
ACUERDOS DE LIBRE COMERCIO Y DESARROLLO DE LA INFRAESTRUCTURA PARA LA INTEGRACIÓN ECONÓMICA. EL CASO DE CHILE

Cesar Padilla³²

Acuerdos de integración económica

A partir de la perspectiva de acuerdo con la cual Chile no puede competir en términos de recursos naturales con los países vecinos, puesto que sus riquezas se limitan al cobre, la fruticultura y los productos forestales y pesqueros, se considera de manera general que el gran potencial del país se encuentra en su ubicación geográfica. Chile constituye una de las salidas más importantes de Sudamérica hacia el Océano Pacífico y por consiguiente, hacia los mercados asiáticos. De hecho, si durante la dictadura se privilegió la liberalización de los mercados, los gobiernos democráticos han multiplicado los esfuerzos por ofrecer las condiciones óptimas que permitan la integración económica.

Chile suele ser presentado como el gran ejemplo latinoamericano de gobernabilidad, de crecimiento económico, de estabilidad social y de estabilidad económica de las inversiones. En los rankings internacionales elaborados por instituciones extranjeras, el país goza de un excelente posicionamiento. Por ejemplo, ocupa el primer lugar de América Latina en el Índice de Libertad Económica de Heritage Foundation y el último lugar en el Índice de Opacidad junto con los Estados Unidos, lo cual presenta una imagen positiva si recordamos que este indicador mide los efectos adversos de la opacidad en el costo y disponibilidad de capital. También resultan positivos los lugares alcanzados en E-government y en el Índice de Percepción Económica elaborados por Brown University y Transparency International, donde ocupa respectivamente la 5ta y 17va posición.

La construcción de esta imagen ha conducido a Chile a convertirse en el bastión latinoamericano para la firma de acuerdos de libre comercio. El hecho de sentar precedentes en ese aspecto se vincula con una serie de "premios" que pueden engendrar a su vez ventajas tales como las inversiones y otros beneficios. Tal como podemos verlo en el siguiente cuadro se han establecido y se están negociando acuerdos con una diversidad de países del continente americano, a los cuales conviene sumar aquellos firmados con la Unión Europea y Corea del Sur.

Los acuerdos alteran positivamente la balanza comercial en algunos sectores. Pero en realidad, ésta no es sino una cara del modelo, que como toda moneda tiene otra cara muy diferente. Así, una de las principales características del proceso de negociación radica en aceptar de manera casi acrítica las condiciones impuestas por los otros países. A corto plazo, esta predisposición ha implicado graves impactos sociales sobre los

32 Observatorio Latinoamericano de Conflictos Ambientales (OLCA)

sectores económicos más vulnerables, ante todo en términos de flexibilidad laboral y de regímenes de absorción o de subcontrato. Además, como producto de la aplicación del acuerdo con Canadá y con la Unión Europea, la agricultura chilena atraviesa una gran crisis³³. De manera que éste constituye hoy en día el único sector productivo con presencia política en el Parlamento que presenta un frente crítico en el seno de la institucionalidad de cara a los acuerdos de libre comercio.

Acuerdos comerciales y otros suscritos en negociación con países de América			
	Acuerdo Comercial	Acuerdo de doble tributación	Acuerdo de promoción y protección de inversiones (APPI)
ARGENTINA	ALCA, MERCOSUR	XX	XX
BOLIVIA	ALCA, ACE, TLC(2)	XX(4)	XX(3)
BRASIL	ALCA, MERCOSUR	XX(5)	XX(3)
CANADA	ALCA, TLC, APEC	XX	
COLOMBIA	ALCA, ACE		XX(5)
COSTA RICA	ALCA, TLC		XX
CUBA	ACE(5)		XX
ECUADOR	ALCA, ACE	XX(1)	XX
EL SALVADOR	ALCA, TLC	XX(4)	XX(5)
ESTADOS UNIDOS	ALCA, TLC(1), APEC	XX(2)	
GUATEMALA	ALCA, TLC		XX
HONDURAS	ALCA, TLC		XX
MEXICO	ALCA, TLC, APEC	XX	
NICARAGUA	ALCA, TLC		XX
PANAMA	ALCA		XX(5)
PARAGUAY	ALCA, MERCOSUR	XX(2)	XX
REP. DOMINICANA	ALCA		XX(5)
PERU	ALCA, ACE, APEC	XX(5)	XX
URUGUAY	ALCA, MERCOSUR		XX
VENEZUELA	ALCA, ACE	XX(2)	XX
LOS DEMAS*	ALCA		

* INCLUYE A: Antigua y Barbuda, Bahamas, Barbados, Belice, Dominica, Granada, Guayana, Haití, Jamaica, República Dominicana, Santa Lucía, San Cristóbal y Nevia, San Vicente y Granadinas, Surinam, Trinidad y Tobago. (1) Negociado en Trámite Parlamentario; (2) En Negociación; (3) Aprobados por el Congreso Nacional; (4) En Estudio de Factibilidad; (5) Firmados NOTA: ALCA está en negociación Fuente: www.direcon.cl/html/acuerdos_zonas/

En ese sentido, es importante diferenciar la agricultura de agroexportación y la producción tradicional, en la cual se inscribe también la ganadería. Las condiciones varían en cada acuerdo comercial. En principio, se supone que los productos llegan a un arancel cero, sin embargo, en el sur, el sector menos importante de agricultores extensivos se enfrenta al proteccionismo de los otros países. Actualmente, están investigando sus posibilidades de reconversión al ser concientes de que no tienen ninguna oportunidad frente a la producción estadounidense de carne y trigo, buscan productos alternativos y se encuentran en una situación de grave incertidumbre.

33 Cabe destacar que en el caso del tratado firmado con Corea del Sur, la situación se invierte al ser los agricultores coreanos los principales afectados.

En lo que concierne a los impactos económicos, éstos se sitúan principalmente en la pérdida de ingresos por no cobrar aranceles a productos importados, lo cual se ha elevado a la suma de 700 millones de dólares por año tras la firma del acuerdo con la Unión Europea. La falta de ingresos ha afectado uno de los planes más importantes de salud y ha conducido al gobierno a aumentar el IVA. Ante esta situación han surgido fuertes cuestionamientos en el seno de la población en lo que atañe a las ventajas reales que encierra la firma de acuerdos de libre comercio. A largo plazo podemos prever las reacciones de otros sectores afectados por las condiciones impuestas en lo que se refiere a la biodiversidad y a las patentes, así como por los impactos ambientales.

El Tratado Minero Chile-Argentina

Con el objetivo de presentar garantías que le permitan establecer acuerdos de libre comercio, Chile ha acordado también tratados sectoriales, entre los cuales se destaca el Tratado Minero con Argentina. Hasta entonces, la extensa frontera entre ambos países no había podido ser explotada ante la ausencia de legislaciones que permitieran la extracción de minerales en zonas fronterizas. En realidad, el Tratado no comprende beneficios para Chile por distintas razones. En primer lugar, debemos considerar que todas las explotaciones mineras referidas se encuentran en manos de empresas transnacionales que no pagan impuestos a la renta y además contribuyen en disminuir el empleo en el área de la minería. De esa manera, Chile se beneficia únicamente con las inversiones iniciales. De manera general, la transnacionalización de la minería y principalmente del cobre ha representado para Chile la pérdida de 1'500 millones de dólares en diez años. El aumento de las inversiones ha permitido extender la explotación minera pero también ha implicado la reducción del precio del mineral por la sobreoferta generada. Esta situación no parece haber sido contemplada a la hora de concretar el Tratado con Argentina.

En segundo lugar, el territorio considerado por el Tratado que representa 30% del territorio chileno no es administrado directamente por el Estado, sino por una Comisión Bilateral que se rige por las cláusulas establecidas en el acuerdo, las cuales se sitúan por encima de normativas ambientales, sociales y económicas chilenas. En tercer lugar, no debemos olvidar que la aplicación del Tratado demanda gran cantidad de recursos estratégicos tales como el agua. Al tratarse de una zona fronteriza, involucra un territorio donde nacen los principales ríos que alimentan valles donde se encuentra la producción agrícola más importante de la zona norte del país; de forma tal que el desarrollo de la explotación minera pone en riesgo al sector agrícola, el cual genera una cantidad superior de empleos frente a la minería.³⁴

Finalmente, es importante destacar que el Tratado no fue redactado por Chile ni Argentina. Las pertenencias mineras, el interés de la explotación y el propio diseño del tratado corresponde a las empresas transnacionales. En ese sentido, resulta peculiar que los parlamentarios chilenos que presionaron para que el Tratado fuera firmado no pudieran explicar el siguiente aspecto: el territorio abarcado se extiende a regiones donde no existen proyectos de explotación minera, sino más bien recursos forestales. Es posible que esta área sea en realidad de interés minero pero los únicos actores que disponen de toda la información sobre las reservas chilenas son las transnacionales.

Desarrollo de infraestructura

Desde principios de los años 90, han sido desplegados esfuerzos considerables por adaptar al país en términos de infraestructura para la integración económica. En el

34 En la actualidad, la agricultura representa 25'000 empleos y la minería genera únicamente 4'000.

siguiente cuadro podemos apreciar la evolución de la inversión privada en infraestructura concesionada que con excepción de los años 2001 y 2002 ha aumentado de manera significativa.

Año	Monto (millones de dólares)	Variación (%)
1993	1.996	--
1994	14.087	716,0
1995	73.145	519,0
1996	142.126	94,3
1997	233.683	64,4
1998	370.304	63,1
1999	590.379	59,4
2000	689.299	8,5
2001	647.322	-9,4
2002	493.428	-31,1

Fuente: ministerio de obras públicas

Al terminar la dictadura, existía un grave retraso en relación a la infraestructura, razón por la cual el gobierno socialista tomó la decisión de implementar la inversión público-privada de este sector mediante concesiones. Sin embargo, debemos reconocer que si en términos de construcción, la infraestructura se encuentra concesionada, se subvenciona desde el punto de vista de su explotación. Así por ejemplo, tras la construcción de una carretera, Chile licita la explotación concesionada con un tráfico calculado a un horizonte de quince años, se supone que pasado este término, la carretera pertenecerá al Estado. Sin embargo, la trampa radica en que el cálculo del tráfico vehicular se hace superior a la realidad. La diferencia de los beneficios no recaudados es aportada al concesionario por el Estado, que en realidad pasa a subvencionar la explotación, lo cual representa un gran negocio para las empresas privadas.

Hoy en día, la crisis afecta las inversiones en infraestructura, en el sector minero y forestal. Sin embargo, con el actual ritmo de inversión es probable que dentro de tres años la infraestructura de los corredores se encuentre finalizada. El país dispone de carreteras de doble vía, puertos, aeropuertos y ductos diseñados en las zonas de los corredores para facilitar el transporte de mercancías y de recursos naturales. En particular, los puertos han sido ampliados y dependen en algunos casos de infraestructura de corredores que no existen aún. Por otra parte, han sido mejoradas las conexiones con Argentina, en el paso de Los Libertadores y de Pino Hachado. En la frontera boliviana existen cuatro corredores andinos en actividad y otros en proyección. Los pasos vigentes se enlazan con las ciudades de La Paz y Oruro situándose en Tambo Quemado, Visviri, Colchane y Ollagüe. Los tres últimos requieren aún de inversiones y de mejoramiento.

En lo que concierne a la infraestructura ferroviaria, una de las rutas más claramente orientadas hacia la integración se ubica en la Ruta Internacional del Corredor Bioceánico plasmada en el Ferronor. Esa vía férrea que une los puertos de Iquique y Valparaíso se une con el ferrocarril General Belgrano de Argentina en el paso fronterizo de Socompa, a través de cuya red es posible la conexión directa con las principales ciudades y centros productivos del norte y del centro de Argentina, tales como Salta, Jujuy, Tucumán, Córdoba, Buenos Aires, Resistencia y Formosa. Por otra parte, mediante vías férreas continuas de la misma trocha, es posible el enlace con Bolivia y con las zonas del Mato Grosso, así como con Sao Paulo y el puerto de Santos en Brasil.

Ferronor promete ofrecer un servicio de transporte ferroviario conjunto para el ingreso o salida de productos hacia el Océano Pacífico e interviene también de manera fundamental en la minería. Si Chile ha sido un país minero desde hace muchos años, la explotaciones en este sector son relativamente recientes en Argentina, de forma tal que mediante el ferrocarril, Chile entrega insumos y tecnología que alimentan la emergente actividad industrial mineral del país vecino.

Desde el punto de vista de la infraestructura energética, es importante mencionar el papel fundamental de los Estados Unidos en la construcción y administración de los gasoductos entre Chile y Argentina. Para entender esta problemática debemos recordar la dependencia energética de Chile que importa 80% del petróleo de Venezuela, Medio Oriente y Argentina, así como importantes cantidades de gas. Así, el gas transportado desde Argentina abastece importantes zonas como Santiago, la Sexta Región y el área industrial de Valparaíso.³⁵ De manera particular, la importante dependencia frente a Argentina conjugada con los históricos conflictos políticos con este país puede constituir un riesgo para Chile, lo cual afectaría también a las empresas estadounidenses y canadienses que operan el transporte. En el caso en que Argentina ejerciera presiones a partir de su posición ventajosa, intervendría el gobierno de los Estados Unidos con sanciones económicas.³⁶

Infraestructura ferroviaria



35 Si bien el gas natural abastece 35% de la demanda y el gas de petróleo 65%, el objetivo radica en el reemplazo del segundo por el primero. Santiago, con cinco millones de habitantes ya dispone de una red de gas domiciliario a pesar de que muchos hogares carecen aún de este recurso.

36 Una situación similar podría producirse con el Tratado Minero entre Chile y Argentina puesto que las empresas mineras que explotan los recursos son norteamericanas y canadienses. Así, si una de estas empresas ve afectada su producción por algún problema político entre Chile y Argentina puede demandar compensaciones que de no ser consideradas implicarían la intervención de la gran potencia del Norte. Estas cláusulas del Tratado han constituido de hecho las garantías presentadas por Chile en los acuerdos comerciales firmados con Canadá y los Estados Unidos.

Es importante concluir subrayando la esperanzadora reacción de la sociedad civil frente a los impactos generados por los procesos de integración. Así, existe una red entre Antofagasta y el extremo sur de Chile conformada por organizaciones y comunidades que hacen frente a los impactos de infraestructura tales como puertos, aeropuertos y embalses. Por otra parte, el Observatorio Latinoamericano de Conflictos Ambientales (OLCA) ha contribuido en la formación de redes de comunidades, algunas de ellas indígenas, afectadas por la explotación minera y forestal. Además, en el ámbito urbano las organizaciones se enfrentan a los impactos de las vías rápidas y de otras infraestructuras.

Comentarios y preguntas

Acuerdos comerciales

¿Cuál es el papel de Chile en América Latina y el MERCOSUR?

Al firmar el acuerdo de libre comercio con los Estados Unidos, Chile se ha adelantado a la firma del ALCA, lo cual genera una serie de resquemores en América Latina. Así, Chile es utilizado por los Estados Unidos en los foros comerciales para que no fracasen las propuestas de la gran potencia. Además, la aceptación de condiciones muy drásticas en los acuerdos sienta precedentes y coloca a Chile en una posición de no-solidaridad con la región. De momento, la situación del país parece esquizofrénica: por un lado intenta lograr acuerdos a nivel regional con el MERCOSUR, y por el otro lado, de espaldas a la región, negocia con Canadá y Estados Unidos. Esto último se vincula con el hecho de que Chile cree ser la réplica asiática en América del Sur y por consiguiente no necesitar de los países vecinos para lograr un crecimiento económico a largo plazo. Las constantes críticas que han surgido en América del Sur en referencia a las opciones políticas de Chile son interpretadas por la prensa nacional como una actitud de envidia frente a la estabilidad y crecimiento económico del país. Sin embargo, Chile no puede dejar de considerar las recientes referencias a temas pendientes como la mediterraneidad de Bolivia mencionada por diferentes actores durante la Cumbre Iberoamericana. En concreto, esto refleja una advertencia para el país: si aspira a integrarse a nivel regional, debe ubicar dónde se encuentra y funcionar de manera concertada con los países vecinos.

Comentario

En el caso de los países que les ha ido "bien" en los tratados de libre comercio, como Chile o México, lo que se presenta como éxito económico constituye en realidad una ilusión. En México el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) cumple diez años. ¿Cuáles son los resultados más visibles? México tiene el flujo más importante de migrantes del mundo (treinta millones), lo que vende en realidad es pellejo humano y el país se está desintegrando. El TLCAN no ha creado empleos y ha extendido la marginación al ser desmanteladas las cadenas productivas. Por ejemplo, teníamos la empresa ferrocarrilera más dinámica de América Latina, hoy, los desempleados de ese sector se suman por miles. Además, se está destruyendo el campo al no poder competir con la agricultura norteamericana totalmente subvencionada y que ni siquiera respeta la biodiversidad. México es una zona de origen del maíz, tiene 30'000 variedades diferentes, sin embargo ahora tiene la contaminación de maíz transgénico y todos los campos mexicanos están perdiendo una riqueza biológica que es patrimonio de la humanidad.

Actualmente existe una amplia discusión en torno al transporte de minerales. En principio, el medio más adecuado es el ferrocarril, pero en las zonas montañosas se recurre a ferroaductos. ¿Han sido estos instalados en Chile?

Chile dispone de cuatro mineroaductos construidos con acero y pvc para presentar mayor resistencia ante los aspectos abrasivos. Uno de ellos se encuentra cerca de Iquique, otro en Antofagasta, el tercero en la frontera de Copiapó y el último en el puerto de Los Vilos, en la Cuarta Sección. Todos enlazan las explotaciones mineras con las terminales marítimas ya que 60% del mineral se dirige a los mercados asiáticos. Transportan concentrados de mineral, principalmente cobre, con 40% de agua proveniente de los ríos de la Cordillera, de pozos profundos y en contados casos se utilizan aguas fósiles. En ese sentido, los mineroaductos resultan un medio de transporte barato porque el agua no cuesta mucho, ya que, las concesiones de agua solamente implican los costos de su identificación, dimensionamiento e inscripción. Además, existe un gran negocio en ese sector porque las empresas mineras piden derechos sobre cantidades de agua superiores a las que en realidad necesitan y venden el excedente.

El agua utilizada en los mineroaductos constituye un problema ambiental al quedarse con residuos de metales pesados. Uno de los mineroaductos depositaba esta agua en el mar pero ante las protestas de los pescadores artesanales tuvo que recurrir a un reprocesamiento mediante un sistema de osmosis inversa. De esa manera, puede ser utilizada para otras actividades industriales tales como la siderurgia. En otros casos, se emplean decantadores para que las partículas sedimentan y posteriormente el agua es utilizada para regar plantaciones de eucaliptos. Sin embargo, estos procesos han fracasado porque se ha contaminado las napas subterráneas, generando conflictos entre las empresas mineras y unidades agrícolas. De manera empírica se puede demostrar que existen impactos sobre la agricultura pero el Código de Aguas no obliga al Estado a encarar este problema.

Comentario

En referencia a los territorios que no son de interés minero pero han sido incluidos en el Tratado Minero con Argentina, es posible que los intereses radiquen en la presencia de un recurso tan estratégico como el agua o en la intención de privatizar áreas naturales. Por otra parte, se podría considerar con el apoyo de geólogos, cuales son los terrenos propensos a la metalogénesis de algunos minerales desconocidos por la mayoría de la gente pero cuya importancia para las nuevas tecnologías es real.

De manera general, en las reflexiones geopolíticas sobre el espacio y al considerar los recursos susceptibles de interesar al gran capital, debemos cuidarnos de no limitarnos al ámbito terrestre. En ese sentido, me refiero a una serie de recursos marítimos estratégicos además de la pesca. Hoy en día, la industria petrolera considera que el futuro se encuentra en el mar. Por otra parte, la principal región volcánica del continente se ubica en la zona del Pacífico, donde se presenta una falla de subducción, que puede ser considerada de vital interés para los desechos más peligrosos. De hecho, la falla submarina que se encuentra a la altura del Istmo de Tehuantepec ha sido clasificada como de uso exclusivo del ejército mexicano. Desde hace diez años los países industriales enfrentan graves problemas al considerar el depósito de sus desechos. La mafia japonesa ha organizado un mercado clandestino en el Océano Pacífico para las basuras más contaminantes.

Por otra parte, en apoyo a las redes de resistencia es importante realizar un trabajo cartográfico con las organizaciones sociales para sistematizar los saberes. Así, convendría cruzar mapas de los yacimientos mineros de Chile, infraestructura de salida, conexión con ferrocarriles y mapas sobre los recursos hídricos (espacios de escasez, embalses, etc.) que permitan demostrar las agresiones que implica la infraestructura destinada a la integración económica.