

Chile 2001-2002. Impactos y Desafíos de las Crisis Internacionales



Libros FLACSO-Chile

Chile 2001-2002 Impactos y Desafíos de las Crisis Internacionales

Las opiniones que se presentan en este trabajo, así como los análisis e interpretaciones que en él se contienen, son de responsabilidad exclusiva de sus autores y no reflejan necesariamente los puntos de vista de FLACSO ni de las instituciones a las cuales se encuentra vinculado.

Esta publicación es uno de los resultados de las actividades desarrolladas, en el ámbito de la investigación y la difusión, por FLACSO-Chile. Estas actividades se realizan con el apoyo de diversas fundaciones, organismos internacionales, agencias de cooperación y gobierno de la región y fuera de ella. Especial mención debemos hacer al apoyo de las fundaciones The William and Flora Hewlett Foundation y Fundación Ford.

Ninguna parte de este libro/documento, incluido el diseño de portada, puede ser reproducida, transmitida o almacenada de manera alguna ni por algún medio, ya sea electrónico, mecánico, químico, óptico, de grabación o de fotocopia, sin autorización de FLACSO.

327	FLACSO-Chile
F572	Chile 2001-2002. Impactos y desafíos de las crisis internacionales. Santiago, Chile: FLACSO-Chile, 2002. 324 p. Serie Libros FLACSO ISBN: 956-205-172-2

TERRORISMO / INTEGRACION ECONOMICA / RELACIONES INTERNACIONALES / DERECHOS HUMANOS / GOBIERNO / PARTIDOS POLITICOS / ELECCIONES / DISTRIBUCION DEL INGRESO / CIUDADANIA / TECNOLOGIA DE INFORMACION / REFORMA DE LA SALUD / INMIGRACION / MAPUCHES / FAMILIA / MUJERES / CHILE

Inscripción N°128.168. Prohibida su reproducción.

© 2002, FLACSO-Chile
Av. Dag Hammarskjöld 3269, Vitacura.
Teléfonos: (562) 290 0200 Fax: (562) 290 0263
Casilla Electrónica: flacso@flacso.cl
FLACSO-Chile en Internet: <http://www.flacso.cl>

Producción editorial: Carolina Stefoni, Marcela Zamorano, FLACSO-Chile
Diagramación interior: Marcela Contreras, FLACSO-Chile
Diseño de portada: A•Dos Diseñadores
Impresión: Imprenta MAVAL Ltda. Fono: 944 3550

INDICE

Presentación	5
--------------------	---

I. CHILE Y LAS AMERICAS

El terrorismo global y América Latina. Una mirada desde Chile <i>Francisco Rojas Aravena</i>	11
---	----

Las complejidades de los apoyos a la democracia en América Latina <i>Marta Lagos</i>	33
---	----

Los acuerdos de integración económica en América Latina y el Caribe: las negociaciones hemisféricas y extra-hemisféricas <i>Arturo O'Connell</i>	47
--	----

Evolución de la agenda entre Bolivia, Chile y Perú: una lectura desde Chile <i>Hernán Gutiérrez B. y Paz Milet</i>	73
--	----

Argentina 2001: el año que vivimos en peligro <i>Cristian Fuentes</i>	89
--	----

II. POLITICA Y DERECHOS HUMANOS

Los desafíos de un proyecto de país <i>Manuel Antonio Garretón M.</i>	103
--	-----

Mayoría electoral versus triunfo electoral <i>Patricio Navia</i>	127
---	-----

Derechos humanos y "paz social": <i>Elizabeth Lira y Brian Loveman</i>	149
---	-----

III. ECONOMIA Y DEMOCRACIA

La economía chilena puesta a prueba <i>Oscar Muñoz Gomá</i>	175
Distribución del ingreso y pobreza en Chile <i>Ricardo Ffrench-Davis</i>	197
Gobierno electrónico y ciudadanía <i>Rodrigo Araya y Claudio Orrego</i>	213

IV. TRANSFORMACIONES CULTURALES Y CIUDADANIA

Equidad, género y reforma de salud en Chile. Voces y propuestas de la sociedad civil <i>José Olavarría</i>	233
Inmigración en Chile. Nuevos desafíos <i>Carolina Stefoni E.</i>	241
Expandir el concepto de la ciudadanía de las mujeres: la visión de pueblo y la representación de las mujeres mapuche en el SERNAM <i>Patricia Richards</i>	267
Conciliación familia y trabajo: una mirada de género a las condiciones estructurantes <i>Catalina Céspedes Rahal</i>	299

EVOLUCION DE LA AGENDA ENTRE BOLIVIA, CHILE Y PERU: UNA LECTURA DESDE CHILE

Hernán Gutiérrez B.*
Paz Milet**

El análisis de la situación y de las perspectivas de desarrollo del norte de Chile, supone considerar una serie de factores globales junto a otros de alcance más coyuntural, que afectan actualmente el escenario trilateral. Desde esta perspectiva, incorporaremos en este trabajo dos factores que nos parecen esenciales: primero, la complejización de la agenda chileno-peruana y, segundo, las tratativas para la salida del gas boliviano por puertos del Pacífico.

I. LA AGENDA CHILENO-PERUANA

La llegada del Presidente Toledo al gobierno tuvo un importante significado para la administración del Presidente Lagos. Ya habían existido acercamientos previos, motivados por la calidad de Toledo como máximo representante de la lucha democrática contra Fujimori y debido a que se compartían una serie de ideales políticos. Esto explica en gran medida el que el primer Presidente que realizara una visita de estado al recién asumido gobierno de Toledo, fuera precisamente Ricardo Lagos. No obstante, durante el primer año de gestión del mandatario peruano se han presentado una serie de conflictos de distinto alcance que han complejizado la agenda entre ambos países. Estos se pueden enmarcar en tres ámbitos: la relación entre los estados, la relación entre éstos y los privados y, por último, la relación entre los mismos privados. En este escenario, un conjunto de medidas adoptadas por el gobierno de Lima para promover el desarrollo de la región sureña ha tenido un efecto negativo amplificado sobre las perspectivas de la cooperación e integración entre el sur peruano y el norte chileno.

I . Discrepancias Interestatales

En el ámbito interestatal se deben diferenciar dos dimensiones, primero la comercial y segundo, la política. En el área comercial, dos han sido las fuentes de discrepancias en el último tiempo: la "aplicación discriminatoria" por parte

* Académico Instituto de Estudios Internacionales, Universidad de Chile.

** Investigadora FLACSO-Chile.

de Perú del Impuesto General de Ventas (18%) a varios productos frutícolas chilenos y la designación de Tacna como zona franca. El gravamen impuesto por Perú, al no afectar a los productos de origen local, constituiría una violación al compromiso de "trato nacional", asumido por Perú en el marco del ACE 38 y ante el artículo III del GATT de 1994.

Respecto al establecimiento de Tacna como zona franca, ha sido de algún modo tranquilizadora la información de que el transporte terrestre de mercadería fue finalmente incorporado al decreto enviado al congreso peruano, pues en un momento se habló del cierre del complejo fronterizo de Santa Rosa y de restricciones para que los productos chilenos y peruanos se comerciaran por vía terrestre. Esto afectaba en gran medida a los pequeños comerciantes del norte chileno y a los tacneños, como así mismo a la pequeña industria ligada a los servicios de transporte. Sin embargo, más allá de su impacto puntual, hay que analizar las reales consecuencias de esta medida en el norte chileno, tanto para la zona franca de Iquique, como para una Arica que, a pesar de las leyes especiales, no ha logrado superar la crisis económica. Más adelante evaluaremos lo que ésta significa en términos del paradigma de modelo de desarrollo regional predominante en los formuladores de política, y sus consecuencias negativas para la consolidación de los espacios de cooperación e integración.

Los otros dos temas que han acaparado la agenda interestal son la posibilidad de que los puertos de uno de los países se constituyan en espacios para la salida del gas boliviano hacia el Pacífico y la compra de los aviones F-16 por parte de Chile.

En relación al primer tema, como es sabido, el gobierno del Presidente Quiroga ha mantenido negociaciones paralelas con los gobiernos peruano y chileno y esto ha generado un fuerte debate al interior de Bolivia, respecto a cual sería la opción más ventajosa. Las tres alternativas que han tenido mayor repercusión en la opinión pública boliviana son la de un manejo trinacional del recurso, con una salida por Arica, como ciudad de soberanía compartida. Esta tesis fue planteada por el ex canciller de Gonzalo Sánchez de Losada, Antonio Aranibar. Las otras dos alternativas son optar por Perú, respondiendo así a la propuesta del Presidente Toledo en orden a desarrollar una alianza estratégica para exportar las reservas bolivianas y las reservas peruanas de Camisea; u optar por la alternativa chilena, sacando el gas ya sea por el megapuerto de Mcjillones o por Patillo en la primera región, alternativa defendida por el Alcalde de Iquique, Jorge Soria, quien ha efectuado inserciones en la prensa, argumentando las ventajas de este puerto. El tema del gas lo abordaremos

con mayor profundidad más adelante en este artículo.

Respecto al anuncio de la compra de los aviones F-16 por parte de Chile, éste no fue bien recibido en Perú, a pesar de que el gobierno chileno había avisado con anterioridad a su contraparte peruana respecto a la posibilidad de esa decisión. Para el gobierno de Perú fue una señal negativa, en el marco de la propuesta del Presidente Toledo de congelar la compra de material ofensivo en la región. Más allá de algunas informaciones que indican que el gobierno peruano está tratando de modernizar sus fuerzas armadas.

Otro punto que puede transformarse en un elemento conflictivo en la relación chileno-peruana, es la definición del límite marítimo. Ciertos sectores peruanos han planteado que si no se aborda este tema a la brevedad, Perú puede perder un extenso territorio a favor de Chile. A estas opiniones se unen las de ciertos académicos y políticos peruanos, que señalan que la resolución de los puntos pendientes del Tratado de 1929 fue realizada con demasiada celeridad por parte de los presidentes Frei y Fujimori y que, por lo tanto, debe ser reconsiderada, posibilidad que en su oportunidad fue descartada por el Presidente Toledo.

En el planteamiento de los distintos temas se evidencia que hay un elemento que cruza transversalmente la agenda peruano-chileno y esta es la *herencia histórica*, la que a pesar de la voluntad política expresada por ambos gobiernos, resurge frente a cualquier divergencia. No obstante, hay algunas señales positivas que demuestran que hay interés por superar las tradicionales dificultades. Ambos gobiernos están desarrollando el proyecto de homologación de sus gastos militares, uno de los principales generadores de desconfianza entre los dos gobiernos, no sin dificultad.

2. Vínculos con privados

En lo referente a los vínculos con empresas privadas, dos casos han sido gravitantes durante este último periodo: el caso Luchetti y el caso Aerocontinente. En el primero, los empresarios chilenos están sosteniendo conversaciones directas con las autoridades peruanas para revertir la decisión de la Municipalidad de Lima, que decidió caducarle los permisos de funcionamiento en agosto del 2001.

Mientras tanto, la empresa sigue en el centro de la noticia en Perú, por las declaraciones de Vladimiro Montesinos que afirman que Luchetti habría entregado 2 millones de dólares para financiar la campaña de reelección de

Alberto Fujimori. La empresa chilena ha negado estos cargos y el gerente general en Perú, Salvador Calvo, ha argumentado que la donación al gobierno peruano se limitó a 2.500 módulos de cocinas, avaluados en 213.000 dólares. Estas declaraciones y la decisión de la justicia limeña de rechazar la investigación de los ejecutivos chilenos por corrupción, no han logrado revertir el desprestigio de la empresa chilena en Perú ni los costos económicos que ha implicado la disputa con la Municipalidad de Lima.

Respecto a la situación de Aerocontinente con el estado chileno, la situación se ve bastante complicada. La decisión de la justicia peruana de absolver del cargo de lavado de dinero a Fernando Zevallos, dejó en un mal pie al Consejo de Defensa del Estado chileno (CDE). La tesis que manejan ciertos sectores peruanos es que la acción en contra de Aerocontinente buscó consolidar el monopolio de las aerolíneas chilenas y eso se reafirmaría con la disminución considerable del mercado chileno que manejaba la empresa peruana. El caso ha adquirido mayor presencia en la agenda bilateral, por la decisión de Aerocontinente de demandar al CDE por los perjuicios económicos que provocó el suspender sus operaciones en Chile, en julio del 2001.

La acción de los dueños de la empresa peruana en los tribunales chilenos tuvo una gran repercusión en la prensa de Perú. Lupe Zevallos viajó a Chile acompañada de 40 periodistas, los que fueron ayudados en su misión de rescatar este episodio como una muestra más del conflicto tradicional entre Chile-Perú, por las declaraciones de la Presidenta del CDE, Clara Szczaranski, respecto a que abandonar este caso sería "como que la Esmeralda se rindiera ante el Huáscar" y por la amenaza de bomba que surgió en el aeropuerto chileno, cuando Lupe Zevallos abandonaba el país con su comitiva. A pesar que la justicia chilena no acogería esta demanda por compensaciones, pues existen aún trámites que se están realizando, en la prensa peruana se ha especulado bastante respecto a la posibilidad de esta compensación, que se proyecta a 1.000 millones de dólares, por declaraciones efectuadas por Lupe Zevallos con anterioridad.

El principal riesgo que conlleva la existencia de estos focos de conflicto entre ambos países, es el uso y abuso de ciertos sectores del sentimiento antichileno que persiste en cierto nivel de la sociedad peruana. Esta es una opción real en momentos en que el gobierno del Presidente Toledo tiene un alto porcentaje de desaprobación y en que se encuentra debilitado internamente. En este marco, cualquier tema de política exterior pierde prioridad frente a la política interna y existen las condiciones para reflotar cualquier sentimiento nacionalista y entorpecer los vínculos bilaterales. Estas acciones pueden provenir de cualquier

sector: de un Vladimiro Montesinos deseoso de generar controversias para entorpecer su proceso judicial, o de sectores de oposición, que a pesar de estar participando en el esfuerzo de concertación política, permanentemente buscan debilitar la figura de Toledo y su gestión gubernamental.

II. EL GAS BOLIVIANO: LA LLAVE HACIA EL PACIFICO

El descubrimiento de grandes reservas gasíferas en Bolivia ha transformado el escenario geopolítico de la región. No sólo porque genera expectativas de desarrollo socio-económico para este país, sino porque además plantea un reposicionamiento de fuerzas hacia el Pacífico. Ya la nación altiplánica está exportando crecientemente hacia Brasil, principal país sudamericano con costa hacia el Atlántico y ahora sólo le falta consolidar un puerto en el Pacífico, para surtir a los mercados mexicano y estadounidense de este elemento.

La gran disyuntiva que se plantea al gobierno boliviano es si la salida del gas hacia el Pacífico, la efectúa por Chile o por Perú. Las negociaciones con ambos países han fluído de manera paralela y ambos gobiernos, han efectuado importantes ofrecimientos al gobierno del Presidente Quiroga. No obstante, en este caso -más que en ningún otro que se haya presentado en el último tiempo- se denota un fuerte entrelazamiento entre los factores de la agenda tradicional o histórica y los de la agenda económica. Tanto así que el propio mandatario boliviano ha señalado que el gas puede constituirse en el principal "canciller boliviano", el que le devuelva su cualidad marítima a este país, mediterráneo desde el fin de la guerra del Pacífico. En el caso de una salida por Perú, los argumentos a favor apuntan a que se mantendría una continuidad altiplánica, la relación ancestral entre el Alto y el Bajo Perú. Mientras en el caso chileno se argumenta que a través del gas, hoy Bolivia enfrenta la oportunidad histórica de terminar con los resabios de la Guerra del Pacífico.

¿Cuál es la verdad que se oculta tras este millonario negocio? y ¿cuales serían las implicancias del gas en las relaciones chileno-bolivianas?, son algunas de las interrogantes que trataremos de responder en este artículo.

Pero, ¿de qué estamos hablando?, ¿cuál es la real capacidad gasífera de Bolivia? De acuerdo con el ex canciller Antonio Aranibar "las reservas probadas, de un total de 4,3 trillones de pies cúbicos en diciembre de 1998, han pasado a 47 trillones, con la casi certeza de que esa cifra subirá en diciembre del 2001 a 56,8 trillones de pies cúbicos"¹. O sea, el potencial es

enorme. Un tercio de este recurso ya está decidido, por contrato, que sería destinado a Brasil, país que en los últimos años ha experimentado una seria crisis energética. Los otros dos tercios son los que se irían a Estados Unidos y México, a través de la costa del Pacífico, ya sea por puertos peruanos o chilenos. Las presiones en el interior de Bolivia para que el gobierno paceño asuma determinada postura y las teorías que han surgido al respecto son variadas. Van desde la planteada por el ex Canciller Aranibar, con una Arica con soberanía trinacional y con Bolivia, Chile y Perú desarrollando conjuntamente el negocio del gas, hasta la de sectores que optan sin duda por Perú, porque lo ven como un aliado permanente, y otros que decidirían por Chile, fundamentalmente por el potencial económico y por la posibilidad de romper de esta manera con la lógica post guerra del Pacífico.

El gran problema en estos momentos es que el tema del gas se ha enquistado en la contienda electoral y el *timing* no favorece al Presidente Quiroga. Todos los candidatos- sin excepciones- se han referido al tema del gas y ninguno se ha mostrado decididamente a favor de Chile, por los costos políticos que eso les supondría. No obstante, en los círculos cercanos al Presidente Quiroga se entiende que quienes realmente tienen el poder de decisión en estos momentos, son las compañías extranjeras, las que están presionando para una pronta resolución del tema. Así lo reconoce el propio Antonio Aranibar, partidario de una salida trilateral. "...Pero al mismo tiempo, no puedo menos que tomar en cuenta que ese gas es boliviano en la formulación teórica y en su definición constitucional, pero en los hechos y en los momentos de las transacciones comerciales tiene un dueño que no es Bolivia, sino las empresas transnacionales"². Y ese es sin duda un punto a favor de Chile. El consorcio petrolero Pacific, dueño de los pozos, se ha manifestado abiertamente a favor de Chile, pues ha asegurado que los puertos del norte de este país son los más convenientes para realizar la inversión de 6 mil millones de dólares. Sin embargo, persiste la posición en Bolivia de que aún mientras el gas esté en suelo boliviano, existen las condiciones para negociar favorablemente con Chile, más allá de la posición de las empresas.

¹ Antonio Aranibar, "Gas por el Pacífico. ¿Chile o Perú?. La Alternativa: Arica Trinacional". Revista *PULSO Digital*, diciembre de 2001.

² Antonio Aranibar en entrevista de Gustavo Guzmán "Gas y una idea trinacional ¿Y si en vez de dos, mejor somos tres?". Revista *PULSO Digital*, febrero 2001.

1. La postura chilena

Chile y Bolivia durante las últimas décadas han buscado distintas alternativas para alcanzar un acercamiento entre ambos países. Vale recordar la alternativa que buscaron Pinochet y Banzer durante la década del 70, en el llamado "Abrazo de Charaña". No obstante, después de esta iniciativa la situación entró en un escenario sin grandes variaciones, marcado por el gran logro de la diplomacia boliviana de incorporar el año 1979 el tema de la mediterraneidad en la agenda de la OEA. A partir de ese momento Bolivia recurriría permanentemente a los distintos foros internacionales para plantear su posición, mientras Chile argumentaría que estaba en condiciones de entregar a Bolivia todas las condiciones para acceder al Pacífico, pero sin concesión territorial.

La llegada al poder de Gonzalo Sánchez de Losada pareció señalar una diferencia en este escenario. Sin embargo, en la práctica los logros fueron poco significativos. De acuerdo con los bolivianos, por la falta de decisión del Presidente Eduardo Frei para dar un salto cualitativo en la relación bilateral. Es en realidad al término de la administración Frei, durante la Cancillería de Juan Gabriel Valdés, cuando se inicia un acercamiento más profundo entre Bolivia y Chile. Esta se cristaliza meses después con el diálogo sin restricciones que inician los presidentes Ricardo Lagos y Hugo Banzer.

Chile ha mantenido un diálogo sin restricciones con el gobierno boliviano, desde la administración Banzer. No obstante, la postura del Presidente Lagos ha sido clara. Existe la disposición de entregar todo tipo de posibilidades a Bolivia para acceder al mar, pero sin concesiones territoriales. En este marco, la tesis que se manejaría -según versiones extraoficiales, por el secreto con que han sido manejadas las conversaciones- sería la de la concesión de un terreno por un período de tiempo determinado para que se localizaran ahí las plantas de licuefacción del gas, junto al otorgamiento de una serie de facilidades tributarias y comerciales.

2. ¿Qué gana Chile?

De acuerdo con los bolivianos muchísimo y por eso dudan de las buenas intenciones de la propuesta chilena. De hecho en recientes encuestas efectuadas en las principales ciudades bolivianas, el 80% de la población se mostró favorable a que el gas salga por el Perú, pues los "usurpadores" chilenos tendrían una doble intencionalidad con este negocio. No obstante, en la práctica, la ganancia de Chile con este acuerdo sería limitada y estaría enfocada

a: dinamizar el norte chileno; generar posibles focos de inversión y fuentes de empleo; y disminuir la dependencia de Argentina, frente a cualquier acción de movimientos violentistas.

En un plano político, la ventaja, básicamente, sería generar un nuevo escenario para la vinculación con Bolivia, marcada por la Guerra del Pacífico y asegurar de esta manera un clima regional más favorable. A pesar que tal como se aprecia en los resultados de la encuesta realizada por FLACSO-Chile, existe en este momento la percepción de que no existiría el peligro de un conflicto armado con nuestros vecinos. Aunque de presentarse, la población encuestada cree que sería más factible en el caso de Perú (ver gráficos 1 y 2).

Las ganancias para Bolivia son variadas, si pensamos en las que ya se han obtenido de la exportación de gas hacia Brasil. De acuerdo con William Torres Armas, estos beneficios serían bastante amplios³. Se evidenciaría un aumento del PIB, se facturarían unos 7.000 millones de dólares en los 20 años de duración del contrato, se generarían empleos, se desarrollaría infraestructura a lo largo del gaseoducto, aumentaría la integración con Brasil, aumentaría la expansión de la red de transportes, aumentaría la presencia del gas boliviano en el MERCOSUR y también se incrementaría la atracción de la empresa privada para trabajos de construcción de gaseoductos, transportes de gas, prospección y desarrollo de proyectos. Si esto lo extrapolamos a la posibilidad de acceder al Pacífico -en cualquier condición- y de proveer de gas a los mercados de México y Estados Unidos, los beneficios pueden ser mayores.

Algunos sectores del gobierno boliviano han reconocido que los puertos chilenos son los más adecuados para la salida del gas hacia América del Norte. No obstante, el Presidente Quiroga enfrenta una serie de dificultades para asumir una decisión de este tipo en estos momentos. Primero, está saliendo del gobierno y cualquier decisión apresurada comprometería una próxima candidatura presidencial. Segundo, el tema se ha insertado en la contienda electoral y los actuales candidatos quieren tener ellos la posibilidad de asumir la decisión de ser electos presidentes. Tercero, como ya hemos señalado, hay que considerar la oposición de un porcentaje significativo de la población. Según un reciente sondeo realizado por el sistema nacional de universidades públicas de Bolivia, realizado entre el 15 y el 16 de junio, el 67,3% de los entrevistados se mostró abiertamente favorable a Perú -país que propone los

³ William Torres Armas "Bolivia: núcleo de distribución y abastecimiento de energía en el Cono Sur en Alberto Zelada" Coordinador. Bolivia Temas de la Agenda Internacional, UDAPEX, PNUD. 2000, página 327.

puertos de Ilo y Matarani- y sólo un 14, 46% prefirió los puertos chilenos⁴.

Para Bolivia el gas ofrece amplias posibilidades, económicas, políticas, pero también de integración, como señala Gustavo Guzmán "El gas natural es para el país la carta que le permitiría integrar a la región sur del país- Tarija, allí donde se encuentra Margarita, Los Santos e Itaú- a la espina dorsal de su desarrollo en los últimos 50 años: la Paz, Cochabamba y Santa Cruz; si Santa Cruz fue la ciudad que más creció en Bolivia en el siglo pasado, el gas puede convertir a Tarija en la capital de mayor crecimiento en las primeras décadas de este siglo; Tarija es, además, la puerta abierta al norte argentino, a Uruguay y Paraguay"⁵. Mientras para Chile, más allá de las ganancias económicas, implica un salto cualitativo en su relación vecinal con Bolivia.

3. Las repercusiones para las perspectivas de desarrollo de la región norte de Chile

En esta sección intentaremos una lectura de los principales acontecimientos ya expuestos, a la luz de las perspectivas de desarrollo de la región del norte de Chile. En particular, realizaremos el análisis desde la óptica de las contradicciones que marcan los límites de ésta y que derivan esencialmente de las tensiones que atraviezan la subregión de América del Sur en la que está inserto el norte chileno, y que impiden que se consolide un espacio geoeconómico que sirva de plataforma para el desarrollo.

La Macroregión

La tesis de fondo que orienta nuestra mirada⁶ es que el gran obstáculo que impide el pleno desarrollo de la región del norte Chile, es la fragilidad del espacio geoeconómico que abarca, como núcleo, a la macroregión que comprende, además, al sur peruano y al occidente boliviano. De esta manera, no se consolidan las condiciones -y confianzas- para que se desarrolle un proceso que se alimente de las complementariedades económicas y de los encadenamientos de las actividades productivas, de manera que generen una dinámica de integración que proyecte a la macroregión hacia los grandes centros de la economía global.

⁴ Diario *La Tercera*, 28 de junio de 2002.

⁵ Gustavo Guzmán, Margarita, "Itaú y Dos Santos, puro GAS", Revista *PULSO Digital*, diciembre 2001.

⁶ Las ideas contenidas en esta sección están desarrolladas de manera más amplia y sistemática en Hernán Gutiérrez y Claudio Rojas, "La Institucionalidad Pública y el Desarrollo Regional: El Caso de la Región del Norte de Chile" (Concepción: Universidad del Bío Bío, *Estudios Regionales*, en imprenta).

Desde una perspectiva geográfica y social, resulta indudable que el norte de Chile está vinculado a la subregión andina, pero esta proyección natural ha estado seriamente fracturada desde el fin de la Guerra del Pacífico por las rivalidades y recurrentes desencuentros entre las tres naciones. Las cíclicas tensiones políticas, a veces alimentadas desde las capitales y otras veces desde las mismas regiones y provincias fronterizas, han impedido que se establezca un régimen de confianzas que permita la explotación racional y provechosa de los recursos naturales, principalmente hídricos, para sustentar el desarrollo de la agricultura y, en menor medida, de la mediana y pequeña minería.

En la última década, los avances se han concentrado en gran medida en el plano de la construcción de una infraestructura vial y portuaria eficiente que permita ampliar la escala del comercio intrarregional e integrar los espacios económicos nacionales, superando las consideraciones de orden geoestratégico que antes prevalecían.

Otro fenómeno relativamente reciente y destacable está constituido por las corrientes migratorias hacia el norte de Chile, estimuladas por la asimetría del crecimiento productivo en los tres países, junto a las incertidumbres políticas en algunos de los casos, particularmente en el Perú. Este fenómeno, en gran medida también propio de la globalización, es potencialmente beneficioso para la construcción de una red poblacional que se proyecte en el tejido social y económico de la macrorregión. Como lo demuestran otras experiencias en el mundo, aún en circunstancias de aguda tensión política y étnica, estas redes pueden transformarse en ejes de integración y de facilitación del intercambio comercial y financiero, pero, en el contexto definido por las tensiones y rivalidades siempre latentes en la macrorregión, éstas han sido percibidas como un nuevo foco de problemas y roces de difícil resolución, tanto en Chile, como en Perú y Bolivia.

A pesar de esta lectura algo pesimista, cabe señalar que la convergencia comercial y productiva inducida por la globalización en el Cono Sur representa la introducción de un nuevo vector de intereses ajenos a la "herencia histórica", que se origina en otros países sudamericanos, e incluso de carácter extrarregional⁷ en favor de la consolidación de un espacio de corredores de integración que se extenderían desde el sur de Brasil hasta las costas del

⁷ Nos referimos, por ejemplo, a la visión japonesa de las perspectivas del desarrollo regional en base al comercio exterior y la inversión extranjera, expuesta en el *Estudio para la Promoción del Comercio y de las Inversiones para un Desarrollo Equilibrado de la República de Chile* (JICA-CORFO: Santiago, 2001).

Pacífico chileno y peruano. Este escenario emergente ha sido estimulado por el papel creciente del comercio exterior en la dinámica del crecimiento económico nacional, por la sustancial reducción de las barreras arancelarias y no arancelarias, por las innovaciones tecnológicas que permiten proyectos de integración multimodal de transporte, por la importancia creciente del Este de Asia como mercado de destino de los principales recursos naturales y *commodities* exportados por las economías del Cono Sur y, por último, como resultado de una respuesta política a los desequilibrios regionales del desarrollo económico, principalmente en el Brasil.

Cabe destacar, en relación a este tema, que las agencias internacionales de financiamiento, en especial el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y la Corporación Andina de Fomento (CAF), se han convertido en actores gravitantes, permitiendo no sólo el financiamiento del considerable esfuerzo de inversión que suponen iniciativas de esta naturaleza, sino que también al proporcionar foros de intercambio de información y diálogo que han permitido darle un carácter más técnico a discusiones de gran complejidad política, e incluso, al constituirse en lugares de encuentro para las autoridades políticas de las regiones fronterizas⁸.

Es necesario señalar, sin embargo, que este último fenómeno no tiene una lectura similar en las tres capitales. En particular, el proyecto boliviano de explotación de las reservas naturales de gas en la región sudoccidental de Tarija y las prospecciones para canalizar los recursos hacia el Pacífico con el objeto de exportarlo hacia los Estados Unidos y México, ha contribuido a explicitar una interpretación geoeconómica entre influyentes analistas peruanos que concibe una rivalidad entre un eje andino y un eje del Cono Sur. De acuerdo a esta interpretación⁹, junto a la proyección de la integración física en el Cono Sur, el acercamiento chileno-argentino y la evolución de Chile como inversionista regional, la transformación de Bolivia en una potencia energética regional constituye un cambio fundamental para el Perú.

En primer lugar, ese cambio tiene por efecto consolidar el creciente anclaje de Bolivia en el Cono Sur derivado más de una extraordinaria demanda gasífera del mercado brasileño que de la dependencia del comercio exterior boliviano de los puertos chilenos. Así, la intensidad de la vinculación boliviano-brasileña haría que el *hinterland* continental, fuertemente definido por el oriente

⁸ Entrevista con Sergio Bitar.

⁹ Tomamos, a modo de ejemplo, las ideas vertidas por Alejandro Deustua en el artículo "Perú, Bolivia y Chile", aparecido en *La República*, el 25 de abril del presente año.

boliviano, esté dominado por el Brasil, debilitando la relación del Perú con Bolivia al desplazar económicamente al altiplano como articulador central de la relación.

En segundo lugar, ese cambio tiene por efecto generar una intensa competencia portuaria peruano-chilena por constituirse en punto de salida del gas tarijeño, introduciendo la posibilidad de un cambio gravitante en la naturaleza geopolítica boliviana y chilena. Éste se traduciría en la recuperación de la "cualidad marítima" boliviana ligada a la atribución de Chile de una "cualidad continental", en la medida en que prosperara la propuesta de una cesión, a título de comodato, de una franja en la costa chilena (presumiblemente en territorios que no hayan pertenecido a Perú) a plazo fijo bajo condiciones de reciprocidad¹⁰.

De prosperar las negociaciones boliviano-chilenas, de acuerdo a esta interpretación, el Perú tendría que afrontar cambios geopolíticos que debilitarían la relación altiplánica peruano-boliviana y restarían a esa relación un sustento en los puertos de la costa peruana, diluyendo las oportunidades de desarrollo al sur peruano y promoviendo la competencia con Chile en el *hinterland* suramericano.

4. Nuevos desafíos y viejas respuestas

Un segundo problema surge de la vulnerabilidad de los espacios de integración subregional ante la recurrente presencia de estrategias nacionalistas, tanto en la esfera del proyecto nacional de desarrollo, como de las orientaciones estratégicas de los planes de desarrollo regional. Nos referimos directamente a variables como el encadenamiento transnacional de la producción de bienes y servicios, la consolidación de una infraestructura adecuada para la integración de la macroregión y las redes de agentes económicos, a menudo sustentados en redes de carácter étnico.

En nuestro análisis intentaremos una evaluación de los acontecimientos más recientes que han marcado las relaciones entre Chile y Perú en el plano de las inversiones transfronterizas, un eje que ha resultado ser muy dinámico en

¹⁰ Propuesta del vicepresidente del Senado de Chile de estudiar la posibilidad de un enclave boliviano en la Segunda Región a cambio de un emplazamiento en el corazón del centro oeste sudamericano, particularmente en el punto de encuentro entre Bolivia y Brasil, en el río Paraguay, en el sector de Puerto Suárez o Quijarro. *El Mercurio*, 16 de abril de 2002, pág. 6.

otras latitudes del mundo. Nos referimos a los casos ya señalados de las inversiones peruanas en el campo del transporte aéreo, a través de la compañía Aerocontinente, y a las inversiones chilenas en el Perú, en el rubro de la industria alimenticia, por medio de la compañía Luchetti.

Generalizando a partir de ambos casos, se pueden extraer una serie de conclusiones que clarifican las actitudes y percepciones profundas que están arraigadas en las élites peruanas y la fragilidad de las reglas que ordenan los flujos de inversiones entre ambos países. Asimismo, señalan las limitaciones inherentes a las características de este intercambio en lo que se refiere a la naturaleza de los agentes económicos involucrados.

Como ya se ha señalado, en el caso de Aerocontinente, sectores influyentes en el Perú, además de una proporción significativa de la población, atribuyeron la decisión del Consejo de Defensa del Estado de Chile de enjuiciar a sus ejecutivos por presunto lavado de dinero, a un intento encubierto por consolidar el monopolio de las aerolíneas chilenas en el tráfico binacional, pero también en el tráfico hacia terceros países, en particular en Ecuador. En el caso de Luchetti, la empresa chilena hubo de enfrentar la decisión de la Municipalidad de Lima que procedió a caducarle los permisos de funcionamiento en agosto del 2001 por razones ambientales y se vio envuelta en medio de la disputa entre el Alcalde de Lima, Alberto Andrade y el entonces Presidente Alberto Fujimori. En este caso, también, se produjo una rápida politización del problema, agravada por los intentos de los ejecutivos por comprometer a las anteriores autoridades políticas en la solución de la controversia.

Más allá de la casuística, ambos eventos señalan, en primer lugar, que al ser el nivel de las inversiones recíprocas relativamente bajas, y al estar canalizadas esencialmente por conglomerados económicos hacia grandes proyectos estrella, no existe una *masa crítica* que contribuya a diluir el impacto de los conflictos puntuales, en particular en un entorno de gran sensibilidad política en el Perú frente a la agenda que marca sus relaciones con Chile. En segundo lugar, están señalando, además, las deficiencias de los mecanismos de integración económica hasta ahora acordados, al centrarse en la resolución de los temas comerciales de *primera generación* (aranceles y medidas no arancelarias tradicionales) y al no abordar adecuadamente los temas comerciales de *tercera generación*, entre los cuales destacan los mecanismos de resolución de diferencias comerciales y financieras que incentivan el

intercambio de información y la cooperación entre las autoridades¹¹. A esto habría que agregar los antecedentes ya expuestos para el caso del proyecto de inversión para la explotación del gas boliviano y que apuntan claramente, en el caso del Perú, a la presencia de una visión geoeconómica de competencia con Chile y con el *hinterland* del Cono Sur.

En el plano netamente comercial, la evolución reciente de las relaciones binacionales también deja al descubierto el predominio de una visión competitiva y de *realismo*¹² económico. A nuestro juicio es muy ilustrativo el conflicto más reciente, esto es el proyecto del ejecutivo limeño de establecer una zona franca en Tacna como herramienta para potenciar el desarrollo de la región y de sus puertos, y para conformar un espacio de negocios que atraiga al comercio boliviano en su búsqueda de salidas por el Pacífico para acceder a los grandes mercados de la Cuenca.

En primer lugar, el proyecto deja al descubierto el predominio de una visión tradicional del desarrollo regional como el resultado de la conformación de polos de desarrollo, a través de la atracción de la inversión extranjera para el crecimiento de la producción industrial orientada a los mercados internacionales y de fomento del comercio bajo esquemas de facilidades tributarias y subsidios a la contratación de la mano de obra. A nuestro juicio, el problema es que no se plantean, al menos en su concepción estratégica, con el objetivo de fomentar y reforzar el comercio intraindustrial que deriva de las precarias cadenas productivas transnacionales. En otras palabras, perjudica el establecimiento y facilitación de los intercambios de carácter fronterizo, particularmente de orden comercial y de servicios de apoyo, correctamente identificada como la primera etapa del proceso de implementación de una visión compartida¹³.

¹¹ La empresa Lucchetti solicitó un juicio arbitral en Washington en contra del estado peruano, ante el Centro Internacional de Arreglos de Diferencias Relativas a las Inversiones (CIADI), instancia prevista en el Convenio para la Promoción y Protección Recíproca de Inversiones firmado por Chile y Perú en febrero de 2000. La Municipalidad de Lima, por su parte, desconoce la competencia del CIADI en la causa, aduciendo que no corresponde recurrir al convenio porque el conflicto por la planta se remonta a 1997.

¹² Nos referimos al paradigma realista de las relaciones internacionales, según la cual éstas consisten en relaciones competitivas entre estados que luchan por consolidar sus intereses en un entorno internacional esencialmente caótico y carente de normativa.

¹³ Ver, Percy Rodríguez, por salir, "Hacia un Espacio Trinacional de Desarrollo Integrado".

La evidencia más clara de este enfoque *suma cero* es que el proyecto originalmente aprobado por el poder legislativo en Lima contemplaba excluir de las franquicias a los productos que ingresaran por tierra desde Chile a la ciudad de Tacna. Ello, por cierto, repercutiría negativamente en los pequeños empresarios de Arica e Iquique, así como también perjudicaría a importantes sectores tacneños ligados a las actividades de transporte terrestre e intermediación comercial. Aún cuando esta disposición quede finalmente del proyecto, tal como ha sido el caso en el Decreto que envió el ejecutivo peruano al Congreso, se decanta hacia el futuro la competencia entre tres ciudades (Tacna, Arica e Iquique) por captar las rentas, siempre decrecientes en el marco de una progresiva desgravación arancelaria, que derivan de las zonas francas comerciales, a la vez que sus características poblacionales, sus dotaciones relativas de recursos naturales, junto a la lejanía con los principales centros consumidores del continente y de la Cuenca, y sus limitaciones en términos de las capacidades y competencias de la fuerza laboral, excluyen el surgimiento de un polo exitoso de procesamiento industrial orientado a las exportaciones.

A los efectos inhibitorios para el desarrollo regional que derivan de las rivalidades nacionales, tanto en el plano político como económico, habría que agregar, en el caso de Bolivia, los compromisos que derivan de los tratados suscritos y los derechos de Bolivia en materia de tránsito y almacenamiento de mercaderías, y que tienen por efecto introducir incentivos rentistas en el comportamiento económico de varios sectores comerciales altiplánicos, así como desincentivar la inversión en infraestructura portuaria para expandir la escala del intercambio comercial con Bolivia.

En conclusión, se hace más necesario que nunca la consolidación de espacios de diálogo y discusión que permitan avanzar con una visión renovada en la búsqueda de dinámicas integradoras para la macroregión. El ámbito académico debiera ser apropiado para generar una reflexión estratégica capaz de superar los efectos adversos de coyunturas teñidas de conflictos y tensiones. En particular, debiera contribuir decididamente a instaurar un clima de confianzas que permitiera construir una visión común, estructurada en torno a las complementariedades regionales y las sinergias que se pudieran estimular a partir de las cadenas productivas que cruzan a la macroregión. Su objetivo central debiera ser motivar una visión desde las regiones involucradas, con la activa participación de los principales actores de sus sociedades civiles.