

LAS NUEVAS FRONTERAS

*Claudio Undurraga Abbott **

De "amistad sin límites" se califica la relación de los países que no tienen fronteras comunes que perturben sus relaciones, según la clásica frase de doble sentido acuñada a partir de los conflictos surgidos de los problemas fronterizos que han afectado a casi todos los países de América Hispana.

El conflicto de límites tiene para los países importantes connotaciones valóricas. Un país no puede renunciar a la soberanía proveniente de su pasado histórico, ni dejar de defender el más pequeño pedazo de su suelo patrio, porque lo que se pone en juego es la demostración de su voluntad política de mantener su identidad nacional y la integridad territorial. Esto motiva que un pequeño conflicto de esta clase pueda causar reacciones de grandes proporciones. Lo anterior, sin embargo, no significa que los conflictos territoriales no tengan, además, una dimensión económica de similar naturaleza que el conflicto comercial. Se defiende también el territorio por el valor económico directo que representa o porque su posesión asigna una ventaja económica estratégica, como el acceso a una vía de comunicación.

Los problemas limítrofes comparten con los conflictos comerciales un trasfondo económico subyacente, que no puede desconocerse y que potencia y exige la acción del Estado de la misma manera que los intereses valóricos y políticos ya referidos. La frontera es el límite que separa y otorga a uno y otro país activos territoriales y activos estratégicos, como pasos, caminos, canales y puertos. La importancia del trazado de la frontera radica en estos bienes y no en la ubicación de una línea imaginaria sobre un mapa. Las movilizaciones masivas que acompañan los conflictos fronterizos son la forma en que se expresa la voluntad política por la integridad territorial y el aprecio por lo que se estima necesario para el desarrollo, la subsistencia y proyección futura del país.

En definitiva, el conflicto fronterizo y el conflicto por intereses económicos comparten una naturaleza común. Lo que los hace distinto, es que el conflicto fronterizo afecta siempre a la Nación como un todo indivisible y el conflicto económico puede tener alcances limitados.

Cuando los intereses económicos recíprocos entre países se intensifican, como ocurre evidentemente de acuerdo a las tendencias actuales, lo que estamos creando no son sino fronteras, esto es espacios de intereses comunes que si bien no necesariamente tienen una expresión territorial medible con hitos o en kilómetros, tienen una expresión económica o estratégica igualmente valiosa que la del territorio.

Decir que el aumento de los intereses económicos, entre países, sean unilaterales o bilaterales, resuelta en una pacificación automática de los conflictos de todo tipo, por la trabazón de intereses que en ellos confluyen, es una afirmación carente de toda base en la realidad perceptible y en la experiencia cotidiana.

La naturaleza humana en forma individual o colectiva, siempre ha deseado tener más de aquello que le produce bienestar y esta sed insaciable de bienes materiales o inmateriales, como el poder o el prestigio, es y ha sido fuente permanente de conflictos.

A nivel empresarial, por ejemplo, los conflictos son una realidad indesmentible y las rivalidades por mercados generan normalmente pugnas que se expresan en guerras de precios, ruinosas para el empresario que cree resistir más que su adversario, o en batallas jurídicas ante los tribunales. En Chile hemos conocido, como consecuencia inmediata de la liberación de un mercado monopólico, la guerra de precios de las telecomunicaciones, que puso en serias dificultades a las empresas del sector de menor capacidad financiera. Son conocidos y numerosos

los casos de pugna por el control de grupos económicos, como el caso de IANSA en el pasado reciente o la pugna actual por el control de COPEC.

Estos conflictos en definitiva tienen una solución, aunque sea costosa, sea porque la empresa que se ha involucrado en la guerra de precios percibe que ésta es ruinosa y cesa esa guerra, o porque un tribunal, en definitiva, resuelve el conflicto en favor de alguna de las partes (independiente de la justicia de la solución).

El término del conflicto ocurre, porque existe una organización jurídica estable con reglas conocidas y, lo que es más importante, con facultad de imperio, esto es la capacidad de imponer su solución por la fuerza a través de los organismos internos que pueden aplicarla sin posibilidad de reacción del afectado. Los fallos se cumplen, los menos por el uso efectivo de la Fuerza Pública y los más por la mera amenaza de su uso.

Los intereses económicos, las inversiones, los "joint ventures" o contratos de colaboración empresarial, entre empresas de distintos países van generando, a medida que se desarrollan, áreas potenciales de conflicto, cuya escalada depende del monto de los intereses políticos y económicos en juego y de como éstos afectan al país respectivo.

Es evidente que pequeños conflictos que la prensa trae todos los días, como los problemas de pesca en zonas limítrofes o prohibidas, los de transporte terrestre, las exigencias aduaneras o sanitarias destempladas, etc., no son capaces de generar una confrontación mayor y generalmente podrán ser resueltos por vía diplomática o administrativa, dando la sensación de que los problemas comerciales tienen una dinámica propia para su solución.

Sin embargo, basta que el conflicto adquiera la capacidad de lesionar a un país como un todo, para que todas esas medidas sean ineficaces.

La última guerra en que Chile se vio envuelto hace poco más de 100 años con Perú y Bolivia en 1879, no fue iniciada por problemas fronterizos, sino por impuestos excesivos a las exportaciones de salitre que Bolivia impuso a las empresas chilenas que operaban en territorio boliviano. Los intereses económicos envueltos eran de tal naturaleza importantes para Chile que este país no dudó en declarar la guerra, cuando percibió, además, que dicho conflicto sería aprovechado por un tercer país, Perú, con intereses competitivos con los chilenos.

La experiencia chilena es tan evidente que no debería ser objeto de duda que los intereses comerciales o de inversiones son tanto o más capaces de generar un conflicto armado que los problemas propiamente fronterizos, a los cuales ha querido dárseles la connotación de únicos causantes de conflictos para, preconcebidamente, razonar que establecidos los límites territoriales se acaban los conflictos entre países.

Las listas de las guerras iniciadas por intereses comerciales es tan larga, que su sola mención haría extender este trabajo más de lo requerido.

Frente a lo expuesto, cabe preguntarse ¿existen hoy día intereses comerciales tan importantes que pudieran llevar al país a un conflicto armado para su defensa? Y otra pregunta ¿existen sistemas de resolución de conflictos tan eficaces como los tribunales internos que imponen la solución jurídica dada al conflicto?

Trataremos brevemente de contestar estas dos interrogantes.

La circunstancia que las inversiones chilenas en el exterior se realizan a través de diversos mecanismos legales, incluso a través de terceros países (paraísos tributarios), hace que no exista una cifra oficial sobre esta inversión, pero sobre antecedentes más o menos fidedignos el Ministerio de Economía estima la inversión directa chilena en el exterior en una cifra de US\$ 8.600 millones, acumulados desde 1990 hasta julio de 1996. Esto es en cinco años y medio. Si se

considera el valor total de los proyectos chilenos en el exterior la cifra anterior debe duplicarse, por la capacidad propia de generar recursos que tienen tales proyectos. Esto significa que los intereses chilenos en el exterior alcanzan aproximadamente a la cifra de US\$ 17.500 millones, cantidad comparable a toda la deuda externa chilena. De ese total Argentina capta US\$ 6.250 millones, Perú US\$ 3.850 millones y Bolivia US\$ 500 millones. Por áreas de países latinoamericanos la inversión se distribuye como sigue:

Países MERCOSUR	US\$ 12.080 millones.
Resto de América Latina	US\$ 4.908 millones.

El total de inversiones directas, detalladas según fuentes de la Cámara de Comercio de Santiago, alcanzaría a US\$ 8.495,4 millones, suma que más o menos coincide con las apreciaciones del Ministerio de Economía. La cantidad de inversiones de Chile en el exterior es de una dinámica tal que en 1995 se invirtió más que en los cuatro años anteriores.

Esta tendencia muestra que el stock de inversiones chilenas llegará a cifras enormemente significativas en un futuro cercano, sobre todo si se continúa con la tendencia del crecimiento hacia el exterior de las empresas que ya tienen cubierto el mercado chileno. Así ocurre con el sector eléctrico, cuyo crecimiento, aunque vertiginoso (8,5% anual, según estimaciones de la Comisión Nacional de Energía) es vegetativo en cuanto a que no hay nuevas áreas que cubrir, siendo la capacidad de crecimiento de las empresas del sector, en su conjunto, superior a ese 8,5%. Las limitaciones poblacionales de Chile hace que las empresas eficientes necesariamente deban crecer hacia el exterior, siendo hasta ahora su preferencia los países con cercanía geográfica y cultural (Mercosur).

Es bastante complejo cuantificar el riesgo emanado de los conflictos que potencialmente conllevan las inversiones en el exterior y existen distintos parámetros para apreciarlo. Uno de los más directos es el valor de los activos que manejan estas inversiones y que se estiman en una suma igual al doble de la inversión directa, suponiendo una capacidad de endeudamiento conservadora de 1 a 1 en relación al capital invertido. La concentración de las inversiones por país es otro factor de riesgo.

La forma en que las inversiones extranjeras afectan a la estabilidad de la economía nacional es bastante directa. Gran parte del endeudamiento para efectuar esas inversiones es propio de las compañías nacionales inversionistas o garantizado por ellas. Cuando los capitales no provienen de créditos, corresponden generalmente a emisiones de bonos o acciones (ADR) en el exterior.

Cualquier circunstancia que afecte el valor de esos activos en forma sustancial tiene un impacto directo o en la exigibilidad de los créditos o en la clasificación de riesgo de las empresas inversionistas, afectando su precio y su capacidad crediticia. Un fenómeno generalizado y masivo de inversiones en el exterior debe terminar por transferir a Chile el riesgo-país de aquellos en los cuales se materializan las inversiones.

Como se puede ver, es imposible tratar la inversión extranjera como un mero asunto privado, en que el país como un todo no está necesariamente involucrado. La experiencia chilena de la crisis de deuda y devaluación del año 1982, demostró que la deuda privada hubo de transformarse en deuda pública con la garantía del Estado, siendo ilusoria la pretensión del Ministro de Hacienda de la época de tratar esto como un asunto entre empresas privadas y la banca internacional.

La dependencia, por la interrelación de las economías, puede llegar a grados extremos como lo demuestra un ejemplo que a futuro tiende a multiplicarse.

La unión energética entre Chile y Argentina ya en curso, (sin considerar la programada para los próximos años), hará que un porcentaje muy importante de la energía del Sistema

Interconectado Central, provenga de Argentina (Neuquén) en forma de gas natural. De acuerdo a los estudios de la Comisión Nacional de Energía, la generación eléctrica más económica para los próximos 10 años provendrá de la instalación de nueve centrales a gas de ciclo combinado, empezando el año 1997 con las centrales de Chilgener, Colbún y Endesa y terminando en el año 2005 con la instalación de las restantes(1) (2).

El gas natural se recibirá en Santiago a través del gasoducto de Transportadora Gas del Norte que se conectará en las cercanías de Mendoza al Gasoducto Gas Andes (Argentina) y en la frontera al Gasoducto Gas Andes (Chile).

La anterior inversión energética significará para Chile una dependencia del gas argentino equivalente aproximadamente a 3.000 MW de energía que deberá consumir el sector cubierto por el SIC, que va desde Diego de Almagro por el norte, hasta Chiloé por el sur. En la actualidad la capacidad instalada del SIC es de 4.083,6 MW, por lo que un porcentaje muy relevante del crecimiento esperado del consumo para los próximos 10 años provendrá de centrales a gas natural. Empresarios del sector energético consideran que no es apropiado que la energía térmica del SIC, incluida la nacional ya existente, llegue a ser superior al 30%.

Igual dependencia debe esperarse en el Sistema Interconectado del Norte Grande (SING) sea con la unión de líneas eléctricas desde Argentina que ha anunciado Chilgener S.A. o con la construcción del Gasoducto Atacama que ha proyectado un consorcio Norteamericano-Canadiense, a partir de los gasoductos de Transportadora Gas del Norte de Argentina.

Como se puede apreciar, no es posible razonablemente suponer que intereses económicos de las magnitudes y de la sensibilidad hacia la economía chilena como los enunciados, no sean fuentes de conflictos e intereses contrapuestos más adelante.

Desde luego en el futuro inmediato habrá una fuerte tendencia de los países del Mercosur de comerciar con Asia a través de puertos chilenos con productos competitivos con los chilenos, lo que generará fuertes presiones proteccionistas de estos últimos. No puede descartarse algo igual en el transporte de productos chilenos a terceros países a través de países limítrofes, actividad siempre sujeta a dificultades, que se han mantenido hasta ahora en un tono menor.

Se da pues, junto con el crecimiento económico y la realización de inversiones cruzadas entre países, un aumento muy importante de las posibilidades de que se generen conflictos de distintas proporciones. Los mismos intereses cruzados hacen que las posibilidades de represalia comercial sean fáciles y de graves consecuencias o al menos que la capacidad de ejercer fuertes presiones y amenazas contra toda la economía del país aumentan en forma antes desconocida. La dependencia energética chilena de Argentina es un ejemplo evidente.

Naturalmente las crisis entre países se producen cuando se está hablando de conflictos de intereses más bien generalizados y por los que se percibe la intención clara de perjudicar a la parte nacional con abuso de poder y no de disputas limitadas. El comportamiento histórico de los países en períodos difíciles en su vida económica, nos demuestra que no siempre es la lógica o la sensatez la que predomina en las conductas económicas a que dan lugar a la demagogia, el populismo, la torpeza, los intereses creados o la misma corrupción.

Esto nos lleva a la segunda pregunta: ¿Existe con los países en que Chile invierte un sistema de solución de conflictos económicos y comerciales, que al igual que la justicia interna ponga término a los conflictos e imponga su solución?

Sin dudar que algunos mecanismos de solución de conflictos, mejores o peores, existen tanto multilaterales como bilaterales. Y también es cierto que la tendencia moderna es a la proliferación de tales acuerdos.

Sin embargo el riesgo que estamos midiendo o el conflicto a que nos estamos refiriendo no es aquél para el cual se crean estos organismos. Es posible que una discrepancia arancelaria o una medida de protección pueda ser discutida en tales foros con éxito y la ligazón de intereses obligue a aceptar la solución. Pero ningún acuerdo de solución de controversias será efectivo para una disputa de grandes intereses como es la competencia de un país con otro por determinados mercados, que afecte una parte importante de sus productos. O la adopción de medidas generales o particulares que pueden afectar a un sector completo de la economía. En esta clase de conflictos sólo la capacidad negociadora de los países es susceptible de solucionarlos y hemos visto que la nueva trama económica otorga elementos de fuerza nunca antes conocidos.

Existen para nosotros ejemplos dramáticos de la falta de capacidad de los órganos de solución pacífica de controversias para poner fin a los conflictos. El ejemplo del arbitraje de la Corona Británica sobre el canal Beagle, cuyo cumplimiento fue entregado al honor de Chile y Argentina, fue desconocido de manera flagrante por dicho país ante la indiferencia total de la comunidad internacional y de la propia nación británica y sólo pudo ser solucionado luego de dificultosas negociaciones en que el uso inminente de la fuerza estuvo presente. No hay ningún motivo para pensar que un acto de tal magnitud y efecto no pueda repetirse si las circunstancias se llegan a visualizar como amenazantes para la seguridad económica del país involucrado.

Los tribunales estadounidenses, ni ningún acuerdo o tratado han servido para obtener una compensación de los EE.UU. en el Caso de las Uvas Envenenadas, al defender ese país, a través de la inmunidad de jurisdicción, como una prerrogativa la arbitrariedad administrativa del Estado. En cambio Japón pudo imponer a EE.UU. la entrega de soldados involucrados en delitos en las cercanías de una base militar para ser juzgados en Japón. Es evidente la asimetría en el tratamiento de países con distinto Poder Nacional. Una nueva amenaza se cierne en los Estados Unidos sobre la economía chilena bajo la forma de una acusación de dumping a la industria salmonera chilena.

La conclusión de las reflexiones anteriores cae por su propio peso. A medida que aumentan los intereses entre países no se disminuye el riesgo de un conflicto, sino por el contrario, los puntos de roce se multiplican y las posibilidades de infligir daño al otro país también se aumentan y facilitan. Nacen entonces las nuevas fronteras.

Los países sin fronteras pueden gozar pacíficamente de la amistad desprovista de toda la profundidad que permiten la falta de intereses comunes y la falta de contactos reales, que no sean meras formalidades y la participación en cambiantes bloques políticos.

Los países con fronteras reales o económicas tienen ante sí la profunda relación de los intereses entrelazados, pero también el abismo de los conflictos que generan los intereses contrapuestos. Sólo una relación de mutuo respeto basado últimamente en el convencimiento absoluto que dañar al país "fronterizo" es demasiado costoso, puede llevar a que las relaciones se mantengan fructíferas y no abusivas. Sólo el Poder Nacional conformado por las múltiples manifestaciones de capacidad y potencialidad, que incluyen el poder económico, el desarrollo cultural, la organización política, la defensa, etc., permiten lograr la estabilidad y la prosperidad de los intereses entrelazados.

Cualquier signo de debilidad será, al contrario, incentivo al abuso y a aprovechar las nuevas y temibles armas de presión que entregan las nuevas fronteras económicas.

A nadie puede ser desconocido que una de las más importantes fuentes del Poder Nacional, son sus Fuerzas Armadas, eficientes y proporcionadas al objetivo que se busca de ellas. Una mala definición de sus objetivos y de los intereses reales a proteger pueden, por el contrario, ser justamente un debilitamiento del Poder Nacional.

* Abogado. Teniente 2º RN. CAOR Yates 1991.