

---

# Percepciones sobre los nuevos temas de la agenda argentino-chilena<sup>i</sup>

Claudio Fuentes y Carlos Martín<sup>ii</sup>

Los rápidos cambios experimentados en el sistema internacional, con las especificidades de nuestra región, han tenido un impacto considerable en las relaciones bilaterales entre Argentina y Chile. Las relaciones entre ambos países han experimentado un salto cualitativo y cuantitativo en la década de los '90<sup>iii</sup>. El proceso de democratización, la liberalización comercial y financiera, así como la profundización del MERCOSUR, son factores que han actuado simultáneamente en la relación de Argentina y Chile.

Siguiendo muchas de las tendencias mundiales, la actual coyuntura de las relaciones argentino-chilenas muestran un gran dinamismo, con un énfasis en aspectos económico/comerciales, un creciente número de actores que participan en ellas y el surgimiento de nuevos temas en la agenda bilateral.

El presente trabajo sintetiza tres de los nuevos temas que están surgiendo en la presente agenda argentino-chilena. Estos son la integración física, las inversiones chilenas en Argentina y la interconexión energética. Los tres temas tienen importantes connotaciones estratégico-militares. Al mismo tiempo, se constata que en estos casos existe una dinámica presencia del sector privado. También es posible observar transformaciones en las percepciones de amenaza y algunas características de la forma en que se diseña la política de Estado en torno a estas materias.

Nuestra investigación considera estos temas nuevos porque en ellos podemos advertir tres

cuestiones centrales: la forma en que se estructura la política de Estado, la intervención dinámica del sector privado y el efecto en la transformación de percepciones de amenaza.

Para la investigación de este trabajo, primero, se hizo un seguimiento sistemático de los tres nuevos temas de la agenda bilateral escogidos, la cual incluyó material bibliográfico y fuentes primarias. Luego, se realizaron entrevistas a actores claves que participan en el proceso de toma de decisiones en las relaciones bilaterales de ambos países. El propósito de este enfoque fue fundamentalmente el poder presentar los "nudos" en las relaciones bilaterales. Estos se centran en tres áreas: la herencia de desconfianzas; la percepción de estar en un presente de transición; y finalmente, la necesidad de avanzar en la consolidación de la relación.

Durante la década de los '90, los temas económicos han adquirido mayor gravitación que los de seguridad, hecho que es particularmente cierto en el ámbito de América Latina. Sin embargo, también se constata en esta región que las percepciones de amenaza frente a temas tradicionales no han sido completamente superadas. En este contexto, los países de la región han buscado avanzar en los procesos de integración bilateral y regional respaldándose en medidas políticas y económicas ampliamente aceptadas como fundamentos esenciales para el buen funcionamiento de las relaciones interestatales. Como contrapeso de estos desarrollos también existen aspectos que dificultan el acercamiento entre los

países de la región, los cuales se fundamentan en una larga tradición de desconfianzas entre algunos países y los diversos condicionantes internos de cada país. También se debe incluir que los actores involucrados en la toma de decisiones en torno a la política internacional de cada país podrían tener visiones diferentes respecto a los cambios en las relaciones entre países y frente al contexto regional.

En la presente década el intercambio global entre Argentina y Chile ha crecido progresivamente cada año, pasando de alrededor de US\$ 500 millones de dólares en 1990 a más de US\$ 2.000 millones en 1997. De este intercambio, la balanza comercial ha sido favorable a Argentina, con la salvedad de 1993 cuando se alcanzó la igualdad entre las importaciones y exportaciones chilenas hacia y desde Argentina. Cabe destacar, también que los productos manufacturados representan la principal categoría del flujo comercial entre ambas naciones.

Este proceso de incremento del intercambio comercial ha sido acompañado por una política de "Cumbres Presidenciales". En este marco cada año ambos países han ido ratificando el estado y avance de las relaciones bilaterales. Las comisiones bilaterales y las cumbres presidenciales han otorgado a las relaciones bilaterales una mayor regularidad y un mejor conocimiento mutuo. En este sentido se pueden destacar los compromisos limítrofes del 29 de agosto de 1990. Sin embargo, al mismo tiempo, se requiere enfatizar que la agenda se ha ido ampliando y complejizando progresivamente. Este hecho facilita que los tiempos internos de cada país influyan en las relaciones bilaterales con mayor facilidad. Además, de la ampliación de la agenda bilateral a partir de 1991, cabe mencionar el mayor número de actores tanto gubernamentales como no gubernamentales involucrados en ambos países así como el creciente protagonismo de las regiones fronterizas y sus propios intereses en las relaciones bilaterales.

Las relaciones de defensa y seguridad no han estado ajenas al progreso de los vínculos entre ambos países. En el contexto de la mayor

interdependencia que se ha desarrollado en estos últimos años entre Argentina y Chile, se destaca el incremento en los grados de coordinación entre ambos países, en lo que podría denominarse un nivel de segunda generación y medidas de confianza mutua. Por último, se debe constatar la evidencia de ritmos diferenciados de evolución entre los niveles económico/político y de seguridad. Mientras se evidencian fuertes estímulos en el área de la integración económica, en el ámbito de la seguridad se avanza con mayor cautela. La resolución del tema limítrofe, al depender de los factores políticos internos de cada país, parece avanzar a un ritmo más lento todavía.

Lo interesante de este proceso es que las nuevas circunstancias bilaterales han generado la necesidad de articular políticas. Asimismo, el tema de la seguridad ha sido asumido por los respectivos gobiernos y no se ha dejado como un tema de exclusiva responsabilidad militar, lo que ciertamente es un hecho positivo ya que refuerza el tópico de la seguridad como un asunto estatal.

## Tres áreas de la interdependencia

Existen al menos tres temas centrales que inciden en los cambios de la relación bilateral entre ambos países durante la presente década. El primero se refiere a la integración física, presentado en este trabajo con un énfasis en los corredores bioceánicos o corredores comerciales del Cono Sur. El segundo, se centra en las inversiones chilenas en Argentina. El tercero es el proceso de integración energética chileno-argentina. A continuación describimos brevemente estos tres casos, los cuales fueron escogidos debido a su envergadura y sus connotaciones estratégicas.

### Integración física

El gobierno chileno ha manifestado su voluntad política de avanzar en la integración física a través de los Acuerdos de Paz y Amistad chileno-argentinos de 1984; las reuniones interministeriales de ministros de obras públicas de Bolivia, Brasil, Chile, Paraguay, Perú y Uruguay; y tam-

bién en el contexto de las negociaciones para la asociación de Chile al MERCOSUR.

Se entiende por corredores bioceánicos o corredores comerciales, aquellas vías de transporte o conexiones físicas por distintas vías, carreteras, ferrocarriles y la hidrovía del Paraná, que se complementan con una adecuada definición institucional y administrativa para una operación expedita en los trazados diseñados.<sup>iv</sup> Desde la perspectiva chilena, el impulso entregado al diseño de los corredores bioceánicos, se combina con el proyecto de País-Puerto, el cual busca posicionar a Chile como puerto pivote, con el fin de disminuir los costos y las distancias que demandan las actuales alternativas de transporte marítimo por el Canal de Panamá y el Cabo de Hornos. El término País-Puerto ha sido establecido por el Centro de Estudios Estratégicos de la Armada y el Ministerio de Planificación Nacional para designar el sistema que integran cada una y todas las organizaciones y procesos que se incorporan al flujo de mercaderías a través de nuestro territorio tanto interior como marítimo, con destino allende los Andes y el Pacífico.<sup>v</sup>

Cabe mencionar brevemente las tres instancias a través de las cuales los gobiernos de la región han estado diseñando corredores bioceánicos potenciales para el área.<sup>vi</sup> La primera de éstas fue el estudio de la ALADI en 1992, encomendado a la institución en la XVII Reunión de Ministros de Obras Públicas y Transporte del Cono Sur. En relación a Chile se identificaron los siguientes corredores: Arica-La Paz; Arica-Lima; Antofagasta-Salta y Valparaíso-Buenos Aires. La segunda instancia es la Comisión Binacional Chileno-Argentino, creada a partir del Tratado de Paz y Amistad entre ambas naciones en 1984. Esta estableció un plan maestro de pasos fronterizos.

Para el cumplimiento de los objetivos de infraestructura de integración, el gobierno chileno se ha comprometido a invertir en los próximos años US\$ 606 millones de dólares. Esta inversión considera la creación de nuevas rutas, el mejoramiento de puertos, aeropuertos y actuales pasos fronterizos.<sup>viii</sup>

El cual identificó 12 pasos que serían privilegiados por los gobiernos. Las autoridades de ambos países están concertando esfuerzos para que a fin de siglo la mitad de estos pasos estén pavimentados. El tercer nivel se refiere a la Comisión Binacional Chileno-Brasileña de carácter técnico, creada en marzo de 1993. Esta realizó un estudio general de la red física, aspectos legales y administrativos con los cuales se definieron tres vías: Arica-Santos; Antofagasta-Santos y Valparaíso-Santos. Posteriormente, esta iniciativa se amplió a una Comisión Multilateral que incluyó a Bolivia, Paraguay, Perú y Uruguay, la cual, entre otras medidas, estableció los siguientes corredores: 1) Santos-Cáceres-Santa Cruz-La Paz-Arica y 2) Santos-Asunción-Antofagasta. Finalmente, es necesario destacar que en el contexto de asociación de Chile al MERCOSUR, se creó la Comisión de Integración Física, Transporte y Servicios Conexos, a través de la cual se discuten las inversiones necesarias y servicios referidos a transporte en la región.

De este modo, los tres principales corredores determinados son: i. Corredor Norte: Arica/Iquique-Ilo-Tambo Quemado-La Paz--Santa Cruz de la Sierra-Corumbá o San Martín-Santos; ii. Corredor Capricornio: Antofagasta/Iquique-Sico o Jama-Salta-Jujuy-Resistencia-Santos; y el Corredor Central: Valparaíso/Santiago-Santa Fe-Santos/Sao Pablo.

Además de las carreteras, el concepto de corredores comprende la utilización de vías ferroviarias y el adecuamiento de los puertos nacionales. En las reuniones interministeriales se ha considerado la posibilidad de desarrollar los corredores Arica-Santos, a través de Bolivia con una extensión de 3.753 Km.<sup>vii</sup>

El diseño de políticas de infraestructura de integración conjunta entre Argentina y Chile se ha desarrollado considerablemente en la presente década. A nivel bilateral, por ejemplo, se determinó el plan de pasos fronterizos y se comprometieron los recursos para alcanzar las metas diseñadas. El impulso regional a los corredores se fundamenta en el crecimiento del intercambio comercial y turístico tanto dentro de la región

como de ésta con otras áreas geográficas. El MERCOSUR implicó una mayor profundización en el comercio intraregional, incluyendo el de Argentina con Chile, lo que incentivó la planificación conjunta para los corredores de la zona.

La postura chilena frente a la infraestructura de integración tiene como objetivo principal el aprovechamiento de su ubicación para transformarse en un centro de conexión y servicios entre la región y el Asia-Pacífico. Argentina ha privilegiado la discusión de los corredores dentro de los marcos multilaterales, MERCOSUR en particular. En este marco, la coordinación de políticas y la concurrencia de recursos bilaterales se hacen indispensables. La principal muestra de esto es la determinación del plan de pasos fronterizos. Las presentes exigencias de competitividad del comercio internacional, implican crecientes presiones para mejores rutas de acceso a los mercados internacionales. Esto se alcanza con mejores caminos, puertos y pasos fronterizos más eficientes.

### Proceso de inversiones chilenas en Argentina

Durante la década de los '90, la Inversión Extranjera Directa aumentó en el contexto intraregional.<sup>ix</sup> El origen de esta inversión intraregional se vincula con las posibilidades de expansión de las empresas locales y con la recuperación de las economías en la región. En casi todos los países de la región las inversiones corresponden a "decisiones empresariales aisladas que apuntan a la obtención de economías de escala". "Las inversiones chilenas en el exterior no sólo obedecen a una política de empresa, sino al propio dinamismo de la economía nacional".<sup>x</sup>

La internacionalización de empresas chilenas se explica en parte por la gradual sustitución del empresariado tradicional por un tipo de empresario con mayor formación económica y agresividad en la forma de realizar los negocios. Ellos buscaron la oportunidad de obtener economías de escala en mercados más amplios y, en muchos casos, menos maduros. Es por estas razones que la inversión chilena en países vecinos se fue focalizando en los sectores donde las empresas

son más competitivas a nivel local. De esta forma, "la asimetría en el flujo de inversiones entre Chile y los países vecinos tiene relación con el desfase de la aplicación de reformas estructurales, la recomposición del sector empresarial (que dio lugar a una administración más profesionalizada) y el fortalecimiento de los grupos económicos complementados con la diversificación de sus inversiones. En un contexto más amplio, la internacionalización de empresas chilenas fue favorecida por la creciente globalización económica, ya que en este escenario internacional adquirió un mayor impulso la apertura subregional".<sup>xi</sup>

En el caso específico de Argentina, el proceso privatizador de este país motivó una considerable llegada de capitales externos durante la primera mitad de los '90. Inicialmente, la venta de activos estatales generó importantes ganancias mediante reestructuraciones, nuevos fondos y manejo. En los últimos años, las industrias de exportaciones y de bienes de consumo masivo para el mercado interno han concentrado el interés de los inversionistas. También se incluyen los supermercados, la minería, los bancos y las empresas de salud.<sup>xii</sup> Debido a la temprana aplicación del proceso privatizador en Chile y a los cambios descritos anteriormente, los inversionistas chilenos estuvieron en condiciones de adquirir importantes compañías en Argentina.

En términos generales, las inversiones chilenas en el exterior han crecido constantemente en la presente década. De hecho, las informaciones de la Cámara de Comercio de Chile muestran que las empresas chilenas fueron las principales compradoras en los procesos de privatización en América Latina de 1996. El monto total de las compras fue de US\$ 2.344 millones o el 16 por ciento de las ventas totales.<sup>xiii</sup> En el caso particular de Argentina, se puede mencionar que las inversiones chilenas en ese país son el principal destino de las inversiones nacionales, superando el 50 por ciento de las inversiones totales del país. Asimismo, se debe resaltar que tras un breve período inicial en que los inversionistas chilenos prefirieron observar el proceso argentino, éstos comenzaron a invertir fuertemente en empresas energéticas, las cuales requerían importantes

reestructuraciones y nuevos fondos para ser altamente rentables.

En la primera mitad de los '90, las inversiones chilenas acumuladas en Argentina alcanzaron la cifra de US\$ 5.550 millones de dólares. De este monto, solamente en 1995 ingresaron aproximadamente US\$ 2.600 millones de dólares, destinados principalmente a ampliaciones de las empresas adquiridas previamente.<sup>xiv</sup>

Un mayor desglose de las inversiones chilenas en Argentina muestra que los tres principales sectores de concentración de éstas son los siguientes. Primero, el sector energía, con el 55 por ciento del monto total (US\$ 3.054 millones de dólares). Aquí uno de los ejemplos más destacables es el de las empresas chilenas Distrilec Inversora y Enersis que integraron un consorcio con la Compañía Naviera Pérez Companc, Chiletra Metropolitana S.A., Enersis S.A., ENDESA y PSI Energy de Argentina Corporation, para formar la empresa EDESUR, la cual distribuye la electricidad en Buenos Aires.<sup>xv</sup>

El segundo sector en importancia es el industrial con US\$ 1.591 millones de dólares (28,7 por ciento). En este sector se pueden resaltar las inversiones de la empresa Luchetti, las cuales superan los US\$ 25 millones de dólares para la construcción de la nueva planta en Argentina. Otro ejemplo es la compañía maderera MASISA, la cual invirtió aproximadamente US\$ 150 millones de dólares en ese país. También se destacan la embotelladora Andina, la Papelera Arauco, Mado, Cemento Polpaico, Inesa y CMPC.

En tercer lugar se encuentra el sector comercio, con US\$ 403 millones de dólares (7,3 por ciento). En este último caso se pueden destacar las inversiones en los Hipermercados Jumbo. Además, se encuentran presentes en Argentina las cadenas de Falabella, Ekono y Unimarc.<sup>xvi</sup>

### **Interconexión energética**

La interconexión energética entre Argentina y Chile se puede dividir en tres ámbitos. La primera corresponde al oleoducto trazado entre las

ciudades de Puerto Hernández (Neuquén) y el Puerto San Vicente (Concepción), el cual entró en operaciones en mayo de 1984. Este tiene una capacidad para transportar 600 mil metros cúbicos diarios y significó una inversión de 215 millones de dólares. La segunda comprende la utilización de gas natural argentino en Chile. Esta iniciativa se contempló en el acuerdo de complementación económica suscrito en 1991 entre ambos países, el cual contiene un protocolo de integración gasífera para estos propósitos. Un tercer ámbito es la interconexión eléctrica, la cual entre otras razones se fundamenta en la existencia de diversas cuencas de gas natural y plantas nucleares subutilizadas en Argentina.

Como política concreta entre ambas naciones, la integración energética comenzó a gestarse en 1990, durante el primer gobierno de la Concertación. Como parte de la implementación de los diversos acuerdos del Tratado de Paz y Amistad de 1984 entre Argentina y Chile, ambos países firmaron en 1991 el Acuerdo de Complementación Económica que incluyó un Protocolo de Integración Gasífera (Protocolo II) para facilitar el suministro de gas natural desde Argentina a Chile. Posteriormente, en junio de 1995, ambos gobiernos oficializaron las enmiendas al Protocolo II, las cuales comprendieron el aumento del cupo de gas, la ampliación de las cuencas de aprovisionamiento, el tratamiento nacional a los consumidores chilenos y el compromiso de que ambos países asumirían en la misma proporción posibles disminuciones de suministro.<sup>xvii</sup>

En términos de política energética, ambas naciones buscan aprovechar el diálogo bilateral de la presente década para optimizar la utilización de los recursos energéticos y así obtener una mejor rentabilidad. En este sentido, los gobiernos no solamente han avanzado en la integración de redes de servicio -ya sea de petróleo, gas natural o electricidad- sino que también se ha incluido un conjunto de medidas adoptadas por ambos gobiernos referidas a la liberalización de sus respectivos sectores energéticos.

El plan de ajuste implementado en Argentina ha incluido una política energética orientada a

abrir y privatizar la oferta de gas natural, petróleo y electricidad. Estas directrices han facilitado la participación de capitales chilenos en Argentina en este proceso así como planes más profundos de integración energética entre ambas naciones. A su vez, la política seguida por Chile, a través de su Comisión Nacional de Energía, se basa en el principio de cautelar que el país disponga de una oferta energética que responda a las necesidades de su crecimiento económico. La Comisión Nacional de Energía de Chile mantiene una política complementaria a la empleada por las autoridades argentinas. El objetivo del gobierno chileno es alcanzar altos niveles de competitividad en el sector eléctrico y ampliar la disponibilidad de combustibles en el país.

El segundo semestre de 1997 se caracterizó por el significativo avance en la interconexión energética entre ambos países. En agosto se inauguró el gaseoducto de la zona central. La competencia para abastecer de gas natural la zona sur del país se postergó hasta 1998. Tam-

La inauguración en agosto de 1997 del gaseoducto de GasAndes representa un hito en el proceso de integración bilateral entre Argentina y Chile. Debido a la importancia de esta obra, los Presidentes de ambos países le atribuyeron una especial importancia a la ceremonia de inauguración. En la ocasión el presidente Frei recalcó que ambos gobiernos demostraron su voluntad de integración al modificar el Protocolo de Integración Gasífera en 1995 y que ahora ambos países "son socios en un proyecto común de desarrollo y beneficio mutuo". En tanto, el presidente Menem destacó que el gaseoducto ratificaba la hermandad entre ambos pueblos y la filosofía que sustentaban los dos gobiernos, pues hace años la hipótesis de conflictos produjo desconfianza y hoy ella ha sido desplazada por la integración. Al concluir la ceremonia, en San Bernardo, Frei resaltó que para evitar obstáculos en el desarrollo se deben perseguir cuatro objetivos en la política energética: "promover la inversión, en especial la privada; promover la competencia en los mercados; cuidar el medio ambiente; y colaborar en la equidad social".<sup>xviii</sup>

bién se avanzó significativamente en un proceso para abastecer la zona norte del país, no solamente de gas natural sino también de electricidad proveniente de Argentina.

A pesar de algunas objeciones de la ciudadanía basadas en consideraciones medio ambientales, en agosto de 1997 se inauguró oficialmente el gaseoducto de GasAndes. Con una extensión de 463, éste se extiende desde la zona de La Mora hasta el City Gate de San Bernardo en Santiago y transportará 1,7 millones de metros cúbicos diarios. La obra fue construida por el consorcio trinacional integrado por Nova Corporation de Canadá, Chilgener y Metrogas de Chile y la Compañía General de Combustibles de Argentina, con un valor total de \$325 millones de dólares. Al momento de la inauguración existían contratos de abastecimiento comprometidos con 180 empresas nacionales, lo que en el mediano plazo les significará una reducción de un 15% en sus costos energéticos.

A fines de 1997, el ministro Alejandro Jadresic realizó un balance positivo de su gestión en el ministerio de Energía, basado en la reducción del 40 por ciento en el costo de la generación eléctrica en el Sistema Interconectado del Norte Grande y un 32 por ciento en el Central debido a la mayor disponibilidad de fuentes energéticas como el gas natural argentino.<sup>xix</sup> Por otro lado, la magnitud de las reservas de combustibles y el sobredimensionado parque eléctrico de Argentina hacen de Chile un mercado natural. A raíz de ello, el gobierno chileno ha tenido la opción de avanzar en acuerdos sobre suministro de recursos energéticos o en la creación de redes eléctricas transnacionales. En este sentido, las autoridades nacionales priorizaron el acceso al gas natural porque esta opción no excluiría una posterior interconexión eléctrica. De hecho, junto al Tratado de Cooperación e Integración Minera firmado a fines de 1997 entre ambos países, se suscribió un Protocolo de Interconexión Eléctrica entre Chile y Argentina. Este representa un paso significativo ya que permite la realización de estudios y confección de los reglamentos que definan las normas técnicas tal como se hizo previamente para el oleoducto y el gaseoducto.<sup>xx</sup>

A partir de lo anterior se puede afirmar que el consumo chileno de energía argentina aumentó en relación a las estimaciones iniciales realizadas por las autoridades gubernamentales en 1995/1996 con la llegada de gas natural a la zona central. También se evidenció crecientemente, que la integración energética se enmarca en el proceso más amplio de la interdependencia entre ambos países y que encuentra su motor en las estimaciones económicas de los agentes involucrados en la generación y construcción de los proyectos.

Tradicionalmente, la política nacional en torno a la energía se ha orientado hacia la búsqueda de la diversificación. A raíz de esto, actualmente, el 55% de la oferta (3.061 Megawatts, MW) corresponde a la modalidad hidroeléctrica, en tanto, el otro 45% (2.465 MW) es de procedencia termoelectrica. El diseño estratégico en términos energéticos del país contempla la incorporación de unos 2.000 MW al sistema interconectado nacional en los próximos 6 años. De estos 750 MW serán generados hidráulicamente y el resto a través de el proceso ciclo combinado con gas natural.<sup>xxi</sup> Es importante destacar que el 60% de los insumos energéticos utilizados en Chile provienen de fuentes nacionales. Para el otro 40% el producto de mayor relevancia es el petróleo y el segundo lugar el carbón. El origen del petróleo es muy diversificado, incluyendo el Golfo Pérsico, África así como Ecuador y Venezuela, instancias en las cuales se utiliza la vía marítima. También, se importa petróleo desde Argentina, principalmente a través del oleoducto en el sur del país.

De acuerdo a las primeras estimaciones de la Comisión Nacional de Energía, en el 2001 la energía eléctrica generada por gas natural representaría el 10% de la producción nacional. Posteriormente, con la discusión sobre los gaseoductos en el Norte, el ministro de Energía, Alejandro Jadresic manifestó que según el último plan de obras de la Comisión de Energía, se estima que en el transcurso de la próxima década 30% de la generación eléctrica del país, en el sistema interconectado, se basará en gas natural argentino.

## Percepciones de los actores<sup>xxii</sup>

Un aspecto importante de la definición de políticas de Estado dice relación con la forma en que los actores visualizan a los sujetos de interacción. En este sentido, las "percepciones" de los actores son una variable interviniente -aunque no definitoria- en el proceso de interacción. Las percepciones están condicionadas por factores estructurales tales como historia, determinaciones políticas, estructuras económicas o factores sociales. De esta forma, conocer las percepciones de los actores permite interiorizarnos con una parte del proceso decisorio de cada país, de ahí la utilidad que tiene este diagnóstico.

Al hablar de percepciones, estamos hablando de actores, de sujetos reales que tienen distintas experiencias y que por lo tanto sustentan distintas percepciones. De ahí que la principal debilidad de este enfoque es la imposibilidad de establecer una visión "objetiva" de los actores "chilenos" y "argentinos" sobre el proceso de integración. No obstante, lo que interesa aquí más que conocer a cabalidad las percepciones de los actores, es indagar sobre los temas centrales que preocupan a estos actores, conocer los nudos problemáticos de la relación, esbozar a partir de allí interpretaciones sobre los factores que estarían influyendo en esta configuración de percepciones.

Adicionalmente, en este trabajo entendemos por "actores" aquellos que forman parte de una "élite" estatal y del sector privado en ambos países y que tienen de una forma u otra un tipo de relación con el país vecino ya sea a través del cargo que sustentan o del negocio que están realizando.

¿Cuáles son estos nudos centrales que orientan los discursos de los actores? Definiremos tres aspectos, la herencia de desconfianzas, el presente de transición y el futuro de consolidación, los cuales aparecen en el discurso de los actores y que permean o se hacen presentes en los nuevos temas que son objeto de este estudio. Asimismo, es importante destacar

que en algunas ocasiones estas ideas también surgen simultáneamente en algunos actores, es decir, que éstas no son mutuamente excluyentes.

### La herencia de desconfianzas

La primera idea dice relación con el pasado, con la herencia de desconfianzas entre un país y otro, y que se deja traslucir entre los actores de alguna forma u otra. Las desconfianzas están estrechamente relacionadas con conflictos limítrofes pendientes del pasado y que no han logrado resolverse, pero también con una percepción de actitudes o comportamientos distintos en cada país. Por ejemplo, en el caso particular de las relaciones bilaterales con Argentina, algunos actores chilenos aún destacan el hecho que Argentina declarase nulo el fallo arbitral británico y en una primera instancia postergara la firma del laudo papal por el diferendo del Beagle. Ambas manifestaciones son consideradas parte de un estilo de enfrentar la relación bilateral, por lo que el acercamiento con el país transandino sólo postergaría eventuales presiones de fuerza.

Se reconoce por ejemplo que tanto en Chile como en Argentina, existe la percepción en materia limítrofe que a través del tiempo el otro país adoptó iniciativas expansionistas, lo que generó cambios en la frontera común. Aquí radica la importancia del proceso de conocimiento mutuo y fomento de la confianza mutua que se ha desarrollado entre ambos países en la última década y aunque se reconocen los importantes avances, también se establece en ambos países que aún existen temas pendientes en las relaciones bilaterales y que provocan desconfianza<sup>xxiii</sup>.

Aquella herencia pasada afecta directamente el presente, como lo destacan algunos académicos con el hecho que los gobiernos de Argentina no logran dar una imagen de convergencia interna, las contradicciones entre partidos y al interior del partido gobernante, que esencialmente no son demasiado opuestas se presentan en los medios de prensa como disputas irreconciliables. No se dan garantías de continuidad. Asimismo, las fallas

institucionales generan también percepciones confusas. La estructura jurídico-institucional no parece confiable. La estabilidad y continuidad de largo plazo se intuye más que se evidencia. Desde el punto de vista argentino, también se observa con cierta desconfianza el legado político dejado por las fuerzas armadas a la nueva democracia chilena, el decir de ellos es que, en Chile también se dan percepciones confusas. La borrosidad con la que se percibe la confluencia entre gobierno y fuerzas armadas y la sospecha de que estas últimas tienen aún un poder de veto sobre las decisiones políticas del gobierno, enturbia la confianza en los procesos conjuntos (y la prensa también da cuenta de ello aumentado la vigencia de diferencias preocupantes). Las diferentes percepciones se sustentan centralmente en la falta de desarrollo institucional<sup>xxiv</sup>.

### El presente de transición

La existencia de ese pasado, convierte al presente en un tiempo de transición, en el que por una parte existe un amplio consenso en que la integración es un factor positivo para el desarrollo nacional de cada país, por lo que no hay un cuestionamiento sobre su conveniencia. Pero al mismo tiempo existiría la necesidad de tener una participación más activa que facilite la implementación de medidas preventivas para evitar el resurgimiento de desconfianzas<sup>xxv</sup>.

Acá entran en juego directamente la combinación de dos elementos centrales que orientan el debate: el incremento de interdependencia versus las percepciones de amenaza. En Chile por ejemplo, algunos actores privilegian más la idea de desvincular la integración y las hipótesis de conflicto. Los dos términos de la ecuación, integración-amenaza, no tendrían una relación de suma cero en la que el avance de los contactos reduciría los potenciales conflictos. Estos ámbitos se articularían con un alto grado de independencia y su separación estaría fundamentada en la recurrencia de ciclos históricos de tensión vecinal y objetivos nacionales contrapuestos y permanentes. A partir de este punto de vista se puede sostener que las relaciones vecinales no estarían exentas del

surgimiento de nuevas crisis y, en consecuencia, antes de pensar en re-evaluar la política de defensa del país el actual acercamiento bilateral debe demostrar su estabilidad. Desde otra perspectiva, hay sectores que consideran que ha existido un cambio real en la política exterior de Argentina. La acción de este país como miembro de MERCOSUR y la ausencia de presiones militares hacia Chile los últimos años permitirían considerarlo como un socio más confiable.

En los actores argentinos en tanto, existe una fuerte tendencia a considerar los cambios del sistema internacional y regional como una fuente importante de estabilidad. De hecho, se destaca frecuentemente el estado de las relaciones argentino-brasileñas y la evolución de MERCOSUR en general como un indicador del camino que las relaciones entre Argentina y Chile podrían seguir. Desde la perspectiva general, en Argentina se sostiene con gran frecuencia que la integración ofrece mayores oportunidades que riesgos y que la experiencia del MERCOSUR entre 1991 y 1997 es una evidencia al respecto.

En Chile y Argentina existen ritmos diferenciados entre los procesos de integración económico, político y el de la seguridad, este último tiende a manifestar un ritmo de desarrollo más lento en relación a los otros. Ello implica que existan diferencias en las percepciones entre los actores de cada país, las cuales se manifiestan en distinciones al abordar los temas de integración física, inversiones chilenas en Argentina e interconexión energética. En los formuladores de políticas de defensa de ambos países existe la visión que los temas de defensa han avanzado a un ritmo menor frente a las dinámicas relaciones económicas entre ambos países. En el caso argentino, se percibe que una de las primeras demostraciones de este desfase fueron las fuertes inversiones chilenas hechas en ese país, que incluyeron sectores sensibles como el energético y para las cuales no hubo trabas. El respeto que existía hacia Chile como país y modelo económico y empresarial hizo que no se planteara la necesidad de resolver los problemas pendientes con Chile antes de permitir las inversiones. De esta manera, afirman algunos, que se comenzó una

integración económica de hecho y la defensa se encontró con que había una nueva realidad frente a la cual había que actuar.<sup>xxvi</sup>

Al existir esta visualización cauta sobre un presente de transformación, pero de permanencia de ciertos "temas claves", la institucionalización de la relación aparece como una respuesta positiva entre los actores. En la medida en que se generen canales apropiados, regulares, expeditos y eficientes, se reducirán las falsas percepciones que podrían generarse en algún país producto de la acción del otro.

### **El futuro de consolidación**

El tercer elemento que algunos actores destacan es el futuro promisorio de la relación bilateral. La integración es vista para algunos como un hecho positivo, delineándose así una postura que ve en la integración un mecanismo efectivo de reducción de percepciones de amenaza. Por ejemplo, en los sectores empresariales de ambos países existe una percepción generalizada de que la creciente interdependencia y globalización de sociedades contemporáneas han producido un importante cambio en la fisonomía y propósitos de las relaciones entre los Estados, que han afectado al continente americano y particularmente las relaciones bilaterales de Chile y Argentina. En las relaciones bilaterales las múltiples áreas de encuentro y diálogo naturalmente incrementan las posibilidades de roces y discrepancias respecto a temas específicos y puntuales, pero al existir un mayor entendimiento y cooperación los posibles conflictos aunque pueden aumentar en cantidad disminuyen en magnitud e importancia. Desde la visión argentina, también se refuerza la idea que la mayor interdependencia económica y otros factores propios de la globalización, siendo MERCOSUR un claro ejemplo de ello, son elementos pacificadores y desalentadores de conflictos y que cada vez es más lo que se perdería en un eventual enfrentamiento armado y cada vez son mayores los intereses anti-conflicto que han sido creados.

Desde otro punto de vista, se señala que las experiencias particulares, tanto formales como

informales, de integración que se han desarrollado a nivel global demuestran que una creciente interdependencia económica y comunicación física entre países puede facilitar la resolución de contiendas históricas, en la medida que esta interdependencia se profundiza y comienza a demostrar beneficios relativamente simétricos para los actores que participan en los procesos de integración. Los efectos de la interdependencia se harán sentir de manera gradual, dependiendo de factores históricos y culturales y de las condiciones de estabilidad y permanencia que se observen en la relación bilateral y en los propios países involucrados.<sup>xxvii</sup>

Tanto en Chile como en Argentina podrían esgrimirse argumentos favorables y en contra de los proyectos en ejecución. Actores chilenos han señalado las ventajas económicas de los corredores bioceánicos, de las inversiones chilenas en Argentina y de la interconexión energética. Otros, sin embargo, han planteado las vulnerabilidades que podrían provocarse desde el punto de vista militar en el caso de las inversiones y la interconexión energética. Ello no implica un rechazo a los proyectos en cuestión, sino la necesidad de tomar medidas preventivas de común acuerdo. En el caso de los corredores bioceánicos, se plantean opiniones matizadas.

En el caso argentino se plantean las ventajas económicas de los tres proyectos y se presentan algunos casos como una posible vulnerabilidad en el tema de las inversiones. Aquello también es percibido no como un rechazo a que ello ocurra, sino la necesidad de dar garantías de funcionamiento y estabilidad en dichas inversiones.

### **Percepciones sobre la integración física: infraestructura para la integración de la región**<sup>xxviii</sup>

Las opiniones de los actores chilenos frente a las implicancias para la seguridad de la integración física con Argentina son muy variadas. Las opiniones fluctúan desde aquellas en que se argumenta que esta integración representa un requisito para el adecuado desarrollo del país,

incluyendo la reducción definitiva de los conflictos y problemas vecinales, hasta las que consideran que la integración física favorecería principalmente a los países vecinos, los cuales lograrían sacar sus productos hacia el Pacífico a través de Chile, sin dejar nada a cambio e incluso se mejorarían las condiciones de competencia de éstos de forma tal que existirían mayores posibilidades de que surjan nuevos conflictos y problemas en el ámbito regional.

Para ambos países la integración física es una materia de Estado y es asumida como tal. Por ejemplo para el caso de Chile, el presidente Frei reafirmó en su visita a Brasil, de marzo de 1996, la voluntad política chilena de integrarse "físicamente con los países del MERCOSUR, en orden a facilitar las comunicaciones, el tránsito de personas y el comercio entre nuestros países y hacia terceros mercados, a través de corredores bioceánicos. Chile consideró un política de inversiones en infraestructura vial, portuaria, aeroportuaria y ferroviaria que contempla su comercio exterior, el desarrollo de las vinculaciones con los mercados del Asia-Pacífico y la creación de un espacio ampliado con el MERCOSUR".<sup>xxix</sup>

Los beneficios que trae al país la infraestructura de integración son destacados desde el ministerio de Obras Públicas, cuando se expresa que "Chile enfrenta hoy grandes desafíos y oportunidades en el tema de los corredores bioceánicos, cuestión que cobra especial relevancia si vemos que se trata de un aspecto estratégico desde el punto de vista de su inserción económica. En Chile, un país que se caracterizaba por su aislamiento geográfico, en el que los pasos fronterizos tenían una importancia más bien militar y donde el tema más importante era la forma de defenderlos mejor; ahora se han modificado los discursos, las prácticas y por tanto las instituciones -particularmente de gobierno- encargadas de catalizar la integración".<sup>xxx</sup>

En referencia a los corredores bioceánicos el entonces Comandante en Jefe del Ejército, general Augusto Pinochet, expresó en la conferencia de apertura del mes del Ejército el 19 de agosto de 1995, que ellos implicarían "ciertas pérdidas de soberanía ya sea por la flexibilización de normas aduaneras, de tránsito de bienes y personas o por los propios procedimientos para ser operativos los corredores bioceánicos. Si bien ceder soberanía es característico de los acuerdos de integración, se afirma que este proceso puede tener riesgos inherentes".<sup>xxxix</sup>

Algunos sectores de oposición en Chile han expresado sus reparos al proyecto de los corredores bioceánicos, ya que en su opinión "el ministro de obras públicas está empeñado en construir corredores bioceánicos en nuestro país para facilitar a los países miembros del MERCOSUR -y a otros como Bolivia- un acceso expedito a los mercados del Asia a través del Pacífico" y "esta iniciativa merece reparos porque los principales interesados en ella son los países del Atlántico, principalmente Argentina, que vería facilitada su aspiración de acceder con más facilidad a los mercados más dinámicos del mundo para disputárselo a nuestro país".<sup>xxxix</sup>

En el seminario de la Academia Nacional de Estudios Político Estratégicos, ANEPE, sobre "Los Corredores Bioceánicos: factor de integración o contraposición de intereses es en el Cono Sur" del 21 de agosto de 1997, se reafirmó la idea que la integración física tiene tanto aspectos positivos como negativos. Entre los positivos se destacó que todo proceso de integración constituye, de por sí, una condición de disminución de amenazas o presiones de los países que se han unido, toda vez que los intereses de ellos pasan a ser comunes y que en consecuencia se produce un mayor factor de estabilidad en las relaciones entre los Estados. En cuanto a los efectos negativos para la seguridad nacional, respecto de la integración física de Chile con Argentina, en el seminario se resaltó como los principales, la permeabilidad de la frontera a través del aumento de pasos fronterizos en cantidad y calidad, lo que encerraría una vulnerabilidad estratégica. Esto se acentuaría en aquellas zonas definidas por el Ejército como

"fronteras interiores", por las cuales atravesarían los corredores. La integración física con Argentina en la zona austral tiene una sensibilidad adicional debido a que allí subsiste un problema limítrofe pendiente que puede ser reactivado.<sup>xxxix</sup>

La postura argentina es más unitaria porque existe una mayor tendencia en los diferentes actores a enfatizar los aspectos positivos de la integración física para el desarrollo de las naciones involucradas. Aquí vuelve a jugar un rol importante la experiencia de Argentina en MERCOSUR. También se resalta que ésta contribuye a reducir las posibilidades de conflicto, especialmente debido a que la política de defensa argentina es defensiva. Esta visión se puede sintetizar con la afirmación: Nosotros no tenemos ninguna intención de proyectarnos hacia ninguno de nuestros vecinos. Nuestra mejor política de defensa es que nosotros estemos totalmente integrados con nuestros vecinos.<sup>xxxix</sup> Donde sí se constatan ciertos resquemores es en el tema de la reciprocidad. Si bien el tema está dentro de una temática más amplia de las relaciones bilaterales, en el caso de la infraestructura de integración bilateral esta percepción de falta de reciprocidad lleva a que algunos actores expresen ciertas dudas respecto a las posibilidades reales de inversionistas argentinos de participar en la expansión de los puertos chilenos, a pesar de ser un punto clave de los corredores bioceánicos.

Una de las observaciones esenciales que surgen del proceso de integración física existente entre Chile y Argentina, es el hecho que en general en ambos países prima la idea de avanzar en la infraestructura de integración dentro del marco del protocolo sobre integración física de MERCOSUR. Esta noción se enmarca en la concepción más amplia de los beneficios de la integración para el desarrollo de los países que participan en ella y en este sentido la integración física es una de las condiciones básicas para profundizar los avances en los campos económicos, políticos y culturales.

## Percepciones sobre inversiones chilenas en Argentina: factor positivo en principio y sistema internacional

Las inversiones subregionales han emergido como un tema relevante en materia de seguridad, cuyos impactos aún no han sido completamente dimensionados. En todo caso, la preocupación sobre esta materia pareciera ser más concreta desde la perspectiva chilena que la Argentina. La tendencia general en ambos países es considerar el flujo de inversiones intrarregionales como un factor positivo en la modificación de percepciones de amenaza tradicionales en la región, debido a que la mayor interdependencia de las élites económicas no sólo fomentaría un aumento en la complementación económica entre ambos países sino que también, en el largo plazo, alteraría los patrones estructurales de la región, incluyendo los culturales.<sup>xxxv</sup>

La percepción general en este tema es que mientras mayor sea el número de sectores involucrados, menores serán las posibilidades de conflicto. Esta afirmación general se refleja por ejemplo desde el punto de vista argentino en afirmaciones como la siguiente: el entrecruzamiento de inversiones, la provisión de servicios, la instalación de empresas de un país en el otro, con o sin un proceso formal de integración, crea un interés en los inversores y en la población en general de que no haya conflicto entre el país de origen de la inversión y aquel donde aquellas se encuentran.<sup>xxxvi</sup> Sin embargo, desde la visión argentina se requiere avanzar aún más en una actuación más en conjunto y con un mayor grado de reciprocidad.<sup>xxxvii</sup>

En términos teóricos, predomina la visión que la influencia de las percepciones antagónicas en el Cono Sur cederán paso progresivamente a una mayor reciprocidad y cooperación en las interacciones y el flujo de capitales. En la medida que los intereses de diferentes sectores de los países se entrecrucen con intereses contrapuestos en el otro país, el costo del conflicto será cada vez más alto. También se debe destacar que desde la perspectiva chilena, algunos sectores cuestionan

la estabilidad de las políticas económicas aperturistas de Argentina, considerándolas solamente una fórmula para paliar los desequilibrios en las cuentas corrientes y por ende una vez que las condiciones económicas sean favorables se podría revertir la política de inversiones extranjeras. En consecuencia, las inversiones chilenas consolidadas en otros países, como Argentina, son consideradas un factor que podría transformarse en un potencial detonador o agravante de alguna crisis entre Argentina y Chile.

En el caso chileno, se puede argumentar que en Chile no existe una visión predominante frente al tema de las implicancias de las inversiones chilenas en los países vecinos. Algunos sectores, enfatizan el respaldo de las élites de los países receptores y proyectan su desarrollo hacia un cambio de mentalidad más global. Además, consideran a las inversiones como potenciales agentes de crisis que pueden fácilmente evolucionar desde el ámbito privado a un problema bilateral.<sup>xxxviii</sup>

Se debe destacar, sin embargo, que el concepto mismo de las inversiones extranjeras y las políticas económicas aperturistas en general son concebidas dentro de un marco internacional, el cual es mucho más amplio que las relaciones bilaterales entre Chile y Argentina. En este sentido, en ambos países se le atribuye un mayor grado de estabilidad al proceso de las inversiones chilenas en Argentina -así como *viceversa*- debido a la participación de diversos actores internacionales y al supuesto proceso de consolidación del actual sistema internacional. El aspecto más destacable, en este sentido, es que si bien no se descarta la posibilidad de que surjan conflictos en las relaciones bilaterales agudizados o provocados por las inversiones chilenas en Argentina, se considera que la resolución de éstos se encuentra en los mecanismos habituales en el sistema internacional para la solución de controversias comerciales; los cuales también son reforzados o especificados en acuerdos bilaterales sobre la materia.

### **Percepciones sobre la integración energética: considerables avances para un tema altamente sensible**

En términos de la integración energética, las percepciones de amenaza que se podrían considerar radican en Chile y se centran en las ventajas que esta integración entregaría a Argentina en caso de una crisis bilateral, especialmente si consideramos que aún perduran temas tradicionales en las relaciones bilaterales que no han sido resueltos. Este temor se puede dimensionar si consideramos que una estimación sobre el aporte del gasoducto al desarrollo nacional difundido por el consorcio Transandino a mediados de 1995. Por encargo de dicho consorcio, la consultora Gémines realizó un estudio económico del gasoducto el cual establece que su funcionamiento aumentará en un punto el PIB nacional. La proyección señala que un crecimiento del 6% anual en el período 1995-2022 arrojará un saldo acumulado de US\$ 3.954.336 millones, mientras que con gasoducto el resultado será de US\$ 4.026.811 millones. En tanto, en Argentina el tema es considerado dentro del marco más amplio del aumento de la interdependencia económica entre ambos países, en un contexto en que los mercados apuestan al predominio de factores favorables a la paz y a la estabilidad en el relacionamiento bilateral. De hecho, que parte de las inversiones se estén efectuadas en el sector sensible de la energía sustenta aún más esta impresión.<sup>xxxix</sup>

Se puede afirmar que existen dos niveles de riesgos en relación al uso en Chile de energía proveniente de Argentina.<sup>xl</sup> La primera proviene de circunstancias fortuitas o no premeditadas, principalmente catástrofes naturales o fallas técnicas, por ejemplo. Mientras que el segundo nivel se refiere a las interrupciones intencionales del suministro. En este sentido se pueden contar acciones terroristas contra la línea de suministro. Ambas fuentes requieren ser consideradas cuidadosamente para tomar las medidas de seguridad adecuadas en ambos países para proteger el gasoducto y su funcionamiento. El vicealmirante Alfredo Gallegos y el contraalmirante Jaime Donoso además sostienen que en términos políticos

Chile estaría creando una dependencia energética en un solo país proveedor, Argentina, situación que se acentúa por la falta de recursos alternativos al interior del país. Esto introduciría una nueva fuente de incertidumbre en nuestras relaciones bilaterales con Argentina.<sup>xli</sup>

Para asegurar la regularidad del suministro y evitar cortes injustificados fue incluido, dentro las modificaciones al Protocolo II, el compromiso del gobierno argentino de mantener un trato nacional hacia la demanda chilena. En caso de una falla en el abastecimiento ésta sería asumida en la misma proporción por ambos países. Por otra parte, en caso de una emergencia existe un procedimiento de corte que especifica cuales son los clientes prioritarios. Este mecanismo está implementado en los contratos de venta del gas natural, ya que existen aquellos en los que el precio del gas es menor y que se consideran interrumpibles. En cambio los contratos a firme son los últimos en verse afectados por una falta de suministro. El corte de éstos se hace en función de una escala de prioridades en la que primero se verían afectadas las industrias, después las generadoras y en última instancia el consumo domiciliario y de seguridad pública. Además, se debe considerar el hecho que prontamente se contará con abastecimientos independientes en el Norte y Sur del país y con una interconexión eléctrica también operativa en un corto plazo.

Las posibilidades de fallas técnicas son bajas, dado que el sistema de abastecimiento argentino sólo se interrumpe en promedio dos horas al año. Además, el gasoducto Centro-Oeste, al que está unido el ducto de GasAndes, está ampliando su capacidad para llegar a 20 millones de metros cúbicos en un plazo de veinte años. Esta ampliación está dirigida a asegurar el suministro hacia Chile. Por otra parte, la red de gasoductos argentinos, en caso de una falla mayor del gasoducto Centro-Oeste, permitiría hacer otras conexiones de emergencia para reponer el abastecimiento. Desde esta perspectiva sería altamente improbable que una crisis bilateral llegue a producirse por problemas de suministro.

En otro orden cosas, la posibilidad que ante una situación de crisis el gobierno argentino pueda intervenir y controlar el suministro de gas natural es remota. Las autoridades trasandinas emprendieron un amplio programa de privatizaciones y crearon las condiciones necesarias para atraer un flujo regular de inversión extranjera. Una intervención estatal en el sector privado tendría repercusiones en toda la economía argentina y trascendería el ámbito bilateral. Hay que considerar que en el proyecto de GasAndes están asociadas empresas argentinas, chilenas, canadienses y estadounidenses. Además, existen en el sector eléctrico empresas chilenas y argentinas así como extranjeras, que tienen intereses en ambos países.

Las modificaciones al Protocolo II buscan la eliminación de restricciones legales, reglamentarias y administrativas en el intercambio del gas natural. Estas reformas están destinadas a garantizar la estabilidad del protocolo gasífero, el cual tiene una duración indefinida y sólo podrá ser denunciado por cualquiera de las partes después de treinta años a partir de su entrada en vigor. En caso de existir diferencias entre las empresas privadas en el protocolo está consignado un mecanismo de solución de controversias que será aplicado por la Secretaría de Energía de Argentina y la Comisión Nacional de Energía de Chile. Ambas entidades actuarán conforme a un procedimiento previamente establecido.

En suma, los factores que disminuirían las vulnerabilidades son las salvaguardas de los acuerdos y sus resoluciones de conflictos, así como de los contratos establecidos para el abastecimiento de gas natural argentino a Chile. Además, se destaca la multiplicidad de actores involucrados, no solamente de ambos países sino también a nivel internacional, con lo cual posibles cortes arbitrarios de suministros se transformarían en temas internacionales y no sólo bilaterales. En este mismo sentido, cabe resaltar que el amplio proceso de privatización del sector energético argentino, ha implicado que la participación gubernamental en los recursos ha disminuido considerablemente, reduciéndose de este modo la capaci-

dad de intervención arbitraria del Estado argentino debido a los altos costos involucrados.

De un modo más general, también se deben resaltar los esfuerzos a nivel regional por incrementar la interconexión energética entre diversos países de la región. Este factor unido a los rápidos procesos de integración de la región llevan a concluir que los niveles de interdependencia serán más complejos e interrelacionados en el futuro. A través del incremento de la participación de capitales y empresas chilenas en Argentina y otros países de la región, se conduce a una situación en que se reduce la dependencia unilateral para avanzar en una mayor interdependencia. Esta última situación incrementa los costos en ambos sentidos en caso de crisis.

## Conclusiones

La relación "*mayor interdependencia-menor percepción de amenaza*" no es directa. Reducir las percepciones de amenaza y resolver las controversias no se consigue automáticamente con el solo hecho de abrir las economías. La interdependencia es una condición necesaria pero no suficiente para la reducción de aquellas percepciones de amenaza. En este sentido, se requiere una institucionalización de las relaciones de confianza, función que le corresponde básicamente a los agentes del Estado. Al respecto, ciertamente se han dado pasos significativos en cada país y en forma bilateral, aunque aún no se alcanza un nivel en el que ambos Estados desarrollen iniciativas de seguridad de mayor densidad, esto es, medidas que modifiquen ya sea tanto las estructuras como los dispositivos de las fuerzas armadas o que conduzcan a la consolidación de una visión compartida de seguridad. Aquellos pasos son el último escalón de un largo proceso que recién comienza y en el cual el futuro no está escrito. En consecuencia, la incertidumbre es inherente a este tipo de procesos políticos.

Lo anterior nos conduce al tema de la relación entre el Estado y el sector privado, comprendido éste último como la amplia gama de sectores que conforman la sociedad civil de cada país. Si bien en las nuevas relaciones el Estado participa, el rol del sector privado como agente dinamizador de éstas es predominante. El sector privado está jugando un rol prioritario en el proceso integrador de la presente década, como se refleja en el creciente número de agencias, instituciones y personas que participan en este proceso. Esto obliga a establecer un estrecho diálogo entre las instituciones estatales y los sectores privados. En términos generales, esta interacción ya se constata en ciertos temas o en momentos de dificultades. El desafío radica en fomentar un diálogo fluido y constante, que facilite adelantarse a los hechos en vez de tan solo reaccionar frente a ellos.

La importancia de los nuevos temas de la agenda bilateral chileno-argentino y los procesos de integración regional en que ambos participan, requieren cada vez más de políticas de Estado sólidas. Estas encuentran su sustento en un amplio diálogo nacional. A través de la incorporación de los puntos de vista específicos de las diversas instituciones que conforman el Estado y de los diferentes sectores de la sociedad, se puede garantizar que las políticas escogidas trascenderán los cambios de gobierno correspondientes y los vaivenes que se pudieran presentar en las relaciones bilaterales.

En términos generales, se percibe que existirían factores de riesgo en los nuevos temas de la agenda bilateral, que no son completamente considerados al momento de formular las directrices de acción Estatal y que más bien se estaría reaccionando frente a eventos regionales y mundiales de los cuales es muy difícil extraerse. Uno de los factores claves para, por una parte, la reducción o eliminación de esta visión y, por otra, el fomento de la percepción que se está actuando y no reaccionando frente al sistema internacional, radica en tener un amplio sustento social de las directrices estatales.

Intimamente ligado a lo anterior, se encuentra la idea de avanzar, más allá de los aspectos comerciales, en el debate sobre los efectos de la integración para el país. Esto se puede comprender en al menos dos líneas de pensamiento. Una de ellas es explorar más profundamente las implicancias de la integración en otras áreas como la política y social. Por ejemplo, ¿qué efectos tiene la integración sobre el rol del Estado y la consolidación o no de un cierto tipo de régimen político? y, socialmente, ¿trae consigo la integración cambios culturales en las distintas sociedades? De ser así, ¿qué implicancias tienen éstos para el rol del Estado y los procesos de su modernización?. La segunda línea de pensamiento, se centra en cómo lograr que los beneficios que logrados hasta este momento de la integración regional y, en general, de la inserción del país en el sistema internacional, alcancen crecientemente mayores sectores de la sociedad nacional.

Las respuestas a las interrogantes anteriores trascienden los objetivos de este trabajo. Sin embargo, dan cuenta de la importancia de consensuar políticas al interior de cada Estado-Nación con el fin de potenciar los beneficios y disminuir los riesgos que las relaciones bilaterales entre Chile y Argentina y los procesos de integración regional en los cuales esta relación se enmarca, pudieran involucrar para cada país. En la medida que las decisiones de cada país sean más consensuadas, disminuirán las percepciones en el país vecino de que éstas pudieran obedecer a presiones sectoriales o inclinaciones temporales.

Sin embargo, los nuevos temas de la agenda chileno-argentina (integración física, inversiones, interconexión energética) parecen colocar nuevos desafíos en este camino de construcción de confianzas bilaterales. Los tres temas producen un alto impacto en las relaciones bilaterales; los tres afectan la interdependencia de Chile y Argentina; y, los tres tienen importantes consideraciones estratégicas (en el sentido amplio y militar de la palabra). Sin duda que el escenario bilateral comienza a modificarse y, de seguir el ritmo actual, decisiones importantes deberán tomarse en el mediano plazo (diez años). En el trabajo se describieron algunas de las implicancias de cada uno de los temas desde el punto de vista económico y físico para el caso chileno y argentino.

En este artículo damos cuenta de la percepción de los actores, no con la intención de "objetivar" cada una de las percepciones que existen en ambos países en torno a los tres nuevos temas de la agenda, sino con el propósito de dar cuenta de los "nudos" centrales que conducen el actual debate de la relación bilateral.

Aquellos nudos centrales los podemos sintetizar en tres: primero, el tema de la herencia de desconfianzas que se refiere a la historia de desconfianzas y como ellas van afectando las visiones del presente. Por ejemplo, las aprehensiones sobre la volatilidad de la política exterior argentina o la autonomía militar chilena está presente entre los actores y se nutre de experiencias pasadas recientes y no tan recientes. En segundo lugar, la percepción de los actores de un presente de transición, en la que es necesario institucionalizar o establecer puentes de confianza en distintos ámbitos del quehacer estatal y no estatal. Finalmente, la necesidad de avanzar en una visión de futuro de consolidación de la relación más que de inestabilidad.

Respecto a la integración física, se puede afirmar que las crecientes presiones de competitividad del comercio internacional actual fomentan el mejoramiento de las rutas a los diversos mercados mundiales. La implementación de los corredores bioceánicos o comerciales en el Cono Sur son esenciales para la integración regional. En este

sentido, uno de los aspectos más destacables es el hecho que los esfuerzos de ambos países por avanzar en la integración física estén comprendidos en el marco más amplio de las negociaciones multilaterales, como en el caso del MERCOSUR por ejemplo. Este hecho potencia, en forma específica, las posibilidades que la integración regional conduzca a una mayor estabilidad política en la zona a la vez que consolide las relaciones comerciales de Chile con los otros países de la región y con el Asia-Pacífico y también en un modo más general aquella entre ambas regiones.

Sin embargo, el desafío para Chile que involucra la noción de País Puerto es enorme, tanto en términos económicos como políticos. Chile requiere profundizar estrategias que potencien los beneficios de los corredores y disminuyan los riesgos, para ello se necesita una política de Estado que contemple los puntos de vista de todos los sectores del país a fin de alcanzar de la mejor manera posible el interés nacional.

Adicionalmente, la consolidación de los corredores comerciales y el concepto chileno de País Puerto requieren en forma creciente de la consolidación de la confianza y el conocimiento mutuo con los países de la región y en particular los vecinos. En este sentido las relaciones con Argentina tienen una importancia significativa. En este caso, cabe destacar los avances de la presente década referidos al conocimiento y confianza mutua, así como la voluntad de ambos países de avanzar en la integración física dentro del marco del protocolo en la materia del MERCOSUR.

En lo que respecta a las inversiones chilenas en Argentina, éstas son mejor comprendidas como parte de un proceso de cambio regional más amplio que aquel de las relaciones bilaterales entre ambos países. Esto refuerza la tendencia a considerar los flujos de inversión como un factor positivo en la modificación de las percepciones de amenazas tradicionales. El proceso de las inversiones contribuye a la creación de una multiplicidad de intereses cruzados, los cuales no solamente competen a diversos sectores en Chile y

Argentina sino también a una amplia serie de agentes internacionales que también participan en las inversiones bilaterales. Debido a estas características, las consideraciones de seguridad de los actores involucrados en las inversiones encuentran gran parte de su sustento en la preeminencia del sistema internacional imperante y el cambio de mentalidad que éste implica. Por el contrario, para aquellos que consideran que conflictos que pudieran surgir en torno a los importantes niveles de inversiones en el país vecino se podrían transformar en crisis bilaterales, los cambios del sistema internacional no son el principal factor que se debiera considerar. El énfasis del análisis se centraría en los intereses de cada país y puede que éstos no siempre coincidan. Como se puede apreciar, el desafío en este sentido es precisamente saber que tipos de cambios en las percepciones de amenaza de los actores, produce el proceso integrador en que ambos países se encuentran.

El tema de la integración energética busca la mejor utilización de los recursos energéticos, mejorando las rentabilidades en el área, lo que permite una mejor competitividad de ambos países en el comercio mundial. Debido a sus amplias implicancias, el tema energético ha sido altamente sensible a través de los años, sin embargo, el buen nivel del presente diálogo bilateral ha permitido obtener importantes logros en esta materia para ambas naciones.

La envergadura de los proyectos obliga a adoptar medidas de largo plazo que involucran decisiones estatales. Estas deben, al igual que en los otros temas, comprender un amplio diálogo nacional, en el cual se incorporan diferentes aspectos como por ejemplo incluso los impactos ambientales.

Del mismo modo que en los dos temas anteriores de la investigación, los resguardos principales en torno a la integración energética radican en comprender ésta como parte de los procesos de integración regional. Esto garantiza la participación de una amplia gama de actores de cada país, la región y del exterior. Al mismo tiempo, genera mejores posibilidades de mantener e incluso incrementar el acceso a diversas fuentes

energéticas y precios en la medida que se concretan proyectos similares en la región.

De esta forma, un aspecto central de la futura agenda de investigación chileno-argentina es evaluar hasta qué punto las nuevas instancias que se han creado son realmente espacios de decisión y analizar el grado de influencia que ellas tienen en el diseño de nuevas políticas estatales. La alternativa requiere ser la de continuar profundizando el proceso de diálogo que se ha creado, fortaleciendo los mecanismos institucionales que se han generado. Sabemos que la creación de instituciones no resuelve *per se* el tema de las desconfianzas. Se requiere convertir a dichas instancias formales en espacios de generación de confianza, que proyecten credibilidad y que permitan resolver problemas específicos de la relación bilateral, es decir, que se transformen en espacios de "decisión".

También es necesario evaluar el impacto que han tenido las decisiones presidenciales sobre integración en las agencias del Estado en cada país. Se requiere analizar el grado de transformación o inercia de las agencias encargadas de llevar asuntos bilaterales, incluidas las reparticiones ministeriales, los organismos regionales, las fuerzas armadas y los espacios de integración de los propios privados. Finalmente, se requiere articular de mejor modo, estas tendencias de corta duración que hemos reseñado en el trabajo, con dinámicas histórico-estructurales de más largo plazo.

#### Notas

1. Este artículo forma parte del proyecto FONDECYT No. 1970109 titulado "La complementación económica chileno-argentina como un nuevo factor de amenaza a la seguridad", realizado por Claudio Fuentes y Carlos D. Martín.
2. Investigadores del Área de Relaciones Internacionales y Militares de FLACSO-Chile. Con la debida advertencia en referencia a la responsabilidad frente a los errores y puntos de vista, los autores agradecen la contribución prestada al desarrollo de esta investigación por el equipo de trabajo de FLACSO-Chile, especialmente a Francisco Rojas por su apoyo en este

- tema, y los muchos profesionales que han participado en los eventos académicos de nuestra Institución.
3. Claudio Fuentes, **Chile-Argentina el proceso de construir confianza**. Nueva Serie FLACSO, 1997.
  4. Germán Quintana, Corredores de Integración Física Internacional, en Paz Milet, Gabriel Gaspar y Francisco Rojas (Eds.), **Chile-MERCOSUR, Una alianza estratégica**, Editorial Los Andes y FLACSO-Chile, 1997, p. 143. Los autores agradecen los valiosos aportes entregados por Germán Quintana, a través de su participación en los talleres organizados por FLACSO-Chile y en la posterior publicación de este libro editado por Paz Milet *et al.*
  5. Ver: Ministerio de Planificación y Cooperación, Centro de Estudios Estratégicos de la Armada, **Chile País Puerto del Cono Sur**, 1996.
  6. Ver: Quintana, Germán, Corredores de Integración Física Internacional, en **Chile-MERCOSUR: una alianza estratégica**, Op cit, 1997, p. 139-146.
  7. FLACSO-Chile, Area de Relaciones Internacionales y Militares, **Informe Integración Física y Corredores Bioceánicos**, 1995, p. 9. En este informe tuvo una responsabilidad especial el investigador Luis Marcó, su importante trabajo en este y otros informes preparados para FLACSO-Chile significaron un gran aporte para el desarrollo de la presente investigación.
  8. *Ibid*, p. 144-146.
  9. FLACSO-Chile, Area de Relaciones Internacionales y Militares, **Integración Económica: Los Flujos de inversión en el Cono Sur**, agosto, 1996, p. 5 y ss. En este informe tuvo una responsabilidad especial el investigador Luis Marcó, su importante trabajo en este y otros informes preparados para FLACSO-Chile significaron un gran aporte para el desarrollo de la investigación en la cual este trabajo se sustenta.
  10. *Ibid*, p.5.
  11. *Ibid*, p.14.
  12. Diario **El Mercurio**, 3 de febrero de 1997.
  13. Diario **La Epoca**, 21 de marzo de 1997.
  14. **Ambito Financiero**, El Mercosur afianzará las inversiones, 25 de abril de 1996, Buenos Aires, Argentina.
  15. IDECSI-CESPAL, **Integración argentino-chilena: Análisis histórico, económico y político de las relaciones bilaterales**, 1997.
  16. *Ibid*, p. 18.
  17. A este respecto, ver el **Informe de Integración chileno-argentina: las dimensiones energéticas**, marzo de 1996. Area de Relaciones Internacionales y Militares de FLACSO-Chile. En este informe tuvo una responsabilidad especial el investigador Luis Marcó, su importante trabajo en este y otros informes preparados para FLACSO-Chile significaron un gran aporte para el desarrollo de la presente investigación.
  18. Diario **El Mercurio**, 08 de Agosto de 1997.
  19. Diario **La Epoca**, 31 de diciembre de 1997.
  20. Diario **El Mercurio**, 29 de diciembre de 1997.
  21. Mesa redonda Energía y Seguridad Nacional, Centro de Estudios Estratégicos de la Armada, Valparaíso, agosto 1996. p. i y ss.
  22. La siguiente sección se basa principalmente, aunque no en forma exclusiva, en entrevistas que se realizaron a actores claves en los respectivos ministerios de Defensa, Relaciones Exteriores, así como a académicos y expertos de ambos países en el tema. Los autores agradecen a cada una de las personas que participaron en este trabajo por su buena disposición y acogida. Con el objeto de no involucrar instituciones, se mantendrá el anonimato de los entrevistados, aunque muchos de ellos mostraron su disposición a compartir sus opiniones públicamente.
  23. Parte de estas opiniones más generales sintetizadas en esta sección, fueron extraídas en el debate que tuvo lugar en el Encuentro Académico Chileno-Argentino del 28 de julio de 1997 y complementadas con las entrevistas y trabajo realizado en Buenos Aires durante el mes de octubre del mismo año.
  24. El tema del rol de la prensa y las percepciones de amenaza fue tratado en el II Encuentro Académico Chileno-Argentino realizado en Buenos Aires en diciembre de 1997 y organizado por SER en el 2000 con la colaboración de FLACSO-Chile.
  25. Sobre este tema ver: **Informe Percepciones desde el sector defensa**, diciembre, 1996. Area de Relaciones Internacionales y Militares de FLACSO-Chile. Los autores agradecen los aportes entregados por el investigador Luis Marcó, a través de su participación en este y otros informes mencionados previamente.
  26. Este fue un aspecto recurrente en las diferentes entrevistas realizadas en Buenos Aires durante el mes de octubre de 1997.
  27. Este punto representa una síntesis de uno de los aspectos que con más frecuencia surgió durante el Encuentro Académico de julio de 1997 en Santiago, organizado por FLACSO-Chile con la colaboración de SER en el 2000.
  28. Las diversas percepciones en los tres temas, integración física, inversiones chilenas en Argentina e integración física, fueron formadas por los autores a partir de la investigación y la ronda de entrevistas en Buenos Aires en los ministerios de Defensa, Relaciones Exteriores, académicos y expertos durante el mes de octubre de 1997.
  29. Diario **La Nación**, 28 de marzo de 1996.
  30. Germán Quintana, op cit., p. 139.
  31. Clase Magistral General Augusto Pinochet, mes del Ejército de Chile, Agosto 1995.
  32. Diario **El Mercurio**, 1 junio de 1996.
  33. Seminario ANEPE, 21 de agosto, 1997.
  34. Esta expresión representa un tema surgido con frecuencia durante las entrevistas realizadas en Buenos Aires durante octubre de 1997.
  35. Ver: FLACSO-Chile, **Informe integración económica: Los flujos de inversión en el Cono Sur**, Agosto de 1996.

36. Esta afirmación fue formulada durante el Encuentro Académico Chileno/Argentino de julio de 1997.
37. Este aspecto fue reiterado con frecuencia durante las entrevistas en Buenos Aires.
38. **Informe de integración económica: ...**, op cit, p.25-26.
39. Este aspecto también fue recalado durante el Encuentro Académico Chileno/Argentino en Santiago, julio 1997.
40. Sobre estos puntos ver: Alfredo Gallegos y Jaime Donoso, "Energía y Seguridad Nacional", en **Revista Fuerzas Armadas y Sociedad**, No.1, enero-marzo, 1997.
41. Ibid, p. 45.