

LA RELACION MERCOSUR - CHILE

VÍCTOR TELLERÍA*

La idea central de este trabajo consiste en mostrar algunos aspectos que han influenciado en el actual proceso de acercamiento entre el Mercosur y Chile. Esto ayudará a interpretarlo, entenderlo, y además estar mejor preparados para abordar otros procesos similares.

No pretendo caer en un pormenorizado análisis de elementos puramente técnicos que harían de esta lectura algo tedioso y poco ameno; tampoco quiero centrarme en el seguimiento de cifras que hacen al intercambio de productos, ni mostrar qué es lo que predomina dentro de las actuales corrientes de comercio entre los protagonistas de esta nueva asociación. Aquí, la sola mención de algunos datos estadísticos es a los efectos de poner énfasis en las posturas expuestas.

En resumidas cuentas, pretendo hacer una breve referencia de aquello de lo que generalmente no se habla, pero que desde el punto de vista de la realidad condiciona y otorga un sello particular a la firma de cualquier acuerdo. Es decir, mezclar lo técnico con pautas culturales e

* Licenciado en Ciencias Políticas, especializado en Relaciones Internacionales (UCA). Profesor Adjunto de Política Comercial Exterior (UCA). Profesor en la Fundación Banco de Boston. Funcionario de la Subsecretaría de Comercio Exterior.

idiosincracias de los protagonistas, mostrando modos de comportamiento que combinados ayudan a proveernos de más elementos y permitirán agudizar nuestro espíritu crítico para entender la génesis de este proceso.

La existencia de instrumentos comerciales en la nueva relación entre el Mercosur y Chile, esencial para fortalecer lazos económicos y consolidar corrientes de intercambio, cuyos principales protagonistas son los gobiernos, no impide que realicemos una descripción de escenario y sus actores públicos y privados.

El cambio como marco

Los cambios que están acaeciendo en la gran aldea global han llevado a que distintas corrientes intelectuales efectúen su propia interpretación. Unos lo ven como algo positivo. Sostienen que el solo hecho de aceptarlo, encierra un nuevo tipo de desafío que abre perspectivas desconocidas provocadas por el avance tecnológico y la ulterior expansión de los mercados.

Para los defensores de esta idea, el mundo está centrado en una tríada (Estados Unidos, Unión Europea y Japón). Una suerte de mundo sin fronteras, en el cual las reglas del mercado global prevalecen sobre las concepciones y conductas basadas sobre el sistema Estado-nación, conduciendo hacia una sociedad en la cual los gobiernos parecen tener un papel más reducido y se tienda progresivamente hacia una ética y racionalidad distintas a las hoy conocidas dentro de las relaciones entre países, bloques y regiones. Parecería que se están gestando reajustes que modificarán los roles en empresas transnacionales, organismos públicos y privados y hasta en movimientos sociales.

Esta idea que emerge casi como dominante, ha hecho que quienes la respaldan sientan que se ha alcanzado una especie de situación límite, que fija para siempre la legitimidad del modelo. "Conceptualizaciones como las realizadas por Francis Fukuyama postulando el triunfo definitivo de la democracia y la economía liberal como último

escalón de evolución ideológica del pensamiento y las instituciones políticas, implica un intento de desconocer las lecciones de la historia. Por un acto de voluntad se detienen los cambios. Se ha alcanzado la cúspide del desarrollo y esos valores, instituciones y prácticas se mantendrán para siempre¹.

Contrariamente a esa visión triunfalista, existen numerosos elementos que señalan las limitaciones y las graves consecuencias que pueden traer aparejada para la sociedad-mundo la continuidad y profundización de las presentes pautas de globalización. Entendida esta última, según Anthony Mc Grew, como "la multiplicidad de vínculos e interconexiones entre los Estados y las sociedades que construyen el actual sistema mundial. Describe el proceso a través del cual los acontecimientos, decisiones y actividades en cualquier lugar tiene repercusiones significativas en muy alejados rincones del mundo. Evidentemente, no significa que el mundo venga a estar políticamente más unido, ni que económicamente se haga más interdependiente o culturalmente más homogéneo. La globalización es muy desigual en cuanto a su alcance e irregular en cuanto a sus consecuencias"².

Esta situación no implica que como actores, consideremos que la obra que nos toca interpretar sea la que más nos beneficia como país y que, consecuentemente, deba hacerse acreedora de apoyo político y adhesión cultural. Pero el escenario está montado y su fría escenografía es la única realidad en la que estamos obligados a funcionar y tomar decisiones.

Ante esta encrucijada, ¿qué función le cabe a la Argentina como país periférico y dependiente? ¿Existe un destino manifiesto, o la resignación de tejer alianzas políticas y comerciales que permitan una inserción posible? Primero el Mercosur y ahora su posterior ampliación tratando de incorporar nuevos aliados, como ha sucedido con

¹ Sistema Económico Latinoamericano, *Escenarios de Cambio Mundial*, Caracas, Venezuela, 1993.

² Petrella, Ricardo. *Los límites a la Competitividad. Cómo se debe gestionar la aldea global*. Editorial Sudamericana, Buenos Aires, 1996.

Chile, parece ser una respuesta razonable, alimentando un proceso de creciente interacción e interdependencia que emerge multidimensional.

El Mercosur desde sus orígenes —para ser más preciso, a partir de la firma del Tratado de Asunción en marzo de 1991— mostró claras intenciones por incorporar a Chile al bloque comercial.

El artículo 29 hacía referencia a ello, expresando que la adhesión al Tratado mediante negociación podía ser examinada por los Estados-Parte después de cinco años de vigencia del mismo. Agregando que “podrán ser consideradas antes del referido plazo las solicitudes presentadas por países miembros de la Asociación Latinoamericana de Integración que no formen parte de esquemas de integración subregional o de una asociación extrarregional”. Chile, miembro del Pacto Andino hasta el año 1976, aparecía como la niña bonita a la que se pretendía cautivar, aunque sin nombrarla expresamente.

Esta especie de romance creaba celos en los restantes países de la región, los que, lógicamente, se veían discriminados de este nuevo proceso. En noviembre del año 1991 en oportunidad de suscribirse el Acuerdo de Complementación Económica N° 18 (instrumento comercial que se deriva del Tratado de Asunción), se decide flexibilizar la cláusula de adhesión, exigiéndose solamente para ingresar al club la previa negociación del las Partes. Si bien a partir de ese momento quedó expedito el camino para el ingreso de cualquier país interesado, los miembros del Mercosur, no obstante, continuaron volcando su esfuerzo por convencer al país trasandino.

¿La estrategia equivocada?

La posible incorporación de nuevos países al bloque regional obligó a los miembros del Mercosur a discutir internamente pautas y criterios de negociación que, a largo plazo, debía dar origen a nuevos acuerdos con cada uno de los países del subcontinente con los que se alcanzaría la configuración de zonas de libre comercio en un

plazo de diez años. Este nuevo tipo de acuerdos conocidos bajo la forma de "4 + 1", pretendía inaugurarse con la adhesión de Chile.

En ese momento se pensó que la importancia de aquel país más la reputación adquirida luego del ordenamiento de su economía servían de títulos suficientes para que su inclusión fuese el paso previo para que, *a posteriori*, se incorporara el resto de la región como atraída por un bloque en ascenso. Contrariamente a lo esperado en un comienzo, convencer solamente a Chile llevó dos años.

Los representantes trasandinos, allá por junio de 1994, se mostraron reticentes frente al convite del Mercosur. Entre sus principales razones esgrimían que no podían asociarse al bloque regional porque sus miembros se encontraban en procesos de ordenamiento de sus respectivas economías, mientras que ellos hacía bastante tiempo que habían concluido sus deberes con un elevado costo social. Además, no tenían intenciones en modificar su estructura arancelaria, uno de los elementos de su política de apertura unilateral hacia el mundo y herramienta por ellos elegida para delinear un propio proyecto industrial. Es decir que, entre otras cosas, esto alejaba la posibilidad de que Chile se sumara como socio pleno, pero, no obstante, hacía factible la concreción de un acuerdo menos ambicioso.

A partir de ese momento la relación con el pretendido nuevo socio derivó en numerosas marchas y contramarchas y en recriminaciones entre los socios del Mercosur, porque la situación creada llevó no sólo a modificar el calendario de negociaciones con terceros países, sino que obligó a un replanteo de la estrategia elegida. Obviamente, la elección de Chile tenía su justificación política y económica. En primer lugar, garantizaba estabilidad en una región históricamente inestable, mayor credibilidad para solidificar las transformaciones de los procesos económicos en países dominados por la falta de reglas claras, y una mayor seguridad jurídica para los inversores, como en parte había previamente ocurrido con la integración argentino-brasileña.

Otra visión de la integración

Quizás en aquel entonces no se haya tenido en cuenta que Chile tiene otra visión de la integración y que su vocación de *global trader* lo haga aparecer como un país disciplinado de una manera muy distinta al resto de los países. Al mismo tiempo que negociaba con el Mercosur lo hacía con los miembros del Foro de Cooperación Económica del Asia Pacífico (APEC), que entre otros reúne a Japón, China, Corea del Sur, Taiwán, Singapur y Hong Kong. Naturalmente, estos pasos los daba sin descuidar al mismo tiempo su acercamiento con los países miembros del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, especialmente Estados Unidos.

En el Cuadro N° 1 puede apreciarse una comparación de las cifras del intercambio de Chile con los países del Mercosur y el resto del mundo, de donde puede observarse la importancia de la apertura de su comercio.

Cuadro N° 1
Chile
Balanza Comercial Año 1994

	Expo. Mill u\$s	Expo. % s/total	Impo. Mill. u\$s	Impo. % s/total	Comercio total	Comercio total %
Argentina	588	6.3 %	580	5.5 %	1.168	5.9 %
Brasil	424	4.5 %	1.060	10.1 %	1.484	7.5 %
Paraguay	48	0.5 %	68	0.6 %	116	0.6 %
Uruguay	45	0.5 %	52	0.5 %	97	0.5 %
Total Comercio con Mercosur	1.105	11.9 %	1.760	16.7 %	2.865	14.5 %
Total Comercio resto de ALADI	693	7.4 %	664	6.3 %	1.357	6.8 %
Total Comercio resto del mundo	7.527	80.7 %	8.117	77.0 %	15.644	78.7 %
Total Global	9.325	100.0 %	10.541	100.00 %	19.866	100.00 %

Fuente: Banco Central de Chile

Este es otro síntoma de cuál es la visión que los chilenos tienen de lo que debe ser su inserción en el mundo. Por ejemplo, el tema de su relación con el Nafta, hoy congelado por la etapa preelectoral con miras a la renovación presidencial en los Estados Unidos, demuestra una acción de pinzas en la que se valora al mismo tiempo el comercio y las inversiones.

Así, como los países de la Cuenca del Pacífico sirven para canalizar corrientes de comercio, paralelamente se esmeran porque comprenden que de resultar favorable su aceptación en América del Norte esto les permitirá ser merecedores de una suerte de sello de calidad apto para abrirles las puertas de los ámbitos financieros internacionales, mostrándolos como un socio moderno y confiable y por lo tanto como un polo de atracción para las inversiones.

Una de las razones que llevaron a la demora de un acuerdo Mercosur-Chile tiene fundamento precisamente en lo mencionado. Con Brasil y Argentina, dada la magnitud de ambos mercados, les importaba mantener las corrientes de comercio, flexibilizando o no el curso de las negociaciones, de acuerdo a cómo se iban perfilando sus restantes acuerdos con los otros bloques de países. Pero esta situación en nada hacía alterar su otra integración vía inversiones, tanto en el mundo como en la región. Efectivamente, durante el período 1990/1995, los capitales chilenos derribaron virtualmente la cordillera, dejando de este lado de la frontera aproximadamente unos 5.550 millones de dólares, es decir el 62 % de sus inversiones en el mundo. El resto de toda América Latina concentra el 37,8 %. Los Cuadros N° 2 y N° 3 muestran la inversión chilena en nuestro país y en el exterior, respectivamente³.

³ Revista *Apertura*, agosto 1996.

Cuadro N° 2
Inversión chilena en la Argentina

Por sectores 1990/1995

Sector	Mill. u\$s	%
Energía	3.054	55,00
Industria	1.591	28,70
Comercio	403	7,30
Bancos	268	4,80
AFJP/Seguros	111	2,00
Imprentas	49	1,10
Comunicaciones	49	0,90
Servicios	8	0,10
Informática	3	0,10
Otros	6	0,06
Total	5.550	100,00

Fuente: Fundación Invertir (Argentina)

Cuadro N° 3
Inversiones chilenas en el exterior

Por sectores 1990/1995

País	Mill. u\$s	%
Argentina	5.549,7	62,20
Perú	1.925,4	21,60
Brasil	415,0	4,70
Bolivia	258,3	2,90
Colombia	157,2	1,80
Ecuador	73,2	0,80
EE.UU.	65,0	0,70
Cuba	61,4	0,70
Panamá	60,9	0,70
Paraguay	55,5	0,60
Otros	303,31	3,30
Total	8.924,61	100

Fuente: Cámara de Comercio de Santiago

La integración de hecho

Si bien la idea de integración económica “alude al proceso mediante el cual dos o más países proceden a la abolición, gradual o inmediata, de las barreras discriminatorias existentes entre ellos con el propósito de establecer un solo espacio económico”⁴, en el caso de Chile con nuestro país este proceso reviste una situación muy particular.

Un país con el que se comparten prácticamente cinco mil kilómetros de frontera da lugar, como consecuencia casi natural, a una integración de facto, independientemente de que a esta se la reconozca oficialmente. Durante estos años, las sociedades civiles, los actores económicos y la voluntad mayoritaria de amplios sectores han visto en este proceso de acercamiento una respuesta inteligente, sobre todo, como en el caso de nuestro país donde la gran extensión geográfica sumada a la deficiencia en comunicaciones y transporte, ha llevado a que amplias regiones sean víctimas de una desarticulación socioeconómica, provocando la existencia de regiones en donde ciertas pautas culturales se comparten más con los vecinos fronterizos que con los propios nacionales, dando lugar además a un absoluto divorcio entre éstas y los centros en los que se toman las decisiones.

Es por ello que “el tema de la integración argentino-chilena no puede discutirse sólo como el de la inevitabilidad del desarrollo orgánico de cada país, sino que también es necesario plantearse dicho tema como el de la cooperación entre pueblos que poseen recursos, relaciones sociales, una cultura y un destino comunes, y cuya realización tiene una oportunidad única en el contexto de internacionalización económica y cultural, de sistemas compartidos y en vísperas de la superación de diferencias limítrofes pendientes”.⁵

⁴ Cohen Orantes, Isaac. *El concepto de integración*, revista de la CEPAL, Santiago, Chile, 1981.

⁵ Fundación Konrad Adenauer. *Relaciones entre las sociedades civiles de Chile y Argentina*, Centro Latinoamericano para las Relaciones con Europa (CELARE), Santiago, Chile, 1995.

Después del 25 de junio

Hasta ahora, la relación entre Chile y cada uno de los miembros del Mercosur se llevó adelante en el marco de acuerdos bilaterales que involucraban temas comerciales, como los firmados al amparo de la Asociación Latinoamericana de Integración con intercambios comerciales que crecieron a lo largo de tres décadas y temas no comerciales incorporados en instrumentos bilaterales específicos.

El 25 de junio de 1996 en Potrero de los Funes (provincia de San Luis), se suscribió un Nuevo Acuerdo Mercosur-Chile, bajo el formato de lo conocido como "4 + 1", cuya entrada en vigencia está prevista para el 1º de octubre del corriente año y cuyo objetivo es arribar entre los cinco países a una zona de libre comercio. De esta forma todo aquello negociado bilateralmente, es decir involucrado en algún acuerdo, se consolida en un instrumento único, pero incluyendo nuevos temas antes no contemplados. A continuación pueden sintetizarse algunos conceptos y temas abarcados por el acuerdo recientemente firmado.

- El área de libre comercio entre Estados Parte derivará en un espacio económico ampliado que debe facilitar la libre circulación de bienes, servicios y factores productivos (art. 1).

- Todo el universo de productos conocidos se verá beneficiado con mecanismos de degravación arancelaria, con períodos entre ocho y dieciocho años, de acuerdo con los productos de que se trate (art. 2). Es decir que algunos productos dentro del ámbito intrarregional alcanzarán la máxima reducción arancelaria antes que otros, pudiendo circular por el mercado ampliado libre de derechos y de restricciones no arancelarias.

- Todos los productos que reciban este beneficio durante el período de transición, es decir, desde el momento de la puesta en marcha del acuerdo hasta la concreción de una zona de libre comercio, deberán ajustarse a pautas de origen. En buen romance, podrán usufructuar dicho beneficio a cambio de que un porcentaje determinado del producto de que se trate, esté constituido por insumos locales o regionales (art. 13).

- Las Partes están habilitadas a aplicar medidas destinadas a contrarrestar los efectos perjudiciales de la competencia desleal, en el marco de la legislación reconocida internacionalmente (art. 15).

- Las controversias que puedan surgir sobre interpretación, aplicación o incumplimiento del acuerdo, serán dirimidas mediante negociaciones entre las partes primero, y de persistir las causas que dieron origen a la disputa, se recurrirá a la metodología prevista en el régimen de solución de controversias (art. 14).

- Respecto de la aplicación de medidas sanitarias y fitosanitarias, las Partes Signatarias se atendrán a las obligaciones contraídas sobre la materia en la Organización Mundial del Comercio (OMC) (art. 25).

- En lo atinente a la aplicación y utilización de los incentivos a las exportaciones, la Comisión Administradora del Acuerdo efectuará un relevamiento de los instrumentos vigentes en cada país (art. 30). Por un plazo de cinco años se permitirá que aquellos productos que incorporen en su elaboración insumos importados o de extrazona se beneficien del programa de desgravación arancelaria.

- La integración física se ve fortalecida por medio de compromisos de ejecutar programas de inversiones en obras de infraestructura física (art. 32). Esto implica, entre otras cosas, mejorar y diversificar vías de comunicación, capacidad portuaria e interconexiones de tránsitos bioceánicos.

- El tema servicios (art. 34) se encuentra dentro de los tópicos que tienden a su liberación desde el punto de vista comercial, de acuerdo con la legislación reconocida internacionalmente.

- Los acuerdos bilaterales sobre protección recíproca de inversiones (art. 14) firmados bilateralmente entre los Estados-Parte, mantendrán su vigencia.

- En lo referente a propiedad intelectual (art. 43), las Partes se regirán por lo acordado en la materia por la OMC.

- Finalmente, existe coincidencia respecto de la necesidad de estimular el desarrollo de acciones conjuntas orientadas a la ejecución de proyectos de cooperación científica y tecnológica.

No es de esperarse, en el caso de nuestro país, que el nuevo acuerdo modifique radicalmente la actual situación. En el mediano plazo quizás pueda apreciarse un incremento de cifras de comercio al ensancharse el espectro de productos que ingresarán a ambos mercados con menores derechos de importación. Desde este punto de vista, Chile recibe un mayor premio constituido por el gran mercado del Mercosur; el bloque, inversamente, obtiene un mercado reducido. Además, respecto de las trabas al comercio, el país trasandino —al tener una estructura arancelaria baja (11 % para el universo de sus productos)— hace que muchas preferencias arancelarias se licúen y pierdan relevancia.

En lo referente a la posibilidad de exportar nuestros productos por puertos del Pacífico a Asia, creando una corriente de comercio por nosotros casi desconocida e inexplorada, es una incógnita cuya respuesta sólo el tiempo dará. La hipótesis sustentada por aquellos que consideran que desde ahora la Argentina podrá mandar sus productos a terceros países por los puertos chilenos no tiene mucha solidez, debido a que hasta ahora se podría haber realizado y no se llevó adelante. No obstante, podrán surgir algunas ventajas, pero el cambio de situación no va a modificarse substancialmente.

Protagonistas asimétricos

Una de las principales notas que se desprende del seguimiento de la negociación entre los países miembros del bloque comercial y Chile es el comportamiento de sus actores, ya sean públicos o privados. Si tenemos en cuenta que el conflicto puede ser visto como un enfrentamiento entre partes que mantienen posiciones enfrentadas, en el caso de nuestro país la negociación emerge doblemente conflictiva.

Desde el punto de vista de los gobiernos —responsables directos de llevar adelante las negociaciones— puede observarse que las estructuras estables en Chile y la Argentina funcionan de manera muy diferente. En el prime-

ro puede notarse un comportamiento acompañado de un mayor grado de profesionalismo, en el sentido de que las grandes líneas que dirigen la negociación no se modifican, existiendo además un mayor grado de estabilidad de los representantes gubernamentales, lo que influye para que toda la línea funcione de manera más orgánica. En nuestro caso se da de manera conflictiva. Sin ir muy lejos, el propio Alain Rorquié, cuando se refiere a nuestro país habla "de la evolución tormentosa y fascinante de la Argentina contemporánea"⁶.

La discusión de estos temas permite comprender que la estructura del Estado, entre nosotros, se ha reducido, pero esto, al menos en el tema que nos ocupa, no se ha traducido hasta el momento en un mayor grado de eficiencia. ¿Por qué los procesos de integración deben ser necesariamente ordenados cuando el Estado responsable de llevarlo adelante hace de su estructura un problema sujeto a manejos de política interna en lugar de demostrar preocupación por privilegiar el profesionalismo?

Además, hay que tener en cuenta que negociar en bloque exige tomar posiciones compartidas que deben ser previamente discutidas entre actores muy diferentes entre sí. Por ejemplo, es casi natural que dos países de las dimensiones de Argentina y Brasil, cada uno a su manera, pretenda sentirse dueño de la negociación. Puede recordarse cómo luego de la Cumbre de Miami, en diciembre de 1994, surgió un proyecto de creación del Área de Libre Comercio para las Américas (ALCA), que debería comenzar a funcionar a partir del 2005. Desde ese momento la intención de Brasil fue la de liderar el diálogo entre los integrantes del NAFTA y un mercado común ampliado para lo cual era importante atraer a Chile.

Estos celos además se ven agravados porque en la negociación las expectativas de los miembros del bloque no es la misma. Para la Argentina puede ser más impor-

⁶ Rouquié, Alain. *Introducción a la Argentina*, Emecé Editores, Buenos Aires, 1992.

tante consolidar la integración física, mientras que para Brasil o Uruguay puede ser consolidar el comercio.

Este marco obviamente repercute en este tipo de entendimientos. "La negociación tiene mucho de juego de grandes. Y aunque hay una cantidad de reglas conocidas, admite la invención constante, porque se apela a la inteligencia de los participantes para generar nuevas opciones, nuevos caminos, nuevas secuencias. Y se juega en serio. A diferencia de la llamada negociación tradicional en la que se pretende ganar para no perder, las negociaciones efectivas exigen un aceitado juego en el que las reglas pueden ser cuestionadas, acordadas y vueltas a modificar"⁷. Con Chile fue un permanente barajar y comenzar de nuevo, justamente porque son muy concientes de nuestras debilidades.

Los sectores privados son también diferentes. Nuestro país, considerado históricamente rico en recursos y volcado tradicionalmente hacia el mercado interno, hizo que nunca tuviese necesidad por dibujar un perfil exportador. Nos remitíamos a vender en el exterior cuando nos venían a comprar. Chile, inversamente, condicionado por su poca extensión geográfica, tuvo la necesidad de trasladar al mundo su propio mercado. En este sentido, sus operadores económicos se manifestaron más agresivamente, y además esto dió lugar a que el sector público y privado trabajasen más unidos volcados hacia la conquista de mayores exportaciones. Puede decirse que el papel del Estado en la conformación de este perfil ha sido considerado fundamental; su regulación conciente de instrumentos diseñados para la modernización del sistema instrumental ha actuado como sostén principal del comportamiento luego desarrollado por el sector público"⁸.

⁷ Altschul, Carlos y Fernández Longo, Enrique. *Todos ganan*, Paidós, Buenos Aires, 1992.

⁸ Fundación Friedrich Ebert. *Posibilidades y perspectivas de la integración Argentina-Chile*, Centro de Investigaciones Sociales sobre el Estado y la Administración (CISEA), Buenos Aires, 1991.