

MAS ALLA DEL BOSQUE: TRANSFORMAR EL MODELO EXPORTADOR

**Oscar Muñoz Gomá
(Editor)**

**FLACSO-CHILE
2001**

**Más allá del Bosque:
Transformar el Modelo Exportador**

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

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

6345

330.14 Muñoz Gomá, Oscar, ed.
M967 Más allá del bosque: transformar el modelo exportador.
Santiago, Chile: FLACSO-Chile, 2001.
328 p. Serie Libros FLACSO
ISBN: 956-205-156-0

DESARROLLO ECONOMICO / EXPORTACIONES /
DESARROLLO FORESTAL / INTEGRACION ECONOMICA /
DESCENTRALIZACION ADMINISTRATIVA /
MERCOSUR / RELACIONES LABORALES / CHILE

Inscripción N°120.319, Prohibida su reproducción.

© 2001, FLACSO-Chile

Leopoldo Urrutia 1950, Ñuñoa.

Teléfonos: (562) 225 7357 - 225 6955 Fax: (562) 274 1004

Casilla Electrónica: flacso@flacso.cl

FLACSO-Chile en Internet: <http://www.flacso.cl>

Producción editorial: Marcela Zamorano, FLACSO-Chile

Diagramación interior: Marcela Contreras, FLACSO-Chile

Diseño de portada: Claudia Winther

Impresión: LOM Ediciones

INDICE

Autores	5
PRESENTACION	
<i>Francisco Rojas Arevena</i>	7
INTRODUCCION	
<i>Oscar Muñoz Gomá</i>	9
LA ECONOMIA CHILENA EN EL CAMBIO DE SIGLO Y LA ESTRATEGIA DE DESARROLLO	
<i>Oscar Muñoz Gomá</i>	17
EL DESAFIO MACROECONOMICO DE LA TRANSICION: del ajuste al nuevo impulso exportador	
<i>Oscar Landerretche Gacitúa</i>	67
ESTRATEGIAS EMPRESARIALES Y POLITICAS PUBLICAS: EL FUTURO DEL COMPLEJO FORESTAL EN CHILE	
<i>Graciela Moguillansky y Verónica Silva</i>	107
GLOBALIZACION Y CAPACIDADES COLECTIVAS DE APRENDIZAJE TECNOLÓGICO. Requerimientos institucionales a partir del caso de la Región del Bío-Bío	
<i>Claudio Rojas Miño</i>	145
LOS TERRITORIOS FRONTERIZOS COMO PLATAFORMAS DE INTEGRACION EN MERCOSUR	
<i>Alejandro Corvalán Quiroz</i>	185
DESARROLLO DIVERSO Y PROYECTO PAIS	
<i>Gonzalo Falabella</i>	235

IMPACTO ECONOMICO DE LA
DESCENTRALIZACION EN CHILE: EVALUACION
ACTUAL Y PROSPECTIVA
Rodrigo Mardones 269

NUEVOS ENFOQUES EN LAS RELACIONES LABORALES
PARA EL DESARROLLO PRODUCTIVO
Mario Alburquerque y Verónica Oxman 303

LOS TERRITORIOS FRONTERIZOS COMO PLATAFORMAS DE INTEGRACION EN MERCOSUR

Alejandro Corvalán Quiroz¹

I. INTRODUCCION

A partir de la década de los ochenta la integración latinoamericana ha resurgido con un dinamismo notable. En la actualidad los diferentes países profundizan la apertura, desregulación y privatización de sus economías en un marco externo de creciente globalización. Sin embargo, surge un nuevo actor en los procesos de integración que son los "territorios socialmente organizados", que se constituyen en nuevas plataformas de integración. En este trabajo se exploran varias posibilidades para el desarrollo territorial, en el contexto de una mayor integración entre los países vecinos.

En el capítulo II, se reseña una visión histórica desde el comienzo de las iniciativas de integración para conformar este Mercado Común del Sur, hasta hoy en día, en donde la discusión es la modalidad del ingreso de Chile como socio pleno.

En el capítulo III, se evalúa las relaciones entre Argentina y Chile y las acciones que se han tomado para avanzar en el proceso de integración. Dentro de esto un ámbito particularmente dinámico ha sido la integración física entre ambos países, materia en la cual se evidencian avances concretos, en desarrollo de conexiones terrestres, mejoramiento de infraestructura portuaria, interconexiones ferroviarias, facilitación fronteriza, transitabilidad de pasos fronterizos y homologación de documento con el propósito de aumentar el libre tránsito de personas y mercaderías. El mecanismo de Comités de Frontera por su parte ha cumplido un papel importante en los objetivos de integración física y facilitación fronteriza, a través de la convocatoria a los servicios que se desempeñan en los pasos fronterizos y de los actores principales de las respectivas provincias y regiones, y del "Tratado sobre Controles Integrados de Frontera" y "Acuerdo sobre Transporte en Zonas Fronterizas".

¹ Quisiera agradecer la documentación proporcionada por los señores Cónsules de Chile en Mendoza y de Argentina en Valparaíso, y la remitida por mis colegas Secretarios Regionales Ministeriales de Economía de las regiones de Antofagasta y Magallanes y Antártica Chilena, como asimismo la colaboración de los ingenieros asistentes Edmundo Jiménez y Fanny González.

La Integración Energética ha tomado especial importancia, en respuesta al escenario energético de ambos países. Este tema se enfoca desde la perspectiva de la evolución en materia de acuerdos y tratados, así como el beneficio que ambos países pueden obtener y que es posible aumentar de continuar en esta senda de integración. Por último, en el marco del "Tratado de Integración y Complementación Minera", se explica el funcionamiento del Tratado, los beneficios sociales y económicos, así como las perspectivas para el futuro de esta área de complementación.

El capítulo IV trata temas sobre el concepto de territorio, entendido como la plataforma de integración horizontal entre Chile y Argentina, además de ser un aspecto clave en las nuevas problemáticas regionales. Se analiza la globalización desde una doble perspectiva, como oportunidad y amenaza; desde esta óptica se estudian cuáles debieran ser las estrategias territoriales adecuadas en un escenario globalizado. Se analiza, además, la hipótesis de que la complementación de las economías nacionales en el Mercosur está *"induciendo actividades en zonas de frontera"* y está reforzando un proceso de inserción de territorios dinámicos.

En este capítulo se aborda también el tema de la integración horizontal en un contexto territorial e impulsado por el beneficio común que se obtiene cuando se integran dos o más regiones. Esto es avalado por la evidencia empírica, la que ha demostrado que la integración regional juega un papel fundamental en la promoción de un gran espacio para lograr el desarrollo económico, la ampliación de mercados y el mejoramiento social de cada uno de sus miembros participantes.

Finalmente en este capítulo se hace un estudio de casos de distintos procesos de integración, el primero de ellos es "ZICOSUR en el Corredor Norte", el segundo es la "Macro Región Andina en el Corredor Central" y finalmente se analiza el caso de la "Integración Patagónica en el Corredor Austral".

En el capítulo V se considera una serie de políticas públicas que incentiven la integración territorial entre naciones, enfocada principalmente a los países limítrofes chilenos, dando una visión regional para promover el desarrollo conjunto de los territorios involucrados.

II. ANTECEDENTES GENERALES SOBRE MERCOSUR

1. La integración latinoamericana y MERCOSUR

A partir de la década de los ochenta la integración económica latinoamericana ha resurgido con un dinamismo notable, proceso que ha tenido lugar en un contexto económico nacional e internacional radicalmente distinto del pasado, cuando se privilegió una estrategia sustitutiva de importaciones, en un entorno mundial en el cual el proteccionismo era un fenómeno de importancia relativa mayor². En la actualidad, los diferentes países profundizan la apertura, desregulación y privatización de sus economías en un marco externo de creciente globalización. Dichas transformaciones implican que la estabilidad del desarrollo económico de los países de América Latina y El Caribe requieran de un esfuerzo permanente por mejorar su inserción internacional, lo que plantea nuevas exigencias, desafíos y oportunidades a los esquemas de integración económica conformados por naciones en desarrollo.

2. Origen y objetivos del MERCOSUR

Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay constituyeron el 26 de Marzo de 1991 el "Mercado Común del Sur", con el objeto de conformar un espacio económico al 31 de Diciembre de 1994, en el cual *"sea libre la circulación de bienes, servicios y factores productivos entre los países miembros"*.

A la fecha, se puede realizar un balance sinóptico, explicitando que a pesar que el programa de liberación comercial ha tenido logros, el proceso no siempre se ha ajustado a los plazos originalmente previstos, especialmente porque la desgravación de los bienes más sensibles no habría contado con todo el apoyo requerido, incluso se habla de retroceso en materia de Arancel Externo Común, AEC. En definitiva, la liberación del comercio recíproco no respondió a los plazos inicialmente previstos, por lo que al final del período de transición se estableció un nuevo programa para la desgravación de las excepciones.

El AEC, está siendo incorporado de manera gradual y cubriría por sobre el 80% de las importaciones extrarregionales. Este comenzó a regir el 1º de Enero de 1995 y está compuesto de once niveles tarifarios que van desde 0 a 20%, los cuales avanzan cada dos puntos porcentuales, con un promedio aritmético algo superior al 11%. La estructura general del AEC vigente comprende un número cercano a 8.500 posiciones arancelarias, es decir, casi el

² Ver documentos de Izam (1998 y 1997).

88% del total del universo arancelario.

En el período de transición no hubo avances sustantivos en materia de coordinación de políticas macroeconómicas, hecho que fue consecuencia de factores de inestabilidad macroeconómica que afectaron el intercambio recíproco. Hay diferentes situaciones que reflejaron muy nítidamente estos factores. La primera, en 1992, cuando Argentina decidió, de manera unilateral, incrementar la tasa estadística de 3% a 10% sobre todas las importaciones, incluidas las provenientes del MERCOSUR. La segunda, se produjo a principios de 1995 cuando Brasil decidió incrementar a 70% sus aranceles a la importación de automotores y bienes de capital. Posteriormente, en enero de 1999 la devaluación del real produjo significativos trastornos en la economía del bloque.

Asimismo, hasta que el proceso no esté lo suficientemente maduro, deberá evitarse que la inestabilidad macroeconómica de los países afecte el intercambio recíproco, reforzando aspectos normativos, instrumentales e institucionales del Acuerdo de Integración Económica, AIE, e impidiendo la acumulación de grandes desequilibrios comerciales entre los países.

En consecuencia, parece importante impulsar el inicio de una coordinación de políticas macroeconómicas, con objetivos realistas y claramente definidos, cuyo factor central sea el establecimiento y la consolidación de mecanismos formales para un intercambio fluido, sistemático y oportuno de información económica.

En 1991 se definió un marco regulatorio que potenciara la *"adopción de acuerdos sectoriales, con el fin de optimizar la utilización y movilidad de los factores de producción y de alcanzar escalas operativas eficientes"*. Un elemento interesante de este marco, es que permite que los propios agentes productivos puedan proponer la creación de acuerdos sectoriales. Así, hasta fines de 1996 no se había creado ningún acuerdo sectorial firmado por los cuatro países.

En conclusión, los instrumentos de mayor éxito relativo habrían sido los relacionados directamente con el comercio, pero existirían un conjunto de otros aspectos vinculados con factores del ámbito productivo como las inversiones externas, el mejoramiento de diversos servicios públicos de apoyo al productor y el desarrollo de infraestructura, transporte y comunicaciones, sin los cuales no es posible hacer más eficiente el funcionamiento del territorio productivo ampliado, elemento básico para lograr y sostener una inserción internacional competitiva.

El MERCOSUR tiene un amplio margen para incrementar los beneficios económicos potencialmente derivables de un proceso de integración. Uno de los propósitos más relevantes ha sido su proyección hacia socios económicos externos para el establecimiento de acuerdos comerciales, objetivo que fue logrado con Chile en 1996, realizándose negociaciones con los restantes países de América del Sur, y con la Unión Europea, con la que ya se ha suscrito un Acuerdo Marco de gran amplitud temática.

3. La institucionalidad del MERCOSUR

Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay suscribieron el 26 de marzo de 1991 el Tratado de Asunción, mediante el cual constituyeron el MERCOSUR. Ocho meses más tarde, el 29 de noviembre de 1991, los mismos países firmaron en Montevideo un Acuerdo de Complementación Económica (ACE), convirtiéndose en el primer acuerdo ALADI³ de esta naturaleza de carácter plurilateral.

El Tratado de Asunción especifica un período de transición que se extiende hasta el 31 de diciembre de 1994, definiendo en su artículo 5 que los cuatro instrumentos principales para el logro del MC serán un programa de liberación comercial, un arancel externo común, la coordinación de políticas macroeconómicas y la adopción de acuerdos sectoriales. Además, se adopta un Régimen General de Origen, un Sistema de Solución de Controversias y Cláusulas de Salvaguardia, estableciéndose que estas tres normativas regirán sólo para el período de transición.

Se señala expresamente que para el período posterior se constituirá un "Sistema Permanente de Solución de Controversias para el MC" y que en ningún caso se aplicarán cláusulas de salvaguardia.

Se estableció que durante el período de transición la Administración y Ejecución del Tratado estará a cargo de dos instituciones de carácter intergubernamental, ambas con capacidad decisoria: *el Consejo del Mercado Común (CMC)* y *el Grupo Mercado Común (GMC)*.

Al CMC, en su calidad de órgano superior, le corresponde la conducción política y la toma de decisiones para asegurar el cumplimiento de los objetivos y plazos para la constitución definitiva del MC y está integrado por los Ministros de Relaciones Exteriores y de Economía de todos los países miembros del MERCOSUR.

³ ALADI: Asociación Latinoamericana de Integración.

Por su parte, el GMC, órgano ejecutivo, le compete velar por el cumplimiento del Tratado, proponer medidas, fijar programas de trabajo y constituir subgrupos de trabajo para avanzar hacia el MC.

Tanto en el CMC como en el GMC las decisiones deben ser tomadas por consenso y con la presencia de todos los miembros.

El 17 de diciembre de 1994 se firmó el Protocolo de Ouro Preto, mediante el cual se refuerza la institucionalidad del AIE en dos sentidos. Primero, se le otorga personalidad jurídica de Derecho Internacional, lo que habilita al MERCOSUR para negociar y suscribir compromisos internacionales como una sola entidad. Segundo, se amplía de dos a tres el número de órganos con capacidad decisoria, manteniéndose la forma de tomar las decisiones y el carácter intergubernamental de los mismos. La institución decisoria creada es la CM, cuya función principal es asistir al GMC.

Los elementos presentados permitirían entender por qué en la literatura económica hay un cierto consenso en relación a que el MERCOSUR se destacaría del resto de los esquemas latinoamericanos de integración económica. Al constituirse en un AIE de creación reciente y con propósitos avanzados tendría amplias y promisorias perspectivas de desarrollo futuro, no sólo en el ámbito comercial sino también en materia de inversiones recíprocas.

4. Dimensiones globales del MERCOSUR

Los cuatro países constituyentes de la Unión Aduanera de MERCOSUR tienen una población cercana a los 200 millones de habitantes, un Producto Interno Bruto de US\$845 mil millones (1996) y un nivel de exportaciones cercano a los US\$75 mil millones. Si utilizamos la economía chilena como unidad de referencia, el bloque del MERCOSUR es 14 veces superior en población, 11 veces mayor en PIB, pero con un nivel agregado de exportaciones sólo 4,5 veces mayor que el nivel de exportaciones chilenas.

Considerando el ingreso per cápita de Chile en relación a los países de MERCOSUR, no se aprecian diferenciales significativos. Sin embargo, los indicadores sociales muestran diferencias importantes.

Cuadro 1
MERCOSUR: INDICADORES ECONOMICOS 1996

País	Población (Millones)	PIB (US\$Mil Millones)	Exportaciones (US\$ Mil Millones)	PIB Per Cápita (US\$)
Argentina	34,3	240	23.811	7.001
Brasil	156,9	579	47.762	3.689
Paraguay	4,7	9	919	1.946
Uruguay	3,2	17	2.397	5.240
MERCOSUR	199	845	74.891	4.244
Chile	14,0	77	15.353	5.513
Bolivia	7,9	25	1.137	3.190

Fuente: World Economic Outlook, FMI, 1997.

Cuadro 2
MERCOSUR: INDICADORES SOCIALES 1996

País	Esperanza de vida al nacer (años)	Tasa de alfabetización adulta (%)	Índice ONU Desarrollo Humano 1996	Años de Escolaridad Promedio	Acceso a agua potable (%)
Argentina	72	96	0.88	9,2	71
Brasil	66	83	0.78	4,0	73
Paraguay	69	92	0.71	4,9	42
Uruguay	73	97	0.88	8,1	75
Bolivia	60	83	0.59	4,0	66
Chile	75	95	0.89	7,8	81

Fuente: Informe sobre Desarrollo Humano 1997, ONU.

5. El Acuerdo de Complementación Económica Chile-MERCOSUR

Los presidentes de los países miembros del MERCOSUR y el presidente de Chile firmaron, el 25 de Junio de 1996, en la reunión presidencial de San Luis, Argentina, un Acuerdo de Complementación Económica, ACE, que establece una Asociación entre nuestro país y dicha Unión Aduanera a partir del 1° de Octubre del mismo año.

Los principales aspectos del ACE establecen una zona de libre comercio en un plazo máximo de diez años, contiene normas y disciplinas comerciales en materia de origen, salvaguardia, tratamiento sobre prácticas desleales de comercio, restricciones no arancelarias, defensa de la competencia y del consumidor, valoración aduanera, normas técnicas, sanitarias y fitosanitarias, incentivos a las exportaciones y zonas francas⁴. Además, contiene disposicio-

⁴ Acuerdo de Complementación Económica Chile-Mercosur, 25 de junio de 1996.

nes sobre facilitación de transportes y el compromiso de iniciar trabajos tendientes a la liberalización del comercio de servicios; y se estipulan acciones conjuntas en proyectos de cooperación para la investigación científica y tecnológica.

En el ámbito de integración física se suscribió un Protocolo Adicional de Integración Física para la ejecución de un programa coordinado de inversiones en infraestructura entre Chile y Argentina, en el período 1996-2000, del orden de los 320 millones de dólares en vías de acceso y 12 pasos fronterizos prioritarios⁵.

Un elemento relevante ya mencionado es que el Mercado Común del Sur, concentra el 44% de la población de América Latina, el 54% del PIB de la región y un mercado de intercambio recíproco en 1995 de US\$28.000 millones. Es decir, para Chile el MERCOSUR representa un mercado 14 veces superior al nuestro y para nuestras exportaciones representa un crecimiento potencial en el mediano plazo de US\$5.000 millones, proyección que triplica las actuales exportaciones.

Para Chile la Asociación con el MERCOSUR tiene un doble propósito. Por una parte, constituye un signo político claro de nuestra opción al regionalismo abierto en América Latina y, en segundo término, permite asegurar un valioso mercado de destino para nuestras exportaciones no tradicionales.

Es importante destacar que el 26% de los productos chilenos exportados a Argentina, el 55% de los exportados a Brasil y el 20% de los destinados a Paraguay y Uruguay contaban con preferencias arancelarias que cesaron definitivamente el 30 de Septiembre de 1996⁶.

Uno de los aspectos más debatidos del ACE ha sido el programa de desgravación arancelaria. Sinópticamente, la estructura de liberalización comercial contempla un régimen de desgravación general con una rebaja inicial del 40% al 1° de Octubre de 1996, alcanzando un arancel cero en ocho años, el cual impactará a más del 70% del flujo de bienes intercambiados entre nuestro país y MERCOSUR.

Un segundo régimen de desgravación corresponde al patrimonio histórico multilateralizado que alcanzará en 8 años el arancel cero y que incluye a

⁵ Ver Protocolo Integración Física CHILE-MERCOSUR.

⁶ Minuta MERCOSUR, de 1996, Dirección General de Relaciones Económicas Internacionales. Ministerio de Relaciones Exteriores.

cerca de 1.000 productos con preferencias otorgadas por MERCOSUR a Chile y más de 500 otorgadas por Chile en acuerdos previos de ALADI.

Un tercer régimen está relacionado con los denominados productos sensibles y sensibles especiales, cuyo plazo de desgravación será en 10 años. El grupo de los sensibles contempla una desgravación es de del 30% congelada por tres años y el remanente en el período restante, hasta alcanzar la desgravación total. Para Chile contempla 290 ítemes arancelarios y para MERCOSUR, 311.

El grupo de los sensibles especiales contempla una desgravación a partir del cuarto año hasta alcanzar el arancel cero en el 2006. Para Chile contempla 193 ítemes arancelarios y para MERCOSUR, 208.

Un cuarto grupo corresponde a bienes de excepciones temporales que representan menos del 10% del comercio global y que iniciarán su programa de desgravación a partir del año 10 y culminarán en el año 15. Para nuestro país contempla 151 ítemes arancelarios y MERCOSUR 139.

Otro grupo asociado a excepción temporal son aquellos que tienen su período de desgravación entre 16 y 18 años. El azúcar inicia su cronograma de desgravación entre el año 11 y el año 16. El trigo y la harina de trigo se desgravan al cabo de 18 años, franquicia que sólo ejerce Chile.

6. El impacto del acuerdo

En consecuencia, al 1° de Octubre de 1996, el 76,1% de las importaciones de Chile provenientes del MERCOSUR tuvieron, a lo menos, un 30% de preferencias, beneficiando directamente a los consumidores los que han podido acceder a una mayor variedad de bienes a un menor costo. Por contraparte, el 87,3% de las exportaciones de Chile al MERCOSUR ingresarán a dicho mercado con preferencias, a lo menos, del 30%.

Estimaciones realizadas por el Departamento de Comercio Exterior del Ministerio de Economía de Chile, indican que los aranceles a las importaciones de los principales productos provenientes de MERCOSUR caerán desde un 11% a un 5,6%, en promedio, generando beneficios inmediatos para los consumidores. Por contraparte, nuestros principales productos exportados a MERCOSUR tendrán una rebaja arancelaria desde un 8,2% a un 3,2% a la vigencia del ACE, abriéndose enormes potencialidades para los sectores exportadores del país y de la región.

Cuadro 3

MERCOSUR: ARANCELES PROMEDIOS PONDERADOS

	Sin Acuerdo	Con Acuerdo		Sin Acuerdo	Con Acuerdo
Argentina	11.0	6.2	Argentina	11.0	6.4
Brasil	7.0	1.7	Brasil	11.0	4.9
Paraguay	9.0	4.9	Paraguay	11.0	1.1
Uruguay	12.0	9.9	Uruguay	11.0	4.8
Promedio	8.2	3.2	Promedio	11.0	5.6

Fuente: Departamento de Comercio Exterior, DECOEX - Ministerio de Economía de Chile.

NOTA: La muestra corresponde a un 80,9% del total exportado, y a un 69,3 % del total importado desde MERCOSUR.

En el año 2006, el 78% de las importaciones y el 90% de las exportaciones chilenas al MERCOSUR estarán totalmente desgravadas materializándose una Zona de Libre Comercio que representa el tercer acuerdo económico más grande del mundo.

7. Un balance de las relaciones de Chile con el MERCOSUR

El Acuerdo MERCOSUR - Chile es la resultante de un complejo y multifacético proceso de negociación. Luego de algo más de tres años de funcionamiento del Acuerdo parece necesario reseñar los principales aspectos que han caracterizado este proceso.

Hasta el año 1999 la Comisión Administradora ha celebrado 6 reuniones ordinarias y 6 extraordinarias, logrando resolver importantes problemas operacionales y contribuyendo a la facilitación del intercambio recíproco. Se han aprobado 23 Resoluciones e igual número de Protocolos adicionales que abarcan amplias y significativas materias.

Particular importancia adquiere la instrumentación del Artículo 51 del ACE N°35, que establece un sistema de compensaciones para el caso de que un país negocie con terceros países. Luego de la suscripción del Tratado de Libre Comercio Chile-Canadá se acordaron dichas compensaciones, dándose por concluida la plena aplicación de dicho artículo, mediante el Protocolo XIV que entró en vigencia en el transcurso del año 1999.

Finalmente, cabe destacar que se ha logrado completar la arquitectura definitiva del Acuerdo, consensuando el régimen de salvaguardias y el de solución de controversia. Ambos elementos son fundamentales para una evolución estable del sistema. En otros casos -negociación en el sector automotriz, profundización de preferencias y servicios- se están haciendo los esfuerzos necesarios para lograr también avances en el menor plazo posible. No obstan-

te, aún no se ha iniciado la consideración por parte de la Comisión Administradora, de los compromisos establecidos en el ACE 35 en materia de defensa de la competencia y del consumidor; medidas sanitarias y fitosanitarias y otras similares; y doble tributación.

Recientemente, Chile ha vivido probablemente el momento más difícil de su relación con MERCOSUR, con ocasión del anuncio del inicio de las conversaciones por un Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos de Norteamérica. Esto trajo como consecuencia un distanciamiento inicial por parte de Brasil hacia nuestro país. La controversia fue parcialmente resuelta en la XIX Reunión del Consejo del Mercado Común del Sur, realizada 14 y 15 de diciembre del 2000 en la ciudad de Florianópolis.

8. Intercambio comercial Chile - MERCOSUR

De acuerdo a estadísticas de la DIRECON⁷, el intercambio comercial de Chile con MERCOSUR se incrementó desde US\$3.407 en 1994, hasta US\$4.622 millones durante el año 1999. Esta cifra es inferior en un 3% a la del año 1998 que fue de US\$4.764 millones.

Por su parte, la balanza comercial ha sido favorable para MERCOSUR, superando las colocaciones chilenas en US\$1.568 millones, cifra levemente superior a la del año 1998, que fue de US\$1.497 millones. Este aumento en el déficit de la balanza comercial se explica por la disminución de las exportaciones chilenas (6,5%) en mayor proporción que de las importaciones desde MERCOSUR (1,1%).

Es interesante destacar la diversificación que han tenido las exportaciones chilenas en los países de MERCOSUR, lo que se puede constatar al comparar el número de ítemes de los años 1990 y 1999. Así es como para Argentina aumentaron de 632 a 2.181; a Brasil de 349 a 944; a Paraguay de 601 a 963 y a Uruguay de 540 a 929, lo que ha implicado aumentos de 345%, 270%, 100% y 172% respectivamente. Esta diversificación se basó en el crecimiento de las exportaciones de manufacturas y de la producción de las pequeñas y medianas empresas y encuentra su explicación en el proceso de apertura económica que, en mayor o menor intensidad, pusieron en aplicación los cuatro países al comienzo de la década actual⁸.

⁷ Dirección General de Relaciones Internacionales, DIRECON, del Ministerio de Relaciones Exteriores.

⁸ Hasta el momento no se dispone de datos que permitan correlacionar la diversificación de las exportaciones con el programa de liberación comercial del ACE N°35, ya que paralelamente la crisis generó un nuevo marco contractivo para la evolución del intercambio, que obviamente afectó tendencias positivas que se registraban desde el comienzo de la presente década.

Cuadro 4
INTERCAMBIO COMERCIAL DE CHILE-MERCOSUR
(millones de dólares)

	Intercambio Comercial	Balanza Comercial	Argentina	Brasil	Paraguay	Uruguay
1990	1.776,0	-472,0	-389,6	-76,8	-16,4	10,8
1991	2.101,8	-561,8	-296,4	-250,0	-21,5	6,1
1992	2.731,0	-750,0	-172,0	-545,3	-18,7	-14,0
1993	2.850,2	-671,8	8,0	-653,1	-19,5	-7,2
1994	3.406,4	-701,8	-317,6	-395,1	2,0	8,9
1995	4.451,9	-902,5	-798,9	-137,9	18,0	16,3
1996	4.574,1	-1.054,5	-933,3	-131,2	-2,9	12,9
1997	5.056,3	-1.330,1	-1.056,3	-285,6	9,4	2,4
1998	4.764,0	-1.496,6	-1.165,5	-311,2	-1,6	-18,3
1999	4.622,3	-1.567,5	-1.296,9	-272,8	-3,8	6,0

Fuente: DIRECON

9. MERCOSUR: asociación clave para Chile

Si bien el éxito de las exportaciones chilenas en los dos últimos decenios no está relacionado con los acuerdos de libre comercio, lo más probable es que ellos desempeñen un papel importante en el crecimiento hacia fuera y en el desarrollo de productos de exportación nuevos y más avanzados.

El acuerdo con el MERCOSUR beneficia a Chile por dos razones. Por una parte, el MERCOSUR es uno de sus principales mercados de las exportaciones chilenas de manufacturas, y esta ventaja se acentuará a medida que se vayan eliminando las barreras comerciales. Las exigencias de calidad de estos mercados están más de acuerdo con la capacidad de la oferta chilena que aquéllas de los países desarrollados; además la distancia de los mercados es un elemento favorable a las exportaciones chilenas. Por otra parte, a diferencia de Chile, el MERCOSUR es competitivo a nivel internacional en materia de productos agrícolas de primera necesidad. Dicho de otra manera, potencialmente Chile y los países del MERCOSUR son asociados comerciales más "naturales" que lo cabría imaginar por su actual comercio recíproco. Las barreras al comercio, las deficiencias de los vínculos de transporte y los déficits de infraestructura han impedido hasta ahora que se establezcan corrientes comerciales más significativas entre los países de la región.

Sin embargo, variadas y antagónicas son las posiciones respecto del potencial ingreso pleno de Chile a MERCOSUR. Por una parte surge la pregunta de por qué apurar el paso de un ingreso que no aporta demasiado en la actual

inserción económica de Chile en el mundo; se argumenta que Chile puede seguir perfectamente negociando con los países y bloques sin tener que amarrarse con compromisos como los que implica ser miembro pleno de MERCOSUR. A esto debe sumarse la inestabilidad macroeconómica de los países miembros, particularmente de Argentina en el último tiempo.

Sin embargo, no puede desconocerse que MERCOSUR representa una zona geográfica de 210 millones de habitantes y un PIB 14 veces superior al nuestro, además de ser la cuarta zona económica del mundo, después de la Unión Europea, NAFTA y APEC. En consecuencia, no se puede desechar la opción de un MERCOSUR con estabilidad macroeconómica, con normativas similares en temas comerciales, financieros y con fluidez comercial.

Un segundo argumento es la importancia estratégica que tiene para el país su asociación al MERCOSUR. Para el Presidente Ricardo Lagos el MERCOSUR es "una instancia prioritaria para el Gobierno de Chile no sólo desde el punto de vista económico, sino político". MERCOSUR será relevante para Chile en la medida que permita espacios económicos ampliados en el marco de una coordinación macroeconómica; se está hablando no sólo de aranceles sino de discutir sobre entendimiento económico y político, que permita construir una presencia de la región, sólida y cohesionada, en el debate internacional.

III. CHILE - ARGENTINA: ¿UNA RELACION ESTRATEGICA MAS ALLA DE MERCOSUR?

Luego de un largo proceso negociador que se inició en agosto de 1994 y culminó el 25 de junio de 1996, con ocasión de la X Cumbre Presidencial de MERCOSUR, efectuada en Potrero de Los Funes, Provincia de San Luis, Argentina, se suscribió lo que hoy se conoce como el Acuerdo de Complementación Económica N°35 de la ALADI.

El Acuerdo contiene 57 Artículos, un Protocolo sobre Integración Física, 15 Anexos y 3 tipos de Notas Complementarias. Se suscribió también, como instrumento jurídico complementario un Protocolo Especial sobre "Compromiso Democrático". El Programa de Liberación concentró parte importante de la negociación y se transformó en la única parte del Acuerdo que contiene plazos, cronogramas y modalidades claramente definidas. El resto de las normas tienen, por lo general, carácter programático o de tipo "marco", lo que significa que su profundidad y alcance se definirá a lo largo de la aplicación del mismo.

La argumentación central del acuerdo radica en el cumplimiento de dos de los principales objetivos del gobierno en materia de política exterior. El primero de estos objetivos consiste en la profundización de la internacionalización de la economía chilena; el segundo, se refiere a fortalecimiento de las relaciones con la región latinoamericana, que constituye nuestro entorno inmediato y más natural de acción externa. El Acuerdo con el MERCOSUR sella y revitaliza el compromiso con América Latina, en un momento particularmente auspicioso para la región.

1. El Protocolo de Integración Física

El Protocolo sobre Integración Física del ACE N°35, en el Memorándum de Entendimiento sobre Integración Física y Facilitación Fronteriza (1991), así como en los acuerdos sobre Corredores Bioceánicos tienen, en este sentido, una importancia fundamental. Chile y Argentina comprometen inversiones por más de US\$320 millones para desarrollar sus pasos fronterizos, los corredores de conexión interoceánicos o intra-zona, mejorar la infraestructura transfronteriza y facilitar el tránsito e intercambio a través de la frontera, originando el aumento de las corrientes comerciales entre nuestro país y los miembros del MERCOSUR.

Cuadro 5

PROTOCOLO DE INTEGRACION FISICA CHILE-ARGENTINA

Pasos Fronterizos	Región	Ciudad de Chile	Ciudad de Argentina
Jama	II REGION	Calama	Jujuy
Sico	II REGION	San Pedro de Atacama	Salta
San Francisco	III REGION	Copiapó	Digonasta
Agua Negra	IV REGION	La Serena	San Juan
Cristo Redentor	V REGION	Santiago - Los Andes	Mendoza
Pehuenche	VII REGION	Talca	San Rafael
Pino Hachado	IX REGION	Concepción - Lonquimay	Zapala
Cardenal Samoré	X REGION	Osorno	San Carlos de Bariloche
Coyhaique	XI REGION	Coyhaique	Alto Río Mayo
Huemules	XI REGION	Coyhaique	Río Mayo
Integración Austral	XII REGION	Punta Arenas	Río Gallegos - Sta. Cruz
San Sebastián	XII REGION	Porvenir	Río Grande - Sn Sebastián

Fuente: Acuerdo de Complementación Económica ACE N°35.

1) Desarrollo de Infraestructura para conexiones terrestres

Después del Memorándum de Entendimiento sobre Integración Física y Facilitación Fronteriza Chile- Argentina, se acordó priorizar el Grupo Técnico Mixto (GTM), que presentó el Plan Maestro General de Pasos Fronterizos, incorporado posteriormente en el Protocolo sobre Integración Física del ACE N°35. Dicho plan, a desarrollarse en el período 1996-2000, contempla un cronograma de inversiones para el mejoramiento y mantención de las vías de acceso a 13 pasos fronterizos que conectan las principales regiones y provincias de ambos países y sus terminales portuarios⁹.

En este mismo ámbito, el GTM concluyó, a mediados del 2000, el examen del estudio de prefactibilidad denominado *Análisis Comparativo y Soluciones Técnicas de Accesos Viales, Túnel Juan Pablo II y Túnel por el Paso Las Leñas - Informe Ejecutivo*.

2) Interconexiones ferroviarias

Entre Chile y Argentina opera el ferrocarril Salta-Antofagasta, que vincula ambos países por el Paso de Socompa, transportando cargas provenientes mayormente de las provincias de Tucumán, Salta y Jujuy. Entre Bahía Blanca, Argentina, y el Puerto de Talcahuano existe una conexión de carácter multimodal; comprende un tramo ferroviario entre Bahía Blanca y Zapala, continuando con tramos viales hasta Victoria, por el paso priorizado de Pino Hachado, y extendiéndose desde este punto otro tramo ferroviario hasta Talcahuano. Asimismo, se ha propuesto vitalizar una forma intermodal de conexión ferroviaria y carretera por el Paso Cristo Redentor.

3) Mejoramiento de infraestructura portuaria

Chile ha desarrollado importantes avances para potenciar la capacidad portuaria. Con la Ley N°19.542 (1997) se crearon diez empresas portuarias, continuadoras legales de EMPORCHI, para hacerse cargo de la administración, explotación, desarrollo y conservación de puertos y terminales. Ello constituye una iniciativa de modernización significativa para propiciar inversiones en infraestructura.

⁹ Los tramos chilenos de las rutas consideradas en este Plan son en su integridad transitables. Chile ha dado pleno y puntual cumplimiento al cronograma acordado, encontrándose en estudio una propuesta para el período 2001-2005.

Cabe destacar como las inversiones más importantes, la reconstrucción de los sitios 3,2,1 del Puerto de Valparaíso y su nuevo frente de atraque, la construcción de una explanada del sitio 3 del Puerto de San Antonio para ampliar su área de respaldo y el nuevo Puerto de Punta Arenas, en Bahía Catalina. También se han aprobado proyectos de inversión para obras en los Puertos de Arica, Iquique, Antofagasta, Talcahuano, Puerto Montt y Chacabuco.

4) Facilitación fronteriza y transitabilidad de pasos fronterizos

Son muy destacables los esfuerzos realizados por Chile y Argentina a través de una permanente coordinación de los organismos de control fronterizo, de vialidad y de transporte en las diversas instancias de integración existentes, lo que ha permitido crear nuevos mecanismos e instrumentos para facilitar el tráfico a través de los pasos fronterizos comunes.

Por su parte, el GTM realiza permanentes coordinaciones para mantener la transitabilidad de los pasos fronterizos, especialmente en la temporada invernal¹⁰. La Dirección de Vialidad chilena ha hecho importantes esfuerzos en renovar maquinarias y cuenta con tecnología apropiada en los principales pasos fronterizos.

5) Transporte internacional terrestre

En el marco de las reuniones bilaterales de los Organismos de Aplicación del Convenio de Transporte Internacional Terrestre de Chile y Argentina se destaca el establecimiento de un mecanismo de coordinación periódica entre los delegados de los respectivos Ministerios de Transporte para atender los diversos requerimientos que han ido planteando las empresas de transporte internacional. Entre estos temas cabe mencionar el acuerdo de medidas tendientes a eliminar trabas para la concesión de permisos de transporte, la adopción de criterios comunes en las exigencias técnicas a los vehículos, la aplicación de normas aduaneras, multas y otras sanciones, agilización de sumarios pendientes y medidas para la seguridad en las rutas.

6) Homologación de documentos

Chile y Argentina han avanzado considerablemente y se espera establecer procedimientos aún más simplificados para la circulación de personas. Se ha puesto en aplicación el uso de documentos migratorios y aduaneros comu-

¹⁰ Se creó un Grupo de Trabajo Invernal, con planes operativos para Cristo Redentor, Pino Hachado y Samoré.

nes, establecidos en diversos instrumentos, como:

- Tarjeta Unica Migratoria, para el tráfico de personas entre Chile y Argentina;
- Tarjeta de Tripulante, permite a los choferes de camiones un paso más expedito a través de la frontera;
- Tarjeta Vecinal Fronteriza, establecida recientemente con Argentina, permitirá un movimiento regular para el abastecimiento de los residentes en localidades fronterizas;
- MIC/DTA, para el control aduanero de vehículos de cargas, establecido en el Acuerdo sobre Transporte Terrestre internacional del Cono Sur.

Esta área es particularmente importante para el movimiento de personas, buscándose hacia el futuro mayor fluidez y eficiencia en el paso fronterizo. En la reciente XIX Reunión del Consejo del Mercado Común del Sur, realizada en Florianópolis el pasado 14 y 15 de Diciembre del 2000, se acordó facilitar la circulación de las personas entre territorios, el perfeccionamiento de la seguridad en el espacio común y la evolución en el proceso en el proceso de interconexión de las bases de datos de sus registros automotores¹¹.

2. Comités de Fronteras

Este mecanismo ha cumplido un papel importante en los objetivos de integración física y facilitación fronteriza, a través de la convocatoria a los servicios que se desempeñan en los pasos fronterizos y de los actores principales de las respectivas provincias argentinas y regiones chilenas¹².

En virtud del *Acuerdo entre el Gobierno de la República de Chile y el Gobierno de la República Argentina sobre Coordinación de Apertura y Cierre de Pasos Fronterizos (1996)*, se estableció un sistema para coordinar a través de las respectivas cancillerías la apertura y cierre de los pasos fronterizos, que hasta esa fecha se regían por normas diferentes en cada país. Mediante un Protocolo Complementario, suscrito en 1997, se acordó aplicar el principio de reciprocidad en la apertura y cierre de pasos fronterizos, aprobándose un listado de 58 pasos que ambos países habilitaron bilateralmente, 39 con carácter de permanentes y 19 con carácter temporal, estableciéndose para estos últimos la misma fecha de apertura y cierre.

¹¹ Ver Acta Final de la XIX Reunión.

¹² Se han establecidos siete comités y un subcomité.

1) Tratado sobre Controles Integrados de Frontera

Este Tratado, suscrito en 1997, permitirá que en los pasos fronterizos que las partes determinen se establezcan recintos ya sea en un lado de la frontera, superpuestos en el límite internacional, o bien en ambos lados del límite, donde los funcionarios de los organismos de control fronterizo de cada país ejercerán sus funciones en forma integrada, de modo que sólo sea necesaria una detención en la frontera para los controles migratorios, aduaneros y fitozoosanitarios¹³.

El establecimiento de estos controles integrados contribuirá a hacer más expedito el tráfico por los principales corredores de integración entre Chile y Argentina lo que, de generalizarse en las fronteras de los demás países comprendidos en estas conexiones, incidirá favorablemente en el intercambio comercial y turístico y también en alguna medida sobre los costos del transporte terrestre regional.

2) Acuerdo sobre Transporte en Zonas Fronterizas

En el Marco de ALADI y del Convenio de Transporte Internacional Terrestre ATIT, Chile y Argentina firman en 1999 un acuerdo para facilitar el transporte local de carga y pasajeros en vehículos pequeños, entre las comunidades chilenas y argentinas más cercanas al límite internacional, permitiéndose realizar actividades de transporte de pasajeros o cargas en vehículos con capacidad máxima y útil de hasta 1.750 kilos.

3. La integración energética

La integración energética es ya una dimensión del proceso que es convergente con los demás avances en los ámbitos comercial y de integración física.

A partir del Acuerdo de Complementación Económica del 16 de 1991, Argentina y Chile se encuentran trabajando intensamente en el marco de la Integración Energética. Este acuerdo fue reafirmado en 1995, con la firma del Protocolo Sustitutivo del Protocolo 2 del ACE N°16, vinculado a interconexión gasífera y suministro de gas natural. Más tarde, en 1997, se firma el Protocolo Adicional al ACE N°16 sobre interconexión y suministro eléctrico. Asimismo, el 25 de junio del 2000, en Río de Janeiro, durante la reunión de

¹³ Actualmente se encuentra aprobado en primer trámite constitucional en nuestro Congreso.

Ministros de Energía de países integrantes de OLADE, se firmó un Acta de Acuerdo en el marco del Protocolo Adicional al ACE 16, entre la Secretaría de Energía de Argentina y la Comisión Nacional de Energía de Chile.

Lo que se busca hacia el futuro es una interconexión entre sistemas que involucre, además, al principal sistema chileno, "Sistema Interconectado Central", y que contribuya al desarrollo de una red eléctrica para todo el Cono Sur. Esto introducirá más competencia y permitirá reducir la demanda de regulación necesaria al disolver factores de concentración y monopolización, convirtiendo la energía eléctrica en un bien transable en Chile.

A este proceso de integración eléctrica es necesario agregar la existencia de otras realidades en el proceso de interconexión energética como los oleoductos y gasoductos. Por ejemplo, a través del oleoducto Trasandino, que une la Cuenca Neuquina con la costa del Pacífico, a la altura de la ciudad de Concepción, Argentina exporta un volumen que ronda los 15.000 m³ diarios de petróleo crudo¹⁴. A través de los gasoductos, están llegando a territorio chileno, y lo seguirán haciendo en el corto plazo, poco más de 30 millones de m³ diarios de este combustible.

1) Desafíos de la integración

La decisión de avanzar en esta dirección revela la necesidad de adecuar las estructuras regulatorias, y establecer principios básicos de simetría que posibiliten el éxito del proceso. La eliminación de trabas y condicionantes económicas específicas por parte del Estado a la operación de las empresas debe, entre otros puntos, asegurar que existan condiciones de competencia entre las compañías y fijar condiciones técnicas igualmente válidas para todas, que permitan libres transacciones energéticas, e incluyan el compromiso de otorgar autorizaciones, licencias o concesiones necesarias para el intercambio. Fundamental es que no existan concesiones exclusivas para el transporte y distribución de gas natural o energía eléctrica tanto para compañías locales como extranjeras, además de un libre acceso a las instalaciones de transporte, almacenamiento y demás infraestructura. Por otro lado, la transparencia en la información; el derecho de cada país a definir su propio nivel de seguridad y confiabilidad de su sistema energético, así como los requerimientos ambientales, son claves para este proceso.

¹⁴ Representa cerca del 87% por ciento del total de las exportaciones de este combustible al país vecino.

Las autoridades están llamadas a resolver los problemas normativos y de coordinación, mientras serán la iniciativa y los capitales privados los que formulen, desarrollen y realicen los proyectos involucrados; en efecto más del 90% de la inversión lograda por este Protocolo es extranjera¹⁵.

2) Beneficios de la integración

Un primer beneficio es la disminución de los costos marginales, que se traspan a los consumidores, siendo importante para la productividad de las empresas el ahorro que se puede lograr, lo que hace más atractiva la región para la inversión extranjera. Permite avanzar además en la seguridad del suministro; en la medida que son más grandes, los sistemas se hacen más estables¹⁶. Esta diferencia será muy notoria para los actuales integrantes del Sistema Interconectado del Norte Grande, que cuenta con suministradores y consumidores de gran peso relativo. Entrega una mayor seguridad del suministro, dado que trae consigo una disminución en los riesgos de sequías severas que podrían afectar al sistema.

Argentina ha mejorado su balanza de pagos exportando decenas de millones de dólares adicionales en petróleo, gas y electricidad. Por su parte, Chile se ha beneficiado con una reducción de los precios de la electricidad en alrededor de 40% en cuatro años.

En ambos países se podría aumentar el beneficio de la integración si se abren más los mercados internos y se estimula la competencia. En Chile falta terminar con la integración vertical entre generación, transmisión y distribución, que limita la competencia. Es necesario, entre otras medidas, bajar los límites para contratos directos entre generador y consumidor; abrir la distribución eléctrica, eliminando zonas exclusivas; y extender el sistema de distribución de gas natural.

4. El Tratado de Integración y Complementación Minera

El Tratado Minero constituye un instrumento destinado básicamente a asegurar el aprovechamiento conjunto de recursos mineros que se encuentran en las zonas fronterizas, propiciando la constitución de empresas nacionales y sociedades de ambos países y la facilitación del tránsito de los equipamientos, servicios mineros y personal adecuado a través de la frontera común. El ám-

¹⁵ Este marco político de mercado atrajo inversiones de Canadá; E.E.U.U.; Bélgica; España; Francia, y otros países.

¹⁶ Esto tiene relación con el menor peso relativo de cada unidad generadora y de cada unidad de consumo.

bito territorial de aplicación del Tratado está perfectamente definido mediante coordenadas geográficas y ha sido representado en un mapa anexo que forma parte del mismo.

Para tal efecto, el Tratado sirve de marco jurídico para que inversionistas de cada parte participen en el desarrollo de la integración minera. En consecuencia, no se aplican las prohibiciones y restricciones vigentes en las legislaciones nacionales, referidas a la adquisición de la propiedad, el ejercicio de la posesión, la mera tenencia o la constitución de derechos reales - sobre bienes raíces, o derechos mineros, establecidos en razón de la calidad de extranjero y de nacional chileno o argentino.

Los hitos más importante en el proceso de integración minero son:

- ◆ En el marco del ACE N°16, se firma en 1991 el Protocolo N°3 sobre Cooperación e Integración Minera.
- ◆ El 29 de diciembre de 1997 se firmó el "Tratado entre la República de Chile y la República de Argentina sobre Integración y Complementación Minera".
- ◆ El 20 de agosto de 1999 se firmó un Protocolo Complementario a este Tratado, a fin de enfatizar sus alcances en aspectos importantes para la minería chilena.
- ◆ El 24 de noviembre del mismo año el Senado argentino dio su aprobación.
- ◆ Finalmente, el 14 de julio del 2000 las Comisiones Unidas de Relaciones Exteriores y Minería del Senado chileno aprobó el Tratado.

Con el objeto de implementar mecanismos necesarios para garantizar la ejecución del mismo, se crea un órgano denominado "*Comisión Administradora*", integrado por representantes de los Ministerios de Relaciones Exteriores y de Minería de ambos países. Sus funciones son, entre otras, velar por el cumplimiento del Tratado, conocer los proyectos mineros que se sometan a su consideración y facilitar los procesos de solución de controversias correspondientes.

El Protocolo Complementario contempla la posibilidad de que en cada país se constituya una comisión asesora empresarial, cuya función consista en dar asesoría en los temas en que sea consultada por la Comisión Administradora.

Los Principales Aspectos Jurídicos, Económicos y Sociales del Tratado Minero son:

- Se debe establecer un área de operaciones que incluya territorio de ambos países.
- El proyecto se debe elevar al conocimiento de la Comisión Administradora, que podrá recomendar, previa evaluación, la adopción de Protocolos Adicionales Específicos.
- El Tratado reafirma la territorialidad de la ley tributaria para las personas físicas o naturales que se dediquen a la actividad minera o asesoría a ésta.
- El Tratado consagra el principio general según el cual el país de cuyo territorio se extrae el mineral -el país fuente de la riqueza- es el que tiene el derecho a gravar la renta producida por la venta o exportación de las sustancias minerales.
- No constituirá importación, exportación ni admisión o salida temporal el movimiento de bienes provenientes de fuera del área de operaciones y que se realice dentro de dicha área. Los bienes circularán libremente dentro de ella sujetos a las medidas de facilitación y coordinación que determinen los servicios competentes.
- Se aplicarán las normas generales de importación o exportación, según el caso, toda vez que un bien salga del área de operaciones al territorio de un país diferente de aquel por el cual entró originalmente a dicha área.
- Se aplicará el sistema o régimen ambiental vigente en el país en cuyo territorio se efectúe la actividad minera.
- Se aplicará la legislación laboral del país donde el trabajador cumple sus tareas, preste servicios o desarrolle efectivamente sus actividades. Si las tareas se desarrollan indistintamente en ambos lados de la frontera, se aplicará la ley del lugar de la celebración del contrato de trabajo.
- Cada país aplica su legislación en materia de salud de las personas, medidas sanitarias relativas a alimentos, productos farmacéuticos, salud ambiental, manejo de productos químicos, entre otros.

IV. UNA POLITICA DE INTEGRACION HORIZONTAL ENTRE LAS REGIONES DE CHILE Y LAS PROVINCIAS DE ARGENTINA

"El significado y la dinámica de las regiones vendrá determinada por su posición en dicho espacio de los flujos, dominado y modelado por intereses globales, cuyas estrategias cambiantes interactúan constantemente con los intereses sociales y políticos territorialmente enraizados en localidades his-

tóricamente estructuradas. Es en esa dialéctica entre la dominación global del espacio de los flujos y las aspiraciones segmentadas de las sociedades locales en donde se tiene la nueva problemática del desarrollo regional" (Castells. 1989).

1. Estrategias territoriales en el escenario globalizado

El imperativo de reconceptualizar las relaciones local - global y de redefinir las estrategias territoriales de desarrollo en el nuevo contexto de la globalización está dando lugar a un conjunto de nuevas propuestas teóricas y prácticas. Ciertamente, las nuevas estrategias de desarrollo territorial no son meras respuestas a la globalización: responden a los desafíos combinados de la globalización, la revolución tecnológico - productiva y la postmodernidad sociocultural y resultan también de un aprendizaje a partir de tradiciones anteriores de planificación del desarrollo regional y urbano.

Así, en la explicación del éxito diferencial de los territorios para desarrollarse en un contexto globalizado, surgen como categorías claves, entre otras, las siguientes:

- Ventajas competitivas y competitividad sistémica, de base territorial, calificando la inserción en la economía globalizada;
- Entornos innovadores y mesonivel territorial, como forma de conceptualizar un capital socio - territorial históricamente construido, que se revela clave para calificar el potencial de desarrollo de un área;
- Complejos productivo - territoriales, redes interlocales (de ciudades, de regiones), etc., como categorías de análisis de los sistemas socio - económico - espaciales.

1) La globalización como amenaza

Para los países, ciudades y regiones la globalización representa una fuerte pérdida de autonomía, un desvanecimiento de las fronteras, la irrupción o el abandono por parte de actores globales, el pasaje a una interdependencia generalizada con otros territorios cercanos o lejanos. Las decisiones y procesos exógenos ganan peso en perjuicio de las capacidades de la sociedad local para controlar su entorno.

De allí que pueda hablarse de la globalización como una desterritorialización, como un paso de lo concreto - los territorios - a lo abstracto - el espacio global de los flujos.

La globalización puede, en suma, leerse como una amenaza para el desarrollo de los territorios concretos. Federico Bervejillo reseñó en un sugerente documento (1995) cuatro manifestaciones posibles de la globalización como amenaza a los territorios: en primer lugar, amenaza de marginación o exclusión para aquellas áreas del planeta que dejan de ser -o no llegan a ser- necesarias o relevantes para la economía global. En segundo lugar, amenaza de integración subordinada, dependiente de actores globales externos, que no sólo carecen de arraigo territorial, sino que resultan inaccesibles e irresponsables frente a la sociedad local. Esta integración subordinada es además frágil, reversible de un momento a otro, por el retiro de los inversionistas externos, atraídos por condiciones más ventajosas en otros territorios (de Mattos, 1994). En tercer lugar, la globalización amenaza a las viejas unidades territoriales, países, regiones o ciudades con inducir la fragmentación, el desmembramiento, la desintegración económica y social. Esta fragmentación es una consecuencia potencial de la diferente inscripción en el sistema global alcanzadas por distintas partes del territorio y por distintos sectores sociales. En los países puede tomar la forma de un progresivo distanciamiento entre las regiones ganadoras y las regiones perdedoras, en el nuevo contexto global (Benko y Lipietz, 1994). En las grandes ciudades, la fragmentación puede traducirse en una dualización entre las capas de población "globalizadas" y las restantes (Sassen, 1992; García Canclini, 1994). Finalmente, existe para los territorios singulares la amenaza de una crisis ambiental, consecuencia en parte de las anteriores o de la imposición de un modelo de desarrollo no sustentable como contraparte de su integración subordinada al mercado global.

Estas son amenazas potenciales, que encuentran mayor posibilidad de concretarse en territorios subdesarrollados o con economías debilitadas por la obsolescencia de modos anteriores de desarrollo. El contexto de estas amenazas está precisamente en la asimetría de poder creada, a raíz de la combinación de globalización con debilitamiento de los Estados protectores, entre la sociedad local y los agentes externos desterritorializados.

2) La globalización como oportunidad

La globalización, asociada con el tránsito entre paradigmas tecno-productivos, puede también ser vista como una oportunidad para el desarrollo de los territorios¹⁷. Este enfoque se plantea en general sobre dos líneas argumentales: por un lado, la globalización permite a ciertos territorios un acceso más abierto a recursos y oportunidades globales, en relación con tecnología, capital y mercados; por otro, la globalización y la transición en los modos de desarro-

¹⁷ Storper, 1990; Pérez, 1989; Gatto, 1989; Esser y otros, 1994.

llo supone para ciertos territorios una valorización o revalorización de recursos endógenos latentes de fuerte inscripción territorial y les permite reposicionarse en el espacio global. Una tercera vertiente alude a la apertura de nuevas posibilidades para la formación o acceso a redes interterritorios -de ciudades, regiones virtuales- por parte de las entidades subnacionales.

Como contrapartida, la idea de la globalización como oportunidad tiene una pertinencia selectiva: solamente los territorios que han alcanzado ciertos niveles previos de desarrollo y que, además, cuentan con cierta masa crítica de capacidades estratégicas pueden acceder a utilizar las nuevas oportunidades para su beneficio. En otras palabras, la globalización sería una oportunidad especialmente para territorios en niveles medios de desarrollo y dotados de capacidades estratégicas relevantes.

Durante la transición, "(...) empresas y países enfrentan una situación insólitamente favorable: una doble oportunidad tecnológica formada por el acceso simultáneo a lo que hasta hace poco eran conocimientos privados en el viejo paradigma ya desplegado y a lo que pronto serán conocimientos privados en el nuevo. La aplicación de diversas combinaciones de estos tipos de conocimiento accesibles en la transición puede llevar al ingreso en áreas bien seleccionadas de las nuevas tecnologías y/o a competir con éxito basados en productos 'viejos' revitalizados" (Pérez. 1989).

3) Importancia de la cuestión territorial para los países latinoamericanos

De hecho, y con independencia de las estrategias locales, el cambio global modifica las ventajas comparativas de los territorios, provocando un primer reacomodamiento de tipo estructural. De allí que se hable de "regiones ganadoras" y "regiones perdedoras". Pero la definición de un territorio dado en una de estas categorías no es solamente una función del cambio global. La historia y las estrategias locales resultan decisivas a la hora de consolidar las nuevas ventajas o de compensar la pérdida de ventajas tradicionales.

Las "regiones perdedoras", como actualmente se denomina a aquellos territorios no globalizados, se caracterizan no tan sólo por su condición de regiones "marginales" o con "sectores económicos en declinación" sino, principalmente, por sus escasas condiciones para la competitividad internacional. Puesto que muchos de los factores que condicionan la competitividad están "localizados", es decir, no son trasladables de un lugar a otro, poseen poca movilidad, o tienden a permanecer en un área determinada. En caso contrario se posibi-

litan rendimientos crecientes de capital en las economías con buenas dotaciones de factores, las que generan externalidades positivas, como ocurre en las concentraciones metropolitanas. Del mismo modo, la moderada reducción de las barreras a los intercambios comerciales a escala internacional permite la mantención de las ventajas que derivan de la concentración de la demanda, debiendo mencionarse que la complementación de las economías nacionales en el MERCOSUR está induciendo actividades en zonas de frontera y está reforzando un proceso de inserción de territorios dinámicos y excluyendo por tanto otros.

2. Un concepto de integración horizontal

La integración es un fenómeno mundial prácticamente irreversible que se viene concretando hace más de una década y que se ha manifestado a través de una extensiva regionalización de los mercados que, conjuntamente con la formación de uniones aduaneras, está acelerando la ruptura de fronteras entre países para dar paso a la libre circulación de bienes y personas, situación que conduce inevitablemente a una globalización de la economía.

El concepto de integración horizontal se viene acuñando desde 1997, de manera informal, entre conversaciones de autoridades de la región de Valparaíso y las provincias de Mendoza y San Luis¹⁸. El principal motivo que mueve la iniciativa de integración horizontal de una Macro Región Binacional es el beneficio común que se puede desprender de las oportunidades del Mercosur y de las nuevas posibilidades del escenario global.

La evidencia empírica ha demostrado que la integración regional ha desempeñado un papel fundamental en la promoción de un gran espacio para lograr el desarrollo económico, la ampliación de mercados y el mejoramiento social de cada uno de sus miembros participantes.

La presencia de necesidades crecientes de las comunidades y lo imperioso de dar respuestas concretas a ellas por parte de los gobernantes requiere de soluciones que muchas veces van más allá de los límites políticos que fijan la acción de un país. Esto se constata en cómo situaciones de crisis a escala mundial afectan de sobremanera a las regiones más débiles, las cuales deben desarrollar al máximo sus potencialidades, lo que no siempre es posible con los recursos locales.

¹⁸ Han participado en este proceso entidades tales como la Seremi de Economía de la V Región, el Honorable Senado de Mendoza, el Consejo Regional de la V Región (Core), los Consulados Generales de Chile en Mendoza y de Argentina en Valparaíso y los Gobiernos de las provincias de Mendoza y de San Luis, y el de la región de Valparaíso.

La integración horizontal implica el desarrollo integrado de los territorios. Para ello se necesita visión de largo plazo y convicción de los actores sociales, puesto que, como se ha visto, la integración tarda años. Si es impuesto desde arriba, no funciona. Es necesario el compromiso y la coherencia de cada uno de los actores, ya que un proceso de integración no sólo se desarrolla en los ámbitos económico y político, sino que también el componente cultural es sumamente relevante.

Este concepto de integración se basa en torno a la constitución de un complejo económico para el comercio exterior, que satisfaga la necesidad de las regiones mediterráneas de tener una salida al Pacífico y que las vincule a los dinámicos centros económicos de la Cuenca, que posibilite exportar preferentemente a los países asiáticos, productos agropecuarios cuyos volúmenes y diversidad podrían acentuarse mediante la explotación de terrenos fértiles, hoy ociosos. Tales perspectivas se ven frustradas por su lejanía a los puntos de salida y los altos costos del transporte, como por la falta de contactos y conocimientos sobre el funcionamiento de dichos mercados.

En el plano internacional, esta integración se ve favorecida por el marco común que establece el MERCOSUR y por los nexos que aporta Chile, único país sudamericano miembro de la APEC y con acuerdos especiales de desgravación con México y Canadá. A su vez, puede ser de interés el Convenio de Cooperación suscrito entre Chile y la Unión Europea.

1) ¿Corredores Bioceánicos versus Corredores Ampliados de Comercio?

En los diversos ámbitos en donde es abordado el tema del desarrollo de corredores de interconexión Bioceánicos o intra-regionales, se han considerado, además de la implementación de conexiones terrestres, las necesidades de infraestructura en los complejos fronterizos, terminales portuarios y aeroportuarios, como también aspectos relacionados con procedimientos y normativas.

Es así como, en el marco de la Comisión Binacional Chile-Brasil sobre Corredores Bioceánicos y del Grupo de Trabajo Multilateral, se expresan los objetivos de estudiar y desarrollar variables de conexión terrestre para el transporte multimodal, incorporando tramos rodoviarios, ferroviarios y fluviales, como asimismo la *armonización de los aspectos normativos y operacionales*. Igualmente, en el memorándum de Entendimiento sobre Integración Física y Facilitación Fronteriza Chile-Argentina se propone la ejecución de inversio-

nes para el mejoramiento y mantención de pasos fronterizos priorizados y las vías de conexión terrestre multimodal con proyecciones interoceánicas y medidas de facilitación fronteriza¹⁹.

En tal orientación, Chile ha considerado la importancia de los avances concretos, tanto en lo que se refiere al desarrollo de la infraestructura de conexiones terrestres como a la facilitación fronteriza vecinal y al tema portuario. Como se ha referido en el acápite sobre integración física, Chile ha llevado a cabo una extensa labor en el desarrollo de infraestructura para conexiones terrestres, especialmente a través del GTM en el contexto del Plan Maestro General de Pasos Fronterizos.

En esta perspectiva, Chile se integra dentro del concepto de los grandes corredores entre Chile y el Cono Sur, incluyendo Bolivia y países del MERCOSUR:

- Corredor Norte, que incorpora las ciudades y localidades de Santos-Corumba o San Matias-Santa Cruz de la Sierra-La Paz-Tambo Quemado-Lo Arica e Iquique;
- Corredor de Capricornio, que incorpora las ciudades y localidades de Santos- Resistencia-Jujuy- Sisco o Jama-Antofagasta e Iquique.
- El Corredor Bioceánico Central, cuyo eje principal es Valparaíso-Buenos Aires-San Pablo, conecta las zonas centrales de Chile y Argentina y la zona sur de Brasil
- Otros Corredores, más al sur, como la conexión intermodal y carretera VIII y IX Regiones de Chile y Neuquén-San Antonio Este/Bahía Blanca, en Argentina.

2) Un corredor ampliado de comercio

Explicitaré con mayor amplitud este concepto de Corredor Ampliado de Comercio, pues considero que la gran oportunidad para los casos a analizar en el acápite siguiente está directamente vinculada a la localización en esta región de un corredor de comercio internacional constituido por "las normas y prácticas comerciales y financieras, las exigencias gubernamentales, la infraestructura, vehículos, equipos e instalaciones y actores que interactúan entre sí

¹⁹ También en el Protocolo sobre Integración Física del ACE N°35 Chile-MERCOSUR, tomando los conceptos de corredores Bioceánicos y de interconexión intrazona, se considera la infraestructura de interconexión y su utilización en el espacio económico ampliado, como también las instalaciones portuarias, aeroportuarias, fluviales y marítimas, los pasos fronterizos habilitados y los terminales de carga.

y con el entorno a fin de permitir que se realice eficiente y competitivamente el comercio de exportaciones e importaciones"²⁰.

Estamos hablando de desarrollar sistemáticamente un conjunto de acciones coordinadas relacionadas con los aspectos de la oferta de infraestructura, los acuerdos de comercio y de transporte, el financiamiento de las obras, la facilitación del comercio, la generación de negocios asociados a los servicios, las cuales tienen el propósito explícito de hacer competitiva una red física de transporte, por sobre otras alternativas en competencia u otros corredores²¹.

Es importante referirse al componente actores de un Corredor Ampliado de Comercio, pues a veces tendemos a privilegiar sólo las variables de infraestructura. Se trata de los agentes económicos que, utilizando la infraestructura existente, prestan los servicios requeridos para el traslado físico de un producto desde el lugar de producción hasta el de consumo, aplicando normas y prácticas comerciales y financieras, cumpliendo las exigencias gubernamentales relacionadas con el comercio internacional.

Los actores del Corredor de Comercio Internacional son los agentes económicos que proveen los servicios de distribución física, de promoción y ventas, de financiamiento, de seguros, de comunicaciones, las entidades normativas y controladoras públicas y privadas. En consecuencia, una relación estratégica con los actores del Corredor Ampliado de Comercio debe ser una tarea prioritaria para las autoridades, pues son ellos el "puente" entre el Corredor y los Canales de Comercialización.

3. Un Análisis de Casos

A continuación reseñaré tres casos de integración horizontal entre territorios fronterizos, los cuales tienen diversos orígenes y modalidades de desarrollo.

1) El Proceso de Integración ZICOSUR en El Corredor Norte²²

Mediante Resolución Exenta N° 174 del 3 de Mayo de 1995, se creó la Secretaría Regional de Integración de la Región de Antofagasta, la cual ha profundizado el proceso de integración de esta región con países vecinos. Confluyen territorialmente en este proceso de integración, denominado "Zona de

²⁰ CEPAL (1993).

²¹ Ministerio de Obras Públicas (1995).

²² Para más antecedentes revisar Maurín (1997).

Integración Centro Oeste de América del Sur, ZICOSUR", las Regiones del Norte Grande de Chile, los Departamentos del Sur y Centro de Bolivia, las Provincias del Noroeste de Argentina, la República de Paraguay y los estados vecinos del Oeste Brasileño, específicamente los de Mato Grosso y Mato Grosso do Sul.

Cuadro 6
UNIDADES POLITICO ADMINISTRATIVAS DE LA ZICOSUR

País	Unidad Territorial	Superficie (km2)	Población 1992
Chile	País	756.626	13.348.401
Regiones	Tarapacá (1° R)	58.698	339.579
	Antofagasta (2° R)	126.444	410.724
	Atacama (3° R)	75.573	230.873
	Subtotal	260.715	981.176
Argentina	País	2.779.221	32.608.687
Provincias	Salta	155.488	866.771
	Jujuy	53.219	513.992
	Catamarca	102.602	265.571
	Tucuman	22.524	1.142.247
	La Rioja	89.680	220.910
	Santiago del Estero	136.351	672.301
	Formosa	72.066	404.367
	Chaco	99.633	838.303
	Subtotal	731.563	4.924.462
Bolivia	País	1.098.581	6.420.792
Departamentos	La Paz	133.985	1.900.786
	Oruro	53.588	340.114
	Cochabamba	55.631	1.110.205
	Potosí	118.218	645.889
	Tarija	37.623	291.407
	Chuquisaca	51.524	453.756
	Santa Cruz	370.621	1.364.389
	Subtotal	821.190	6.106.546
Paraguay	País	406.752	4.643.000
Brasil	País	8.558.996	146.154.502
Estados	Mato Grosso	901.421	2.091.524
	Mato Grosso del Sur	357.472	1.778.741
	Subtotal	1.258.893	3.870.265
Total Países		13.630.175	203.175.382
Total Zona		3.171.063	20.525.449

Fuente: ZICOSUR, Zona de Integración del Centro Oeste de América del Sur.

Esta iniciativa integradora tiene el propósito de la búsqueda de polos de desarrollo que abran perspectivas perdurables y diversas a la explotación actual de recursos no renovables. A Chile le interesa vitalizar las economías regionales nortinas, mediante el desarrollo de servicios necesarios para el comercio exterior, utilizando el territorio nacional como lugar de flujo y centro de operaciones de exportación e importación, sustentada en la oferta de puertos, vías de transporte conectadas a toda la zona de integración, pasos fronterizos habilitados durante todo el año, nexos establecidos por empresas chilenas con los mercados asiáticos y experiencias nacionales en la exportación de productos agropecuarios, silvícolas, agroindustriales y mineros a los exigentes mercados del Pacífico.

Otra aspiración en el plan, pero de menor importancia para la región, es el incremento en el intercambio interno con los vecinos, aspirando a lograr abastecimiento de productos agropecuarios alternativos a la actual oferta del centro del país de productos de baja calidad y alto precio. Otros objetivos son incrementar, mejorar y agregar valor a la explotación minera, lograr una creciente retención regional de los excedentes y fortalecer el proceso de descentralización y modernización de la gestión regional pública y privada.

Si bien todos los vecinos disponen de vías al Atlántico y utilizan los puertos allí existentes, el objetivo central de este proceso integrador apunta hacia el establecimiento de un Corredor Norte, creando el eje reactor de la integración, en torno a los intereses de las partes en comerciar con las economías de la Cuenca del Pacífico.

a) El Mega puerto de Mejillones

La ZICOSUR necesita un puerto de alta tecnología y eficiencia en el Pacífico, que haga posible un flujo expedito de productos con costos inferiores al de las restantes alternativas. Mejillones reúne las condiciones requeridas, siendo un emplazamiento que hace posible reducir los montos de inversión requeridos por obras portuarias y extraportuarias, así como para su operación. La transferencia de grandes volúmenes de carga y atención de todo tipo de naves de última generación, que permiten la reducción de costos de fletes marítimos; el uso de rutas directas que reducen de manera considerable los costos de transporte marítimo, así como la distancia al establecer líneas directas entre Mejillones y algunos puertos de Asia²³, y el interés por inmoviliza-

²³ Los ahorros son variables, pudiendo alcanzar hasta un 19% en tiempos y costos de navegación.

ción de capital para mercaderías en tránsito y en stock, determinan el atractivo de este proyecto²⁴.

b) La situación productiva de la Zona

La zona de integración posee abundantes recursos naturales, exportables a través del Puerto de Mejillones. En las regiones chilenas, se destaca la producción minera, manufacturas básicas de minerales tipo metalúrgico y químico, la generación de energía eléctrica y producción pesquera. Las provincias argentinas sobresalen por la producción agrícola, ganadera forestal y de gas natural, acompañadas de manufacturas agroindustriales de calidad, pero poco abundantes, y de una minería poco desarrollada, incluyendo la actividad petrolera en declinación. Por su parte, los departamentos bolivianos combinan una producción agropecuaria, silvícola y minera que no aprovecha a plenitud las grandes riquezas naturales disponibles, con la excepción del estaño, petróleo y gas natural. Los estados brasileños son productores agrícolas, ganaderos, forestales, y en menor proporción, mineros, poseyendo enormes potencialidades de crecimiento en esos sectores. El territorio paraguayo, es el de menor aprovechamiento de sus riquezas naturales, exhibiendo bajos niveles de producción agrícola silvícola y minera.

c) Los corredores de flujo de la Región

Se sostiene que una de las claves para el éxito del Plan de Integración es la minimización de los costos de circulación al interior de la ZICOSUR, lo que es un objetivo permanente para los trabajos de diseño, ejecución y operación del complejo.

La conexión de Antofagasta con sus vecinos se desenvuelve mediante ferrocarriles y carreteras de bajos estándares que unido al centralismo y los altos costos, no han propiciado las relaciones económicas y sociales, agravándose a medida que la distancia con las provincias se acrecienta. Los servicios para el comercio exterior de la zona y la comercialización de productos importados, están ausentes. Sin embargo, tiene los factores indispensables para el tráfico interior de la poderosa industria minera y para la expedición marítima al exterior²⁵. También cuenta con los servicios para las importaciones de bienes de capital e insumos industriales para uso local. El medio de transporte

²⁴ Las alternativas a este puerto nacional son los Puertos: Santos y Paranagua, en Brasil; Buenos Aires en Argentina; Callao, Ilo y Matarani en Perú.

²⁵ Este flujo es superior a dos millones de toneladas anuales y esta en expansión permanente.

más eficiente para transportar tales volúmenes de carga a esas distancias²⁶ es el ferrocarril, lo que se acentúa debido a que buena parte de las exportaciones serían productos a granel de bajo valor unitario.

El proyecto integrador necesita transformar la actual fisonomía de la zona, su infraestructura de transporte y servicios comerciales, de forma tal que se genere capacidad para atender e incentivar un alto flujo de mercaderías²⁷.

d) Programa de desarrollo del proceso de integración ZICOSUR

La Secretaría Regional de Integración ha desarrollado un programa, que permita consolidar este proceso de integración, para el período 1999-2002, denominado "Difusión de Oportunidades de Mercado en el Proceso de Integración ZICOSUR", el cual tiene como base:

- La consolidación de la ZICOSUR al crearse una Secretaria Pro-Tempore para garantizar la coordinación de actividades.
- La institucionalización de los encuentros internacionales ZICOSUR Asia-Pacífico.
- El avance de la red vial ZICOSUR: pavimentación de la Ruta San Pedro de Atacama-Paso de Jama, terminado en octubre de 1999, pavimentación de 100 primeros kilómetros de la Ruta Salta-Paso Sico, inaugurada en mayo de 1999, con el compromiso de avanzar a 60 kilómetros por año, inicio de primera etapa de construcción del camino entre Taltal y el Paso de Aguas Calientes, que une la II Región con las Provincias Argentinas Catamarca y Tucumán; construcción de las vías Mariscal Estigarribia-La Patria-Infante Rivarola, que une el Chaco Paraguayo con el Departamento de Tarija en Bolivia, y el tramo Mariscal Estigarribia-Pozo Hondo-Puente internacional sobre el Río Pilcomayo, que une el Chaco Paraguayo con la Provincia de Jujuy- Argentina-Paso Jama-Antofagasta y Mejillones.
- Generar condiciones para la creación de parques industriales especialmente destinados a la producción de artículos de exportación.
- Creación de complejos turísticos.
- Creación de un Recinto Fiscal, que permita a la región exponer su potencialidad como muestra a invitados extranjeros.
- Apoyar exportaciones e importaciones por nuestros puertos.

²⁶ Se trata de carga que recorrerá distancias que fluctúan entre los 700 y 2.500 kilómetros.

²⁷ Alcanza los diez millones de toneladas anuales, de transferencias sólo por Mejillones, a lo que se debe agregar la carga que transitará por Arica.

- Adecuación de nuestras ciudades, comercio regional, borde costero y áreas de especial interés geológico y arqueológico, convirtiéndolos en países atractivos para el visitante.

En consecuencia, el proceso de integración ZICOSUR representa una oportunidad excepcional que haría posible un vigoroso y diversificado crecimiento económico para la Región de Antofagasta. Se necesita por sobre todo, voluntad institucional y acciones concretas de mejora administrativa. Por contraparte, el establecimiento de un mega-puerto, que sea centro de operaciones de comercio exterior, tendrá un efecto expansivo que beneficiará a toda la zona, constituyéndose su emplazamiento y ventajas comparativas en el gran oferente de servicios que conecte a productores y consumidores de la Zona con oferentes y demandantes de la Cuenca del Pacífico²⁸.

En cuanto a la actual realidad ferroviaria, se presenta un panorama desalentador; los esfuerzos en esta materia deben estar enfocados en modernizar las instalaciones, equipos y gestión, elevando las capacidades de transferencias, reduciendo los tiempos de ellas y mejorando sustancialmente todos los servicios al cliente.

4. La Macro Región Andina en el Corredor Central

La Macro Región Andina se concibe como un nuevo concepto de integración horizontal entre la Región de Valparaíso, República de Chile, y las Provincias de San Luis, San Juan y Mendoza, en la República Argentina, que forman parte de la histórica Región de Cuyo.

La población actual de la Macro Región es aproximadamente de 4 millones de habitantes, con un producto interno bruto cercano a los 20 mil millones de dólares, abarcando una superficie total de 341.622 Km². Se estima que para los años 2015 y 2025, la población alcanzará un nivel cercano a los 5 y 6 millones de habitantes, respectivamente.

²⁸ Se debe precisar el papel relevante que cumplirán el Mega-Puerto, generando un sistema periférico de puertos convencionales.

Cuadro 7
DATOS GENERALES DE LA MACRO REGION ANDINA

Zona	Superficie	División	Población	Densidad
Provincia de Mendoza	148.827 Km2	18 Deptos.	1.591.000	9,5 Hab/Km2
Provincia de San Luis	86.748 Km2	9 Deptos.	359.000	4 Hab/Km2
Provincia de San Juan	89.651 Km2	19 Deptos.	570.000	6 Hab/Km2
Región de Valparaíso	16.396 Km2	7 Provincias	1.384.336	84,4 Hab/Km2

Fuentes: INE, Chile. CFI, Argentina.

Es importante señalar que la Región de Valparaíso forma parte de la Macro Zona Central, junto con la Región Metropolitana y la Región del Libertador Bernardo O'Higgins. Esta zona tiene una especial relevancia dentro del territorio chileno, concentrando casi el 55% de la población y el 62% de la producción del país, además de poseer dentro de la nación la población con más alto nivel de capacitación. Se estima que en el 2010, la producción de la Macro Zona Central será dos y media veces la actual. En tanto, los hogares crecerán en un 40% y el empleo en un 60%, proyectándose la mayor expansión de ella hacia la Región de Valparaíso. La amplia y variada base de recursos de esta zona han permitido el desarrollo de una actividad económica diversificada y de gran importancia relativa. El valor de la producción industrial y de la construcción alcanza al 63% del total nacional y la generación de servicios al 75%. Esto último se explica porque Santiago es el centro administrativo y de servicios de Chile, generando por sí sólo aproximadamente el 62% del total nacional²⁹.

En cuanto a la infraestructura para el transporte y los servicios básicos, la Macro Zona ha logrado un desarrollo relativo mayor que el resto del país y contiene una proporción muy importante de los recursos del país en carreteras, líneas férreas, puertos y aeropuertos.

A su vez, las provincias de Mendoza, San Juan y San Luis forman parte de la Región del histórico Cuyo, la cual representa el 7,6% de la población de Argentina y el 6% del total del PIB. El valor de la producción industrial de esta zona alcanza al 9,2% del total del país y las exportaciones el 4,9% del total.

Lo anterior indica que la Macro Región Andina posee una ubicación privilegiada dentro de ambos países, ya que está conectada con el mercado y polo productivo más importante de Chile, y en el lado argentino, aunque la situación no es igual, el tamaño del mercado y el nivel de producción no dejan de ser relevantes. Además, debe considerarse la cercanía con la capital y sus

²⁹ Comité Interministerial de Infraestructura (1993).

alrededores, que tal como en Chile, concentran gran parte de la población y producción nacional.

Los territorios de la Macro Región Andina se encuentran unidos físicamente por el Paso Fronterizo Los Libertadores, que une a la República de Chile con gran parte del territorio argentino. Este cruce internacional ha sido siempre el principal medio de vinculación e integración entre los dos países y especialmente entre las regiones que componen la Macro Región.

En los últimos años se ha producido un aumento sustantivo de la integración en el ámbito binacional, indicando que el proceso de construcción y consolidación de la Macro Región Andina ya se ha iniciado, para lo cual los actores públicos y privados de ambos países están realizando un importante esfuerzo de diálogo y gestión, tanto en aspectos sociales, culturales, económicos y políticos.

Fortaleciendo la iniciativa integracionista, el 22 de enero de 1998 se firmó el Tratado de Integración Económica del Nuevo Cuyo entre los gobernadores de las provincias de la Rioja, San Juan, Mendoza y San Luis, con el objeto de fortalecer la integración de la Región y mejorar los medios de comunicación y de transporte, promover la oferta de bienes y servicios regionales y la ejecución de emprendimientos productivos y comerciales con otros países.

Durante el año 2000 se ha visto una firme voluntad de fortalecer la Macro Región tanto por parte del Gobierno de la Quinta Región como del gobierno de la provincia de Mendoza, voluntad que ha ido consolidando los esfuerzos anteriores tales como el Foro de Inversiones V Región Chile - Cuyo Argentina en 1997, y el Primer Foro de la Macro Región Andina realizados en paralelo en la Provincia de San Luis y en la Provincia de Mendoza durante el año 1999.

Para la Región de Valparaíso como para las provincias argentinas se crea un nuevo mercado, que no sólo comprende a la Macro Región, sino que abarca todo el ámbito del MERCOSUR; al mejorar las deficiencias de los vínculos de transporte, las barreras al comercio y la falta de infraestructura se podrán impulsar el establecimiento de corrientes comerciales más significativas entre los países de la región. Para que la constitución de la Macro Región Andina sea duradera, estable y autosustentable en el largo plazo, se deben abarcar todos los aspectos de la integración tales como los políticos, culturales, económicos, jurídicos y sociales.

1) Integración horizontal con Argentina

Prospectivamente, una variable que puede potenciar estratégicamente el crecimiento de la Región de Valparaíso se refiere a la integración horizontal con la Región de Cuyo, República de Argentina. Aquí retomo los trabajos en torno al concepto de corredor ampliado de comercio, debiéndose resaltar la importancia de fortalecer y desarrollar la infraestructura del Corredor Central, su marco normativo, legal y técnico, especialmente entre Argentina y Chile, lo cual es de especial relevancia en la economía e infraestructura del país y del denominado "Corredor del MERCOSUR".

La gran oportunidad que a la Región de Valparaíso se le presenta con respecto al Acuerdo de Complementación Económica con el MERCOSUR está directamente vinculada a la localización en nuestra región de un Corredor Internacional.

Para la Región de Valparaíso, y también para el país, el Acuerdo de Complementación Económica con MERCOSUR es más que una negociación comercial, ya que se trata de economías vecinas. Por ende, no sólo se accede a incrementos en los flujos comerciales recíprocos y a la integración física inducida por dicho tratado, sino que traerá aparejado el desarrollo de un conjunto de actividades vinculadas al sector portuario, marítimo, naviero, transportes, turismo y servicios anexos, con lo cual se abren nuevas potencialidades y perspectivas de crecimiento en dichas áreas.

En consecuencia, la opción de constituir un Corredor Ampliado de Comercio en la región de Valparaíso en donde transiten un continuo flujo de bienes, servicios y factores productivos deberá tener en cuenta las siguientes consideraciones³⁰:

1. El corredor central existente entre Buenos Aires y Valparaíso, que representa el 80% de los flujos carreteros, es el único corredor transversal relevante, lo que implicaría que el Corredor Ampliado de Comercio debiera perfilarse a partir de los canales, cadenas y corredores existentes.
2. Desarrollar un conjunto de acciones que permitan la mayor localización de agentes o actores del corredor comercial en un territorio socialmente organizado de la región de Valparaíso, pues sólo dicha acción permitiría captar la renta y reinvertir localmente el excedente del comercio internacional. Lo anterior implica impulsar una alianza estratégica entre los actores y el territorio en donde se constituya el Corredor Comercial y, además,

³⁰ Nuñez (1996).

especializar el tipo de carga que genere mayor rentabilidad y riqueza en su entorno.

3. Dimensionar los impactos de demanda que el Acuerdo de Complementación Económica de Chile con MERCOSUR generará en términos de creación de comercio, del turismo, del tránsito internacional e inversiones, sin perder de vista los otros Acuerdos de Complementación Económica que el país tiene y los Tratados de Libre Comercio en negociación.

Los desafíos estáticos de la creación de comercio y la generación de efectos dinámicos como la mayor competencia, el estímulo al cambio técnico, a la inversión extranjera directa y las economías de escalas y la alternativa de constituimos en *Corredor Ampliado de Comercio*, son algunos de los retos que la región de Valparaíso debe asumir con eficacia y perspectiva de futuro.

No hay que olvidar, por cierto, cómo la gestión regional acentúa las características que maximizan la probabilidad de éxito en la competencia del escenario de la globalización, como la velocidad organizacional, flexibilidad organizacional, complejidad regional, identidad cultural y resiliencia regional, como acertadamente planteara el destacado profesor internacional Sergio Boisier.

La exportaciones de la región de Valparaíso fueron de 1.134 millones dólares en 1999. La participación de estas exportaciones en el bloque económico de MERCOSUR representan el 16,3 %, mientras que las exportaciones del país hacia MERCOSUR fueron un 9,6% en el mismo año³¹. En consecuencia, la región de Valparaíso ha tenido desde 1995 en adelante una mayor vinculación con el MERCOSUR que el resto del país y potencialmente le traerá a la región mayores oportunidades que deberá aprovecharlas y potenciarlas.

Si se visualiza la actual estructura de exportaciones con una visión de "ventajas comparativas estáticas" se aprecia que las actividades asociadas a los recursos naturales e industriales quedarán claramente beneficiadas con este Acuerdo. En este sentido, cerca del 42% del total de sus exportaciones de la región quedarán en desgravación general a la vigencia del Acuerdo, es decir, con preferencias iniciales de al menos un 40%. Igualmente, cabe destacar que del total de exportaciones en desgravación general, un 43% de ellas lo constituyen productos industriales³².

³¹ Ver Dirección General de Relaciones Económicas Internacionales-Prochile (2000).

³² Ministerio de Economía de Chile (1996).

2) Mendoza y el Corredor Ampliado de Comercio

La provincia de Mendoza cuenta con una estructura productiva diversificada, primaria y agroindustrial, siendo una de las que más activamente ha encarado un proceso de reconversión productiva y de ampliación de sus mercados de exportación, especialmente hacia el MERCOSUR y crecientemente a otros destinos, incluidos los mercados asiáticos.

El Corredor Ampliado tiene una importancia crucial para Mendoza³³, no sólo por el impacto en su infraestructura y actividades conexas que implican los flujos de carga y pasajeros que transitan por su territorio, sino también para la competitividad de sus exportaciones hacia otras provincias y el exterior.

En este corredor y su área de influencia más cercana se concentra más del 80% de la producción nacional y representa más del 70% de las exportaciones totales del país. Estas cifras se vuelven más significativas si se considera que su área de influencia es más amplia ya que gran parte de la producción y exportación de zonas más alejadas utilizan dicho corredor para el traslado de mercadería a los principales centros de consumo del país o para la exportación, ya sea utilizando la red vial, ferroviaria o los puertos del corredor central. Un ejemplo de ello es que el 74% de la producción de la provincia se transporta por camión, el 26% de la producción restante se distribuye entre el Ferrocarril Buenos Aires al Pacífico (BAP) y una red de poliductos.

Cada vez más la demanda de transporte en este corredor se orienta hacia productos de mayor valor agregado, que tienden a crecer proporcionalmente en el comercio intra-regional. Por su parte, el cambio en la composición de las exportaciones, que se ha observado en los últimos años, trae aparejado también un cambio en la demanda de transporte.

De esta manera el sector de infraestructura y transporte se ha vuelto crucial a efectos de consolidar y profundizar la integración regional, frente al explosivo crecimiento del comercio regional durante la presente década. La integración regional está transformando aceleradamente las necesidades de infraestructura de un carácter casi exclusivamente nacional a uno regional.

Mendoza constituye el punto crítico en el Corredor Central por constituir la principal vía de tránsito entre Argentina y Chile, al mismo tiempo que el cruce de Los Andes presenta serias deficiencias de infraestructura para el tamaño de carga actual.

³³ Para mayores antecedentes, referirse a Nofal y Goldsterin (2000).

3) Consejo Binacional de integración: una carta de navegación al futuro

En los últimos años se ha producido un aumento sustantivo de la integración en el ámbito binacional, siendo importante señalar que el proceso de construcción y consolidación de la Macro Región Andina ya se ha iniciado, para lo cual los actores públicos y privados de ambos países están realizando un importante esfuerzo de diálogo y gestión, tanto en aspectos sociales, culturales, económicos y políticos.

Entre el 28 y 29 de agosto de 2000 se llevó a cabo la primera sesión del Consejo del I Foro de Desarrollo Productivo e Integración entre la Región de Valparaíso y la Provincia de Mendoza, en la trasandina ciudad. En la oportunidad, se acordó crear el Consejo del Foro Binacional para la Integración entre ambos territorios para el periodo 2000-2001, cuya responsabilidad central será coordinar la concertación pública, privada y académica en las áreas de Infraestructura y Servicios; Economía, Comercio y Turismo; Educación Superior, y Fortalecimiento Institucional. También se aprobó la agenda de trabajo agosto 2000 - diciembre 2001 y se convino llevar a cabo el II Foro Binacional en agosto del 2001.

Por otro lado, a fines de noviembre de 2000, una delegación regional participó en la décima quinta versión de la FERIA INTERNACIONAL DE ACONCAGUA que, con 150 mil visitantes y 355 expositores, constituye un hito que permite acceder con productos y servicios a los mercados asociados al MERCOSUR. En dicho escenario, se gestó la firma de un acuerdo marco para implementar un programa de capacitación y apoyo integral a las PYMES, el cual fue suscrito entre el Centro de Excelencia para la Pequeña y Mediana Empresa (CPYME) de la Universidad Técnica Federico Santa María y la Fundación para la Promoción de los Negocios Internacionales de Mendoza (PROMENDOZA), el pasado 14 de diciembre, en Valparaíso.

Una de las primeras acciones concretas que se llevarán a cabo a raíz de la firma de este convenio de cooperación será el taller "Estrategias para un programa de internacionalización de la pequeña y mediana empresa de la Provincia de Mendoza, República Argentina", perfilándose como una experiencia preparatoria de la misión comercial que representantes de los sectores público y privado de la Provincia de Mendoza y la Región de Valparaíso efectuarán en junio próximo a países del Asia Pacífico.

Se trata de un hecho inédito y trascendental, que permitirá proyectar la

Macroregión Andina hacia un mercado como Singapur con un PIB por habitante de 27.000 dólares, la República China con un producto del orden de los 960.000 millones de dólares o Malasia con un producto equivalente al de Chile. Insertos en una economía con altas exigencias y excelencia en la producción, calidad y precio, una misión a Singapur, Malasia, Hong Kong y Shanghai nos permitirá conocer, aprehender y posteriormente adaptar nuevos conocimientos y tecnologías a nuestras economías locales.

Un destino con un mercado de mil quinientos millones de habitantes merece constituirse como reto para nuestras economías locales. Un dato final enfatiza la importancia de los países en donde la misión Provincia Mendoza - Región de Valparaíso llegará durante 2001: Singapur tuvo, en 1998, 210.000 millones de dólares en comercio exterior, Malasia US\$ 137.000 millones, Hong Kong US\$366.000 millones y China US\$324.000 millones; por contraparte Chile sólo tuvo un flujo de 32.000 millones de dólares.

Enfatizando lo anterior, el factor fundamental que apoya las iniciativas de integración de la Macro Región es la complementariedad que muestran estas regiones, tanto en aspectos económicos y culturales como en el fuerte pasado histórico que las une. Se han identificado áreas y sectores de gran potencial en un ámbito de competitividad macro-regional. Entre los sectores activos y potenciales se encuentran la infraestructura para el comercio internacional -portuarios, multimodales y zonas francas-, circuitos turísticos integrados -promoción conjunta y servicios hoteleros y gastronómicos simétricos - y la integración tecnológica educativa que implica la cooperación universitaria. También se proyecta la formación de redes productivas y la formación de un centro binacional de agronegocios.

5. El Proceso de Integración Patagónica en el Corredor Austral

1) Diagnóstico del período 1994-2000³⁴

En el análisis realizado por los integrantes de la Subcomisión de Integración Patagónica, en el marco de la actualización del Proyecto Región de la Estrategia de la Región de Magallanes, se ha concluido que en el período 1994-2000, la integración ha experimentado un cierto avance, pero se advierten algunas carencias y debilidades que han restado eficiencia a la propuesta original. Ejemplos de ello son las acciones enunciadas respecto a facilitar y destrabar el tránsito de vehículos, personas y carga y la gestión de proyectos

³⁴ Para mayores antecedentes revisar Subsecretaría Regional Ministerial de Economía de Magallanes y Antártica Chilena (2000).

integrados y sus correspondientes inversiones; y a la promoción y fomento de actividades de beneficio común entre empresas y organizaciones del sector privado de ambos países, las cuales no han tenido éxito significativo.

En cuanto a los proyectos y sus prioridades asignadas, en el sentido que debían ser ejecutados antes de los dos años, se observa poco avance. Desde este particular punto de vista, sólo tres proyectos han finalizado dentro del período correspondiente, dos de los cuales se ubicaban en el marco de la política de integración, tales como la "Revisión de su calidad fronteriza en las comunas de la región" y el "Traspaso de competencia de aprobación de inversiones extranjeras en el marco de políticas nacionales"; en tanto el tercero se ubica en la política de fomento a la integración denominado "Estudio sobre convenio laboral y previsional integrado entre los sistemas público y privado".

Por otra parte, un análisis de lo propuesto en el Proyecto Región y las Actas del X Encuentro del Comité de Fronteras "Integración Austral" y del Foro Patagónico Municipal muestra que hay una gran similitud de los temas tratados, así como también de las soluciones propuestas a los problemas planteados. Sin embargo, se enuncian factores burocráticos que han impedido que otros proyectos priorizados tengan avances significativos³⁵. Entre estas razones del por qué estas instancias públicas no presentan por sí solas un mayor dinamismo en favor de la integración, se debe a que no consideran la participación de los sectores productivos involucrados.

2) Propuesta específica de acción futura

Esta Subcomisión considera que la integración con los territorios patagónicos argentinos es indispensable para el desarrollo de la Región de Magallanes y Antártica Chilena, siendo necesario abordar esta materia mediante soluciones audaces y decididas. En consonancia con lo anterior, se propone un "Plan Piloto de Integración Comercial Austral Patagónico" con las regiones de Magallanes, Tierra del Fuego -Chile y Argentina-, Río Gallegos y Santa Cruz; territorios que poseen características geográficas que facilitan el control hacia el resto de ambos países.

El objetivo de esta zona de integración es potenciar las actividades que desarrollan estas provincias de acuerdo a sus recursos naturales, de infraestructura, humanos y culturales, entre otros. Para el establecimiento de esta Zona de

³⁵ La Subcomisión considera incluso que los entes mencionados se han transformado en un "perfeccionamiento de la burocracia y no en un incentivo concreto a la integración".

Libre Comercio debe considerarse un proceso gradual que involucre etapas cuyo objetivo al final del presente gobierno sea la integración completa y total³⁶.

El proceso hacia esta integración involucra en una primera etapa crear una Zona de Libre Comercio para Áreas Específicas, la cual podría abarcar las actividades económicas propias de esta zona, tales como:

1. Sector Turismo: libre tránsito de turistas, libre tránsito de vehículos que trabajan en este sector, libre tránsito de guías y operadores de turismo, promoción conjunta de turismo patagónico.
2. Sector Portuario: permitir el embarque y /o desembarque de productos regionales con cualquier puerto austral.
3. Sector Pesquero: liberalizar la entrada y salida de mercaderías.
4. Sector Industrial: establecer un porcentaje de materia prima local.
5. Sector Forestal: libre intercambio de mercaderías forestales y arancelarias.
6. Sector Agropecuario: libre intercambio de ganado sin aranceles. Adicionalmente se deben liberalizar aspectos relacionados con los siguientes temas económicos de mutuo interés, como:
 - Integración Laboral: establecer medidas que permitan y faciliten el flujo de mano de obra entre ambos países
 - Integración Aduanera y Fronteriza: bajas tasas arancelarias y facilidades en el tránsito de mercaderías y personas.

3) Metas a corto plazo

Sin perjuicio de la propuesta central relativa al establecimiento de un Plan Piloto de Integración y como forma de ir avanzando en la consecución acelerada de este propósito se propone la concreción de las siguientes propuestas:

- Potenciar los proyectos descritos en el Proyecto Región, especialmente aquellos definidos en Políticas de Integración de Fronteras y en Política de Fomento a la Integración, respectivamente:
- Establecimiento de sistemas mínimos de control de personas en pasos fronterizos.
- Implementación de servicios básicos y de información computarizada en pasos fronterizos.

³⁶ Se hace presente que la propuesta anteriormente detallada se sustenta en la favorable acogida que ésta recibiera por parte del Presidente de la República, Sr. Ricardo Lagos Escobar, en una visita a la región.

- Estudio para la implementación del permiso de libre tránsito e intercambio por territorio austral para productos de origen animal y mercadería silvo -agrícola para la Patagonia.
- Anuario de profesionales y empresas patagónicas.
- Programa de vinculación de universidades patagónicas.
- Calendario de eventos artísticos y culturales.
- Circuitos integrados de turismo, incluyendo armonización de controles fronterizos.

Es necesario mencionar que la casi totalidad estos proyectos estuvieron con prioridad 1, lo que implica que su puesta en marcha debía ser alcanzada antes de dos años; el Proyecto Región debía comenzar su funcionamiento en el año 1996.

Validar los acuerdos de las reuniones del Comité de Fronteras y del Foro Patagónico Municipal, los que en gran medida están considerados en los proyectos mencionados. Sin embargo, la Subcomisión sugiere que en futuras reuniones se realice una revisión exhaustiva de cada una de las actividades indicadas, anotándose plazos, etapas, costos, infraestructura, etc. Lo anterior implica realizar un seguimiento de la evolución y resultados de los acuerdos mencionados. Además, efectuar un estudio de los efectos estáticos de integración, determinando la creación y desviación de comercio, así como un análisis de los efectos dinámicos, validando qué sectores se verían beneficiados por la integración y/o perjudicados por estos acuerdos.

V. UNA PROPOSICION DE POLITICAS PUBLICAS PARA LA INTEGRACION HORIZONTAL

El logro de una integración horizontal eficaz debe basarse en la expansión, profundización y diversificación de las relaciones económicas bilaterales y regionales con todos los países limítrofes de Latinoamérica, así como en un proceso que consolide una vinculación permanente de paz, amistad y cooperación entre los pueblos.

Una integración plena debe estar inserta en un marco político de una relación preferencial entre territorios, reconociéndose como aliados estratégicos, decididos a complementar sus aspiraciones y propósitos en el entendido de que, juntos y mancomunadamente, podrán impulsar sus intereses comunes y objetivos compartidos.

Existe una serie de objetivos tendientes a la formulación de estrategias para la promoción de inversiones, fomento de las exportaciones y en general toda actividad que permita el desarrollo de la nación. Sin embargo, la formulación de planes de acción de corto y mediano plazo tendrá que contar con la variable territorial para su viabilidad y eficacia.

1. Políticas Globales

Dentro de las políticas públicas importantes de considerar y llevar a la práctica se pueden mencionar, en términos generales:

- ✓ Generar un mecanismo que permita entregar financiamiento de manera más expedita a las pequeñas y medianas empresas, importante fuente de empleo del país³⁷, ya que éstas deben enfrentar como uno de sus graves problemas el limitado acceso a financiamiento. Fortalecer el manejo de riesgo, es decir, proporcionar a los interesados la más reciente información mundial sobre oferta y demanda y conocer los requerimientos ambientales que dichos mercados demandan. Las normas ambientales también pueden abrir nuevas oportunidades para la inversión y exportación. Un ejemplo de ello puede constituirse la estrategia de posicionarse como "territorio productor de bienes saludables" como lo está planteando la provincia de Quillota en Chile, en conjunto con la provincia de Mendoza en Argentina
- ✓ En materia de integración física, seguir avanzando en el Plan Maestro de Pasos Fronterizos, propiciando el desarrollo normativo en materia ambiental y transporte de cargas peligrosas a nivel Cono Sur, los avances en la modernización portuaria y del desarrollo de infraestructura bajo la modalidad concesional, además del desarrollo de proyectos privados como es el caso de Mejillones. Teniendo presente que el desarrollo de estos corredores debe ser un esfuerzo común que necesariamente se realice en forma coordinada con el sector privado.
Revitalizar el trabajo multilateral para los corredores, aplicando el concepto de grandes ejes de conexión o corredores priorizados, cuyo estudio abarque aspectos de infraestructura, normativos y de funcionamiento fronterizo y operativo, con énfasis en la armonización y cooperación en temas aduaneros, ambientales y sanitarios.
Un tema no menor corresponde a la facilitación del libre tránsito de personas entre territorios, generando un instrumento que acuerde el libre tránsito de personas a través de la frontera común. Asimismo, avanzar en

³⁷ Las Pymes representan más del 80% del empleo total de la nación.

el logro de la necesaria armonización en materias aduaneras, migratorias, sanitarias, policiales, judiciales y ambientales³⁸.

- ✓ Generar la necesaria eficacia y complementariedad entre los diversos mecanismos de integración, respondiendo también a las aspiraciones regionales y provinciales que ven en ellos un instrumento para su desarrollo. Con el objeto de dinamizar el funcionamiento y la búsqueda de logros concretos, un adecuado instrumento para avanzar en estos temas es realizar Foros Binacionales territoriales; como asimismo la activación de Comisiones sectoriales en el marco de dichos Foros.
- ✓ Considerar con una alta prioridad de política exterior la integración horizontal de los territorios vecinos en el marco plena incorporación del Acuerdo de Complementación Económica N°35 que prevé la creación de un espacio económico ampliado y de la Decisión CMC 12/97 que permite la participación de Chile en el esquema institucional del MERCOSUR.
- ✓ Promover la concreción de proyectos de investigación científica y tecnológica conjuntos; la creación de grupos de científicos de excelencia y con reconocimiento internacional para que consideren oportunidades de colaboración bilateral, se contacten con sus colegas en institutos y universidades líderes del mundo para su continuo perfeccionamiento y preparen la juventud de ambos países en la realización de trabajos de investigación científica conjunta. Esto implica crear redes de centros de investigación científica entre la Argentina y Chile, que les permita interactuar fluidamente.

Especial interés revisten aquellos proyectos que vinculen a los centros de investigación y desarrollo tecnológico con el sector empresarial y que avancen en propuestas de trabajo en áreas estratégicas para la competitividad de las economías, haciendo de la cooperación un instrumento privilegiado de concertación.

- ✓ Superar deficiencias del sistema de transporte, especialmente por la falta de rutas transandinas adecuadas, la limitada capacidad de carga en los puertos y un acceso deficiente, existiendo también ciertas dificultades en el sistema de concesiones para mejorar la infraestructura improductiva, y en el financiamiento de proyectos de gran escala y la sistematización de estadísticas adecuadas.

³⁸ Para mayores antecedentes referirse a Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile (1999).

2. Políticas para inversión y exportación locales

Recientemente un interesante estudio "para la promoción de inversiones y exportaciones para el desarrollo económico equilibrado de las regiones de Chile" elaborado por la Agencia Internacional de Cooperación Japonesa, JICA³⁹, entregaba su primer reporte en donde determinaba en términos específicos y según las perspectivas económicas para las zonas geográficas de nuestro país, factores claves para la promoción de inversiones y de exportaciones:

a) Zona Norte

- Fortalecimiento de la función de puerta de entrada y salida así como el desarrollo de industrias para el mercado macroregional;
- Desarrollo de industrias manufactureras mediante el diseño de políticas estratégicas;
- Ser el motor de la promoción de exportaciones de productos agrícolas;
- Incremento de la capacidad de producción de acuicultura y procesamiento de productos del mar;
- Lanzamiento de un segundo "plan del salmón";
- Mejoramiento del ambiente para promover negocios de riesgo.

b) Zona Central

- Desarrollo de un paso intercontinental integral, compartiendo y repartiendo efectivamente las funciones;
- Establecimiento de una estrategia de marketing diferenciada para los productos intensivos en recursos naturales;
- Promoción de "clusters" mediante la organización de las Pymes;
- Entrega de un apoyo más efectivo a la comercialización de los productos de las Pymes;
- Promoción del turismo a lo largo de todo el año.
- Conservación de un buen ambiente natural y la creación de una fuerte imagen de marca.

c) Zona Austral

- Diversificación y aumento de valor agregado de sus productos;
- Apoyo a la micro y pequeña empresa mediante la conformación de asociaciones;

³⁹ JICA (2000).

- Promoción del turismo, como motor de desarrollo de otras actividades;
- Desarrollo de la infraestructura física, social y de un marco económico.

3. Consideraciones finales

La integración es un fenómeno mundial prácticamente irreversible que se viene concretando hace más de una década y que se ha manifestado a través de una extensiva regionalización de los mercados que, conjuntamente con la formación de uniones aduaneras, está acelerando la ruptura de fronteras entre países para dar paso a la libre circulación de bienes y personas, situación que conduce inevitablemente a grados crecientes de globalización.

El concepto de integración horizontal, de reciente acuñación, puede desempeñar un papel fundamental en la promoción de un gran espacio para lograr el desarrollo económico, la ampliación de mercados y el mejoramiento del bienestar de las personas. La presencia de necesidades crecientes de las comunidades y lo imperioso de dar respuestas concretas a ellas por parte de los gobernantes requiere de soluciones que muchas veces van más allá de los límites políticos que fijan la acción de un país.

La integración horizontal implica el desarrollo integrado de los territorios. Para ello se necesita visión de largo plazo y convicción, puesto que, como se ha visto, la integración tarda años. Si es impuesta no funciona, es necesario el compromiso y la coherencia de cada uno de los actores, ya que un proceso de integración se desarrolla en todos los ámbitos.

Los casos mencionados sólo representan una práctica que podría constituirse en paradigmática en América del Sur, que es necesario profundizar desde el potencial endógeno de las regiones y provincias de Chile y Argentina.

Del mismo modo, la gradual reducción de las barreras a los intercambios comerciales a escala internacional permite la mantención de las ventajas que derivan de la concentración de la demanda, debiendo mencionarse que la complementación de las economías nacionales en el MERCOSUR está induciendo actividades en zonas de frontera y está reforzando un proceso de inserción de territorios dinámicos y excluyendo por tanto otros.

En consecuencia, el reto es lograr una adecuada mirada y apoyo desde los gobiernos centrales a estas iniciativas de integración horizontal.

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

- Benko, G. y A. Lipietz, eds. (1994), *Las regiones que ganan. Distritos y redes. Los nuevos paradigmas de la geografía económica*, Edicions Alfons el Magnanim, Valencia.
- Bervejillo, Federico (1995), "Globalización, descentralización y territorio", *Revista PRISMA* N° 4 (Universidad Católica del Uruguay).
- Castells, M. (1985), "Reestructuración económica, revolución tecnológica y nueva organización del territorio", en *Metrópolis, Territorio y Crisis*. Madrid: Comunidad de Madrid.
- Castells, M. (1989), "Nuevas tecnologías y desarrollo regional", *Economía y Sociedad* N° 2, Madrid.
- CEPAL, (1993), *Canales, cadenas, corredores y competitividad: un enfoque sistémico y su aplicación a seis productos latinoamericanos de exportación*, Cuadernos de la CEPAL N° 70, Santiago.
- CIEPLAN-SUBDERE (1994), "Evolución del producto por regiones 1960-1992", *Notas Técnicas CIEPLAN*, Santiago.
- Comité Interministerial de Infraestructura (1993), *Estudio y Análisis sobre el Desarrollo de la Infraestructura de las Regiones V, VI y Metropolitana*, Santiago.
- Comité Interministerial de Desarrollo Productivo (1997), *Bases para la política de desarrollo productivo regional*, Santiago.
- Consulado general de la República Argentina en Valparaíso (2000), *Declaración Presidencial de Buenos Aires*, 19 de Mayo.
- Corvalán, Alejandro (1997), *La Globalización y su impacto en el desarrollo productivo en las regiones de Chile. Un caso paradigmático: La región de Valparaíso*.
- Corvalán, Alejandro (1999), *Una mirada regional al cambio de década, y sus proyecciones al siglo XXI*. Programa de Economía del Trabajo, PET-V Región-Foro Nacional de Desarrollo Productivo.
- De Mattos, Carlos (1995), *1975-1995: ¿Una nueva dinámica metropolitana en el escenario de la reestructuración y la globalización?* Instituto de Estudios Urbanos de la Universidad Católica de Chile.
- De Mattos, Carlos (1994), "Capital, población y territorio en la América Austral, ¿dispersión o concentración?", Ponencia al seminario sobre *Distribución y movilidad territorial de la población y desarrollo humano*, Bariloche, mayo.
- Embajada de Chile en Argentina (1999), *Convergencia Trasandina*, Revista de la Embajada N° 11.
- Esser, Klaus y otros (1994), *Competitividad sistémica. Competitividad internacional de las empresas y políticas requeridas*. Instituto Alemán de Desarrollo, Berlín.
- García Canclini, N. (1994), "El debate sobre la identidad y el Tratado de Libre Comercio", en Achugar, H. y Caetano, G., comps., *Mundo, región, aldea. Identidades, políticas culturales e integración regional*, TRILCE, Montevideo.
- Gatto, F. (1989), "Cambio tecnológico neofordista y reorganización productiva. Primeras reflexiones sobre sus implicaciones territoriales", *EURE*, Santiago.
- Izam Miguel (1998), *Estructura y Nivel del Arancel Externo del Mercado Común del Sur*, División de Comercio Internacional, Transporte y Financiamiento, Cepal, Santiago.
- Izam Miguel (1997), *Evolución, Análisis y Perspectivas del Mercado Común del Sur*, División de Comercio Internacional, Transporte y Financiamiento, Cepal, Santiago.
- Japan International Cooperation Agency (JICA)-Ministry of Economy, Development and Reconstruction- CORFO (2000), *The study for the promotion of investments and exports for the balanced economic development in the Republic of Chile*, Santiago.
- Maurín Urzúa, Sergio (1997), *ZICOSUR*, 2ª. edición, Gobierno Regional de Antofagasta, ju-

lio.

- Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile (1999), *Balance de las Relaciones de Chile con MERCOSUR*, diciembre.
- Ministerio de Relaciones Exteriores (2000), *Análisis de las exportaciones chilenas 2000*, DIRECON, Santiago.
- Ministerio de Obras Públicas (1995), *Potencialidades de Integración en América Latina. Corredores Bioceánicos; expectativas y realidades*. Seminario de la Dirección de Planeamiento.
- Ministerio de Economía (1996), *MERCOSUR. Aranceles promedios ponderados*. Departamento de Comercio Exterior.
- Ministerio de Economía (1996), *Beneficios potenciales de la Asociación al MERCOSUR, Minuta Región de Valparaíso*, Unidad de Estudios, Santiago.
- Nofal, María Beatriz y Javier Goldsterin, (2000), *El Corredor Bioceánico Central. Importancia de la integración terrestre Chile-Mendoza*, ECO-AXIS S.A., Buenos Aires.
- Núñez Ramírez, Sergio (1996), "Los Corredores Bioceánicos", *Revista de la Marina* N°5.
- Pérez, Carlota (1989), *Cambio Técnico, Reestructuración Competitiva y Reforma Institucional en los Países en Desarrollo*, ILPES, Documento U6, Santiago.
- Sassen, S., (1992), "La ciudad global", *ALFOZ* N° 90 (Centro de Investigación Urbana y Rural, España).
- Storper, M. (1994), "Desarrollo territorial en la economía global de aprendizaje: el desafío para los países en desarrollo", *EURE*, Vol XX, N° 60.
- Subsecretaría Regional Ministerial de Economía de Magallanes y Antártica Chilena (2000), *Estrategia de Desarrollo Regional. La integración Patagónica*, Documento de Trabajo, octubre.