

RAYMUNDO BARROS CHARLIN, *Cooperación económica chileno-argentina: evolución histórica*. Serie de Estudios N° 1, 1986. Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile.

Hacia fines de los años 50 y durante la mayor parte de las décadas siguientes, una proporción importante de estudios y ensayos sobre las relaciones interestatales latinoamericanas se centró sobre las condiciones que favorecían o desfavorecían los procesos de integración regional. De manera directa e indirecta, la integración llegó a ser tema recurrente en la definición de objetivos de las políticas exteriores latinoamericanas y en algunos casos éste se incorporó al debate político interno. Sin embargo, esto último sólo ocurrió en contadas ocasiones. Los efectos más notorios del proceso integracionista se evidenciaron en el ámbito de las políticas externas, tanto en sus dimensiones político-diplomáticas como en el intercambio comercial. En el primer caso, el énfasis se puso en reforzar vínculos que en lo formal y en lo informal estimularan un estilo diplomático multilateral dinámico, punto de partida para hacer viables las metas de la integración; en el segundo caso, los países involucrados se comprometían a copatrocinar la puesta en marcha de mecanismos tendientes a incentivar y agilizar el comercio regional. Una óptima combinación de factores diplomáticos y comerciales debía constituir el fundamento de la integración latinoamericana, respaldada con la firma y ratificación de una serie de acuerdos y tratados sobre la materia. Esta misma combinación envolvía a las relaciones bilaterales, las cuales —se esperaba o se suponía— debían redefinirse en el marco de un contexto integracionista amplio y fluido. El estudio que comentamos indaga pormenorizadamente sobre esto último, analizando la situación de la cooperación e intercambio económicos entre Chile y Argentina, caso que por lo demás es uno de los más atingentes cuando se examina de cerca la forma en que se complementan o se contraponen las relaciones bilaterales con las multilaterales.

La investigación del profesor Raymundo Barros está enfocada con el rigor metodológico que lo caracteriza. Junto con observarse un vasto conocimiento de los antecedentes históricos sobre el tema, el análisis tiene consistencia conceptual y una amena presentación en su redacción, cualidades poco usuales en la literatura politológica de este país. El autor se esmera por desobjetivizar un tema que en sí es difícilmente objetivo. Los prejuicios mutuos acerca de lo que han sido y/o son las relaciones chileno-argentinas tienen un largo historial, el que de una u otra forma está siempre presente en cualquier apreciación. Por cierto que ello no es sólo el caso de estos dos países; los ha habido, los hay e indudablemente los habrá en toda relación vecinal. Toda relación político-diplomática bilateral está provista de una percepción mutua de costos y beneficios, y ello es aún más válido entre Estados cuya relación pasa por acuerdos explícitos sobre la soberanía territorial de uno y otro. En ese

sentido, la investigación del profesor Barros aporta una información y un punto de vista interesantes acerca de una temática tan debatible.

Compuesto de seis capítulos, los tres primeros abarcan un período de más de un siglo en las relaciones chileno-argentinas (1826-1946). No obstante lo prolongado del período, contrasta con el siguiente (1946-1984) en lo que dice relación con la creación y puesta en marcha de mecanismos e instituciones jurídicas encaminadas a estimular el intercambio comercial bilateral. Por cierto, se trata de dos períodos cuyo contexto interno en lo político y en lo institucional son distintos, además que también era diferente la manera en que ambos países se vinculaban con el sistema internacional de entonces; nadie desconoce los efectos intrarregionales que provocaron los años que siguieron a la Segunda Guerra Mundial, como tampoco son desconocidas las consecuencias regionales y mundiales producidas por el proceso postindependentista de los países latinoamericanos durante la primera mitad del siglo XIX. A partir de 1825-1830 y hasta muy entrado el presente siglo, pocos países latinoamericanos habían consolidado un sistema político viable, al menos en términos burocrático-formales. Dicha inestabilidad afectaba al diseño e implementación de políticas exteriores coherentes, lo cual incidía en la dificultad por mantener ciertas constantes en las relaciones de país a país. En no pocos casos, esta misma ausencia de constantes redujo algunos intentos de cooperación a una mera retórica, situación que cambiaría drásticamente desde 1946-1950. Las consecuencias inesperadas de la crisis de 1929-1931 y la emergencia de un esquema mundial distinto al de la guerra mundial de 1939 a 1945 reacondicionan la estructura y mecanismos de los sistemas políticos latinoamericanos, alterando de paso el enfoque y la voluntad política de las relaciones bilaterales. La transformación de los sistemas políticos —proceso que sigue su curso— y la implementación de un estilo bilateral renovado son dos procesos simultáneos; no se entiende la cooperación chileno-argentina al margen de un cambio en la voluntad política de ambos Estados, como tampoco se la puede abstraer de la dinámica de sus respectivos procesos internos.

La celebración de un amplio tratado político y comercial entre Chile y las entonces Provincias Unidas del Río de la Plata en 1826 denota las características erráticas de las vinculaciones entre ambos países (pp. 7-12). La suscripción de este tratado en Santiago a fines de ese año es ratificada por el gobierno argentino a principios de 1827, mientras que en Chile el Parlamento acuerda rechazarlo. Sin embargo, las consideraciones que llevan al rechazo no radican en las implicaciones políticas que envolvía dicho acuerdo, sino en las estrictamente comerciales. El desdoblamiento entre una solidaridad política por un lado y la ausencia de otra similar en lo económico fue muy frecuente en las vinculaciones bilaterales latinoamericanas. Ello explica las limitaciones del panamericanismo político del siglo XIX, al mismo tiempo que explica el discreto auge que en algunos años alcanzara el intercambio comercial entre determinados países de la región. Dicho desdoblamiento no se manifestaba en la voluntad política de las principales potencias del siglo XIX; al contrario, la presión política y militar

ejercida por el imperio británico, y en menor escala por el francés, obedecían a una lógica en que no cabía un fraccionamiento de lo comercial vs. lo político. Uno y otro eran función de un solo objetivo y ello tendría más de algún efecto importante en la economía latinoamericana, particularmente en Chile y sobre todo en Argentina (pp. 14-16). En el contexto de un liberalismo económico creciente y de una persistente pugna por implantar un sistema político estable, se suscribe por ambos países el Tratado de 1855. Este documento propugna la implantación de un comercio bilateral fluido, inspirado en los principios del libre comercio y que es uno de los primeros hitos jurídicos en las relaciones chileno-argentinas. Este acuerdo duró doce años, lapso nada despreciable para las condiciones y realidad bilaterales de ese entonces. A modo de paréntesis (p. 20), el autor señala un aspecto importante en lo que ha sido la orientación de la política exterior argentina, específicamente en lo que respecta a su visión de lo multilateral. Señala el prof. Barros la renuencia de Argentina a participar en el Tratado Continental "suscrito en Santiago por Chile, Perú y Ecuador en septiembre de 1856" (p. 20). Igual comportamiento asumió años antes, en 1847, y en 1864, con motivo de otro evento hispanoamericano. Más adelante agrega que tal postura revela una "constante histórica" (p. 20); es decir, más allá de una postura circunstancial, la reticencia hacia lo multilateral es una posición de fondo de la política exterior argentina en general. Aunque el trabajo que comentamos no examina este aspecto, consideramos que se trata de un tópico relevante en lo que han sido el desarrollo e implicaciones de las políticas exteriores latinoamericanas. Durante los últimos veinte años, la diplomacia intrarregional y extrarregional latinoamericanas ha girado en torno a la pertinencia y/o vigencia de esquemas bilaterales vs. esquemas multilaterales. No obstante existir entre ambas más complementación que contradicción, no pocos países latinoamericanos han enfatizado —a veces artificialmente— lo segundo en perjuicio de lo primero, lo que ha significado acelerar innecesariamente la crisis de algunos procesos de cooperación multilateral y reforzar —también innecesariamente— las atribuciones de la diplomacia bilateral. Esta no ha sido, al menos deliberadamente, la postura de la diplomacia argentina. En rigor, la reticencia argentina hacia mecanismos multilaterales obedece a la peculiar desconfianza que manifiesta cualquier país que se perfila como dominante en una determinada región; si existe algún ámbito de negociación difícilmente manejable para un país con esas características es precisamente el multilateral. El contexto bilateral, en cambio, es más sensible a las presiones de poder e influencia. Si bien no sería correcto definir todos los planos de las vinculaciones chileno-argentinas al tenor de relaciones de poder y/o influencia, tampoco es descartable tal connotación en determinados períodos, en especial durante la segunda mitad del siglo XIX y hasta las primeras décadas del actual. Por otro lado, es conocida la vocación multilateral de la política exterior chilena desde principios de este siglo, subsumiendo hasta cierto punto los vínculos bilaterales a las negociaciones multilaterales. No obstante ello, la sobrevaloración

de la diplomacia multilateral nunca implicó infravalorar las relaciones vecinales, las que siempre constituyeron —y ciertamente aún constituyen— una dimensión primordial de la política exterior chilena, muy particularmente con la República Argentina. En síntesis, no resulta aventurado afirmar que las percepciones chilena y argentina de lo multilateral han afectado la forma y contenido en que se ha desarrollado el bilateralismo entre ambos países y a este respecto son muy pertinentes los antecedentes históricos que suministra el trabajo de Raymundo Barros.

A principios de este siglo, las políticas exteriores de Chile y Argentina se readecuan al nuevo contexto internacional que emerge luego de la Primera Guerra Mundial, fenómeno que tuvo efectos encontrados en el esquema regional sudamericano. En primer término, se vislumbra una recomposición en el status económico internacional de algunos países sudamericanos; mientras Argentina adquiere una posición de mayor relieve regional debido al auge de su producción agropecuaria en el mercado mundial de esos años, Chile accede a un status económico más discreto. Las sucesivas crisis económicas internas y los inevitables perjuicios provocados por las bruscas alteraciones del comercio internacional de fines del siglo pasado afectaron considerablemente la posición relativa de Chile en la economía regional. Si bien Chile consolida antes que Argentina un sistema político estable y legitimado, la modernización social y cultural que fluye de la prosperidad argentina de principios de siglo alcanzan a esbozar un sistema político viable, logro substancial después de tantos años de querellas y pugnas caudillistas. El cambio en la posición económica relativa de Chile y Argentina también involucró un cambio en el status político regional de ambos países. Conforme se consolida su prosperidad económica y comercial, Argentina perfila una posición de poder en la región, en detrimento de un rol similar asumido años antes por Chile. Muy probablemente, este desfase ayuda a explicar el fracaso de las “negociaciones Puga Borne-Zeballos” a las que alude Barros en su trabajo (p. 26), conversaciones que estaban destinadas a poner en marcha acuerdos y mecanismos tendientes a incentivar el comercio bilateral. Como lo indica el autor, Chile propuso más de una vez la posibilidad de instaurar una unión aduanera —especialmente entre 1930 y 1931—, iniciativa que nunca encontró eco en Argentina. Peor aún, desde 1932 Chile y Argentina se entranaban en “guerras tarifarias” (p. 27), directa consecuencia del exagerado proteccionismo en que incurren las economías sudamericanas para enfrentar la crisis mundial de entonces. Paradójicamente, Argentina estrechó sus vínculos comerciales con Gran Bretaña (p. 28), los cuales se conservaron intactos durante años, por encima de algunas diferencias políticas de fondo en el ámbito de sus relaciones diplomáticas. En 1933 se reanudan las gestiones para llegar a acuerdos comerciales bilaterales; en las conversaciones previas se estipula la intención de llegar a una unión aduanera y en el mismo preámbulo del Tratado de Comercio de ese año se vislumbra un espíritu de cooperación que se anticipa en 27 años al Tratado de Montevideo. Este mismo documento estipula un tratamiento restrictivo de las “prácticas

desleales de comercio", tales como subvenciones o "dumping" (p. 30), predicamento bastante inusual en el plano de las relaciones comerciales de esa época y que está vigente en las prácticas comerciales bilaterales y regionales de hoy en día.

Sin embargo, el comercio bilateral siguió el curso pragmático de esos años y la influencia de estas negociaciones alteró escasamente el intercambio de la década de los 30 y gran parte de los 40. Para el autor es desalentador el escaso interés que tanto Chile como Argentina demuestran por una integración económica y comercial más estable y amplia, especialmente en un momento tan crítico como es el que sigue a la crisis de 1929-1932 (p. 31). A nuestro juicio, la puesta en marcha y la consecución de un proceso integracionista no sólo depende de la voluntad política de los gobiernos; depende también de factores políticos internos, de expectativas económicas y comerciales diversificadas, de factores socioculturales regionales, subregionales y nacionales, de procedimientos jurídicos y burocráticos que más entorpecen que facilitan el proceso, sin olvidar el conjunto de factores casuísticos que son imposibles de prever. Pareciera que en el plano de la integración bilateral los convenios y prácticas comerciales y otras son relativamente menos complejas y, por ende, más manejables. Sin embargo, ese no ha sido el caso de la experiencia chileno-argentina; como acota el prof. Barros (p. 26), transcurrieron 78 años (1868-1946) sin que existiera "un Tratado de Comercio propiamente tal" (p. 26) entre Chile y Argentina y aunque dicha falencia no implicó una ausencia de comercio bilateral, éste podría haberse llevado a cabo de manera más integral y equitativa. El término medio ideal entre una relación comercial pragmática y un marco de referencia jurídico flexible no se encuentra durante ese largo período y no existen pruebas convincentes de que haya sido encontrado después.

Desde 1946 en adelante cambia el tenor de las relaciones bilaterales. Por lo pronto, se sanciona un Tratado de Unión Aduanera en 1946 y luego, en 1957, un vasto Convenio Comercial y de Pagos. El primer acuerdo se enmarcaba en las disposiciones del GATT, si bien este último entra en vigencia dos años después. En 1952 se suscribe un Convenio Comercial y al año siguiente otro de Unión Económica. Este segundo sugiere "acuerdos zonales" (p. 43), que constituyen el esbozo de la integración física chileno-argentina y a grandes rasgos se trata de un primer "tratado marco" para el comercio binacional, modificable y susceptible de ser adoptado por el resto de los países de la región (p. 44). No obstante, las suspicacias que despertó en medios políticos y en la opinión pública chilena el tenor del Acta de Santiago de 1952 imposibilitaron la implementación del Convenio (ver cita (24), pp. 45 y 46). Una vez más, las intenciones pueden más que las posibilidades reales y si bien toda suspicacia no siempre tiene un origen racional, el hecho concreto es que su sola presencia desbarata los proyectos políticos mejor diseñados. Por cierto, ello no es motivo para desalentar la creación de nuevos acuerdos de intercambio: de hecho, esta tendencia permanece constante en 1954 y en 1955 (pp. 47 a 51). El cómo

neutralizar los factores y condiciones que impiden la consecución de una cooperación estable y perdurable, es indudablemente la interrogante más difícil en las relaciones entre países.

Hemos querido comentar sólo hasta aquí este trabajo, por cuanto los restantes dos capítulos corresponden a situaciones más recientes y su importancia merece una recensión aparte. Sólo nos queda felicitar al autor por su excelente aporte, indudablemente una lectura necesaria y obligatoria en un tema sobre el que todavía queda mucho por investigar.

Roberto Durán S.
Instituto de Ciencia Política
P. Universidad Católica de Chile