitieron un comunicado de prensa conjunto cuya parte pertinente a la disputa invoca “el espíritu de conciliación” que ha inspirado la Resolución mencionada y dice que, de acuerdo con el mismo, “los dos Ministros han coincidido en proseguir sin demora las negociaciones recomendadas en la citada resolución por la vía diplomática o por aquellos otros medios que puedan acordarse a fin de encontrar una solución pacífica al problema e impedir que la cuestión llegue a afectar las excelentes relaciones que vinculan a la Argentina y al Reino Unido”.

En julio de 1966 tuvo lugar en Londres la primera sesión de las negociaciones bilaterales, entabladas a instancia de la Asamblea General, las que se prolongaron hasta 1968.

Mientras tanto, como reconocimiento de la existencia de la disputa de soberanía entre la República Argentina y el Reino Unido y de conformidad con una decisión de la Cuarta Comisión de la Asamblea General, la Secretaría General de la ONU emitió en marzo de 1966 una **Circular de Información**¹²⁴, por la cual estableció que en todos los documentos de la organización:

1. Se utilizará la doble denominación en los cinco idiomas oficiales, es decir, Islas Malvinas (Falkland Islands); y
2. donde pudiera surgir la cuestión de la soberanía sobre el territorio se pusiera una nota al pie de página con una leyenda referente a la existencia de la disputa de soberanía entre los gobiernos argentino y británico.

En agosto de 1968, las delegaciones argentina y británica acordaron *ad referendum* de los respectivos gobiernos un “Memorándum de Entendimiento”, que debería servir como base para el arreglo definitivo de la disputa, cuya parte esencial consignaba que el Gobierno del Reino Unido, como parte de tal acuerdo final, reconocerá la soberanía de la Argentina sobre las islas a partir de una fecha que se acordará, lo antes posible, pero luego de que: i) ambos gobiernos hubieran resuelto su divergencia actual acerca de los criterios de los cuales el Gobierno del Reino Unido se valdrá para evaluar si el interés de los isleños quedaría resguardado por las salvaguardias y garantías que ofrecería el Gobierno argentino, y que ii) el Gobierno del Reino Unido resultara satisfecho con que esos intereses queden resguardados.

Las negociaciones iniciadas en cumplimiento de la Resolución 2065 (XX) y el primer resultado alcanzado en el “Memorándum de Entendimiento” de 1968 encierran un reconocimiento británico y son un testimonio decisivo de la legitimidad de los títulos de la República Argentina sobre sus archipiélagos australes. De hecho, en el documento ONU A/7785 del 21 de noviembre de 1969, el Representante Permanente de la Argentina en una carta dirigida al Secretario General, manifestaba que proseguían las negociaciones entre el gobierno británico y el gobierno argentino para solucionar, lo antes posible, la disputa acerca de la soberanía sobre las Islas Malvinas.

Sin embargo, lamentablemente, las negociaciones se vieron supeditadas a una cuestión de orden doméstico británico y de fuerzas encontradas entre aquéllos que perseguían una línea anticolonialista y aquéllos favorables a políticas imperiales y de fuerza, que obligó al gobierno británico a retirar el acuerdo sobre el Memorándum en cuestión.

En los años siguientes y hasta 1982, mientras se mantenía el ámbito de negociación de la disputa de soberanía, se desarrollaron conversaciones especiales sobre aspectos prácticos que hacían al bienestar de la población de las islas, explicitando, así la Argentina, su voluntad de atender los intereses de los mismos. En esa línea, el Representante Permanente de la Argentina ante la ONU dirigió una nota al Secretario General de la organización, informando que se habían realizado conversaciones especiales, dentro del marco general de las negociaciones para solucionar la disputa, en el entendimiento de que la adopción de medidas prácticas para la realización y promoción de la libertad de comunicaciones y movimientos entre el territorio continental argentino y las islas podía contribuir al proceso de la solución definitiva.

Como resultado de esas conversaciones especiales ambos gobiernos arribaron, en 1971, a un acuerdo, bajo fórmula de soberanía, para cooperar en materia de servicios aéreos y marítimos regulares; y en comunicaciones postales, telegráficas y telefónicas; mientras que la Argentina asumió el compromiso de cooperar en los campos de la salud, educacional, agrícola y técnico¹²⁵.

Sin embargo, el Reino Unido exhibió renuencia a buscar seriamente la solución de la disputa, contrariamente a lo instado por la Resolución 2065 (XX), por cuyo motivo la Argentina buscó nuevamente la intervención de la Asamblea General, la que se pronunció en diciembre de 1973 mediante la **Resolución 3160 (XXVIII)**. Por esta decisión, adoptada por 116 votos (Chile) contra ninguno y 14 abstenciones (Reino Unido), la Asamblea General se expresa gravemente preocupada porque hayan transcurrido ocho años desde la aprobación de la Resolución 2065 (XX) sin que se hayan producido progresos sustanciales en las negociaciones; también manifiesta su reconocimiento por los esfuerzos realizados por la Argentina para facilitar el proceso de descolonización y promover el bienestar de la población de las islas; y reitera los términos de la Resolución 2065 (XX) declarando la necesidad de acelerar las negociaciones.

Mientras tanto, la Argentina daba cumplimiento a los compromisos que asumiera por el Acuerdo de 1971, con el esfuerzo consiguiente en la asignación de importantes recursos: se estableció un servicio semanal de transporte aéreo de pasajeros, carga y correspondencia entre las islas y el territorio continental argentino, se construyó un aeródromo en las Malvinas, se adjudicaron becas a estudiantes isleños, se enviaron maestros de español, se erigió una planta de almacenaje de combustibles en las islas y se realizaron servicios de asistencia y evacuación sanitaria.

Por otra parte, la Argentina desde el inicio de las negociaciones hizo expresa manifestación de su decisión de atender de manera integral los intereses de los habitantes de las islas, tal como lo solicita la Resolución 2065 (XX). En ese sentido, las salvaguardias y garantías ofrecidas por la Argentina para el resguardo de dichos intereses fueron formalmente consignadas en el marco de las negociaciones sobre soberanía con el Reino Unido, abarcando temas tales como el pleno ejercicio de derechos civiles, respeto del derecho de propiedad privada, un régimen especial impositivo favorable, mantenimiento de servicios regulares de transportes marítimos y aéreos entre las islas y el continente. Años más tarde, en 1994, al incluirse dicho compromiso en la Constitución Nacional, se le sumó el del respeto por la forma de vida de los isleños.

Al propio tiempo, las negociaciones que versaban sobre la cuestión de fondo, trataron oficial u oficiosamente distintas fórmulas de solución, como por ejemplo el condominio o la transferencia de la soberanía de las islas a favor de la Argentina con el posterior arriendo al Reino Unido de las mismas. Pero a pesar de dichas negociaciones en curso y las acciones argentinas en favor de los intereses de los habitantes de las islas que, por cierto, aliviaban las cargas de las responsabilidades de la potencia ilegalmente ocupante y administradora, el Reino Unido simultáneamente realizaba actos pretendidamente jurisdiccionales, relacionados con la exploración de los recursos naturales del área en disputa, que fueron protestados por el Gobierno argentino.

Atento a ello, en diciembre de 1976, la Asamblea General de la ONU adoptó una nueva **Resolución** -la número **31/49**-, de significativa importancia por su contenido, por 102 votos a favor (Chile), 1 en contra (Reino Unido) y 32 abstenciones. Ésta insta a las dos partes de la disputa a que se abstengan de adoptar decisiones que entrañen la introducción de modificaciones unilaterales en la situación

124 Documento ONU ST/ADM/SERIA.1084.

125 Documentos ONU A/8324 del 11/12/1970 y A/8368 del 12/08/1971.

mientras las islas están atravesando por el proceso recomendado por las Resoluciones 2065 (XX) y 3160 ya mencionadas. Es hasta el día de hoy que esta Resolución continúa siendo desoída por el Reino Unido, que persiste en el desarrollo de actividades unilaterales en el área disputada relativas, principalmente, a la exploración y explotación de recursos naturales renovables y no renovables, así como de carácter militar.

A pesar de lo anterior, una nueva esperanza se abrió en abril de 1977 cuando ambos Gobiernos acordaron mantener negociaciones a partir de junio o julio de ese año, las que se referirían a las futuras relaciones políticas, incluyendo el tema de soberanía de las Islas Malvinas, las Georgias del Sur y las Sandwich del Sur. Compromiso que quedó reflejado en un comunicado conjunto¹²⁶.

Pero sin que se registraran avances hacia la solución definitiva de la disputa, con el Reino Unido dando largas a las negociaciones sobre la soberanía y mostrando buena voluntad sólo en lo que le beneficiase -mientras procuraba consolidar un pretendido *status quo*-, se arribó al Conflicto del Atlántico Sur de 1982.

4. Período 1982-1989

La decisión del Gobierno militar de facto constituyó una inflexión en la política exterior constantemente mantenida por la Argentina, de buscar una solución pacífica a la disputa. En la base de dicha decisión pudieron haber intervenido motivaciones ajenas al propio conflicto, así como un sentimiento reivindicatorio frente a la renuencia británica a solucionar la disputa, a pesar de los esfuerzos realizados por la Argentina en esta dirección. Más allá de las causas y consecuencias del conflicto armado, no se puede dejar de resaltar el sentido patriótico y el coraje personal de todos aquéllos que combatieron por lealtad al pabellón argentino.

Es importante resaltar que el conflicto armado de 1982 no alteró la naturaleza de la controversia de soberanía; demostración de ello es que una vez finalizado el mismo, se produjo un franco respaldo de la comunidad internacional para reanudar las negociaciones bilaterales entre la Argentina y el Reino Unido, dejando en claro la vigencia de la disputa de soberanía. Sin embargo, el Reino Unido después del conflicto ha rehusado abordar el tema de la soberanía en las negociaciones, a pesar de haberlo hecho en distintas oportunidades como se señala más arriba. Esto lleva a pensar que con esta actitud pareciera pretender arrogarse un derecho derivado de su éxito militar.

En este período las Naciones Unidas tuvieron una activa intervención, tanto por parte del Consejo de Seguridad como por parte del Secretario General, interponiendo una misión de buenos oficios entre las partes. En lo que respecta a la Asamblea General, ésta adoptó en noviembre de 1982 la **Resolución 37/9**, la que además de pedir nuevamente a los Gobiernos argentino y británico que reanuden las negociaciones a fin de encontrar a la mayor brevedad una solución pacífica a la disputa de soberanía, pide al Secretario General que emprenda una misión renovada de buenos oficios a fin de asistir a las partes en el cumplimiento de lo antes solicitado. Esta resolución es aprobada dentro del tema Cuestión de las Islas Malvinas, cuya inclusión en la agenda procedió a pedido de Chile y los restantes países latinoamericanos, los que también patrocinaron el proyecto en una nueva muestra de solidaridad regional.

De hecho, desde ese año y hasta 1988 inclusive, período durante el cual las relaciones diplomáticas entre la Argentina y el Reino Unido permanecieron interrumpidas, la Asamblea General adoptó anualmente y por amplia mayoría, **Resoluciones** de texto semejante: **38/12, 39/6, 40/21, 41/40, 42/19 y 43/25**. En 1985, el Reino Unido, por primera vez, intentó introducir en el proyecto respectivo, dos enmiendas orientadas a otorgar preeminencia al principio de autodeterminación, las que fueron rechazadas por amplia mayoría. De esta manera, las Naciones Unidas reiteraron, una vez más, el carácter particular de este caso colonial, al cual no es aplicable el mencionado principio.

De este período se resalta el apoyo masivo brindado por la comunidad internacional a favor de la reanudación de las negociaciones entre la Argentina y el Reino Unido por la Cuestión Malvinas; esto

teniendo en cuenta que las diez resoluciones que se aprueban en este lapso de tiempo, cuentan con un muy importante caudal de votos. Es de destacar la fuerte base de legitimidad que este apoyo internacional contundente y constante, le brinda a los argumentos esgrimidos por la Argentina, en torno a la necesidad de resolver la disputa mediante negociaciones, en forma definitiva, y a la mayor brevedad posible.

A partir de 1989, el examen anual de la Cuestión de las Islas Malvinas está radicado en el Comité Especial de Descolonización, conocido como C-24, y que hoy cuenta con 29 Estados miembros, entre ellos Chile, que sobresale con su estimable participación y aporte. Este Comité aprueba anualmente una resolución en términos semejantes a las resoluciones pertinentes de la Asamblea General. Además, siempre en el ámbito de la ONU, se mantiene el mandato de la misión de buenos oficios del Secretario General y el tema de la Cuestión de las Islas Malvinas figura desde el año 2004 en la agenda permanente de la Asamblea General, el cual puede ser tratado previa notificación de un Estado miembro. Por su parte, la Organización de los Estados Americanos, a través de resoluciones anuales y desde 1993 mediante declaraciones, también llama a ambas partes en la disputa a encontrar una solución, a la mayor brevedad posible, y ha calificado a la Cuestión Malvinas como de interés hemisférico.

5. Período 1989-2010

Este período está signado, por un lado, por la reanudación de las relaciones diplomáticas entre la Argentina y el Reino Unido, y por un camino de cooperación sobre aspectos prácticos de la disputa, como forma de crear las condiciones propicias para la reanudación de las negociaciones que llevarán a la solución definitiva de la disputa de soberanía. Y, por el otro, por la multiplicación de ilegales actos y actividades unilaterales británicos en el área en disputa, contrarios a los mandatos de las Naciones Unidas, y por el persistente rechazo británico -también desoyendo los llamados de la comunidad internacional-, a reanudar las negociaciones de soberanía; aspectos ambos que llevaron al estancamiento del proceso de cooperación.

La política iniciada en 1989 de reconstrucción de las relaciones bilaterales entre la República Argentina y el Reino Unido, fue precedida por un entendimiento sobre las condiciones en las que ambos países considerarían la disputa de soberanía sobre las Islas Malvinas, Georgias del Sur y Sandwich del Sur y los espacios marítimos circundantes.

A este fin, se acordó una fórmula de reserva de soberanía que permitió a las Partes adoptar las Declaraciones Conjuntas de Madrid de 1989 y 1990¹²⁷, mediante las cuales se reanudaron las relaciones consulares y diplomáticas, respectivamente. Esta fórmula reservaba las respectivas posiciones con respecto a los derechos de soberanía sobre los territorios y espacios en disputa.

La mencionada fórmula de soberanía fue aplicada a todas las reuniones bilaterales que han tenido lugar desde 1989 sobre aspectos prácticos de la Cuestión Malvinas, así como a las declaraciones y actos de las partes o de terceros que han tenido lugar como consecuencia de lo convenido en las reuniones. Ello le permitió a ambas partes la adopción de entendimientos provisorios sobre cuestiones prácticas relacionadas con el Atlántico Sur y derivadas de la ilegal ocupación británica. Queda claro que la utilización de la fórmula de reserva implica el reconocimiento de ambas partes de la existencia de la disputa de soberanía sobre los territorios citados en la Cuestión Malvinas, y el carácter provisorio de dichos entendimientos implica la obligación de las partes de resolverla.

Estos entendimientos provisorios fueron alcanzados con el objeto, nuevamente, de crear el marco propicio para que las dos partes puedan reanudar las negociaciones requeridas por la comunidad internacional.

Dentro de los entendimientos alcanzados se pueden destacar aquéllos relativos a la cooperación en materia de conservación de recursos pesqueros, de actividades hidrocarburíferas costa afuera y los relativos al ámbito militar.

126 Documento ONU A/32/110 del 08/06/1977.

127 Documentos ONU A/44/678 del 24/10/1989 y A/45/136.

En la Declaración Conjunta de febrero de 1990 por la que se restablecen las relaciones diplomáticas entre ambos países, también se adoptan una serie de medidas para fomento de la confianza en el ámbito militar en el Atlántico Sudoccidental, las que fueron reformuladas en 1991, 1993 y 1994. Si bien ellas siguen vigentes en la actualidad, el Grupo de Trabajo del Atlántico Sur, establecido para considerar este tema, no se ha vuelto a reunir desde 1994.

En noviembre de 1990 se firmó la Declaración Conjunta Sobre Conservación de los Recursos Pesqueros¹²⁸, mediante la cual se estableció una Comisión Conjunta. También se constituyó un Subcomité Científico, a través del cual se intercambiaba y evaluaba información sobre la composición de flotas pesqueras y las capturas de las especies más significativas y se organizaban cruceros de investigación conjunta. Sin embargo, los continuos actos unilaterales británicos, culminando con el establecimiento, en el año 2005, de un régimen de licencias de pesca por 25 años, que ponían en evidencia la ausencia de voluntad británica de solucionar la disputa, llevaron a que, a partir de ese año, se suspendiera la cooperación bilateral en materia de conservación de recursos pesqueros.

La Declaración Conjunta sobre Cooperación sobre Actividades Costa Afuera en el Atlántico Sudoccidental de septiembre de 1995¹²⁹, referida a la exploración y explotación de hidrocarburos, estableció una Comisión Conjunta, un programa de actividades coordinadas y la creación de seis áreas de cooperación especial. La Declaración establecía que la cooperación debía realizarse en las "áreas marítimas del Atlántico Sudoccidental sujetas a una disputa de soberanía y jurisdicción" (área de las Islas Malvinas 430.000km²). Pero, con el transcurso del tiempo quedó en claro que para el Reino Unido la cooperación con nuestro país debía limitarse al área de cooperación especial -21.000km²- y reservarse para su accionar unilateral todo el área disputada. Debido a esta interpretación abusiva y a los subsiguientes actos unilaterales británicos que tuvieron lugar ininterrumpidamente desde 1995, a pesar de las también reiteradas protestas argentinas, llevaron al Gobierno argentino a dar por terminada la Declaración Conjunta, en el año 2007.

Mediante la Declaración Conjunta de julio de 1999¹³⁰, ambas partes acordaron sobre: el restablecimiento de los vuelos regulares directos entre Punta Arenas (Chile), Río Gallegos y las Islas Malvinas; el acceso de los titulares de pasaportes argentinos a las Islas Malvinas; el incremento de la cooperación en conservación de los recursos pesqueros en el Atlántico Sur; la construcción de un Monumento a los Caídos argentinos en el cementerio argentino de Darwin en las Islas Malvinas; el análisis de la toponimia en las Islas Malvinas; y un estudio de factibilidad y costo de la remoción de minas terrestres en las Islas Malvinas. La mayoría de los temas ya han sido cumplimentados.

La Argentina ha cumplido con los compromisos que asumió junto al Reino Unido, demostrando su voluntad de cooperación. Sin embargo, la profusión de actos unilaterales británicos no le dejó a la Argentina otra alternativa más que comprender que, en los hechos, no existía una intención real del Reino Unido de avanzar en las negociaciones referidas a la materia de soberanía. Lamentablemente, el Reino Unido, desconociendo este objetivo, pretendió utilizar dichos entendimientos como forma de garantizar sus ilegales actividades unilaterales, en particular en materia de pesca e hidrocarburos. Esto ha estancado el escenario de negociación y diálogo bilateral sobre la cuestión, motivo por el cual el ámbito multilateral ha cobrado mayor relevancia como foro para que la Argentina pueda manifestar su voluntad de cumplir con las resoluciones de las Naciones Unidas y demás organismos internacionales, en torno a la nombrada disputa de soberanía, y buscar un franco respaldo de la comunidad internacional que incite al Reino Unido a hacer su parte, no sólo como miembro de las Naciones Unidas y de la sociedad internacional, sino aún más, dada su particular responsabilidad como miembro permanente del Consejo de Seguridad.

A su vez, en este período, a las organizaciones internacionales ya mencionadas se incorporaron nuevos foros, regionales y birregionales, en los cuales se suscriben declaraciones a favor de la posición argentina, tales como las Cumbres Iberoamericana, del MERCOSUR y Estados Asociados, de la Unión de Naciones Suramericanas, del Grupo de Río, América del Sur -Países Árabes (ASPA) y América del Sur- África (ASA). Y, de hecho, durante el año en curso, y tomando en cuenta la continuación de las

actividades británicas unilaterales en materia de hidrocarburos y militares en los territorios en disputa, varios de dichos foros se han pronunciado con declaraciones que rechazan las mencionadas actividades británicas por considerarlas en violación a la resolución 31/49 de las Naciones Unidas y a la reanudación de las negociaciones reclamadas por la comunidad internacional. Estas manifestaciones son claras muestras de solidaridad por parte de la comunidad internacional, en especial de los socios más cercanos a la República Argentina y entre ellos, por supuesto, se encuentra el caso chileno.

Conclusión

Como surge del presente, la disputa de soberanía sobre las Islas Malvinas, Georgias del Sur, Sandwich del Sur y los espacios marítimos circundantes es un tema central y de interés permanente de la política exterior argentina y ha sido también permanente su interés por resolverla.

El quebrantamiento de la integridad territorial de la Argentina, denunciado y reclamado desde sus orígenes, es un tema que ningún Gobierno argentino, sin importar su ideología, puede soslayar. No es importante si dicho quebrantamiento tuvo lugar hace más de 177 años, la ocupación violenta e ilegal del territorio argentino, perpetrada por la entonces potencia colonial inglesa, aprovechando de su poderío e influencia internacional para imponerse a una recién nacida República, no puede quedar incólume. Así también lo entiende la comunidad internacional que, a través de numerosos pronunciamientos de las Naciones Unidas y de otros organismos internacionales y encuadrándose en el proceso de descolonización iniciado después de la Segunda Guerra Mundial, da cuenta de la existencia de la disputa de soberanía y remite a resolverla mediante negociaciones entre ambos Estados.

En este apoyo internacional se distinguen el permanente y valorado respaldo de la región latinoamericana y el Caribe y, en particular, aquel de Chile a los legítimos derechos de soberanía argentina sobre las Islas Malvinas, Georgias de Sur y Sandwich del Sur y los espacios marítimos circundantes; apoyo que es renovado en cada oportunidad apropiada en el marco bilateral, multilateral y regional. Esta actitud de solidaridad regional es ampliamente reconocida y fuertemente apreciada por la República Argentina.

Las Naciones Unidas, a través de las resoluciones pertinentes, entienden que la Cuestión Malvinas es un caso colonial particular al que, a diferencia de la mayoría de los otros casos coloniales, no le es aplicable el principio de libre determinación. Otorgarle a la población de las islas la capacidad de veto en la resolución de una disputa cuyo propio país, el Reino Unido, es parte, significaría desvirtuar el significado del principio de libre determinación. La Argentina siempre ha defendido tan importante principio en todos aquellos casos en que las Naciones Unidas lo consideraban aplicables.

En la Cuestión Malvinas, la Argentina ha ido más lejos que lo que le impone el mandato internacional y no sólo ha dado muestras de atender a los intereses de la población de las islas, sino también a su forma de vida, incluyendo este compromiso en la Constitución Nacional. Las salvaguardias y garantías ofrecidas y negociadas con el Reino Unido en ese sentido son otra demostración de dicho compromiso argentino para con la población de las islas.

Como surge del presente, después del conflicto armado de 1982, el Reino Unido se ha rehusado a abordar la cuestión de la soberanía sobre dichos territorios, tema central de la disputa, a pesar de los múltiples llamamientos de la comunidad internacional, y a pesar de haberlo hecho en el pasado; como pretendiendo arrogarse un derecho derivado de su triunfo militar. Aún frente a dicha renuencia, la República Argentina ha demostrado fehacientemente y en forma ininterrumpida, su voluntad de encontrar a esta disputa una solución, en el marco del Derecho Internacional.

Dada la situación planteada, es poco probable que esta anacrónica disputa, originada en una superada era colonial, desaparezca por sí sola. Será necesario imaginación, voluntad de diálogo y respeto a los principios del Derecho Internacional y a los mandatos emanados de las organizaciones internacionales para poder resolverla. La Argentina reiteradamente ha demostrado estar dispuesta a seguir este camino y espera que el Reino Unido haga lo propio, a fin de poner fin a un proceso colonialista que resulta totalmente inaceptable en pleno siglo XXI. ■

128 Documento ONU A/AC.109/1084.

129 Documento ONU A/AC.109/2048.

130 Documento ONU A/54/229 del 24/08/1999.

BIBLIOGRAFÍA

- Beck, Peter, "The Falkland Islands as an International Problem", Routledge, London, 1988.
- Caillet-Bois, Ricardo, "Una Tierra Argentina, las Islas Malvinas", Asociación Nacional de la Historia, Peuser, Buenos Aires, 1948.
- Cassese, Antonio, "Self Determination of Peoples: a Legal Reappraisal" en Hersch Lauterpacht Memorial Lectures, N° 12, Noviembre de 1998.
- Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales, "Malvinas, Georgias y Sandwich del Sur. Diplomacia Argentina en Naciones Unidas", Tomo I, 1945-1971, Buenos Aires, 1983.
- Destefani, Laurio H., "Malvinas, Georgias y Sandwich del Sur. Breve Reseña histórico-geográfica", Fundación Banco de Boston, Buenos Aires, 1982.
- Dictamen de la Academia Nacional de la Historia, "Los Derechos Argentinos sobre las Islas Malvinas", Buenos Aires, 1964.
- Dolzer, Rudolf, "Der Völkerrechtliche Status der Falklands-Malvinas im Wandel der Zeit", Decker & Müller, Heilderberg, 1986.
- Ferrer Vieyra, Enrique, "An annotated Legal Chronology of the Malvinas (Falklands) Islands Controversy", Editorial Lerner, Córdoba, 1985.
- Fitte, Ernesto Juan, "1905-1980. La Junta de Mayo y su autoridad sobre Las Malvinas". Dorrego, Buenos Aires, 1967.
- Goebel, Julius, "The Struggle for the Falklands Islands", Yale University Press, Londres, 1982.
- Groussac, Paul, "1848-1929. Las Islas Malvinas", Comisión Protectora de Bibliotecas Populares, Buenos Aires, 1936.
- Higgins, Rosalyn, "Problems & Process, International Law and How We Use It", Clarendon Press, Oxford, 1993.
- Hope, Adrián F., "Sovereignty and Decolonization of the Malvinas (Falkland) Islands" en Boston College International and Comparative Law Review, vol. 6, N°2, 1983.
- Marshall, P. J. (editor), "The Cambridge Illustrated History of the British Empire", Cambridge University Press, Cambridge, 1999.
- Vinuesa, Raúl Emilio, "El conflicto por las Islas Malvinas y el Derecho Internacional", Editorial del C. de E. I. de Buenos Aires, Buenos Aires, 1985.
- Centro de documentación de las Naciones Unidas en <http://unbisnet.un.org>
- Constitución de la Nación Argentina en <http://www.argentina.gov.ar/argentina/portal/paginas.dhtml?pagina=396>
- Página web de la Cancillería Argentina en <http://www.cancilleria.gov.ar/portal/>

INTEGRACIÓN CULTURAL: MÁS ALLÁ DE LA INTEGRACIÓN ECONÓMICA Y POLÍTICAESTHER MONTALVO VÁSQUEZ¹³¹**RESUMEN**

El presente artículo analiza el aspecto cultural de la integración, dejando en evidencia que debe constituir un factor primordial en los proyectos de cooperación e integración de América Latina. Esto se debe a que en la actualidad, el centro de gravedad se ha desplazado de lo económico a lo político, llegando a un punto en que esta evolución desemboca en lo cultural. Sin duda, la cultura permite potenciar el conocimiento mutuo entre los países de la región, al fortalecer la identidad común que nos abraza y permitir el respeto de nuestras diferencias para avanzar juntos hacia una misma dirección.

La finalidad de este artículo consiste, por tanto, en profundizar en la importancia del factor cultural más allá del ámbito meramente declarativo para ahondar en una sensibilidad común. Este análisis se deduce de particular interés si consideramos que los prejuicios predominan claramente sobre otras formas de percepción, haciendo urgente la necesidad de trabajar en el conocimiento mutuo. En este sentido, un aspecto destacado se observa en las iniciativas de intercambio académico.

Palabras claves: integración, cultura, América Latina, conocimiento.

ABSTRACT

This article analyzes the cultural spectrum of integration, evidencing its significance in cooperation and integration projects throughout Latin America. As of late, critical topics have gravitated from an economic to a political perspective, evolving towards cultural trends. Culture undoubtedly provides a platform for mutual understanding between countries in the region, strengthening a common identity that envelops us and ensures respect of our differences in order to move forward in unison.

The aim of this article is to further analyze the importance of cultural factors beyond simple declarative statements, so as to find a uniting common ground. This analysis is particularly useful if we consider that prejudice clearly dominates over other forms of perception, stressing the importance of working towards mutual knowledge. In this regard, academic exchange initiatives are particularly important.

Key words: integration, culture, Latin America, knowledge.

Evolución del concepto de integración

El proyecto de integración latinoamericano se ha ido articulando en torno a tres temas fundamentales: el económico, el político y el cultural. Si bien esta sistematización tripartita es convencional, es pertinente destacar que dentro de este convencionalismo, la concepción de integración ha evolucionado con el correr de los años. Actualmente, el término integración tiene una gran variabilidad semántica y diversas acepciones, lo que lleva a una cierta confusión dado que comúnmente se usa en distintos

¹³¹ Periodista de la Pontificia Universidad Católica de Chile. Diplomado en "Especialización en Español como Lengua Extranjera" de la Pontificia Universidad Católica de Chile. Mejor alumna promoción 2009-2010 de la Academia Diplomática de Chile "Andrés Bello". Alumna de intercambio 2011 con el Instituto del Servicio Exterior de la Nación, de Argentina.

sentidos y muchas veces su significado queda implícito sin una definición previa. En general, este concepto se suele identificar con el establecimiento de vínculos y lazos de diversa índole, entendiéndose económicos-sociales-políticos, que sirven para la unión entre los pueblos y las naciones. La realidad más evidente, no obstante, reduce este concepto para nuestro continente a vinculaciones concernientes principalmente a la esfera comercial. Y en la actualidad, la óptica económica predomina en la praxis integracionista de América Latina (Alegrett, 1990, p.295-335).

Hoy en día, en la mayoría de los casos los acuerdos tienen como finalidad eliminar las barreras proteccionistas que se producen entre los países miembros, privilegiándolos frente a los mismos bienes y servicios producidos por países que no suscriben dichos acuerdos (Getino, 1997). En esta lógica económica, la integración de los diversos mercados nacionales intenta lograr ventajas económicas para los países y sus industrias a través de la ampliación de sus mercados, al generar economías de escala que promueven un aumento en las expectativas de inversión nacional y extranjera, mayores posibilidades de incorporación de nuevas técnicas y un creciente flujo recíproco de personas, capital, información y tecnología entre las empresas y los países (CEPAL, 1994, p.10). Asimismo, la formación de mercados regionales constituye una estrategia útil para poder enfrentar en conjunto los efectos desfavorables de la globalización.

En este sentido, no es de sorprender que los mecanismos de integración más recurrentes en la región resuman su éxito relativo en función del libre comercio, las temáticas arancelarias o la integración de los mercados. Si bien lo anterior es absolutamente lícito, el debate se centra en una perspectiva que pugna con los reduccionismos de orden económico y político (Recondo, 1989, p.36-52). En este contexto, numerosas voces se han alzado en forma progresiva para criticar el abuso de la concepción economicista que hoy evidencian las políticas integradoras en América Latina. Y cada día es más evidente que un verdadero sistema de integración ha de enfatizar no sólo el crecimiento económico sino el bienestar de la gente desde un enfoque amplio.

Es por ello que resulta fundamental reformular la idea de integración más allá del aspecto económico, entendiéndola como una definición amplia dependiente de múltiples factores. Esto debido a que los acuerdos únicamente económicos no tendrían la capacidad de prolongarse en el tiempo, pues los intereses económicos tienden a segmentar y dividir, por lo que para que exista una verdadera integración deben fortalecerse los lazos interculturales (Recondo, 1997). Esta articulación con lo cultural permite implementar con éxito estrategias conjuntas sobre la base de una identidad compartida. Es más, la misma actividad económica resulta más eficiente si existe una fuerte identidad común que contribuya al equilibrio de las asociaciones, haciendo poco probable los desajustes del poder o los apetitos de dominación de unos sobre otros.

Distintos economistas reconocen que o bien el desarrollo es total o no es tal y que no es una metáfora hablar de desarrollo cultural: este desarrollo es parte integrante y dimensión propia del desarrollo total (Herrera, 1983, p.17). Por lo que cada vez es más frecuente la presencia del condicionante cultural en la consideración de incentivos para fortalecer el desarrollo económico y social de América Latina. Sin embargo, no se trata de adicionar la cultura a la integración comercial o política sino de considerarla como el fundamento sobre el cual pueden fructificar los planes integradores (Campo, 1998).

Es preciso subrayar que esto no significa desconocer todos los esfuerzos orientados a lograr una mayor integración, sino que hacer notar que el aspecto cultural parece seguir relegado al ámbito más bien declarativo. Esta situación es importante *per se* si consideramos que este aspecto constituye un elemento invaluable para potenciar el desarrollo de nuestros pueblos dado que incide en todo el proceso de integración. Es la cultura como elemento aglutinador la que infunde su espíritu a la integración de las naciones, integración que es preciso que sea primero cultural, después política y por último económica; es la cultura como una manera de vivir, como autoconciencia de la sociedad, la que puede proporcionar y poner en marcha para siempre el verdadero desarrollo integral a través de su herramienta privilegiada: la integración de los pueblos (Radl, 2000, p.28).

Al aceptar que el desarrollo no es medible sólo en términos de crecimiento económico, el contexto actual nos obliga a realizar un examen más exhaustivo respecto de este tema. En esta coyuntura, la cultura hoy surge como nueva perspectiva de análisis y factor decisivo de los proyectos integracionistas,

en tanto opera como una mediadora simbólica que ordena y disciplina el cuerpo social, constituyendo un instrumento de cohesión (Dahse, 1991, p.9-22).

A simple vista para algunos podría parecer extemporáneo, y hasta irreverente, hablar de cultura y a la postre de integración cultural. Pero sólo una antigua concepción de la cultura como mera erudición, refinamiento y privilegio de las elites justificaría ese juicio. Por el contrario, la cultura entendida como la interacción de todas las criaturas humanas con su entorno, como la manera de vivir de los pueblos, exige su presencia protagónica para considerar los problemas de la sociedad global, porque le pertenece y porque la cultura es también la autoconciencia de la sociedad (Recondo, 1989, p.49).

La cultura como noción central

El concepto de cultura puede tener numerosas acepciones. Sin embargo, distintos filósofos, pensadores y sociólogos convergen en señalar que la cultura corresponde al conjunto de valores, costumbres, creencias y prácticas que constituyen la forma de vida de un grupo específico (Eagleton, 2001, p.58). Noción que también considera dentro de lo intelectual a la ciencia, arte, literatura y música (Warren, 2002, p. 9). Otros autores adicionan elementos de naturaleza cognitiva y afectiva que afectan a la persona; su identidad, conductas y juicios, tanto en relación a sí misma como en relación a la interacción con la naturaleza y las otras personas, más allá de los factores visibles como pueden ser la lengua, el origen geográfico, la etnicidad, u otros.

Al respecto, la definición más extendida de cultura fue formulada por Octavio Paz que, según decía, abarca desde la poesía hasta la manera de enterrar a los muertos, los ritos, las danzas, la ciencia o la política. Es decir, es aquella dimensión que se comparte: apunta a la sociabilidad, a reconocerse en valores y aspiraciones. O citando a Julio Hernández (2004); todo lo que es socialmente aprendido y compartido por los miembros de una sociedad (Hernández, 2004, p. 28). Inclusive el Premio Nobel de Economía, Amartya Kumar Sen, advierte que la cultura debe ser considerada en grande, no como un simple medio para alcanzar ciertos fines, sino como su misma base social.

Ahora bien, si nos proyectamos a esferas cada vez más amplias, numerosos son los elementos compartidos por quienes habitan una misma zona, una misma nación e incluso una región que posee rasgos similares. Es por este motivo, que el accionar cultural en América Latina debe proyectarse en diversos planos que van desde la región en su conjunto, hasta pequeñas o aisladas comunidades (Herrera, 1983, p.20). Accionar que debe entenderse como una noción dinámica que se estructura y se reformula en el tiempo, y constituye el requisito previo a la integración política o económica. Así entendida, la dimensión cultural constituye un factor decisivo de la integración, la cual debería asumirse como un proceso encaminado al desarrollo global de sus miembros (Radl, 2000, p.27).

Al hacer referencia al entramado cultural es apropiado considerar la trama simbólica que resulta de una serie de intervenciones realizadas por el Estado, las instituciones privadas y los diferentes grupos de acción cultural con el fin de promover y orientar el desarrollo así como su injerencia en la sociedad. En este sentido es necesario tener presente que el desarrollo es en sí un concepto cultural que exige el abandono de su perfil monolítico. Ambos conceptos, cultura y desarrollo, al estar inscritos en procesos históricos, están sujetos a sus propias redefiniciones. Y además, a contextos específicos y diferenciados que obligan a pluralizarlos, particularmente en nuestra región (Sosnowski, 1999, p.4).

A fin de cuentas, la cultura misma es un extendido, finísimo y eficaz mecanismo de producción y reproducción del orden social que opera, de maneras más o menos visibles, a través de clasificaciones, límites y jerarquías simbólicas, dice José Joaquín Brunner (Brunner, 2005). Por lo cual, los esfuerzos de integración en nuestro continente no pueden enfocarse sólo como respuestas a las aparentes necesidades sectoriales de la sociedad o del hombre, sino que deben ser parte integrante de la realidad nacional y continental.

Resulta cada vez más evidente, por tanto, que avanzamos hacia formas de integración de raigambre social, dado que la alicaída euforia neoliberal ha contribuido a que hoy sea más frecuente decir que el desarrollo no debe permanecer circunscrito a la esfera únicamente económica. El verdadero desarrollo es aquel que coloca al hombre en el centro de este proceso y le otorga la posibilidad de

acceder a una existencia plena. En estos términos, el factor cultural juega un papel destacado, ya que un modelo exitoso de desarrollo es aquel que se adapta a las características particulares de las distintas sociedades, tales como sus necesidades, expectativas, instituciones e historia. Es en este esquema, que la integración regional constituye una herramienta que podría contribuir al desarrollo (Radl, 2000).

Claro está que en la actualidad los sectores políticos están comenzando a percibir que existen mayores posibilidades de avanzar con éxito si simultáneamente se tiene en cuenta la perspectiva cultural. No obstante, es fundamental que esta noción sea la aglutinadora de todo tipo de convenios, acuerdos o pactos tendientes a la unión de los países del continente y no sólo parte de la retórica de numerosos discursos o enunciados. Y es esencial que sea asimilada como fundamento de la política para que los intercambios no fracasen en un mundo en el que, más allá de la globalización, las culturas siguen teniendo y defendiendo sus particularidades.

En este sentido, es necesario un diálogo que fomente un mejor conocimiento de nosotros mismos entendiendo los matices diferenciales y las especialidades que caracterizan a cada uno de los países del continente, dado que la integración regional no necesariamente supone subordinación o hegemonía, sino que debe entenderse como un proceso multidimensional donde esté presente la búsqueda armónica de la unidad en la diversidad (Lombano, 2000). Por lo tanto, hacemos referencia a una sociabilidad que implica no sólo el reconocimiento de quien es similar, sino que impone la tolerancia y el derecho de los otros a ser diferentes (Sosnowski, 1999, p.1).

De esta manera, es posible intuir que el conocimiento de nuestras semejanzas y particularidades culturales, así como una educación que resalte los valores comunes y destinos compartidos entre las naciones de la región, podrá impulsar un verdadero sistema de integración que con el transcurso del tiempo permita alcanzar con éxito el proceso integrador general.

La esencia de la integración cultural

Existen numerosos vínculos espirituales entre nuestros pueblos, tendidos hoy y en el pasado. Y la cultura en este sentido se puede concebir como el nutriente que fecunda esta identidad compartida e impulsa nuestra autoconciencia de sociedad al abrazar aquellos lazos que nos unen en una base de respeto. Es por este motivo que un análisis propicio nos obliga a poner mayor acento en esta dimensión, dado que la problemática de la integración de nuestros países se centra en la armonización de las respectivas identidades nacionales (Recondo, 1989, p. 51).

Es un hecho que América Latina tiene una perspectiva histórica, política, económica y social que tiende a expresarse en un sentir latinoamericano. Y si algo caracteriza a la filosofía del continente es su preocupación por captar la llamada esencia de lo americano, escribió Leopoldo Zea. Compartimos, sin duda, una identidad latinoamericana basada en la reivindicación de lo propio o lo autóctono (Devés, 2000, p. 97). No obstante el territorio, la lengua, la historia compartida, las tradiciones comunes y una misma religión, así como el inconsciente colectivo, podemos hablar de una unidad regional conformada por repúblicas autónomas.

El objetivo de la integración, comprendida en este contexto, tendría como propósito fortalecer esta consciencia que persigue profundizar los rasgos similares que comparten nuestros pueblos y, en la medida de su logro, incrementar las posibilidades de una integración política y económica. (Godoy, 1989, p.13). Sin embargo, no se ha hecho una realidad palmaria, al observar el escaso nivel alcanzado a pesar de los numerosos vínculos que unen a los países latinoamericanos.

Un obstáculo importante se encuentra en circunstancias particulares que han influenciado negativamente la visión escindida de nuestras raíces. Ante todo, la población conquistadora ejerciendo la negación del pueblo indígena como la denigración de la población negra (Vieira, 2008, p.36-37). Es por este motivo, que una de las tareas tal vez más importantes para definir la identidad de Iberoamérica, y con ello la consciencia de los lazos comunes y la necesidad de su integración cultural, consiste en asumir plenamente nuestra historia con sus luces y sombras (Godoy, 1989, p.16). Es en este legado, agrega el autor, donde se manifiesta la lengua, las tradiciones, los estilos de vida y las expresiones de la literatura, las artes y el folklore.

Claro está que imaginar la integración cultural como una fusión o asimilación en un todo unificador, sería hacer caso omiso de los distintos matices que caracterizan a cada uno de nuestros países. Al abordar la problemática latinoamericana desde el punto de vista cultural surge, desde el comienzo, la evidencia de que nuestro subcontinente es a la vez, uno y múltiple (Recondo, 1989, p.39). Esta multiplicidad no invalida la consciencia histórica de una identidad compartida porque, como bien sostiene Zapata-Barrero (2004), resulta imposible hablar de identidad colectiva sin referirse a su dimensión relacional (Zapata-Barrero, 2004). Por el contrario, ayuda a integrar la obra conjunta, el todo, como la expresión de un vasto mosaico en el que cada uno de sus componentes tiene presencia propia (Recondo, 1989, p.37).

No cabe duda que América Latina reúne elementos de prácticamente cada período de la historia. Cada etapa de la historia de la civilización se encuentra aquí: tribus aborígenes, grupos viviendo en condiciones similares a las que debieron existir antes de la llegada de los conquistadores españoles, poblaciones feudales viviendo en grandes dominios agrícolas y, finalmente, complejos urbanos modernos ligados al proceso contemporáneo de industrialización. Además, es la región que presenta las mayores desigualdades, de acuerdo con indicadores sociales estándares como el Coeficiente de Gini. En efecto, la realidad es compleja, plural y múltiple (Parisi, 2005, p. 189-199).

En el presente, la integración cultural se debiera observar desde la riqueza misma que este concepto engloba, porque no sólo hace referencia a la identidad compartida sino que reconoce diversidades como parte del potencial de la cooperación e integración en sus distintas vertientes. A diferencia de la integración política o económica, la integración cultural tiene metas más amplias pero también objetivos más difusos, porque persigue la generalización de una consciencia común de origen y destino en todas las capas de la población (Godoy, 1989, p.13). Por ello, debe tener un sentido finalista que reafirme la autonomía espiritual de nuestros pueblos (Recondo, 1989, p.50).

La noción de integración cultural que estamos discutiendo, acepta la coexistencia de diferencias políticas y económicas, puesto que cada uno de los países de la región ha desarrollado una fisonomía particular, dentro de rasgos comunes. La idea no es borrar estas diferencias nacionales, tarea que por lo demás sería imposible e indeseable, sino de superar el asilamiento cultural de los países del área, intensificando la comunicación y la cooperación entre ellos (Godoy, 1989, p.13). En otras palabras, lograr una integración gradual, sin renunciar a las idiosincrasias, a las particularidades y a los respectivos valores nacionales. Es decir, preservando las características originales de las instituciones propias de cada cultura nacional en una integración trascendente que reúna rostros distintos y voces originales (Recondo, 1989, p.40).

Queda claro, entonces, que el proyecto integrador se debe basar tanto en las similitudes como en el pluralismo o diversidad, ya que la unidad cultural integradora será consecuencia de la aceptación y valorización de los matices culturales que nos asemejan y diferencian. Si bien numerosos pensadores, historiadores, sociólogos y políticos han procurado desentrañar la realidad cultural latinoamericana a partir de la existencia de sus componentes característicos, por fortuna los países que integran América Latina hoy tienen una mayor consciencia recíproca tanto de su pasado como de un destino común, así como de sus profundas diferencias.

El nuevo valor del conocimiento

Actualmente, el aspecto cultural de la integración juega un papel de relevancia creciente en América Latina, ya que la idea de que juntos podemos avanzar más rápido en el desarrollo nos permite potenciar la importancia del conocimiento así como observar la necesidad de generar una mayor cantidad de actividades educativas y de intercambio académico que reafirmen el proceso de integración. Es evidente que comprender nuestras semejanzas y particularidades culturales, así como una educación que resalte los valores comunes y destinos compartidos, es fundamental dado que una de las características de la sociedad contemporánea es el papel central del conocimiento (Casas, 2005). Es más, algunos autores incluso destacan su importancia en la construcción social de la realidad, formulando que el conocimiento de la vida cotidiana es la realidad por excelencia (Berger y Luckmann, 1991).

Este rol protagónico del conocimiento en el mundo actual se presenta en un contexto de transformaciones donde todos los aspectos de la vida social están siendo trastocados (Ferry, 1991, p.18). Entre estos cambios quizás el que se está imponiendo con mayor fuerza tiene que ver con su valor económico, dado que la competitividad hoy depende cada vez más del conocimiento (Naisbitt y Aburdene, 1990). Esta realidad ha llevado a que en las nuevas estrategias de desarrollo a nivel regional, el conocimiento y la educación hoy se constituyan en un eje fundamental. Es más, los programas de integración económica progresivamente están sentando las bases para una integración educativa, aspecto de enorme relevancia si consideramos que un obstáculo fundamental que existe en América Latina consiste en la baja calidad de su capital humano (Grunwald, 1992).

Resulta de interés señalar que Latinoamérica, a diferencia de lo que ha ocurrido en otras regiones del mundo, ha elaborado proyectos de integración educacional regional desde hace más de un siglo. En 1856, la propuesta presentada por Francisco Bilbao, político liberal chileno, para crear la Universidad Americana constituye un claro ejemplo. Aunque, esta universidad concebida de acuerdo a los ideales bolivarianos, no llegó a concretarse (Yarzabal, 1992), hubo otras ideas interesantes de integración universitaria durante las primeras décadas del presente siglo, aunque de modo semejante no tuvieron éxito.

Ahora bien, a pesar de este antiguo ideal de integración regional en materia de educación, en la práctica el acceso al conocimiento usualmente se hace a partir de la relación de unas pocas instituciones académicas con los centros de excelencia de los países avanzados, y tienen menor importancia las relaciones de integración entre los países de una misma región, subregión o país (Altbach, 1989). Sin embargo, se está avanzando para que cada vez sean más frecuentes los convenios educativos entre las distintas entidades académicas que hay en la región y para reforzar los lazos educativos existentes. En este contexto, ha surgido también una clara conciencia de la necesidad de afirmar una identidad cultural, estimulada por algunos centros de estudio e investigación universitarios, que han logrado promover y orientar la capacidad creadora hacia el encuentro de los valores propios de la cultura nacional (Herrera, 1983, p.19).

Es oportuno, recordar algunos convenios que han intentado dar pasos concretos para avanzar en el área educativa a nivel regional. Quizás el más relevante siga siendo el Convenio Andrés Bello, iniciativa suscrita en 1970 por los Ministros de Educación de Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela en aras de desarrollar la integración educativa, científica, tecnológica y cultural de la región andina (Ramírez, 2003, p.181-190). Posteriormente, se sumó Panamá en 1980; España en 1982; Cuba en 1998; y Paraguay en el año 2001. Si bien fue derogado en 1990 con la suscripción de un nuevo acuerdo, según la resolución N° 05/90, este nuevo tratado fue firmado con el firme propósito de adecuar los esfuerzos integracionistas del Convenio al contexto mundial (Henríquez, 2000, p. 63-67).

Es en este sentido que consideramos pertinente destacar el trabajo que realiza la instancia de intercambio académico que existe entre la Academia Diplomática Andrés Bello de Chile y el Instituto del Servicio Exterior de la Nación en Argentina, ya que como diplomáticos resulta trascendental mirar nuestro entorno desarrollando al máximo nuestra capacidad de adquirir conocimientos teóricos así como aprender de nuestros vecinos a través de la experiencia y el contacto no sólo académico sino cultural. Es desde esta reflexión que nos planteamos como una tarea necesaria en nuestro ejercicio, el poner énfasis en el proceso de observar, describir, comprender e interpretar, para intentar desempeñar nuestro actuar profesional desde los significados que los individuos le dan a su experiencia, desde su verdad, a partir del conocimiento de su realidad social, entregándole a ésta el valor que se merece.

Estimamos que si logramos este cometido, podremos hablar de la cultura como instrumento para el cambio, no sólo como instrumento para el placer y el ocio, sino como un polo de desarrollo a través de la educación. De esta manera es importante que se adopte un papel activo en la gestión de los recursos que constituyen nuestro patrimonio no sólo en el fomento de la formación artística o la difusión de los bienes culturales, sino facilitando las actividades que promuevan el intercambio cultural y catapulten un verdadero proceso de integración. Se trata de estimular la formación social como herramienta productiva para el aprendizaje de nuevas perspectivas que incluyan, entre otros, valores de participación y solidaridad (Sosnowski, 1999, p.5), los cuales promoverán a su vez el diálogo y una verdadera integración entre los países de la región.

Por lo tanto, no es de sorprender que el debate actual promueva la incorporación del componente cultural en los procesos de integración. Si bien no es sencillo generalizar en las causas o motivaciones de la incorporación cada vez más amplia de los temas culturales dentro de los foros regionales, parece claro que cuanto más cercanas sean las sociedades que suscriben acuerdos, mayores serán las posibilidades de éxito porque un proceso real de acercamiento debe favorecer las acciones conjuntas de los individuos, grupos e instituciones con el objeto de que la integración dé una respuesta integral a las inquietudes de las personas en aras del bienestar de los pueblos.

Es posible concluir que si bien los elementos económico y político son de gran importancia, no es posible considerarlos como variables aisladas, ya que creemos necesario el surgimiento de un sentido de identidad que emane desde la sociedad. Es decir, desde el ciudadano común hasta las cúpulas de poder para que las nuevas estructuras que se vayan creando ofrezcan una respuesta integral a las inquietudes de las personas, permitiendo así un verdadero conocimiento mutuo que permita la anhelada integración de nuestros países. No sólo para lograr el éxito de las políticas de desarrollo económico, científico o tecnológico, sino más bien para permitir que sus verdaderos protagonistas compartan un pasado, presente y futuro que permita una reflexión endógena acerca de nosotros mismos. ■

REFERENCIAS

- Alegrett, S. (1990). *Nuevas formas de concertación regional en América Latina*. En Nuevas formas de concertación regional en América Latina, Tomassini, L (compilador). Buenos Aires, Argentina: Grupo Editorial Latinoamericano.
- Altbach, P. (1989). *Higher Education and Scientific Development of Newly Industrializing Countries*. Stanford, EE.UU: Center for Educational Research at Stanford.
- Berger, P. y Luckmann, T. (1986). *La construcción social de la realidad*. Buenos Aires, Argentina: **Amorrortu**.
- Brunner, J. (2005). *Chile: ecología social del cambio cultural*. En Consumo cultural en Chile. Miradas y perspectivas, C. Catalán y P. Torche (Eds.), Santiago, Chile: INE-Consejo Nacional de la Cultura.
- Campo, A. (1998). Gerencia ambiental e integración subregional. *Revista del Convenio Andrés Bello*, 22, N° 58.
- Casas, M. (2005). Nueva universidad ante la sociedad del conocimiento. *Revista de Universidad y Sociedad del Conocimiento*, Vol.2, N°2, Noviembre. UNESCO-UOC: ISSN 1698-580X.
- CEPAL, (1994). *El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe*. En La integración económica al servicio de la transformación productiva con equidad. Santiago, Chile: CEPAL.
- Dahse, F. (1991). Las identidades culturales: algunas aclaraciones conceptuales. *Revista de Estudios Sociales*, Trimestre 3, N°69.
- Devés, E. (2000). *Del Ariel de Rodó a la CEPAL (1900-1950)*. Buenos Aires, Argentina: Editorial Biblos.
- Eagleton, T. (2001). *La idea de cultura*. Barcelona, España: Editorial Paidós.
- Ferry, J. (1991). *Les puissances de l' experience: Essai sur l'identité contemporaine*. París, Francia: Les éditions du Cerf.
- Getino, O. (1997). *Las industrias culturales y el MERCOSUR*. En La dimensión cultural de la integración, G. Recondo (Eds.). Buenos Aires, Argentina: Ciccus.
- Godoy, H. (1989). La integración cultural de América Latina. *Integración Latinoamericana*, 14, N°149-150.
- Grunwald, J. (1992). ¿Integración económica hemisférica? *Integración Latinoamericana*, 17, N°181-182.
- Henríquez, P. (2000). Discurso inaugural de la XX Reunión de Ministros de Educación del Convenio Andrés Bello. *Revista Tablero*, 24, N°64.
- Hernández, J. (2004). Cultura y globalización. *Revista Occidente*, N° 384.
- Herrera, F. (1983). Aspectos culturales de la integración latinoamericana. *Integración Latinoamericana*, 8, N°79.
- Lombano, M. (2000). *Dimensión cultural del regionalismo en América Latina y el Caribe*. En América Latina en tiempo de globalización II: cultura y transformaciones sociales, D. Mato, X. Agudo e I. García (Eds.), Caracas, Venezuela: UNESCO-Universidad Central de Venezuela.
- Naisbitt, J. y Aburdene, P. (1990). *Megatendencias 2000*. Bogotá, Colombia: Editorial Nonna.
- París, A. (2005). *Diferencia*. En Pensamiento crítico latinoamericano, Ricardo Salas Astraín (Coordinador Académico). Santiago, Chile: Ediciones Universidad Católica Silva Henríquez.
- Radl, A. (2000). La dimensión cultural, base para el desarrollo de América Latina y el Caribe: desde la solidaridad hacia la integración. *Integración Latinoamericana, Documento de divulgación 6*. Buenos Aires, Argentina: INTAL DD-06.
- Ramírez, J. (2003). El Convenio Andrés Bello: reseña histórica de un organismo de integración cultural, científica y educativa en el área andina. *Cuadernos del Cendes*, Vol.20, N°54. Caracas, Venezuela: ISSN 1012-2508.
- Recondo, G. (1989). La integración cultural latinoamericana: entre el mito y la utopía. *Integración Latinoamericana*, 14, N° 149-150.
- Recondo, G. (1997), compilador. *Mercosur: la dimensión cultural de la integración*. Buenos Aires, Argentina: Ciccus.
- Sosnowski, S. (1999). *Apuestas culturales al desarrollo integral de América Latina*. Trabajo presentado al Foro Desarrollo y Cultura, BID-UNESCO, París, 11 y 12 de marzo.
- Vieira, E. (2008). *La formación de espacios regionales en la integración de América Latina*. Bogotá, Colombia: Pontificia Universidad Javeriana-Convenio Andrés Bello.
- Warren, K. (2002). *Culture and identity*. Nueva York, Estados Unidos: Palgrave.
- Yarzabal, L. (1992). *Escenarios regionales y subregionales para la Universidad Latinoamericana en el Proceso de Integración Regional*. En Modernización e integración. Serie Nuevos Roles de la Educación Superior. Caracas, Venezuela: CRESALC-UNESCO.
- Zapata-Barrero, R. (2004). *Multiculturalidad e inmigración*. Madrid, España: Editorial Síntesis.

REFLEXIONES SOBRE LA DIMENSIÓN JURÍDICA E IDENTITARIA DE LA INTEGRACIÓN REGIONAL. CORTE CENTROAMERICANA DE JUSTICIA.

SOFÍA SCHUSTER¹³² Y JUAN CARLOS AGUIRRE¹³³

RESUMEN

Gran parte de la literatura especializada en integración ha centrado su interés en las características, naturaleza, lógicas, objetivos y actores de la Unión Europea. Sin embargo, nuestro continente tiene una vasta tradición intelectual respecto a integración regional, pero a diferencia de la experiencia europea, ésta no ha sido tan ampliamente difundida.

El presente artículo tiene por finalidad caracterizar y analizar una organización de integración regional vigente en nuestro continente: la Corte Centroamericana de Justicia (en adelante la Corte o CCJ).

El caso se ha seleccionado por tres razones: (i) dentro de América Latina, Centroamérica es la región más adelantada en materia de integración; (ii) en el marco del Sistema de Integración de Centroamérica, SICA, la Corte se erige como un órgano fundamental que le otorga sustentabilidad al sistema, resaltando la importancia de los aspectos jurídicos en el fortalecimiento de la institucionalidad supranacional; (iii) a nivel global, se trata del primer tribunal permanente de Derecho Internacional en la historia, reflejando con claridad el espíritu unionista del istmo centroamericano desde los primeros años de su vida independiente, evidenciando la relevancia de la dimensión jurídica e identitaria en la sustentabilidad de la integración regional.

PALABRAS CLAVE: Corte de Justicia Centroamericana - Corte Centroamericana de Justicia- integración regional- dimensión jurídica – dimensión identitaria.

ABSTRACT

Most of the literature found today on regional integration has focused on the characteristics, nature, logic, objectives and actors of the European Union. However, the Latin American continent has a vast intellectual tradition related to regional integration which has not been as widespread as the European experience.

The purpose of this article is to describe and analyze one organization of regional integration in particular: the Court of Central American Justice (hereinafter, the Court or CCJ).

The case study has been selected for three reasons: (i) in Latin America, Central America is the most advanced region in the integration process; (ii) under the Central American Integration System (SICA) the Court is an important organ that makes SICA sustainable. The Court highlights the importance of judicial aspects in order to strengthen the supranational institution; (iii) at the global level this is the first permanent tribunal of International Law. This reflects the united spirit of the Central American isthmus that goes back to the years of its independence. Moreover, the court represents a judicial and identity dimension that is crucial for the sustainability of regional integration.

KEYWORDS: Central American Justice Court- Court of Central American Justice – regional integration – legal dimension– identity dimension.

¹³² Administradora Pública, Licenciada en Ciencias Políticas y Gubernamentales. Universidad de Chile. Egresada Magister en Estudios Internacionales, Universidad de Chile. Becaria CONICYT 2010-2012.

¹³³ Cientista Político, Universidad Academia de Humanismo Cristiano. Egresado Magister en Estudios Internacionales, Universidad de Chile. Secretario Técnico Programa de Cooperación Triangular Chile-España. Agencia de Cooperación Internacional de Chile, Ministerio de Relaciones Exteriores.

PRESENTACIÓN

Esta investigación tiene por finalidad acercar la realidad centroamericana y difundir sus avances en el proceso de integración, aspecto en el que presentan considerables ventajas en relación a América del Sur. Asimismo, busca relevar la trascendencia de los aspectos jurídicos e identitarios de los procesos de integración regional, tomando como caso de estudio el Sistema de la Integración Centroamericana, SICA, y más específicamente, uno de sus órganos: la Corte Centroamericana de Justicia.

En relación a este último punto, los ámbitos jurídicos e identitarios de la integración regional han sido escasamente analizados, privilegiando el estudio de los aspectos económicos de la misma. Sin embargo, la voluntad política que representa el traspaso de competencias a una nueva institucionalidad es relevante para cualquier proceso de integración, toda vez que un tribunal permanente se constituye en el garante de la sustentabilidad del proceso, en tanto preestablece métodos de resolución pacífica de controversias que puedan suscitarse conforme se avanza.

En este sentido, es importante caracterizar y analizar la Corte Centroamericana de Justicia, tribunal que tiene su origen en la Corte de Justicia Centroamericana, el primer tribunal permanente de Derecho Internacional en la historia, creado en 1907.

LA CORTE CENTROAMERICANA DE JUSTICIA EN EL MARCO DEL SISTEMA DE LA INTEGRACIÓN CENTROAMERICANA

El Sistema de la Integración Centroamericana (en adelante SICA), fue creado por el Protocolo de Tegucigalpa en 1991 y reformó la Carta de la Organización de Estados Centroamericanos (ODECA) de 1951¹³⁴.

El SICA está conformado por Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua, Costa Rica, Panamá, Belice y República Dominicana¹³⁵. Todos estos Estados (con excepción de Belice y República Dominicana) conforman una comunidad económica-política que aspira a la integración de Centroamérica.

Los órganos constitutivos del SICA son: i) La Reunión de Presidentes; ii) Consejo de Ministros; iii) Comité Ejecutivo; iv) Secretaría General; v) Reunión de Vicepresidentes y Designados de la Presidencia de la República; vi) Parlamento Centroamericano (PARLACEN); vii) La Corte Centroamericana de Justicia (CCJ), y viii) Comité Consultivo.

El SICA, así como también su antecesora ODECA, tienen como premisa básica que la integración no es una opción sino una necesidad imprescindible para Centroamérica, toda vez que favorece la paz, la democracia y el desarrollo de los países del istmo. Sin embargo, voces disidentes plantean críticas al sistema, en tanto éste estaría en una profunda crisis financiera y política, donde no existe una clara voluntad para conferir mayores grados de supranacionalidad al proceso. Esta mirada crítica se profundiza al considerar la realidad de países que no son parte integral del SICA, los que a veces dificultan el proceso. Tal es el caso de Belice y, en especial, República Dominicana.

No obstante, el Sistema de la Integración Centroamericana, ha tenido importantes cambios durante los 90'. Luego de su reconstitución a partir del Protocolo de Tegucigalpa (1991), el SICA obtuvo un nuevo marco de referencia con la promulgación de la Alianza para el Desarrollo Sostenible (1994). Lo anterior, estableció un nuevo marco conceptual y programático que se complementó con el Tratado de Integración Social (1995) y con el Tratado de Seguridad Democrática (1995).

En el contexto antes señalado, Centroamérica estableció un acuerdo marco sin precedentes con los Estados Unidos (Declaración Conjunta Centroamérica/USA –CONCAUSA, suscrito en Miami en el año 1994) e inició un proceso de renovación de la agenda y mecanismos operativos del Diálogo de San José con la Unión Europea. Como es posible observar, la decisión de los Presidentes centroamericanos de avanzar hacia una reforma del SICA, constituyó el inicio de un proceso de profundización y

¹³⁴ Se crea con la suscripción de la Carta de la Organización llamada también Carta de San Salvador, suscrita en San Salvador el 14 de octubre de 1951, y entra en funcionamiento más o menos en septiembre u octubre de 1955.

¹³⁵ República Dominicana es Estado asociado.

perfeccionamiento de los mecanismos de integración regionales cuyo objetivo final será la constitución de la Unión Centroamericana (Solís, 2000).

De esta forma, se plantea que el SICA debe tener por objetivo fundamental la concreción de la integración de América Central, para constituir la como región de paz, libertad, democracia y desarrollo.

A la vez, se explicitan los siguientes propósitos esenciales del Sistema:

- a) Consolidar la democracia y fortalecer sus instituciones;
- b) Concretar un nuevo modelo de seguridad regional sustentado en un balance razonable de fuerzas, el fortalecimiento del poder civil, la superación de la pobreza extrema, la promoción del desarrollo sostenido, la protección del medio ambiente, la erradicación de la violencia, la corrupción, el terrorismo, el narcotráfico y el tráfico de armas;
- c) Impulsar un régimen amplio de libertad;
- d) Lograr un Sistema regional de bienestar y justicia económica y social;
- e) Alcanzar una unión económica y fortalecer el Sistema Financiero Centroamericano;
- f) Fortalecer la región como bloque económico para insertarlo en la economía internacional;
- g) Reafirmar y consolidar la autodeterminación de Centroamérica;
- h) Promover el desarrollo integral de la Región;
- i) Establecer acciones concertadas dirigidas a la preservación del medio ambiente;
- j) Conformar el Sistema de la Integración Centroamericana sustentado en un ordenamiento institucional y jurídico, y fundamentado asimismo en el respeto mutuo entre los Estados miembros¹³⁶.

Respecto de este último punto, es que el proceso de integración centroamericano cobra relevancia y adquiere valor analítico para este estudio.

CARACTERIZACIÓN DE LA CCJ: ORIGEN, NATURALEZA, OBJETIVOS, ESTRUCTURA ORGÁNICA Y APORTES

La Corte Centroamericana de Justicia es el órgano judicial principal y permanente del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA), cuya jurisdicción y competencias regionales son de carácter obligatorio para todos los Estados Miembros. Asimismo, tal como señala su Estatuto (1992), “representa la conciencia nacional de Centroamérica y se considera, además, depositaria y custodia de los valores que constituyen la nacionalidad centroamericana”¹³⁷.

Más allá de lo anterior, para caracterizar cualquier organización internacional es preciso considerar algunos elementos clave, tales como: origen, naturaleza, objetivos y estructura orgánica. Elementos que se desarrollarán a continuación.

La Corte Centroamericana de Justicia es la evolución de la Corte de Justicia Centroamericana. Ésta, creada el 20 de diciembre de 1907 se constituye como “el primer tribunal permanente de Derecho Internacional en la historia”¹³⁸.

Dicha Corte estaba integrada por Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua; también fue conocida como Corte de Cartago (porque inicialmente en esa ciudad de Costa Rica estaba ubicada su sede).

La Convención que le da origen es la “Convención para el establecimiento de la Corte de Justicia Centroamericana”, que se enmarca dentro del primer sistema de Washington, que a su vez, buscaba

la pacificación e integración de los países centroamericanos con el auspicio de Estados Unidos y México.

Dicho sistema además estaba constituido por: i) Tratado general de paz y amistad, ii) Convención adicional al tratado general, iii) Convención sobre Conferencias Centroamericanas, iv) Convención sobre comunicaciones, v) Convención sobre extradición, vi) Convención para el establecimiento de la Oficina Internacional Centroamericana, vii) Convención para el establecimiento del Instituto Pedagógico Centroamericano y viii) Protocolo adicional a la Convención para el establecimiento de la Corte de Justicia Centroamericana (Araya, 1992).

La Convención para el establecimiento de la Corte de Justicia Centroamericana establecía una vigencia de 10 años a partir de la fecha de la última ratificación: la de Guatemala (11 de marzo de 1908). Además, el sistema estipulaba la celebración de conferencias anuales para tratar temas de relevancia regional y seguir profundizando el proceso de integración¹³⁹.

En este contexto, la Corte de Justicia Centroamericana se mantuvo vigente hasta 1918, año en que caducó jurídicamente. Sin embargo, los países miembros intentaron prorrogar su vigencia agendando dos reuniones: una en Guatemala y otra en Nicaragua. La primera no se realizó debido a los terremotos ocurridos en dicho país y la segunda, nunca se llevó a cabo.

Ahora bien, tal como se señaló en el apartado precedente, el 23 de julio de 1992 se establece el Sistema de la Integración Centroamericana (SICA) a través del Protocolo de Tegucigalpa, documento que no sólo crea la CCJ en su artículo 12, sino que prevé la creación de un Estatuto que la regule. El Estatuto de la Corte Centroamericana de Justicia es suscrito en 1992 en el marco de la XIII Cumbre de Presidentes del Istmo Centroamericano celebrada en Panamá¹⁴⁰.

Dos años más tarde, el 12 de octubre de 1994, inicia sus funciones la Corte, en un edificio situado en la ciudad de Managua, Nicaragua, su sede permanente hasta la actualidad.

Por otro lado, y al igual que toda organización internacional, la naturaleza de la Corte Centroamericana de Justicia puede caracterizarse sintéticamente de acuerdo a sus fines, composición y grado de delegación de competencias.

En relación a sus **fines**, es específica porque tiene un ámbito de acción de orden jurídico bien delimitado. El Estatuto de la Corte en su preámbulo señala que: “Su competencia se establece como una competencia de atribución, con exclusión de cualquier otro Tribunal y, además, de los conflictos entre los Estados, conocer de los litigios entre las personas naturales o jurídicas residentes en el área y los gobiernos u organismos del Sistema de la Integración Centroamericana”¹⁴¹.

En lo que respecta a su **composición**, es regional dado que forman parte de ésta la mayoría de los Estados del istmo centroamericano: El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Belice, Costa Rica y Panamá son Estados participantes en la redacción del Estatuto de la CCJ, pero no lo han ratificado. Este último se integra como nuevo Estado Miembro, toda vez que no formaba parte de la Corte de Justicia Centroamericana, tal como muestra la siguiente imagen:

¹³⁹ Las Conferencias celebradas en el marco del primer sistema Washington fueron: Primera Conferencia Centroamericana (Tegucigalpa, enero de 1909), Segunda Conferencia Centroamericana (San Salvador, enero de 1910), Tercera Conferencia Centroamericana (Guatemala, enero de 1911), Cuarta Conferencia Centroamericana (Managua, enero de 1912), Quinta Conferencia Centroamericana (San José, enero de 1913), Sexta Conferencia Centroamericana (Tegucigalpa, enero de 1914).

¹⁴⁰ Además, surgen Tratados complementarios de carácter principal: a) Protocolo de Guatemala (1993), que crea la estructura orgánica y competencias funcionales y materiales; b) Tratado de San Salvador (1995); c) Tratado Marco de Seguridad (1995), crea institucionalidad de seguridad; d) Declaración de Panamá (1997), reconoce subsistema ambiental.

¹⁴¹ http://www.sica.int/busqueda/busqueda_archivo.aspx?Archivo=conv_1229_3_16062005.htm

¹³⁶ <http://www.sica.int/sica/propositos.aspx?IdEnt=401>

¹³⁷ http://www.sica.int/busqueda/busqueda_archivo.aspx?Archivo=conv_1229_3_16062005.htm

¹³⁸ República Dominicana es Estado asociado.

Imagen 1. Estados Miembros de la Corte Centroamericana de Justicia.



Fuente: Elaboración propia.

En lo relativo a su **ámbito de competencia** es de integración, tal como señala el Protocolo de Tegucigalpa (1991) en su inicio: “Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá son una comunidad económico-política que aspira a la integración de Centroamérica”¹⁴².

Ahora bien, en lo relativo a sus objetivos, la Corte Centroamericana de Justicia –en términos generales– tiene como fin: garantizar el respeto al Derecho Comunitario Centroamericano, mediante la interpretación y ejecución uniforme del mismo en todos los Estados Parte del Sistema de la Integración Centroamericana, propiciando su conocimiento y el amplio acceso a la justicia comunitaria, pronta y cumplida, contribuyendo al desarrollo jurídico regional y al fortalecimiento y consolidación del proceso de integración, tal como establece su Estatuto (1992).

En ese sentido, puede conocer conflictos entre Estados parte del istmo y disputas surgidas entre las personas naturales o jurídicas y un Estado o con alguno de los Organismos que conforman el Sistema de la Integración Centroamericana, aspecto interesante puesto que no todas las Cortes Internacionales dan espacio a las personas naturales para presentar reclamaciones.

En forma más específica, y de acuerdo al Estatuto de la Corte (1992), sus objetivos son:

- Conocer, a solicitud de cualquiera de los Estados miembros, de las controversias que se susciten entre ellos¹⁴³.
- Conocer de las acciones de nulidad y de incumplimiento de los acuerdos de los organismos del Sistema de la Integración Centroamericana.
- Conocer, a solicitud de cualquier interesado, acerca de las disposiciones legales, reglamentarias, administrativas o de cualquier otra clase dictadas por un Estado, cuando afecten los Convenios, Trata-

dos y de cualquier otra normativa del Derecho de la Integración Centroamericana, o de los Acuerdos o resoluciones de sus Órganos u organismos;

d) Conocer y fallar, si así lo decide, como árbitro de los asuntos en que las partes la hubieren solicitado como Tribunal competente. También podrá decidir, conocer y resolver un litigio *ex aequo et bono*, si los interesados, lo convienen;

d) Actuar como Tribunal de Consulta Permanente de las Cortes Supremas de Justicia de los Estados, con carácter ilustrativo;

h) Conocer de las controversias o cuestiones que surjan entre un Estado Centroamericano y otro que no lo sea, cuando de común acuerdo le sean sometidos;

i) Hacer estudios comparativos de las Legislaciones de Centroamérica para lograr su armonización y elaborar proyectos de leyes uniformes para realizar la integración jurídica de Centroamérica¹⁴⁴.

j) Conocer en última instancia, en apelación, de las resoluciones administrativas, dictadas por los Órganos u Organismos del Sistema de la Integración Centroamericana, que afecten directamente a un miembro del personal del mismo y cuya reposición haya sido denegada;

k) Resolver toda consulta prejudicial requerida por todo Juez o Tribunal Judicial que estuviere conociendo de un caso pendiente de fallo encaminada a obtener la aplicación o interpretación uniforme de las normas que conforman el ordenamiento jurídico del “Sistema de la Integración Centroamericana”, creado por el “Protocolo de Tegucigalpa”, sus instrumentos complementarios o actos derivados del mismo.

En lo que respecta a su estructura orgánica, la Corte está integrada por Magistrados de cada uno de los Estados que son electos por las Cortes Supremas de Justicia de los Estados y duran diez años en sus cargos, pudiendo realizar reuniones sólo en sesión plenaria.

Los magistrados que la componen provienen de todos los Estados Miembros plenos de la CCJ, es decir, Guatemala, Honduras, Nicaragua y El Salvador. A esto se debe que para todos los períodos existan seis magistrados titulares provenientes de cada uno de estos países.

Dentro de sus principales órganos está la Presidencia, que tal como establece el Estatuto (1992) de la CCJ en su artículo 16, es rotativa con una duración de un año y es “ejercida sucesivamente por uno de los Magistrados Titulares en el orden alfabético de los nombres de sus respectivos Estados”¹⁴⁵.

A continuación, la estructura de la Corte:

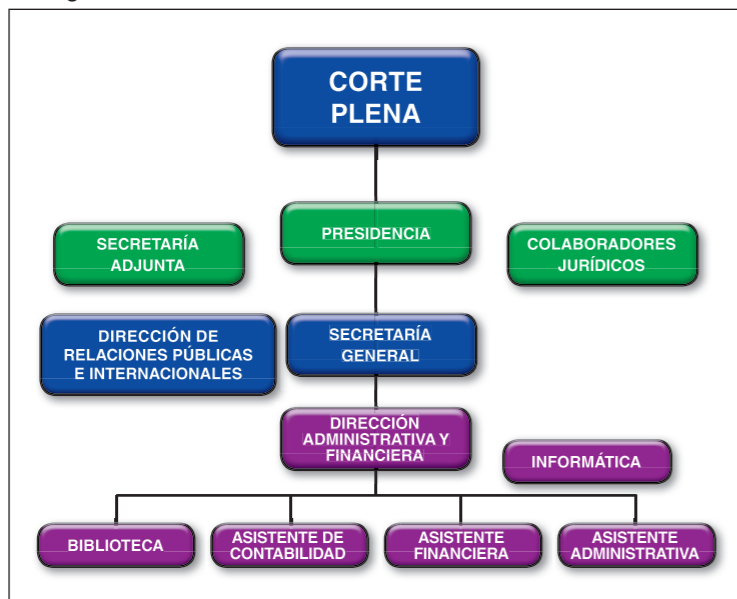
¹⁴² http://www.sica.int/busqueda/busqueda_archivo.aspx?Archivo=prot_372_10_26092005.htm

¹⁴³ Se exceptúan las controversias fronterizas, territoriales y marítimas, para cuyo conocimiento se requiere la solicitud de todas las partes concernidas. Previamente las respectivas Cancillerías deberán procurar un avenimiento, sin perjuicio de poder intentarlo posteriormente en cualquier estado del juicio.

¹⁴⁴ Esta labor la realizará en forma directa o por medio de institutos u organismos especializados como el Consejo Judicial Centroamericano o el Instituto Centroamericano de Derecho de Integración.

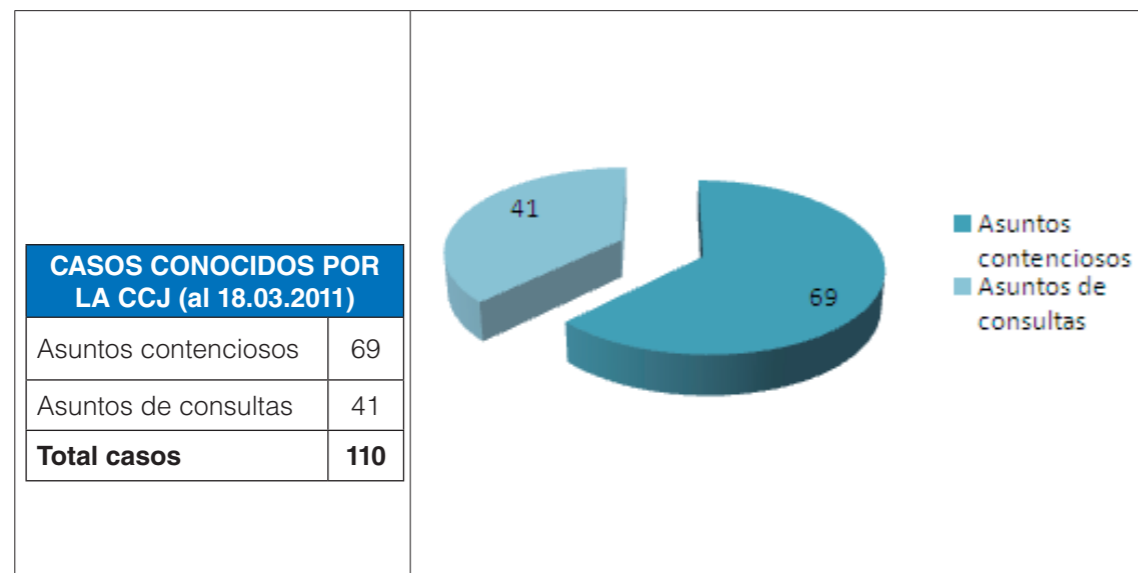
¹⁴⁵ http://www.sica.int/busqueda/busqueda_archivo.aspx?Archivo=prot_372_10_26092005.htm

Imagen 2. Estructura de la Corte Centroamericana de Justicia.



Fuente: www.portal.ccj.org.ni (2011).

Finalmente, en relación a las sentencias que han derivado de su ejercicio, es posible establecer que en sus 17 años de funcionamiento, la Corte ha realizado una importante labor tanto en su competencia contenciosa como consultiva. De esta forma, ha observado 110 casos al 18 de marzo de 2011. La distribución se muestra en el siguiente gráfico:



Así, en relación a los datos entregados, queda en evidencia el actuar de la CCJ respecto a ámbitos de su competencia en materia resolutoria, puesto que la mayoría de los casos analizados por ésta son contenciosos (69), por lo que el aporte de la CCJ a la resolución pacífica de controversias entre los miembros de SICA es evidente, aportando de forma tangible a la sustentabilidad del sistema de integración.

REFLEXIONES SOBRE LA DIMENSIÓN JURÍDICA E IDENTITARIA DE LA INTEGRACIÓN REGIONAL A PARTIR DEL CASO DE LA CCJ

Una vez revisado en los acápites precedentes el marco político institucional en el que se circunscribe la Corte –el SICA– y las principales características de ésta, es posible iniciar la reflexión en relación a las dimensiones jurídicas e identitarias de la integración regional.

Como ya se ha señalado, las dimensiones jurídicas e identitarias de la integración han sido escasamente desarrolladas por académicos y especialistas en la materia. Es más, las teorías predominantes sobre integración desde la Ciencia Política y las Relaciones Internacionales, como son la teoría funcionalista y neofuncionalista, no las incluyen como parte de su análisis, focalizando parte importante de la atención en los aspectos económicos de dicho proceso.

Aquí radica la importancia del caso de estudio, toda vez que el proceso de integración regional centroamericana, y más específicamente la CCJ, otorga evidencia empírica respecto de la relevancia de considerar estas dimensiones para procesos tan complejos y multidimensionales como los de integración.

La integración, como constructo teórico desde la Ciencia Política y las Relaciones Internacionales, fue objeto de estudio desde mediados de la década de los 50' para analizar el caso específico de la construcción (embrionaria) de la Unión Europea, a partir de la Comunidad Europea del Acero y el Carbón (CECA).

A este respecto, las investigaciones de Karl Deutsch (1956), desde la Ciencia Política, fueron pioneras al analizar de forma sistemática el aumento de la densidad de los intercambios de personas, bienes y servicios en el viejo continente desde el *behaviorismo*.

Ahora bien, y desde el punto de vista del debate inter-paradigmático de las Relaciones Internacionales, la concepción *kantiana* en particular y *grociana* en general, contribuyen al desarrollo de la idea de integración. Particularmente, porque ambas visiones representan la cooperación entre los Estados (en contraposición a la concepción *hobbesiana* o realista que únicamente vislumbra opciones de conflicto entre éstos).

Así, las corrientes teóricas que dominan las reflexiones respecto de la integración regional son, esencialmente, europeas. En aquel sentido, la primera corriente internacionalista que se ocupó del tema fue el funcionalismo, con David Mitrany a la cabeza. Éstos, observaban la integración como un sistema de transacciones en donde los actores públicos y privados podrían satisfacer sus necesidades esenciales, a partir de intereses comunes que no se asocian, necesariamente, a un territorio.

En concreto, y tal como lo demostró la conformación de la Comunidad Europea del Acero y el Carbón, los funcionalistas le asignaban un alto valor a las transacciones de bienes, por lo que la creación de un mercado común era, lógicamente, el primer paso para lograr la integración regional¹⁴⁶.

Pero, si bien el funcionalismo ha sido el enfoque teórico predominante en la literatura especializada, éste se ha refundado en lo que se denomina *neofuncionalismo*, que tiene como principales exponentes a Ernest Hass y León Lindberg.

Ernest Hass entendía que la integración es posible si se cumplen las siguientes premisas: a) el aumento de transacciones de los miembros aumenta la interdependencia; b) la percepción de los partícipes del proceso de que están siendo beneficiados por el proceso de integración; c) no es necesario considerar el número de miembros, esto no es un dato relevante; d) la institucionalización del proceso estimulará la interdependencia; e) se debe crear un mercado común, y; f) debe existir interés de llevar a cabo la integración. Todas, nociones que denotan una perspectiva instrumental, utilitarista y acumulativa que puede alcanzar la integración, según el estadio de desarrollo en el que se encuentre.

Ahora bien, una vez expuestos -a grandes rasgos- los principales postulados de las teorías predominantes en materia de integración (funcionalismo y neofuncionalismo), se evidencia en éstas el reconocimiento de diversas dimensiones de la integración como proceso, tales como: la dimensión

¹⁴⁶ Cabe señalar que existen otras variables que intervienen en la conformación de la CECA, como el término de la Segunda Guerra Mundial y la reconstrucción de Europa.

comercial, económica y política. Asimismo, se reconoce un escaso tratamiento de otras dimensiones, como la social, cultural, identitaria, jurídica, medioambiental, entre otras.

En lo relativo a las dimensiones poco estudiadas, en la dimensión cultural emerge como categoría relevante de análisis el territorio, toda vez que éste –junto a otros múltiples elementos– conforma la identidad de este nuevo espacio creado.

En este sentido, llama la atención que, tanto funcionalistas como neofuncionalistas critican la concepción territorial de la integración regional (debido a su aversión al federalismo) y enfatizan en la funcionalidad del proceso. En otras palabras, bajo la perspectiva funcionalista, la dimensión territorial no es relevante, toda vez que lo importante es alcanzar la integración y no cuál es el espacio que abarca el proceso.

Sin embargo, y complementando las teorías predominantes sobre integración regional, el territorio emerge como una variable a considerar, en tanto influye directamente en la conformación de identidad, interviniendo en la construcción de las nociones “nosotros v/s los otros” (Prera Flores, 1999), generando “sentido de pertenencia” a esta nueva comunidad, ahora supranacional.

En este sentido, para el caso de Centroamérica es posible identificar además del territorio, los siguientes elementos: (i) concentración de una mayoría de población de habla castellana; (ii) fuerte componente de creencia religiosa, específicamente católica; (iii) historia común, tanto pre como poscolonial; (iv) fuerte presencia de pueblos indígenas, todos los que configuran y re-configuran la identidad centroamericana desde una perspectiva supranacional, aspecto que no es contenido cabalmente por la dimensión política, trabajada por las teorías predominantes sobre integración.

En este sentido, el caso en estudio contradice (o complementa) las nociones planteadas por la teoría neofuncionalista, puesto que Centroamérica no inicia su proceso de integración a partir de la creación de un mercado común, sino a través de la creación de un órgano jurídico con competencia supranacional, la Corte de Justicia Centroamericana, que sienta las bases del proceso que institucionalizaría posteriormente la ODECA y luego el SICA.

En virtud de lo antes expuesto, si la teoría sobre integración regional con enfoque neofuncionalista no permite explicar el surgimiento y desarrollo del proceso de integración en Centroamérica, entonces tampoco nos puede ser útil su definición de cómo se construye un proceso de integración.

Es preciso buscar otras perspectivas para analizar el caso de estudio y el regionalismo surge como una teoría que permitiría comprender el proceso de integración centroamericano.

El regionalismo es la expresión de un fenómeno más amplio que la integración y presenta cinco variantes: i) integración informal o regionalismo suave; ii) conciencia regional e identidad; iii) cooperación regional entre Estados, iv) integración económica, y; v) cohesión regional (Fawcett y Hurrell, 1995)¹⁴⁷.

Ahora se analizará cada una de las cinco variantes a partir del Caso de la CCJ:

1. **La integración informal o regionalismo suave** (interacciones sociales sin mayor institucionalización y/o las fuerzas conductoras provienen del mercado). La integración informal para el caso centroamericano se comienza a generar a partir de la suscripción del acta de independencia el 15 de septiembre de 1821, momento en el cual se expresa la idea de constituir una región integrada políticamente, concediendo calidad de ciudadanos a todos los habitantes de la región sin excluir a los originarios de África.

Así, las ideas unionistas informales son condiciones necesarias para sostener que desde el momento de la independencia de Centroamérica se ha pensado en una región unida bajo un solo gobierno. Es más, el 24 de noviembre de 1824, en Ciudad de Guatemala, se suscribió la Constitución de la República Federal de Centroamérica, por parte de la Asamblea Nacional Constituyente conformada por los representantes de los Estados de Nicaragua, Costa Rica, Honduras, El Salvador y Guatemala.

2. **Conciencia regional e identidad** (comunidades que se reconocen como similares y partes de un “nosotros”). La identidad centroamericana ya ha sido abordada con anterioridad en este es-

tudio. Sin embargo, cabe señalar que la conciencia de pertenencia a la región de América Central es evidente, también, desde su independencia. Ya se ha señalado la idea de la Constitución de la República Federal de Centroamérica, pero a ello hay que añadir la Constitución Política de los Estados Unidos de Centroamérica, decretada y sancionada por los Estados de Honduras, Nicaragua y El Salvador en 1889. Incluso, es preciso introducir un tercer intento unionista en 1921, año en el que los Estados de Guatemala, El Salvador y Honduras suscriben la Constitución Política de la República de Centroamérica, en cuyo Art. 2 expresa que la Nación reconoce que, por razones étnicas, geográficas e históricas, también debiese ser integrada por los Estados de Nicaragua y Costa Rica y que, por consiguiente, la Federación que constituían seguiría considerándolos como parte de “la familia centroamericana”.

3. **Cooperación regional entre Estados** (se coordinan para enfrentar retos externos de “los otros”). A este respecto, la creación y delegación de competencias jurídicas en la Corte de Justicia Centroamericana de 1907, es el ejemplo patente de la cooperación regional entre los Estados del istmo. Lo anterior, en virtud de generar un espacio de arbitraje y consenso que lograra apaciguar las tensas relaciones entre sus miembros. Lo anterior, es clave para un proceso de integración, en tanto sólo si hay “estabilidad política” en las relaciones interestatales se puede avanzar a otros aspectos integracionistas, como el comercial.

4. **Integración económica** (eliminar barreras de intercambio económico). Para el caso Centroamericano, se alcanza a inicios de los años 60’ con la creación del Mercado Común Centroamericano (MCCA).

5. **Cohesión regional** (consolidación de la nueva unidad supranacional que contiene las cuatro variantes mencionadas anteriormente). Este último aspecto es quizás el menos avanzado en el caso centroamericano. Aunque su proceso de integración es efectivamente multidimensional, frecuentemente hay tensiones políticas y faltas a los acuerdos comerciales y ambientales intrarregionales que denotan la fragilidad de un proceso en vías de consolidación, que a todas luces, está más avanzado que en otras regiones del mundo e incluso, en el mismo continente.

Luego de realizado el análisis de las variantes entregadas por la teoría regionalista, es pertinente señalar que ésta si entrega un marco conceptual apropiado para comprender el proceso de integración centroamericano, toda vez que incluye elementos que las teorías anteriormente revisadas no abordaban.

En este sentido, la dimensión política en el caso de estudio debe profundizarse, ya que se relaciona con el proceso que tiene lugar cuando un grupo de naciones toma decisiones vinculantes, a través de la delegación de competencias en instituciones supranacionales. Así, las “decisiones públicas vinculantes” reflejan voluntad política para construir un proceso de integración regional que, evidentemente, debería conducir a un traspaso de competencias a niveles supraestatales, con el objetivo de alcanzar el regionalismo pleno por la vía de la cohesión regional.

Dicho lo anterior, vale la pena puntualizar que en países en vías de desarrollo la tendencia es que el Estado-Nación va perdiendo relevancia y la toma de decisiones se traslada hacia instancias supranacionales de forma voluntaria por parte de los propios Estados (Bulmer-Thomas y Kincaid, 2000).

Tal es el caso de Centroamérica. Estados que han sido capaces de crear institucionalidad *ad hoc* al proceso de integración regional. Primero, a través de la creación de la Corte de Justicia Centroamericana en los años 50’ (Corte de Cartago), luego mediante la conformación del Mercado Común Centroamericano (MCCA), a principios de los años 60’. Adicionalmente, debemos señalar la conformación del PARLACEN en el marco del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA).

De esta forma, el origen del proceso centroamericano no se basa en las precondiciones señaladas por los neofuncionalistas, sino que se da más bien a partir de la creación de la Corte de Justicia Centroamericana en 1907, como una Organización Internacional en la que se depositaban las competencias jurídicas de los Estados de istmo.

Consecuentemente, la Corte de Justicia Centroamericana se transforma así en el primer Tribunal permanente de Derecho Internacional en la historia y, además, en la primera institución de integración con orientación supranacional del mundo, lo que contradice gran parte de la teoría desarrollada, hasta ahora, respecto de los procesos de integración regional.

¹⁴⁷ Sin embargo, no se observa un tratamiento de la literatura especializada respecto de la significancia de la integración jurídica del regionalismo.

Así, el esfuerzo centroamericano por crear un Tribunal de Justicia como medio para mantener la paz a través de la solución pacífica de controversias y comenzar a avanzar en un proceso de integración regional distinto e innovador es, sin duda, un hecho que fortalece la cohesión social del istmo, más aún si consideramos el panorama desolador que presentaba América Central a inicios del siglo XX, en lo que respecta a relaciones recíprocas entre los Estados, ya que, las guerras entre éstos se sucedían frecuentemente debido a rivalidades entre gobernantes.

Finalmente, el análisis de la CCJ debe ir más allá de las causas que le dieron origen y de las críticas actuales a su accionar. Su aporte como evidencia empírica es complementar la teoría de la integración regional predominante en la literatura especializada, evidenciando la relevancia de la dimensión jurídica e identitaria en la sustentabilidad de cualquier proceso de integración regional. ■

BIBLIOGRAFÍA

- **ARAYA**, Manuel (1992), "La experiencia histórica en la resolución de conflictos internacionales en Centroamérica: Esquipulas II y la Corte Centroamericana de Justicia. Disponible en: http://reflexiones.fcs.ucr.ac.cr/documentos/3/la_experiencia.pdf (revisado 25.06.2011).
- **BULMER-THOMAS**, Víctor y **KINCAID**, Douglas (2000), "Centroamérica 2020: Hacia un nuevo modelo de desarrollo regional", Institut für Iberoamerika-Kunde.
- **FAWCETT**, Louise y **HURRELL**, Andrew (eds.) (1995), *Regionalism in world politics. Regional Organization and International Order*, Oxford: Oxford University Press, pp. 36-73.
- **HETTNE**, Björn, (2005), Beyond the "new" regionalism. Disponible en: http://www.iei.liu.se/content/1/c4/36/46/autumn%202005/h05%2020NPE_Hettne_3.pdf (revisado 20.06.2011).
- **PRERA FLORES**, Anaisabel (1999). "Integración latinoamericana: la solidaridad de futuro" en GARRETÓN, Manuel Antonio (Coord.) "América Latina: un espacio cultural en el mundo globalizado. Debates y perspectivas". Convenio Andrés Bello, Primera Edición. Bogotá, Colombia, pp. 140-155.
- **SOLÍS RIVERA**, Luis (2000), "Centroamérica 2020: La integración regional y los desafíos de sus Relaciones externas", Institut für Iberoamerika-Kunde, Hamburgo. Disponible en: <http://www.deutsches-ueberseeinstitut.de/content/ilas/ze2020/solis.pdf> (revisado 20.06.2011).
- **UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE HONDURAS** (1995), *El Tribunal Centroamericano (La Corte Centroamericana de Justicia)*, Colección Cuadernos Jurídicos N°21, Editorial Universitaria UNAH.
- **TEXTOS JURÍDICOS**
- **ESTATUTO DE LA CORTE CENTROAMERICANA DE JUSTICIA** (1992). Disponible en: <http://www.oj.gob.gt/es/QueEsOJ/EstructuraOJ/UnidadesAdministrativas/CentroAnálisisDocumentacion-Judicial/cds/CDs%20leyes/2009/pdfs/instrumentos/INSINT029.pdf> (revisado 18.05.2011).
- **PROTOCOLO DE TEGUCIGALPA (1992)**. Disponible en: http://www.mici.gob.pa/imagenes/pdf/protocolo_de_tegucigalpa_a_la_organizacion_de_los_estados_centroamericanos.pdf

HOMENAJE AL EMBAJADOR JORGE BERGUÑO BARNES

DEL SUBSECRETARIO DE RELACIONES EXTERIORES
EMBAJADOR FERNANDO SCHMIDT

Todos los que conocimos a don Jorge y tuvimos el privilegio de trabajar con él o compartir tantas lecciones y experiencias, no hubiésemos querido nunca que llegara este día. Teníamos la esperanza de que se encontraba en una lenta recuperación de su enfermedad como él mismo lo decía por teléfono y correo. Era imposible no sentir un gran cariño y admiración por su persona, y un respeto a su sabiduría. Fue una persona extraordinaria en todos los aspectos: generoso, cálido, divertido, simpático, culto, inteligente, solidario. Un hombre sabio.

Hace ya muchos meses quisimos rendirle un homenaje por su notable trayectoria pública, luego vino su operación y lenta recuperación... y aquí nos encontramos todos, finalmente, rindiéndole unas palabras póstumas.

El rehuía de los homenajes y reconocimientos. Creía que eran una forma de despedida y él quería seguir trabajando... así lo manifestó más de una vez. Hasta el jueves pasado, estaba preocupado de contestar correos y consultas sobre temas antárticos. Fue un hombre incansable, que dedicó su vida a la Cancillería, al servicio diplomático y a los intereses del país.

Chile ha perdido a un gran diplomático, pero más que ello, a un tremendo servidor público que envuelto en una capa de sencillez y humildad, poseía una sabiduría, cultura, conocimiento y dotes intelectuales que puso al servicio de Chile. En los últimos años, además de ser el Jefe de la Oficina de Coordinación del Instituto Antártico Chileno en Santiago, fue Asesor para el Ministerio de Relaciones Exteriores no sólo en temas antárticos y del Derecho del Mar, que eran sus favoritos, sino que en una amplia gama de materias.

Él sabía de todo en profundidad. Sus aportes eran precisos y valiosos. Lo echaremos mucho de menos, ya que fue un hombre excepcional.

Don Jorge Berguño Barnes ingresó al Servicio Exterior el año 1953, y dedicó casi 60 años al servicio del país. Es difícil sintetizar un currículo de más de siete páginas y destacar sus hechos más sobresalientes en estas breves palabras. Sin embargo, quiero destacar al historiador, al licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales, al doctor en Asuntos Internacionales de la American University de Washington y de la Pacific Western University. Quiero destacar su labor diplomática en puestos claves para Chile como comisionado en la Misión Permanente de Naciones Unidas en Nueva York, en la representación permanente ante la UNESCO y el GATT, hasta su papel como Embajador en Australia, Canadá y Naciones Unidas en Ginebra.

Su paso por el exterior así como su desempeño en diversas Direcciones de esta Cancillería marcaron con un sello muy personal una vasta trayectoria profesional, prestigiando a nuestro país, a nuestro servicio exterior, realizando la imagen de Chile y procurando siempre defender con sabiduría e inteligencia los superiores intereses de nuestro país.

Representó para todos un ejemplo de lo que debe ser un diplomático integral, verdadera fuente de inspiración para sus contemporáneos y especialmente para las generaciones más jóvenes de nuestro servicio exterior. Su destacada carrera como profesor y escritor constituyó también un baluarte que sustentó y acompañó su brillante desempeño en el servicio diplomático.

Don Jorge fue un caballero y dio ejemplo en que el arte de la diplomacia debe apoyarse constantemente: en el estudio, el trabajo docente, la investigación histórica y jurídica, la discusión ilustrada y la búsqueda del acuerdo a través de la negociación amable e inteligente.

Su trabajo se caracterizó por una profundidad intelectual que hoy nos parece inconmensurable, abordando materias tan diversas como la ciencia, la historia, la naturaleza y las perspectivas jurídicas que presenta el continente antártico.

Apasionado por la historia de ese continente, Jorge Berguño no fue de aquellos que simplemente buscaban el dato erudito como un fin en sí mismo, sino que desde sus primeras investigaciones intentó comprender los fenómenos naturales que se manifiestan en la Antártica en cuanto a su implicancia con el resto del mundo y, desde el siglo XIX, en su vinculación con el ser humano y la sociedad.

Sus investigaciones histórico – científicas no se quedaban en una mera descripción del pasado, sino que apuntaban hacia una comprensión del presente y, especialmente del futuro. En artículos publicados en la década de los ochenta ya mencionaba los estudios sobre el derretimiento de los hielos registrados en el continente Austral, llamando la atención sobre las implicancias que el cambio climático podía tener para el mundo, señalando las posibilidades de la Antártica como “fábrica global del clima”, llamándola el lugar donde se podía “interrogar con tranquilidad” a los satélites que circundaban la Tierra.

Su preocupación por la preservación del medio ambiente antártico estuvo presente a lo largo de su rol diplomático como negociador en las Reuniones Consultivas del Tratado Antártico, verdadero Parlamento del continente, donde representó a nuestro país en numerosas ocasiones. Incluso cuando se discutió la posibilidad de regular la explotación minera en la Antártica, su postura fue clara sobre la necesidad de equilibrarla con una adecuada preservación del ecosistema, así como con el resto de los principios que sustentan el Sistema Antártico como la paz y la cooperación internacional.

El aporte del Embajador Berguño en materias antárticas fue primordial, en especial por su participación en la redacción y negociación de varios tratados, como por ejemplo, el Protocolo al Tratado Antártico para la Protección al Medio Ambiente, lo que significó para Chile el privilegio de poder contar con una eminencia de primer plano internacional en estas materias. Don Jorge fue un gigante en materias antárticas por muchos años, y reconocido como tal por los delegados de los países más poderosos del mundo. Es difícil imaginar el Sistema del Tratado Antártico sin él.

Finalmente y en forma muy especial, quisiera destacar el rol fundamental que cumplió el Embajador Berguño en la redacción de la Política Antártica Nacional aprobada el año 2000. Ésta representa otra de las grandes herencias que recogemos de su trabajo, ya que articula los distintos elementos necesarios para que Chile fortalezca su posición en este continente conjugando los intereses nacionales con los principios que sustentan el Tratado Antártico.

El Plan Estratégico Antártico 2011 – 2014, que regirá nuestra participación en el continente por los próximos años, reconoce su inspiración en aquel documento y tiene a Jorge Berguño como su principal inspirador.

Actualmente, don Jorge preparaba en conjunto con la Dirección Antártica de esta Cancillería, un proyecto de ley que incorpora los principales instrumentos internacionales del Sistema del Tratado Antártico a nuestra legislación. Este sería su último sueño. Por ello, pienso que el mejor homenaje que podríamos otorgarle sería denominarla “ley Embajador Jorge Berguño Barnes”, una vez que sea finalizada.

Me permito recordar a don Jorge con las palabras de otro gran hombre antártico y compañero de muchas jornadas, Óscar Pinochet de la Barra, para quien “por varios decenios, el continente blanco ha sido el crisol donde la humanidad ensaya un modelo de vida internacional basado en la cooperación, en la ayuda mutua y en la confraternidad bajo la bandera del consenso”.

No cabe duda que la obra y trayectoria de don Jorge Berguño, reconocida mundialmente, ha contribuido a la preservación de este crisol de la humanidad y lo continuará haciendo con el paso de los años.

Quiero finalizar estas palabras destacando a su señora Paula Hurtado, compañera y gran apoyo en toda su carrera, a sus cinco hijos y en especial a Francisco y Fernando que siguieron los pasos de su padre y hoy día son también grandes colaboradores de Chile en el servicio exterior de la República.

Santiago, 9 mayo 2011

COMENTARIOS A LIBROS

PRESENTACIÓN DEL LIBRO “LOS LÍMITES MARÍTIMOS CON EL PERÚ” DE JAIME LAGOS E.

Miguel Schweitzer

**Aula magna de la Facultad de Derecho de la Universidad de Chile.
(9 de noviembre de 2010)**

Párrafos seleccionados:

“Volver a esta Aula Magna de nuestra vieja Alma Mater, es un privilegio para quienes seguimos dedicados a la academia, por lo que, aun cuando hubiese preferido presentar la obra como una publicación más de la Universidad Finis Terrae –donde sí lo hicimos con las *“Crónicas de un Diplomático”* – me rindo ante los pergaminos de la Universidad de Chile y de la Editorial Jurídica, y, agradezco el que se me haya dado la oportunidad de presentar esta magnífica y útil publicación junto a otro ex Canciller de Chile”.

“Al decir de quien fuera uno de los grandes profesores de esta Facultad, don Álvaro Bunster, para poder entender cualquier obra de estudio era menester previamente conocer a su autor, razón por la cual él antes de leer un libro estudiaba al autor. Por ello, antes de referirme a esta segunda edición de *Los límites marítimos con el Perú*, me tomo la libertad de ilustrar a Uds. acerca de quién es Jaime Lagos.

Jaime es el más prolífico de los autores de nuestra generación. Ninguno de quienes fueron mis compañeros de colegio y universidad ha escrito tanto como el profesor Lagos. Seguramente lo lleva en su ADN, ya que don Guillermo, su padre, gran diplomático también, dejó sendas obras referente a los límites de nuestro país”.

“Este trabajo de Jaime Lagos no es su única publicación. Además, la primera edición vio la luz el 30 de Marzo del 2009 a poco más de un año de presentada la demanda peruana, y esta segunda edición, coincide con la fecha en que se presentará la Réplica del Perú a la Contramemoria de nuestro país.

Ciertamente no es tampoco la única obra relativa al tema que se ha publicado entre nosotros. El propio autor se encarga en el prólogo de mencionar *De Charaña a La Haya, entre la aspiración marítima de Bolivia y la demanda marítima del Perú* de José Rodríguez Elizondo (Marzo del 2009); *Diálogos sobre La Haya. El límite marítimo entre Chile y Perú* con exposiciones de 10 especialistas chilenos, obra publicada por la Universidad Miguel de Cervantes en el presente año; una síntesis sobre el tema *Chile y Perú: el límite marítimo* preparada por los especialistas Rosa Cave, Astrid Espaliat, Roberto Durán y Hernán Salinas, trabajo realizado el año 2008 y actualizado con valiosas láminas y publicado por la Corporación de Estudios Internacionales en fecha reciente; y finalmente el trabajo publicado en el Memorial del Ejército de Chile de que son autores Jorge Cruz y Roberto Sandoval”.

“Con acierto el Profesor Lagos explica que su obra tiene por objeto dar a conocer la posición chilena en este diferendo que desde un inicio él llama una “supuesta controversia”. A su juicio, entre los chilenos, siguen rondando preguntas que revelan que el tema les es ajeno y desconocido. ¿Era necesario ir a La Haya? ¿Esa Corte normalmente emite fallos salomónicos? ¿Sus fallos siempre se basan en la equidad? ¿Chile está obligado a acatar el fallo si es desfavorable? y muchas otras que revelan que el común de la gente en nuestro país efectivamente ignora el tema.

Por cierto que entre los muchos antecedentes recopilados por el autor, es decidor lo que Jaime Lagos califica como la “confesión” del ex Canciller y actual Embajador del Perú en Bolivia, Manuel Rodríguez Cuadros, que en su nuevo libro *La soberanía marítima del Perú. La controversia entre Perú y Chile* publicado en Lima este año, señala con detalle los pasos cómo se construyó la demanda.

Desde que asumió como Canciller dice haber puesto –con el beneplácito del Presidente Alejandro Toledo– la defensa y promoción de los intereses marítimos del Perú como prioridad de la política exterior peruana.

Señala que hubo de superar “percepciones presentes y enraizadas en sectores de la administración y élites nacionales de que no había solución diplomática ni jurisdiccional si no se adhería a la Convemar”.

Para “confesar” los pasos seguidos para poder entablar la demanda ante la Corte de La Haya: primero retirar las reservas peruanas al Pacto de Bogotá; luego provocar el agotamiento de la instancia negociadora mediante las notas diplomáticas del año 2004; luego la aprobación por el Congreso de la Ley de Líneas de Base del Perú; para terminar con la aprobación de la cartografía pertinente.

Resulta asimismo obvia la cita de su padre Guillermo Lagos Carmona, quien en su libro *Historia de las Fronteras de Chile. Los Tratados de Límites con Argentina* dice: “*ha sido una historia tenaz de luchas y esfuerzos, una historia de negociaciones diplomáticas difíciles, una historia de tratados que con la razón y la fuerza del derecho hay que defender para vivir en paz*”, para concluir que, una sabia predicción suya, en apuntes de él no publicados –respecto de opiniones que buscaban en 1993 dejar sin apoyo jurídico al límite del paralelo–, donde escribía “*no creemos que esas opiniones particulares puedan influir en el Gobierno del Perú para derribar la jurisprudencia de la Corte Internacional de Justicia y el principio general del derecho de que lo pactado obliga*”, no se ajustaría a la realidad.

Lo más trascendente de esta obra, es la parte que recopila todo lo ocurrido desde la publicación de la primera edición y que comienza con los acontecimientos posteriores a la presentación de la demanda.

Y lo primero que se invoca, es el ambiente de tensión existente entre ambos países, que según Paz Verónica Milet, se debe a tres motivos o percepciones: “*la de ganador versus vencido; la de invasor versus invadido y la de país exitoso y estable versus país políticamente inestable y con alto nivel de pobreza*”, lo que explicaría que la demanda peruana califique a Chile como “*país arrogante, expansionista y belicista*”.

Continúa el autor con un relato detallado de los eventos que demostrarían esa tensión, partiendo con los dichos del entonces Comandante en Jefe del Ejército peruano el General Edwin Donayre; luego se refiere a los roces habidos entre los Presidentes y Cancilleres de ambos países; alude al caso del espionaje –con el inverosímil regreso anticipado del Presidente Alan García de la cumbre de APEC en Singapur– y finalmente el intercambio de notas respecto del límite marítimo entre el Gobierno de Michelle Bachelet y de Alan García.

Con el detalle que la prudencia de un experto diplomático impone, se refiere a lo sustancial acaecido con posterioridad a la presentación de la Memoria por parte del Perú y de la Contramemoria chilena presentados a la Corte de La Haya.

Resalto a este respecto –por lo que con Mariano Fernández nos hubiere podido corresponder como ex Cancilleres– la carta donde junto a otros ex Cancilleres nos hacemos cargo de la publicación periodística peruana aparecida en el diario El Comercio de Lima, y en que en forma unánime señalamos que esta “*supuesta controversia*” es artificial, nos hacemos cargo y refutamos las afirmaciones peruanas y concluimos que el límite marítimo está definido, que el cambio de posición peruana ha sido unilateral, que el Perú desconoce actos propios de reconocimiento reiterado de dicha delimitación y que por ende, cae en contradicciones evidentes, señalándose las acciones específicas que Perú ha llevado a cabo para “construir un caso” y concluir expresando nuestra certeza de que el límite marítimo entre ambos países seguirá siendo el paralelo 18°21’03”.

A partir de la página 188 el autor, con el detalle y la manera minuciosa efectúa sus trabajos, detalla los acontecimientos trascendentes, entre los que por cierto está el del cambio de Gobierno en nuestro país, ocurrido días antes de la presentación de la Contramemoria chilena, y el cambio de estrategia política con el Perú, así como el mantenimiento casi inalterado de los equipos de trabajo y por ende de la estrategia jurídica seguida por nuestro país ante la Corte de Justicia Internacional.

Con prudencia, Jaime Lagos sentencia que así como le pareció exagerado entender como “inamistoso” o “acto de provocación” el hecho de haber presentado la demanda, también cree que ha sido demasiado rápido pasar ahora a pretender “encapsular” el tema, especialmente con un Gobierno que no tuvo escrúpulos en “fabricar” el supuesto diferendo, para concluir en sus propias palabras con mesura que *“sólo el tiempo nos dirá si este nuevo enfoque conciliatorio conducirá a esa buena vecindad que ciertamente todos los chilenos y peruanos anhelan”*.

“Especialmente vigente resulta la obra actualizada del Profesor Jaime Lagos, en lo referente a la posición asumida por Ecuador. Con una investigación que ciertamente será de gran utilidad en la defensa de la posición chilena en este diferendo creado artificialmente por Perú, el autor examina con prolijidad la documentación y opiniones pertinentes –con sus correspondientes notas bibliográficas o de internet- así como los acontecimientos más recientes, consistentes en las declaraciones y documentos suscritos por el Presidente de Ecuador don Rafael Correa y su Canciller don Ricardo Patiño, quienes como es sabido, acaban de estar en nuestro país, reiterando nuevas muestras de la amistad que une a ambos pueblos.

En suma, esta nueva edición de la obra de Jaime Lagos, sin duda se constituirá en un valioso aporte, y será material de consulta obligada, para quienes están encargados de la defensa de Chile ante la Corte de La Haya en el litigio por el límite marítimo planteado por el Perú, además de ser incorporado a la bibliografía imprescindible para aquellos que decidan efectuar estudios e investigaciones relativas a los límites de nuestro territorio nacional.

Felicitaciones pues al compañero de curso, al estudioso aventajado, al prolífico escritor, al exitoso diplomático, y por sobretodo, al leal amigo, por este trabajo que estoy cierto no será el último que escriba”.

“AL SERVICIO DEL ESTADO. MARIANO FONTECILLA DE SANTIAGO CONCHA, UN DIPLOMÁTICO DE NOBLE CEPAS”.

Valeria Ortiz

El 19 de enero de 2011 se realizó en la Honorable Cámara de Diputados la presentación del libro “Al Servicio del Estado. Mariano Fontecilla de Santiago Concha, un Diplomático de Noble Cepa”, escrito por Valeria Ortiz. A la misma asistieron los honorables integrantes de la Cámara de Diputados, representantes del Cuerpo Diplomático, altos representantes de la Fuerzas Armadas y de Orden y Seguridad, representantes de la Iglesia Católica, otras autoridades y sus connotados presentadores: el Subsecretario de Relaciones Exteriores de Chile, embajador Fernando Schmidt, el Nuncio Apostólico, Monseñor Giuseppe Pinto y el historiador y Premio Nacional de Historia, don Bernardino Bravo.

Dio inicio a la ceremonia de lanzamiento la Presidenta de la Cámara de Diputados señora Alejandra Sepúlveda quien expresó lo siguiente: “Es motivo de profunda satisfacción para mí dar inicio a esta emotiva ceremonia, en que se presenta el libro que recoge la vida y experiencia profesional de don Mariano Fontecilla de Santiago y Concha como un notable servidor público que se ha desempeñado en el Ministerio de Relaciones Exteriores por más de sesenta años y doce gobiernos, un servidor tan intenso constituye sin lugar a dudas un acervo profesional de inmenso valor que reúne en su persona las experiencias políticas y diplomáticas bajo gobiernos de diversos signos. Por esta razón en su brillante desempeño profesional se le otorga, sin dudas, el reconocimiento de todos los actores políticos. Sólo a instancia de un grupo de diputados de las diversas bancadas don Mariano consideró valioso transmitir sus experiencias a las generaciones presentes y futuras, tan fecundo ejercicio profesional para enriquecimiento de la diplomacia chilena.

Don Mariano impulsó la creación de la Oficina de Enlace entre el Poder Ejecutivo y el Congreso Nacional, la que ha sido un valioso aporte a la diplomacia parlamentaria.

Muchas gracias don Mariano, su desempeño profesional ha merecido el reconocimiento de todos los miembros de esta Cámara de Diputados sin excepción”.

A continuación, el Sr. Nuncio Apostólico, Giuseppe Pinto, aprovechó la ocasión para relatar pasajes de la vida de Mariano Fontecilla, tanto de su ámbito familiar como en su labor diplomática. Señaló que, “en su larga carrera como funcionario del Servicio Exterior de nuestro país, en 1959 Mariano Fontecilla viaja a Roma para desempeñarse como Tercer Secretario en la Embajada de Chile en Italia. Posteriormente a su trabajo en la Dirección de Protocolo en Chile, regresa a Roma como Segundo Secretario en la Embajada de Chile ante la Santa Sede.

En 1964, señaló el Nuncio, fue Director del Ceremonial y Protocolo, y en 1968 le correspondió organizar todos los detalles de la histórica visita oficial de S.M. la Reina Isabel II a Chile. Se relata en el libro una anécdota que ocurrió previo a la visita oficial de la Reina Isabel II. En la ocasión, la autoridad real tenía planificado hospedarse en el Palacio Cousiño, sin embargo, cuando faltaban horas para que arribara a Chile, el edificio se incendió, quedando inutilizado. Gracias al esfuerzo del diplomático y de su equipo se logró acondicionar el piso catorce del Hotel Carrera para recibir a la visita real.

En 1970, se desempeña como Ministro Consejero en España; en 1974 fue nombrado Director de la Academia Diplomática de Chile “Andrés Bello”; en 1978 desempeñó funciones en Ecuador, ese mismo año viaja a Roma con la misión de contribuir a destrabar la inédita situación en que quedaron las embajadas de ambos países después de 1973 donde no se reconocía ni siquiera la calidad de encargado de Negocios a.i. quedando fuera de las disposiciones de la Convención de Viena, asimismo asistió a la delegación chilena que participaba en los trabajos de mediación por el conflicto del Beagle. Posteriormente, viaja a Santiago para participar en el equipo de trabajo que organizaba la visita del Papa Juan Pablo II a Chile. En 1989 fue nombrado Embajador de Chile en Italia”.

Por su parte, el Subsecretario de Relaciones Exteriores don Fernando Schmidt señaló: “La autora nos deja en dos páginas del libro probablemente el mejor resumen de los conceptos que reúne la trayectoria profesional de don Mariano Fontecilla: su inquebrantable vocación de servicio, que en el caso de la diplomacia implica una adhesión a los valores permanentes del Estado por sobre toda circunstancia política y mayorías ocasionales. Ya hemos visto el servicio que ha representado, en este caso particular, a presidencias de tan distinto símbolo.

En alguna parte del libro, en una anécdota, don Mariano le dice a una persona: “¿qué quieres que opine!, hoy se cumplen quinientos años desde que mi familia está al servicio público, primero de la Colonia Española y ahora de la República de Chile y a honra tengo el haber representado siempre a mi nación por sobre todos los intereses particulares y privados”.

Una segunda reflexión que resume la vida de don Mariano Fontecilla es la valoración del principio de la buena fe de los interlocutores del sistema internacional, que se traduce en desarrollar relaciones personales de confianza con todos los actores diplomáticos con que corresponda relacionarse. Ello no implica abjurar de las fuerzas y convicciones con que se debe defender el interés nacional, sino desarrollar la virtud de la persuasión y la colaboración mutua en temas de interés común.

Hoy en esta Corporación el testimonio de adhesión a este acto se traduce en la concurrencia y en cómo se le quiere a don Mariano Fontecilla en el Congreso Nacional.

El tercer elemento, es la dignificación de la diplomacia y de los diplomáticos, cuya misión es, muchas veces, desconocida y, otras, distorsionada en diversos sectores de la sociedad. La sensibilidad en el ámbito vecinal, regional y mundial requiere que el Estado y la nación reconozcan que la diplomacia constituye un elemento vital para el desarrollo nacional y que, consecuentemente, los diplomáticos deben estar dotados de un alto grado de competencia y profesionalismo y, por sobre todo, de un compromiso con esta carrera y con el país.

Quiero terminar este homenaje con una palabras de don Mariano: “Espero que me recuerden, como decía al principio y como da título al libro, como un gran servidor público. Yo lo he pasado muy bien, he sido felicísimo, no puedo ser un hombre más feliz, pienso que no he dejado cosas pendientes, porque creo que todo lo volvería a hacer igual, ya que cualquier arrepentimiento sería pasar a mejor vida. Sí, tuve una vida privada inferior a la que pueden tener otras personas, pero la permanente vida pública ha pasado a ser mi vida privada. Hay personas que tienen hobbies. El mío ha sido la diplomacia”.

Finalmente, el Premio Nacional de Historia, don Bernardino Bravo manifestó en la presentación del libro que: “Al recibir este encargo y al intentar cumplirlo, me encuentro más o menos en la misma situación que Lope de Vega al comenzar un soneto que dice: “En mi vida me he visto en tal aprieto, catorce versos dicen que es soneto”. Yo tengo diez minutos para presentar un libro que es completamente excepcional. Tampoco me había visto en tal aprieto y yendo derechamente al contenido, voy a empezar por el título.

“Al servicio del Estado” tiene hondísima resonancia en la historia de Chile y más aún en la historia hispánica. Recuerden ustedes que del Cid se dice: “que buen vasallo si hubiera buen señor”, entonces en el siglo XIII el servicio al Rey era el motor de la política. Ahora, en América, la política se hizo bajo el lema del servicio a Dios y al Rey, pero la conquista tiene una dinámica que muchos olvidan. En Chile, por lo menos, sesenta años después de la llegada de Valdivia aparece un tercer factor: se habla de Patria. Pineda y Bascañán, el jefe del Ejército chileno nacido en Chillán, dice: “Yo le escribo al Rey sobre estas dilatadas guerras de Chile como vasallo y como regnicola”. El regnicola es el natural del reino. El gentilicio “chileno” se usaba para el indígena. Yo escribo por interés de la patria y por interés del servicio del Rey. Y así, se configura en el siglo XVII, la trilogía Dios-Patria-Rey, que fue el motor de la política chilena.

Cuando vino la Independencia, uno podría pensar que todo eso desaparecería, pero ustedes saben que los chilenos somos especialistas en hacer cambios y alteraciones mínimas. Entonces, cuando se produjo la Independencia se le cambió el nombre a la Calle de Rey, que corría entre la Alameda y la Plaza de Armas y se le puso Calle del Estado. Así mismo se reemplazó al servicio del Rey por el servicio del Estado.

En la Constitución se dice que el Presidente debe jurar, observar y proteger la religión católica, apostólica y romana. Segundo, defender la Independencia y la integridad de la Nación, es decir cumplir las leyes. O sea, por un arte casi de juego de palabras, el Dios-Rey-Patria se transforma en Dios-Patria-Ley. Así estaba en la Constitución y así juraron hasta 1920 los presidentes de Chile.

Aquello de que nos habla Mariano es una de las constantes, un hilo conductor de toda esta historia.

En el siglo XVII, el servicio del Rey se hacía gratuitamente. Por ejemplo, el Cabildo le ofreció a Lisperger costearle un viaje a Lima que era muy necesario para pedir refuerzos, a lo que éste respondió: “Aunque no ando abundante de dineros, yo debo servir al Rey y a la Patria gratuitamente, como el Cid, como los conquistadores”. Después de la Independencia, este servicio al Estado en forma gratuita se incorporó a través de la diplomacia ejercida *ad honorem*, porque Chile tenía embajadores pagados y *ad honorem*, práctica que subsistió hasta tiempos recientes.

El servicio al Estado es el hilo conductor de esta obra, que amarra todo un mundo de personajes y situaciones”. ■