

Hacia un enfoque trinacional de las relaciones entre Bolivia, Chile y Perú

Segunda parte

FLACSO - Biblioteca

Centro de Estudios Estratégicos
para la Integración Latinoamericana

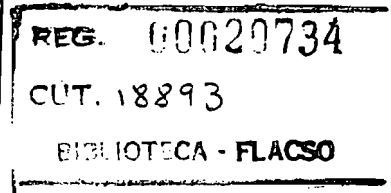
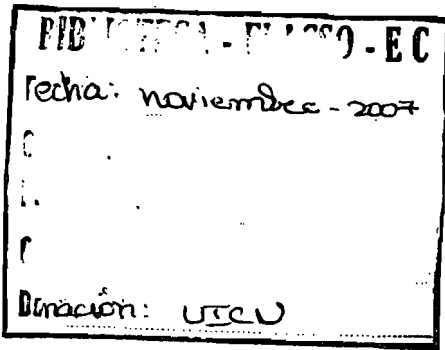
Instituto PRISMA

Instituto Latinoamericano
de Investigaciones Sociales
de la Fundación Friedrich Ebert

Diciembre 2002



La publicación de este libro ha sido posible gracias al apoyo de la Fundación Friedrich Ebert Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales



© CEILA, PRISMA, ILDIS, 2002.
Diciembre de 2002.
ISBN: 99905-64-71-X
D.L.: 4-1-1693-02

Producción:
Plural editores.
Rosendo Gutiérrez 595 esq. Ecuador
Teléfono: 2411018 / Fax: 2124835, Casilla 5097, La Paz - Bolivia
Email: plural@entelnet.bo

Impreso en Bolivia

Contenido

Presentación	9
¿Cómo afectan a Bolivia y la subregión los cambios en el escenario internacional?	
<i>Edgar Camacho Omiste</i>	15
Memorandum	15
Integración sudamericana, proyecto trinacional y exportación de gas	
<i>Alfredo Seoane Flores</i>	33
Introducción	33
Integración y regionalismo sudamericano	35
El Centro oeste sudamericano	39
La opción trinacional	44
Gas y región trinacional	49
<i>El proyecto Pacific LNG</i>	50
<i>El mercado internacional del gas</i>	51
<i>América del Sur: energía y gas</i>	55
<i>Proyecto LNG y zona trinacional</i>	61
La integración de Chile, Perú y Bolivia	
Un desafío para una visión de largo plazo	
<i>Flavio Escobar Llanos</i>	63
Introducción	63

Radiografía económica de Chile, Perú y Bolivia	63
<i>Análisis comparativo</i>	63
<i>Relaciones comerciales</i>	64
Descripción geográfica y demográfica de la región tripartita	67
<i>La región: territorio y población</i>	67
<i>Indicadores socio-económicos</i>	70
Perspectivas de desarrollo sectorial	73
Conclusiones: de la microregión al continente	75
 Gas por el pacífico: ¿Chile, Perú?, la alternativa:	
Arica trinacional	
<i>Antonio Aranibar Quiroga</i>	77
Gas por mar	77
Estrategia trinacional	79
 Un negocio con sabor a mar	
<i>Antonio Aranibar Quiroga</i>	83
Fundamentalismo aquí y allá	84
Inútiles anteojeras	86
 Evolución de la agenda entre Bolivia, Chile y Perú:	
Una lectura desde Chile	
<i>Hernán Gutiérrez B. y Paz Milet</i>	89
Discrepancias interestatales	90
Vínculos con privados	92
El gas boliviano: la llave hacia el Pacífico	94
La postura chilena	96
<i>¿Qué gana Chile?</i>	97
Las repercusiones para las perspectivas de desarrollo de la región del norte de Chile	100
<i>La macrorregión</i>	100
<i>Nuevos desafíos y viejas respuestas</i>	104
 Integración trinacional:	
Elementos para una estrategia de desarrollo	
<i>Ernesto Yepes del Castillo</i>	109
El sur andino	109

Los cambios recientes en las relaciones entre Bolivia, Chile y Perú

<i>Alejandro Deustua C.</i>	115
Primera reunión	115
<i>El cambio de gobierno en el Perú</i>	115
<i>Los intereses peruanos</i>	116
<i>Sustentación de los intereses peruanos</i>	116
Segunda reunión	121
<i>Enfoque general de la nueva situación internacional: Tensión entre elementos de conflictividad creciente e integración globales</i>	121
<i>Factores que inciden en la subregión derivados de la beligerancia global "no tradicional"</i>	123
<i>Los factores integradores</i>	128

Hacia un espacio trinacional de desarrollo integrado

<i>Percy Rodríguez Noboa</i>	133
Introducción	133
Historia y perspectivas	134
La región trinacional	136
Espacios regionales integrados	138
<i>Condiciones de viabilidad</i>	138
<i>Procesos de implementación</i>	139
Contenidos estratégicos del proceso de desarrollo compartido	141
<i>Régimen de inversiones</i>	141
<i>Ampliación de mercados internos</i>	142
<i>Complejos productivos (cluster)</i>	143
<i>Tendencias sectoriales</i>	144
Nuevas alternativas para el espacio trinacional	146
<i>Avances realizados</i>	146
<i>Contenidos estratégicos</i>	147
<i>Gas de Bolivia hacia el Pacífico</i>	148
<i>Alternativa peruana</i>	150

Perú: un nuevo entorno para el desarrollo regional

<i>Ignacio Basombrío</i>	153
--------------------------------	-----

Taller de programación y actualización de los términos de referencia de la segunda etapa del proyecto trinacional	159
Mesa redonda de reflexión sobre el contexto internacional y regional y taller de programación	163

Los cambios recientes en las relaciones entre Bolivia, Chile y Perú

Alejandro Deustua C.

Primera reunión

El cambio de gobierno en el Perú

Los cambios recientemente ocurridos en el Perú están referidos al replanteamiento de la institucionalidad democrática, al saneamiento de la actividad política interna y a la *revaluación* de la dimensión externa del país. Esto último se ha podido constatar en la buena recepción que tiene el presidente electo en el exterior. Esa buena acogida se ha reflejado en la rapidez con que se han podido captar recursos financieros (mil millones de dólares, según los periódicos con diferentes condiciones).

La bienvenida al cambio de régimen y la especial valoración de su condición democrática ha provenido especialmente de la Unión Europea y de los Estados Unidos. Éste no ha sido el caso manifiesto del Asia, influida probablemente por la relación con el Japón. Esta vinculación aparece marcada por la ilegalidad que rodea el caso Fujimori. Con el Japón, el Perú tiene, al respecto, una diferencia sumamente compleja en tanto el sujeto que la produce arrastra consigo delitos comunes, de lesa humanidad y hasta de lesa patria. Ésta es una crisis larvada que puede intensificarse y hasta puede complicar nuestra vinculación con la cuenca del Pacífico. En este caso, Perú no cuenta con ayuda internacional probablemente por lo que el caso implica: el enfrentamiento con una gran potencia económica. Son los costos de la democratización.

Transitorios desentendimientos en la relación peruano-boliviana

De otro lado, debe recordarse que cuando presentamos el libro producto de los trabajos de este grupo en La Paz y en Santiago, la relación peruano-boliviana no transitaba por un buen momento debido a ciertos desentendimientos con las autoridades locales bolivianas. Ese desencuentro transitorio trabó, en alguna medida, la agenda bilateral. Aunque al momento de realizarse esta reunión resta resolver el contenido de los desentendimientos en cuestión, lo que podría denominarse crisis diplomática ha sido superado.

Los intereses peruanos

En lo que toca al presente encuentro, debe recordarse que los puntos que van a tratarse han sido enunciados en anteriores oportunidades aunque desde otro punto de vista. Su dimensión política es evaluada desde la perspectiva académica y, por tanto, no compromete al gobierno del Perú.

En lo que hace a los intereses nacionales involucrados en este proyecto, debe reiterarse que el primero concierne a la restauración de la unidad económica de Tacna y Arica. La proyección de ese interés implica la recomposición productiva de la unidad económica Tacna-Arica. De ninguna manera este punto involucra reivindicación de soberanía.

El segundo interés a considerar es el desarrollo del sur del Perú entendido en su propia especificidad articulada con la singularidad de las áreas vecinas en Bolivia y Chile.

El tercero consiste en la consolidación fluida de la relación entre el altiplano y el mar. Esta aproximación geopolítica es una de las principales variables de la cooperación tripartita en la zona. Se trata de una aproximación integradora en la que el enfoque geopolítico de las tres partes puede concurrir. De ninguna manera puede entendiérsela como una aproximación conflictiva.

Sustentación de los intereses peruanos

En cuanto a la unidad económica de Tacna y Arica, se debe poner el acento en las complementariedades pero también en aquellos

puntos que vayan más allá de éstas. Aquí hay dos variables adicionales a considerar: la de las identidades y la de los factores de conflicto. El trabajo debe afrontar tanto lo que nos vincula como lo que entorpece una buena relación en la zona, con el propósito de su mejor tratamiento. Sería imprudente iniciar un trabajo como el que se pretende considerando sólo los puntos de aproximación e ignorar el lado de los obstáculos. De ocurrir así, luego éstos aparecerán en el camino sin que el grupo cuente con elementos de prevención y de eventual solución.

Un primer punto concierne al interés peruano por el restablecimiento de la unidad económica Tacna-Arica, comprende el aprovechamiento *eficientemente de las facilidades peruanas en la zona*, que hasta ahora no arroja resultados visibles. Además, debe mejorarse el régimen de libre tránsito y establecer mecanismos claros para la fijación de puestos de control.

De otro lado, aunque los avances andinos en materia de libre tránsito y del régimen fronterizo desde el punto de vista de la liberalidad ya han sido mencionados y no correspondan exactamente al tema de la unidad económica entre Tacna y Arica, a la luz de la experiencia inmediata que causó el desentendimiento diplomático peruano-boliviano y los flujos migratorios (cuyas magnitudes ya conocemos, especialmente los que van del Perú hacia Bolivia y hacia Chile), debiera examinarse el tema también desde el punto de vista del control. No es seguro que los SEBAF aseguren una política de control de tránsito de personas que eviten consecuencias que hemos experimentado hace un par de meses. Esto implica una mejora en el trato de parte de las autoridades receptoras y una mayor eficacia en la detección de los elementos criminales en el origen. Ello corresponde también al acápite de seguridad que se contempla en este proyecto.

En cuanto al segundo interés peruano –el que concierne al beneficio de sur del Perú–, es necesario determinar la especificidad regional –más allá de su configuración ideal– de manera convergente con la concepción regional de los vecinos, con el propósito de tener una noción conjunta de lo que significa una región, cuáles son sus variables y complementariedades reales antes que ideales. Para ello deberíamos poder definir, de manera conjunta,

los elementos constitutivos de una región y no sólo las categorías departamentales que la integran. Es posible que dentro de esas reparticiones existan factores que no son propios de una región. Así como pueden haber otros que, estando subordinados –como por ejemplo los factores culturales–, deban ser considerados en su verdadero potencial constitutivo del espacio regional a trabajar. Los sectores económicos y las instituciones políticas capaces de ser incluidas en la región no son las únicos que definen el ámbito regional.

En lo que hace a la relación entre el mar y el altiplano, es necesario definir sus interacciones e identificar a los actores que lo influyen determinadamente. En ese marco, los espacios influenciados constituyen un escenario que debemos investigar. Se considera necesario que el desarrollo de este acápite involucre dos etapas. La primera concierne a Tacna y Moquegua en el proceso de integración a la zona que vamos a tratar. Desde el punto de vista de la proyección altiplánica, se considera que para el sur del Perú es fundamental la consolidación del núcleo de cohesión Arequipa-Puno. Una aproximación regional al tema no es sustentable si es que no se identifica, con propósito consolidador, un núcleo de cohesión mayor como centro de gravedad en cada país. En la sierra del Perú, éste es el que articula Arequipa y Puno. En el mar, es Tacna-Moquegua, donde el tema principal es, el portuario y el espacio marítimo.

En el altiplano y su área de influencia, quizás el mecanismo que debiera concentrar la atención en el desarrollo del presente trabajo es el modelo de la autoridad autónoma para la regulación de la cuenca del lago Titicaca. Éste es un modelo de gestión espacial excepcionalmente moderno, que quizás contraste con la precariedad de la zona pero que ha funcionado magníficamente en beneficio de la cuenca y de Perú y Bolivia. Siendo el único mecanismo útil establecido en la zona para el manejo espacial, es necesario estudiar la posibilidad de su aplicación –en su actual versión u otra– a otros sectores.

El tema de los actores regionales merece especial atención. Se requiere, al respecto, identificar bien el carácter poblacional de la zona, especialmente en lo que hace a su dimensión étnica.

Esta característica marca un punto de referencia muy importante en el desarrollo político de la zona.

En la perspectiva económica entre los agentes relevantes están las empresas y los empresarios en la zona, más allá de que éstos estén o no aprovechando las ventajas comparativas de la misma. Los flujos interregionales –y el valor de los mismos– en función del potencial valor agregado que puede brindarse en la zona contribuirá sustantivamente al trabajo.

Entre los representantes políticos relevantes de la zona están las entidades públicas y administrativas, además de los respectivos representantes con fuerte incidencia en la región. Aquí es necesario estudiar la complementariedad que pueda desarrollarse y establecerse entre ellos.

Obviamente, el otro actor importante es la fuerza armada y la fuerza policial establecida en el área. Las interacciones entre las instituciones de las tres nacionalidades deben estudiarse tanto en función de los procesos que se establecen entre esas fuerzas, como en función de la intensidad y constancia con que se producen esas interacciones. Estudiar las circunstancias, la estabilidad o inestabilidad de las interacciones y analizar sus modalidades es un ejercicio indispensable.

La incidencia de los diferentes agentes del sector público en la región podrá medirse quizás en términos de la cooperación institucional establecida a través de convenios existentes en la zona. Ello requerirá una ardua tarea de evaluación y cuantificación de las interacciones y de los requerimientos correspondientes.

Los escenarios determinantes –el altiplano, el desierto y el mar– deberán ser estudiados en su propio contexto y a través del uso que los agentes dan a esos espacios. Esto tiene una proyección tanto geopolítica como ambiental.

Las zonas de aprovisionamiento, que no son externalidades, conciernen a las áreas vinculadas de Brasil, Argentina y el oriente boliviano. Esas zonas no pueden ser consideradas como aleatorias, en tanto ellas generan una significativa oferta exportable. Dada su magnitud, su capacidad de alimentar la zona trinacional y de fomentar la cooperación en el manejo de la oferta proveniente de la zona de aprovisionamiento, los agentes económicos de la mis-

ma así como las autoridades políticas relevantes deben ser identificados con el propósito de buscar una vinculación activa con ellos.

Para evaluar mejor la proyección de la zona de aprovisionamiento hacia el continente y hacia el mar, se debe analizar cuáles son las mejores vías de interacción con el cono sur, con especial atención a la infraestructura física. Aquéllas se refieren a los mandatos del Convenio Andrés de Santa Cruz, a la hidrovía Paraná-Paraguay, a las carreteras bioceánicas y las que sean relevantes para la interacción regional, según la identificación realizada por los ministros de transporte y comunicaciones suramericanos (IIRSA).

En el ámbito marítimo, puede adelantarse que en el ámbito de la cuenca del Pacífico será difícil separar el tema estrictamente político del tema económico. Por ejemplo, los condicionamientos geopolíticos de la cuenca no pueden ser adecuadamente evaluados prescindiendo del impacto desestabilizador que produce la recesión y los efectos subyacentes de la crisis asiática de 1997 (si con posterioridad a la reunión se constató un impulso reactivador en la zona, es igualmente necesario estudiar el fenómeno). Ello es especialmente importante en el sur del Asia (por ejemplo, los casos de Indonesia y Filipinas) y de Japón. Ese tipo de problemática no puede estudiarse en compartimentos estancos económicos o políticos. (Con posterioridad a la reunión, la crisis del 11 de septiembre puso de manifiesto la necesidad de estudiar el impacto desestabilizador del conflicto de Afganistán en la India, Pakistán y China, como potencias medias con fuerte impacto en la zona asiática de la cuenca del Pacífico).

A este componente de seguridad extrarregional debe agregarse los elementos de seguridad interna como son, entre otros, las medidas de fomento a la confianza y las instituciones que las llevan a cabo. Al respecto, es necesario hacer un catálogo de los regímenes existentes, porque no son de dominio público. Parte de la definición de confianza radica en su visibilidad para los actores relevantes. Hoy, esa visibilidad es aún insuficiente, con una cuestionable tendencia hacia el ámbito de la reserva.

Asimismo, es necesario evaluar cómo operan las reuniones entre las respectivas fuerzas armadas en la zona, con qué periodi-

cidad se dan estas reuniones y cuáles son sus agendas. En este marco, el tema del desminado es muy importante para Perú, Bolivia y Chile.

De este acápite no puede excluirse los términos de relación entre las respectivas fuerzas policiales, especialmente en su comportamiento cooperativo en relación al crimen organizado. Aquí debe concentrarse la atención en las acciones conjuntas o singulares contra el narcotráfico, el contrabando y las bandas, especialmente aquéllas que trafican armas cortas y el terrorismo.

De otro lado, el tema de las migraciones no debe considerarse solamente como un tema social. Es un tema político y es un tema de seguridad. Es necesario estudiar los impactos que estas migraciones causan y a la vez analizar sus causas y sus modalidades. El tema del arraigo poblacional es aquí de la mayor importancia. La migración en la zona no se entenderá bien si no se comprende que es el campo el que está expulsando al poblador. El IICA puede ser aquí de extraordinaria ayuda para sugerir políticas de incentivos a la fijación del poblador en su lugar de origen.

De otro lado, parece importante incluir el tema de los desastres naturales y la aproximación a los mismos como un interés compartido en la zona. Los desastres naturales son un tema de seguridad no convencional que es indispensable considerar. Es indispensable evaluar los mecanismos de cooperación que puedan establecerse autónomamente entre los responsables del sur del Perú, del norte de Chile y del occidente de Bolivia, de manera que no se tenga que esperar la ayuda de las respectivas capitales. Aquí sería necesario estudiar cómo se puede lograr apropiados niveles de aprestamiento.

Segunda reunión

Enfoque general de la nueva situación internacional: Tensión entre elementos de conflictividad creciente e integración globales

La polaridad entre factores de conflicto e integración con que algunos autores definían los términos de la formación del orden de la postguerra fría, puede ser aplicable a la actual situación

internacional. La afirmación es especialmente válida en tanto un "orden" estable no acaba de consolidarse universalmente, su precariedad ha sido desafiada y el factor "seguridad" ha cobrado nuevo protagonismo.

En la situación que nos toca evaluar, el factor conflictividad parece superar a las tendencias integradoras. Aquél, definido en torno a los conflictos convencionales –que dominan el Asia Central partiendo desde el Mediterráneo–, y a los no convencionales –encabezados por la "guerra contra el terrorismo"–, puede tener un corolario político expresable en una redefinición de las polaridades potenciales del sistema internacional a pesar de que inicialmente se presente un frente común frente a la amenaza. De otro lado, dejando de lado por el momento los problemas que conlleva la recesión global, el elemento de conflictividad en el ámbito económico parece encaminarse, aunque de manera aún incipiente, a un replantamiento de la importancia de los países pobres como diferentes a los "países en desarrollo" y, en consecuencia, a una variación de sus reclamos en relación a las potencias mayores (las antiguamente denominadas como "industrializadas" o "desarrolladas").³²

En lo que toca a los factores integradores, el más evidente es la aparición de un enemigo común a la mayoría de los miembros del sistema internacional –el terrorismo– que hasta ahora era considerado, de manera más abstracta, como una amenaza global. Esta amenaza común abarca un amplio rango de factores que pueden resumirse, tentativamente, en la intensificación de las funciones de diversos regímenes internacionales, la intensificación aparente de la cohesión de las alianzas y mecanismos de seguridad colectiva, la ampliación del ámbito de acción de algunas de ellas y, en ciertos casos, en la aproximación entre viejos antagonistas.

La subregión comprendida por el sur peruano, el occidente boliviano y el norte chileno (y sus respectivas proyecciones) es afectada por esta nueva dinámica de la que puede emerger una nueva polaridad. Aunque la subregión parezca marginal, el hecho

32 Esto se pudo comprobar más tarde en la última conferencia de la ONU para el Financiamiento del Desarrollo.

es que ella es parte del ámbito continental del hegemon global que es protagonista principal, inicialmente como víctima y luego como restablecedor del orden, en la generación y ordenamiento de las fuerzas que generan los polos de conflicto e integración. En la subregión, ambos factores se expresan de diversas maneras.

Como es evidente, esta situación es permeada intensamente por la creciente influencia de la desaceleración o recesión global que afecta con más intensidad a los países pobres y/o en desarrollo, especialmente en las áreas más sensitivas de países de alta vulnerabilidad económica. Éste es el caso de la subregión peruano-boliviano-chilena que convoca nuestra atención. Tal situación, que es tratada en otros capítulos de esta presentación por diferentes colegas, genera una tendencia a incrementar los términos de la conflictividad ya señalada, al tiempo que pude atenuar –localmente– los elementos de integración internacionales. Esa tendencia, sin embargo, puede ser contenida –y hasta revertida– por políticas de cooperación que dependen de los gobiernos de los tres países concernidos.

Factores que inciden en la subregión derivados de la beligerancia global "no tradicional"

El ataque terrorista del 11 de septiembre a Nueva York y Washington constituye un hecho de excepcional gravedad, tanto por los blancos afectados y la metodología empleada como por ser éste el primer acto de guerra ejercido contra los Estados Unidos dentro de su territorio continental. Las consecuencias de estos actos han afectado el panorama de seguridad interno y externo de la superpotencia. Como es evidente, ello ha afectado el ambiente global de seguridad.

En el ámbito interno norteamericano, ello se expresa en una constatable pérdida de confianza, virtud que es propia de una sociedad abierta. Este fenómeno se ha expresado, de manera inercial, en la afectación de minorías ciudadanas provenientes de países vinculados al origen geográfico de los agresores, así como en políticas de protección del Estado reflejadas en el fortalecimiento de los organismos de seguridad e inteligencia internos, al punto

que hoy se debate si esas políticas mantienen un equilibrio entre el derecho del Estado a defenderse y las libertades ciudadanas propias del modo de vida norteamericano.

El primer impacto de esta nueva situación se refleja en el régimen migratorio, cuyo nuevo carácter restrictivo afecta a países que, en la percepción norteamericana, pueden ser originarios de flujos poco fiables. Entre esos países se encuentran Perú, Bolivia y, quizás en menor grado, Chile. Las consecuencias de estos hechos afectarán la orientación de las tendencias migratorias de estos países, ya sea inhibiéndolas, ya sea desviándolas hacia otros destinos. Dado que en la subregión peruano-boliviano-chilena el fenómeno migratorio está signado parcialmente por las denominadas "migraciones indeseadas", es posible esperar que este problema se agrave y que la predisposición a su regulación se incremente. Las condiciones de libre tránsito de personas en la subregión puede empeorar afectando las políticas de integración correspondientes si no se toman medidas apropiadas (es decir, más disciplinadas y menos discriminatorias) al respecto.

En el ámbito externo, el estado de beligerancia de la primera potencia se proyecta hacia el largo plazo. La política norteamericana en reacción al ataque sufrido no se limita a la captura del perpetrador sindicado –Bin Laden–, ni a la destrucción de su organización –Al Qaeda–, sino a la desarticulación del terrorismo de alcance global. Mientras los dos primeros objetivos incluyen el uso de la fuerza convencional y un considerable incremento de la inteligencia ad hoc, el último reclama la participación de todos los Estados, sean éstos promovedores o víctimas del terrorismo.

En el primer caso, el Departamento de Estado ha identificado 28 grupos que actúan en una mayor cantidad de países. Entre ellos se encuentra los tres grupos subversivos colombianos –la FARC, el ELN y las AUC–, dos de los cuales son interlocutores del gobierno colombiano en el vacilante proceso de paz que, con inmenso esfuerzo y apoyo inicial, emprendió ese gobierno³³. A pesar de que el gobierno norteamericano mantiene en apariencia su apoyo al

33 Con la quiebra del proceso de paz colombiano el nivel de riesgo de la subregión andina ha aumentado.

Plan Colombia y a la Iniciativa Andina, la inclusión de los subservivos en la "lista negra" enuncia una disposición inicial a cambiar las condiciones de apoyo a la posición negociadora a favor de posiciones eventualmente más confrontatorias. Con ello, el escenario colombiano ratifica la condición de ser el núcleo desestabilizador del conjunto de la subregión andina y del norte suramericano.

El efecto que ello tendrá en los Estados vecinos y las fuerzas directa o indirectamente ligadas a ese fenómeno impactará a la subregión peruano-boliviano-chilena. En primer lugar, porque; de un lado, la intensificación del conflicto colombiano desbordará, en alguna medida, las fronteras, comprometiendo al Perú y a sus fuerzas de seguridad. Ello podría influir al estado de alerta de las fuerzas armadas chilenas y bolivianas. Y del otro, porque siendo el narcotráfico una fuente alimentadora del terrorismo – vínculo que hoy no admite mayores discusiones, como lo prueba la concentración de buena parte del esfuerzo antiterrorista global en inhibir el lavado de dinero y secar los vínculos financieros del terrorismo–, las áreas de producción peruanas y bolivianas podrían estar sujetas a mayores presiones de erradicación sin que se cuente con los recursos suficientes, a pesar de la voluntad de nuestros gobiernos de proceder en consecuencia. Ello impactará también a Chile, en tanto este país es considerado un país tránsito que también emplea el sistema financiero para el lavado de dinero.

Sobre el particular, cabe recordar que la porosidad de la subregión peruano-boliviana-chilena que nos concierne es particularmente sensible a estos fenómenos.

En el cono sur, de otro lado, hay dos claros focos desestabilizadores. El primero –posterior a la presentación de este documento– es la preocupante situación que padece la Argentina. El proceso desvertebrador de esa potencia mayor suramericana se retroalimenta del hundimiento del mercado, de la excepcional pérdida de credibilidad del Estado y de la quiebra del eje del principal proceso de integración (el MERCOSUR). La situación social –calificada de "preanárquica" por el propio presidente Duhalde– no ha desaparecido a pesar de los esfuerzos estabilizadores. Y, aun

cuando éstos produzcan resultados, la exclusión –cuya dimensión económica se puede intuir a partir de la contracción del 8% del PIB– anuncia el mantenimiento de una situación de descontento que tiende a desbordar las fronteras (la estructura social se ha erosionado gravísimamente, estimulando intensamente la migración argentina, mientras la asistencia multilateral incrementa la condicionalidad tradicional retroalimentando la marginación de la inversión extranjera a la región).

Existe un segundo punto desestabilizador en el sur del continente, aunque de menor jerarquía que el colombiano y el argentino. El incremento de su visibilidad está directamente vinculado a la reacción norteamericana al ataque terrorista del 11 de septiembre. Activo en el área de la denominada zona de “las tres fronteras” (aunque aún como hipótesis de trabajo), el factor compromete al Paraguay, la Argentina y el Brasil como eventuales centros de albergue de grupos que coadyuvan al terrorismo global y al crimen organizado. Por lo demás, Paraguay es un destino conocido del contrabando de vehículos y hasta de tráfico de armas pequeñas entre otros bienes mal habidos en Perú y Bolivia, mientras que agentes y flujos que provienen de los territorios brasileño y argentino contribuyen a convertir al Paraguay en conspicuo centro de lavado de dinero facilitado por una gran proliferación de sucursales bancarias que no es concordante con la capacidad del sistema financiero de ese país.

El conjunto de estos hechos impactará, a pesar de su relativa lejanía, a la subregión peruano-boliviano-chilena, en tanto el occidente de Brasil y Argentina es considerado como zona de aprovisionamiento de la misma. Ello define a la zona “de las tres fronteras” como foco de inestabilidad próximo al polo trinacional de desarrollo que nos interesa.

Existe, además, un tercer factor potencialmente desestabilizador de la zona trinacional, visto a la luz del incremento de la beligerancia que enfrenta a Estados Unidos y a la comunidad internacional con el terrorismo global. Éste se deriva de una de las características del conflicto, definida por la fuerte influencia de los actores “étnicos” vinculados a los religiosos. Estas denominadas “minorías” o poblaciones locales son normalmente protegidas por

el derecho humanitario internacional y local. Pero también tienden a ser vistas como elementos anarquizantes en un contexto de gobiernos democráticos cuya tolerancia, a veces se confunde con debilidad en el ordenamiento de estos grupos. Especialmente éstos son fuertemente influidos por fuerzas criminales exógenas.

Como es evidente, el grupo étnico dominante en la zona trinacional es el aymara y, en menor proporción, el quechua. Su dimensión histórica ha sido tratada en otra ponencia. Una de las características de ese grupo es su gran capacidad de desplazamiento la que, a la vez de otorgar una identidad a la zona y de promover la interacción económica dentro de la misma, genera también inconvenientes provenientes de la infracción de las formalidades del tránsito fronterizo y de su activa participación en el intercambio de bienes entre el altiplano y el mar mediante la modalidad del contrabando. Este último fenómeno reporta tradicionalmente fuertes pérdidas fiscales a los gobiernos de los tres países y, en consecuencia, es, o intenta ser, combatido por los mismos.

Por lo demás, esta modalidad de delito adquiere otra dimensión cuando el grupo étnico reclama un rol político y, a la vez, alberga, en su organización formal, a sectores vinculados al cultivo de la coca. Estos sectores pueden tener intereses legítimos que defender. Esa predisposición es, sin embargo, empleada por grupos que no pertenecen al grupo étnico, como cobertura de actividades ilegales o como actividades vinculadas a éstas. De ellas, la más conocida es el narcotráfico.

A la luz de vinculaciones involuntarias con fuerzas subversivas, en el pasado derivadas de la capacidad de penetración de grupos como Sendero Luminoso y el MRTA, ese contacto puede ser susceptible de nueva explotación a la luz de la activación de las denominadas "nuevas amenazas" y del impacto de las nuevas políticas de seguridad norteamericanas en las fuerzas del orden locales. Dependiendo de cómo los gobiernos manejen esas tendencias, en la zona peruano-boliviano-chilena puede establecerse, alternativamente, un nuevo orden interno o nuevos conflictos sociales cuya etnicidad puede ser permeada por influencias criminales. El arraigo de estas alternativas estará fuertemente influenciadas por factores económicos como, por ejemplo, la

capacidad de los gobiernos de los tres países de salir de la recesión. Si este fenómeno no es controlado, puede derivar, bajo la influencia del actual entorno, en perniciosas consecuencias sociales. Éstas pueden confundirse con protestas sociales legítimas en la zona, debido al abandono de las mismas o a políticas ortodoxas que no son comprendidas ni acogidas en esa zona periférica.

Un cuarto factor desestabilizador incide, aunque lejanamente, sobre la zona que nos concierne. Éste está vinculado al resurgimiento de los conflictos regionales inducidos por actos de agresión considerados "globales" o "nuevas amenazas", como lo son el terrorismo y sus vinculaciones. Tales conflictos regionales no sólo están demostrando ser sensibles a los actos terroristas cuyo origen es imputado al origen de un Estado involucrado o a la protección (por acción u omisión) que ese Estado pueda prestar a esos grupos, sino dúctiles a su propagación o escalamiento internacional, en la medida en que exista un conflicto o divergencia "regional" (o bilateral) central pendiente. Este encadenamiento de hechos se puede ver con claridad en la vinculación que existe entre los conflictos del Asia Central y del Medio Oriente.

Al respecto, nuestros países deben estar muy atentos a que la nueva atmósfera beligerante que envuelve a parte del mundo no se traslade, por efecto reflejo o por vinculaciones condenables como las que facilita el crimen organizado, a nuestros territorios.

El conjunto de estos riesgos que afectan a la zona trinacional debiera ser, en tanto desafío común, objeto de una muy activa cooperación entre los gobiernos de cada país, entre las autoridades locales de la zona y la sociedad civil que la conforma. En esta perspectiva, la zona peruano-boliviano-chilena puede devenir en un polo con extraordinario grado de cohesión para hacer frente a esta problemática común.

Los factores integradores

Los factores integradores que forman parte del nuevo cuadro de tensión internacional son de carácter global, regional, temáticos y hasta pluri o bilaterales.

En el ámbito global, destaca el rol del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas que, antes y después del 11 de septiembre, fortaleció su predisposición a perfeccionar un régimen jurídico antiterrorista a través de las resoluciones 1333 y 1373. Éstas, siendo mandatorias para todos los miembros, obligan a los Estados a tomar medidas locales y de cooperación contra el albergue o la promoción del terrorismo y la inacción frente a ese fenómeno.

El sistema interamericano ha adoptado un temperamento similar. En ambos casos el lenguaje es duro, habiéndose llegado a inducir el término "erradicación" del terrorismo.

En todo caso, el consenso global antiterrorista –y contra fenómenos afines– se ha fortalecido intensamente. Ello brinda a Perú, Bolivia y Chile un gran objetivo común que, bien llevado, puede traducirse en intereses, estrategias y esfuerzos logísticos comunes o complementarios. La zona peruano-boliviano-chilena puede ser un escenario privilegiado para la puesta en vigor de ese consenso cooperativo.

De otro lado, en el ámbito estratégico, el nuevo escenario global ha contribuido a generar una extraordinaria aproximación entre potencias cuyas visiones del orden internacional no sólo no son comunes o complementarias sino que pueden ser antagónicas. Éste es el caso de la aproximación de Rusia a la Alianza Atlántica a pesar de que el núcleo de la ex URSS desarrolla una política exterior que tiene como fin expreso el establecimiento de la multipolaridad. Algo parecido puede decirse de China, aunque con bastante menos intensidad (su aproximación puede medirse por el no ejercicio del veto en el Consejo de Seguridad o por factores de mera coincidencia, como es su ingreso a la OMC).

Y en el ámbito hemisférico se ha producido un fenómeno relevante que no ha sido, sin embargo, muy destacado por los medios de expresión públicos: la aproximación inicial de los Estados Unidos con Cuba³⁴ a propósito de la facilitación del transporte aéreo y de la compra de alimentos y medicinas. Aunque el "embargo" no ha sido levantado, ésta es una novedad que puede con-

34 Esta aproximación se ha resquebrajado a partir de la última Conferencia de Financiamiento del Desarrollo celebrada en Monterrey, México.

siderarse de aproximación luego de cuarenta años de antagonismo radical entre las partes en la materia. (Con posterioridad a la preparación inicial de este documento se ha producido el viaje del presidente Carter a la isla –que tuvo inicial efecto distensivo– y la ratificación de la política de bloqueo por parte del presidente Bush –de efecto tensionante).

La superación de las divergencias derivadas de intereses tradicionales por nuevas realidades forjadoras de nuevos intereses complementarios también es parte del nuevo entorno internacional. Su expresión contrasta con los factores de conflicto antes mencionados, aunque establezca nuevas bases para la aparición de otras modalidades. Si aislamos este último efecto, la vigencia de la mencionada vertiente integradora es una realidad de la que los gobiernos de Perú, Bolivia y Chile deben tomar nota más allá de sus diferencias específicas. Nuevamente, la zona peruano-boliviano-chilena que nos ocupa puede ser un escenario privilegiado para adecuar a las partes a este grupo específico de tendencias internacionales.

En materia de negociaciones comerciales internacionales, dos hechos que, bajo circunstancias normales habrían generado posiciones nacionales más densamente sustentadas, han cobrado nueva significación a la luz del escenario surgido a partir del 11 de septiembre. El primero, la reunión de la OMC en Qatar –de la que se ocupan otros participantes– ha adquirido un componente de seguridad distintivo. En efecto, su relativo éxito en la promoción de una nueva ronda liberalizadora se debe, en alguna magnitud, a los temores de que un nuevo tipo de proteccionismo pudiera haber influido negativamente en un contexto en el que interaccionan los elementos de conflictividad y recesión generando condiciones que –aunque no son similares– recuerdan a las que definieron los años '30 del siglo XX.

El segundo hecho significativo, aunque en el ámbito hemisférico, tiene factores de influencia semejantes. Aquél –el trámite más expeditivo, aunque aún no concluido, de la delegación de autoridad negociadora comercial al Ejecutivo norteamericano o TPA, el antigua *fast track*–, si bien no tiene las características revolucionarias de generar un entorno como el que propició

la política del Buen Vecino, sí ha erosionado la resistencia de una oposición creciente en el Congreso norteamericano a negociar el ALCA.

Por lo demás, ese proceso hemisférico –que prevé la convergencia de mecanismos de integración subregionales existentes– ha tenido no escaso soporte en la determinación nominal de persistir en las negociaciones de perfeccionamiento del mercado común andino y de convergencia entre la Comunidad Andina y el MERCOSUR, a pesar de las inmensas dificultades económicas y políticas que padecen estos grupos de integración subregional cuya magnitud puede, efectivamente, truncar ese esfuerzo.

En ese marco, el escenario de integración local peruano-boliviano-chileno adquiere un nuevo estímulo cohesionador. Éste se ve fortalecido por el compromiso peruano-boliviano de consolidar mecanismos de integración fronteriza a los que pueda concurrir también un tercer país –que podría ser el Brasil– según lo acordado entre los cancilleres de Perú y Bolivia recientemente. De esta manera, una zona de aprovisionamiento considerada vital para la viabilidad económica de la zona peruano-boliviano-chilena en cuestión va adquiriendo legitimidad oficial.

Por lo demás, un nuevo factor económico ha surgido en el área trinacional que nos ocupa. El enorme potencial gasífero boliviano ha abierto posibilidades de vinculación adicional de ese país con el sur del Perú y el norte de Chile. Si bien es cierto que ambos países desean que las exportaciones bolivianas hacia la América del Norte se canalicen por puertos de una u otra parte, también es cierto que mecanismos de cooperación interportuaria –algunos de los cuales deberían estar en proceso de diseño– pueden considerar una alternativa a la competencia energética convirtiendo a la oferta exportable boliviana en su gran dinamizador. Si esta remota posibilidad pudiera considerarse, la cohesión de la zona peruano-boliviano-chilena recibiría un extraordinario aporte infraestructural. Y aunque el gas boliviano deba salir sólo por un puerto chileno o peruano, el efecto económico que producirá en las áreas vecinas de los tres países será intenso y, por tanto, deberá ser necesariamente atendido por ellas. Este punto es también tratado en otra ponencia.