



**"PRIMERA REUNIÓN DE LOS CONSEJOS PARA LAS RELACIONES  
INTERNACIONALES DE ARGENTINA (CARI),  
BRASIL (CEBRI) Y CHILE (CCRI)"**

(Santiago de Chile, 10 al 12 de octubre de 2001)

**DOCUMENTOS DE TRABAJO**

**"Un marco analítico para las relaciones Chile-Mercosur", por Augusto Aninat del Solar, agosto de 2001**

**"El Mercosur y Chile: en procura de nuevos horizontes para una relación natural y necesaria", por Félix Peña, setiembre de 2001**

**"Mercosur-Chile: repensando la relación", por Mário Marconini, agosto de 2001**

**NOTAS**

## **"Un marco analítico para las relaciones Chile-Mercosur" (1)**

Por Augusto Aninat del Solar (2)

Agosto de 2001

### Introducción

En el actual panorama internacional conviven diversos fenómenos como la globalización económica la que estrecha vínculos en un orden internacional segmentado y casi sin normativas, las potencias dominantes compiten por el poder político y económico como pretenden expandir sus esferas de interés, las grandes empresas del mundo capitalista se fusionan para competir, fuerzas que entre otras se reflejan sobre las relaciones de los países de nuestra región a través de las propias atracciones del mercado mundial, de las actitudes de los países mayores como de algunos esfuerzos de agrupación regional y determinadas acciones unilaterales.

Pocas son las opciones propias que los países de la región pueden plasmar ya que su margen de maniobra es pequeño y éste dependerá en mucho de las posibilidades de establecer fuertes vínculos entre ellos que les permitan mejorar el acceso a los beneficios posibles derivados del contexto internacional vigente,

Así, las relaciones a perfeccionar entre Chile y el Mercosur deben considerarse necesariamente dentro de un marco de búsqueda de una cierta compatibilidad entre la integración sin discriminación de mercados, unilateral o multilateral (OMC), con aquella con discriminación de mercados cualesquiera que sea el carácter de esta última (Continental, intercontinental o regional) (entre iguales o desiguales) como con las acciones unilaterales que cada país emprenda. Ello no es más que reconocer una realidad de los tiempos actuales donde conviven diversas modalidades u opciones de inserción internacional sobre las que no se pueden considerar totalmente excluyentes dadas las características dinámicas de los fenómenos presentes.

Sin embargo, estas variantes estratégicas contienen " juicios de valor " de cada país, muy propios a su particular visión del mundo como de una presunción variable de su capacidad de obtener beneficios netos en las relaciones internacionales. Estos juicios nunca podrán ser idénticos aunque si más o menos similares, diferentes o incluso contrapuestos entre los países, por más que se trate de la categoría de países iguales o con cercanía geográfica.

Tras estas diferencias en los juicios de valor se esconden planos analíticos que permiten aclarar conceptos, los que coadyuvan a apreciar las diferencias y las similitudes y sirven de patrones de ideas para plantear caminos comunes de acción. Tres grandes campos suelen utilizarse como simples medios de análisis, a resumir como: El Ideario político; el Socio – cultural – institucional; y, el Técnico – económico. (3)

## Consideraciones previas

### Relaciones entre los idearios

Frecuente es encontrar expresiones que priorizan un ideario respecto de otro, sea para minimizar o imponer la relevancia de unos sobre otros. La verdad sea dicha es que existe una cierta interrelación entre unos y otros. De esta manera, no bastan las simples decisiones políticas ni las económicas ni las socio – culturales-institucionales; las unas no se sostienen en el tiempo sin un mínimo de las otras.

De qué pueden servir grandes acuerdos políticos del más alto nivel si no están avalados por una cierta base técnico – económica y socio – cultural-institucional; o, a la inversa, si buenas definiciones económicas no tienen un debido respaldo político y socio – cultural-institucional.

En determinadas épocas de la historia predominan algunos planos sobre otros (modas políticas, socio–culturales, económicas, etc.) conformando idearios dominantes; en otras oportunidades se observa que algunos idearios contienen más y mejores ideas que otros (Idearios vacíos o llenos; ideas dominantes).

La conclusión de esta argumentación radica en que en ciertas situaciones un ideario, o una idea o un conjunto de ellas, puede predominar sobre los otros, empero siempre deberá cumplirse con un mínimo en los idearios restantes so pena de la existencia de un equilibrio inestable en los compromisos.

Hoy, tal vez, observamos una época en la que el ideario económico aparece como dominante y donde los otros se pueden considerar algo más vacíos. A la luz de la experiencia histórica, todo hace pensar que ello puede ser pasajero o, al menos, que el orden actual se constituye a más largo plazo en un equilibrio inestable. (4)

### Extensión, Intensidad, identidad

La similitud de contenidos en los idearios produce identidades, o grados de identidades, con los que los países están, más o menos, dispuestos a perder soberanías instrumentales bajo el supuesto de ganar otras que se suponen superiores (ganancia neta de soberanía), sea porque el subconjunto con cierta identidad puede "hacer mejor las cosas", argumento que basado en una ganancia de eficiencia o bienestar puede conllevar en la práctica múltiples contenidos. (5)

Si por extensión se entiende el número de unidades en discusión (países) podemos concluir que a mayor extensión existe una alta probabilidad de perder identidad o de disponer de menor identidad.

Si por intensidad se comprende el nivel de los compromisos a asumir que conllevarían mayores pérdidas de soberanías instrumentales, entonces a mayor nivel de compromiso mayor identidad y menor extensión.

Un buen ejemplo de lo anterior son los problemas que hoy en día vive la Unión Europea (UE) en su interior y en su relación con los demás países europeos que desean entrar en esa organización. O, también desde otras perspectivas, los casos de la integración latino americana y sudamericana donde los proyectos siempre tienen un buen inicio y luego pierden viabilidad cuando aumentan su nivel de compromiso y extensión.

Asimismo las lecciones acumuladas nos muestran que la relación entre la identidad, la extensión y la intensidad depende en mucho de un mínimo a sostener por aquellos países líderes y más importantes del conjunto. (6)

## Coherencia

Este es otro elemento que no siempre se tiene en consideración. Este es válido tanto al interior de cada ideario donde las ideas contenidas deben guardar una relación armónica las unas con las otras como de la misma manera entre los señalados idearios. Algunos ejemplos simples ayudan a comprender lo anterior: Democracia sin mayor participación ciudadana; libertades políticas sin libertades culturales y económicas; Profundización de la democracia y pobreza extrema; Seguridad, narcotráfico, violencia, desigualdades; Proteccionismo extremo ante terceros y apertura plena ante socios regionales; Democracia y estancamiento económico. Apertura extrema y desequilibrios macroeconómicos; Equilibrios macroeconómicos procíclicos, concentradores, contaminantes, desempleadores.

## El contenido de los idearios

### El Ideario político

Sin lugar a dudas en la actualidad este ideario tiene algunos contenidos y en sus ideas principales destacando entre otras algunas revalorizaciones actuales de conceptos políticos tales como:

- i. La democracia como sistema político libertario a preservar y profundizar.
- ii. Los derechos humanos a destacar como un conjunto de valores propios de las sociedades democráticas.
- iii. La preservación de la paz y la solución de los conflictos a través de la diplomacia y la aplicación de la ley.
- iv. El fomento de la Gobernabilidad por medio del perfeccionamiento de los partidos políticos y de la organización de un tejido social participativo (sociedad de ciudadanos) (capital social) y donde preocupa el desprestigio de los políticos y de algunas instituciones como el parlamento y se observa la repriorización de los municipios. (7)
- v. La reducción de los gastos en FFAA y el control de lo nuclear.

- vi. La solución pacífica a los conflictos limítrofes pendientes.
- vii. Una cierta conciencia colectiva acerca de los problemas potenciales derivados de la pobreza y la concentración del ingreso y de las oportunidades a nivel internacional, regional como nacional.
- viii. La relevancia creciente de los problemas ecológicos y medio ambientales.
- ix. Una determinada conciencia sobre las discriminaciones históricas para con los grupos indígenas postergados.
- x. Un espíritu de cooperación respecto de la defensa territorial en áreas en discusión internacional como son las doscientas millas marinas y el territorio antártico.

Democracia, seguridad, gobernabilidad, han sido algunas de las ideas más utilizadas en los foros actuales. (8)

No obstante, es más que frecuente que los textos de los compromisos que suscriben los países no expliciten estos idearios, tal como lo hacen con mayor frecuencia y claridad en el ideario técnico-económico. Así, como prueba de ello puede citarse la inexistencia de indicadores, cualitativos o cuantitativos de compromisos, en contraposición con lo que sucede con las conductas económicas. Ello suele fundamentarse en lo dificultoso que ha resultado operar estas ideas en ciertas situaciones puntuales en el tiempo recién pasado.

Más recientemente, se puede apreciar una corriente que busca relacionar e incluso condicionar algunos componentes de este ideario con otros conjuntos de ideas en las áreas económicas y socio culturales institucionales, muy en particular en el caso de algunos países desarrollados.

También aparecen campos donde no existen identidades como son, por ejemplo, la generación de partidos políticos que no se expresan sobre bases de organizaciones internacionales semejantes u otras más claras como suelen ser la distinta valoración de la democracia y la pluralidad de los partidos políticos entre las sociedades occidentales y las asiáticas.

La distinta intensidad de los compromisos en este ideario va desde la integración total entre las naciones para conformar una sola, unitaria, federativa, a la confederación de naciones o repúblicas, a agrupaciones parciales como pueden ser las formas de parlamentos con una cierta supranacionalidad para algunas materias precisas, y a grados más bajos donde sólo se comparten algunas bases de conducta como, por ejemplo, las indicadas al inicio (democracia, derechos básicos, etc.) o bien, por medio de comisiones gubernamentales a materias simples referentes a algunos instrumentos.

Hoy, más que antes, se observa una marcada tendencia al establecimiento de ciertas identidades mínimas en el campo político en la región, probablemente como un proceso propio de la reciente revalorización democrática como de parte de algunos países desarrollados. Sin lugar a dudas a la fuerza anterior se están agregando otros factores como son los desafíos del proceso de globalización que está modificando el concepto tradicional de nación y las presiones de las demandas sociales postergadas que exigen

para su satisfacción un mayor crecimiento económico, todas las que crecientemente están presionando por una renovación de proyectos políticos mayores regionales.

El punto central será siempre el cómo hacer del ideario político un principio ordenador con un claro seguimiento como instrumento de una estrategia determinada como lo ha sido en el pasado el caso del ideario económico. El diseño de un esquema compartido de valores y de intereses a perfeccionar en el tiempo puede ser un camino de respuesta.

#### El Ideario socio –cultural-institucional

Esta área es tal vez la menos analizada, aunque no por ello la que registra menores conjuntos de ideas comunes. En el campo socio cultural resalta un conjunto de ideas a considerar como patrones comunes tales como las siguientes:

- i. Los valores propios a la civilización judío cristiana occidental
- ii. Un pasado histórico común como por ejemplo la gesta libertaria
- iii. El concepto de familia
- iv. El lenguaje (español, portugués, portuguol)
- v. Las artes (literatura, pintura, música, escultura, teatro, etc.)
- vi. La educación en todas sus ramas
- vii. El deporte
- viii. La idea común de revalorizar la participación social de diversos actores
- ix. La valorización de ser latinoamericano

Elementos todos que cooperan a conformar un cierto sentido de pertenencia a una determinada comunidad (nación), considerado importante de preservar como de aportar al desarrollo de la sociedad mundial. (9)

Los últimos tiempos marcados por la nueva tecnología de la comunicación veloz y masiva (TV, electrónica) como por la violenta caída de las barreras naturales (distancia geográfica, turismo) está permitiendo un mayor conocimiento entre las personas y grupos sociales; y, la dinámica económica de la globalización un vínculo mayor entre las empresas, los gestores e incluso la población cercana a dichas transacciones (10). Este hecho se presenta tanto con los países mayores con la macrovecindad regional. Por ello se puede decir que la globalización no es sólo un fenómeno con los países mayores sino que también estrecha vínculos con la región pero si advertirse que la intensidad de las relaciones entre unos y otros puede ser muy diferente y que persiste la amenaza de que las fuerzas del exterior se impongan sobre las del interior; en particular, si éstas últimas enfrentan el fenómeno sin una defensa conjunta de su sentido de pertenencia común.

Empero, en general todavía los agentes sociales en un alto grado desconocen el funcionamiento operativo de las redes políticas, sociales y económicas de los países en cuestión. Una prueba de ello es la escasísima bibliografía de que se dispone, sea para describir estas redes como de su análisis.

Algunos fenómenos sociales nuevos son interesantes de poner de relieve. Casi todos los países de la región, en mayor o menor grado, viven una cierta explosión de sus clases sociales producto de la existencia o no de crecimiento, de los cambios tecnológicos y de las necesidades de una nueva educación, del desarrollo de los mismos programas sociales de los gobiernos. Las fuerzas anteriores presionan a la estructura de las clases sociales existentes en los países, destacándose algunos casos de países que exhiben una mayor movilidad entre ellas que otros. (11)

En el campo institucional figuran algunas identidades tales como la separación de los poderes del estado, el respeto a instituciones como las iglesias, la importancia de los gremios empresariales, laborales, profesionales, e incluso la misma valoración que se le asigna las instituciones internacionales. En el caso de las diferencias resaltan principalmente las diferentes organizaciones políticas como son el sistema federal y el unitario (12) de los países de la región. O las diferencias valorativas entre los países acerca de aquellas instituciones que administran las normativas políticas, jurídicas, económicas y empresariales.

Las experiencias indican que, a partir de un cierto grado, los procesos de integración necesitan de una cierta institucionalidad que depende de las normativas imperantes en los países como de los grados de intensidad y desarrollo de la misma integración.

Al igual que en el caso del ideario político se pueden dar grados muy diferentes de intensidad de los compromisos tales como: la creación de ciudadanías nuevas, la obligación del uso de una o más lenguas, la incorporación de programas educativos obligatorios (13), la homologación de los títulos profesionales, el acercamiento de las comunidades académicas y científico –tecnológicas por medio el desarrollo de programas conjuntos, la creación de fuerzas armadas conjuntas o pactos militares determinados, la mayor o menor unificación de los denominados servicios sociales.

Y en el plano institucional, la entrega a determinadas instituciones comunitarias de la capacidad de proponer, definir y administrar las reglas del juego; aplicar las normativas jurídicas; o, también, otras figuras de menor intensidad (compensaciones a negociar, árbitros expertos) las que adquieren valor sobre todo cuando no existen normativas claras. La experiencia indica nuevamente que no se puede administrar idearios avanzados si, al mismo tiempo, no existen grados mínimos aceptables de institucionalidad como que ella tampoco puede concentrarse en sólo algunos actores (alto riesgo de la diplomacia presidencial exagerada y de los estamentos únicos responsables sean éstos de tipo técnico como político).

Los procesos de integración necesitan de una institucionalidad eficiente que desarrolle las ideas, promueva acuerdos, vigile los cumplimientos y represente los intereses de la comunidad ante múltiples actores y frentes. Durante los últimos tiempos los países y los gobiernos han generado una actitud negativa hacia estas organizaciones a las que han criticado, sea por sus privilegios funcionarios como porque han presionado, a veces con fuerza, por un mayor grado de cumplimiento de las normas aprobadas. Ciertos desarrollos obligan a que las instituciones representen el interés colectivo; por ejemplo, si país o

grupo de países negocia con otro grupo constituido este último como mercado común surge la pregunta de quién lo representa, a quién se le reclama si uno de sus miembros incumple.

En general, se puede sostener que la intensidad esperable de compromisos políticos y socio culturales e institucionales en nuestra región tiende a ser considerada de más bien un nivel de baja intensidad de compromisos; aunque se puede pensar que algunas ideas han adquirido ya un cierto contenido (Suscripción de la Carta Democrática OEA) y otras han comenzado a mostrar una tendencia creciente.

¿Será porque todavía nuestras vinculaciones económicas son menores (exportaciones intra regionales en puntos del PGB regional) o porque nuestros gobiernos no desean o tienen temor de comprometerse en estas áreas?

Hacia delante, el avance en la mayor identidad de los contenidos de los idearios anteriores podrían verse complicados con algunas nuevas tensiones como podrían ser las complejidades de la conflictividad del mundo andino (ingobernabilidad, narcotráfico, blanqueo, capitales, guerrilla, conflictos de frontera); la complejidad actual económica – político-social de algunos países significativos (Argentina); o, por los puntos pendientes de la agenda continental (Cuba, derechos humanos, bloqueo, transición ¿hacia adonde?); o, también, por diferencias en los juicios de valor implícitos en las opciones de ajuste o shock económicos ante los desequilibrios macroeconómicos observables, derivados de situaciones locales o internacionales, o de las mismas alternativas de inserción internacional de los países. No obstante, no se puede desconocer que existen otras fuerzas que presionan por la creación de esas identidades como puede ser la realidad política mundial, la actitud de algunas potencias dominantes y los efectos de la nueva economía o del proceso de globalización que, de alguna manera, necesitan ser moderados e instrumentalizados para atenuar sus efectos negativos.

El punto central para un proceso de integración vinculante será cómo vertebrar estos contenidos para que funcionen como un elemento sostenedor y dinamizador del proceso y no como unos disociativos. Para muchos analistas el contexto internacional y regional necesita de la renovación de un ideario político, socio cultural e institucional.

#### El Ideario técnico-económico

Es en este campo donde la integración con o sin discriminación de mercados (países, economías) relativamente ha adquirido mayor formalidad y precisión de contenidos.

#### Unilateral, multilateral, regional

En un extremo existe la integración unilateral de un país a los flujos internacionales de bienes, servicios y movimiento de factores (capital y trabajo), sin ninguna discriminación por mercados ni condición previa. En estos casos, por simple decisión nacional un país puede optar por ella en función que estima que ésta le reportará beneficios netos significativos. Opción por el libre comercio.

En el otro, está aquella estrategia que considera que sólo esta integración será conveniente y portadora de beneficios netos si un grupo importante de otras naciones o un grupo de especial interés hacen lo mismo. Opción Multilateral o por una negociación con grupos amplios de países y con algún grado de discriminación de mercados.

Cuando se discrimina en un mayor grado que en la alternativa anterior por mercados (naciones) se abren algunas otras variantes. Entre ellas se pueden citar aquellas a celebrar entre iguales, conformada por grupos de países con un cierto nivel semejante de grado de desarrollo económico; entre desiguales, grandes potencias con países menores; o, las que lo hacen por razones de mera vecindad regional o comunidad de área geográfica.

Cabe destacar que estas estrategias se separan por simples definiciones de grado, por lo que éstas se pueden combinar entre sí. Algunos conceptos nuevos han aparecido bajo este enfoque como es el caso del denominado regionalismo abierto que busca compatibilizar las opciones de apertura.

#### Total o parcial

Sin embargo, este campo de variantes anteriores puede contener todas las transacciones o sólo algunas de ellas. Bienes; servicios (fletes, seguros, turismo, tecnología, servicios profesionales, financieros, etc.) y, el movimiento de factores productivos (capital, inversión extranjera directa o de corto plazo; mano de obra calificada, no calificada) no son más que algunos ejemplos a citar de las múltiples transacciones que se incorporan crecientemente al comercio internacional. Todas las que presentan las más de las veces coberturas muy diferentes en el proceso de apertura de las naciones. Así, cabe considerar que hay economías muy abiertas en bienes pero cerradas al movimiento de factores u otras muy abiertas al movimiento de factores (capital) y algo más cerradas en el campo de los bienes y del movimiento de la mano de obra.

No puede olvidarse que las economías se especializan en forma diferencial. Algunas serán más exportadoras de bienes, otras más de servicios, o exportadoras o importadoras netas de capital o mano de obra. Por ello, algunos países exhiben enfoques diferentes en su inserción internacional y ciertos enfoques parciales con discriminación de mercados pueden distorsionar las ventajas y costos a repartir entre los socios de un proyecto al no contemplar todas las posibles transacciones.

#### Intensidad

Los enfoques pueden variar en intensidad y obligan a definir gradualmente en el tiempo un nivel determinado de compromisos o de pérdidas de soberanía instrumentales.

En el ámbito multilateral existe un conjunto de normas destinadas a avalar el avance gradual hacia el libre comercio de bienes (14) por medio de compromisos crecientes en rondas de periódicas de negociaciones (Cláusula de más favor CMF, multilateralidad de concesiones, consolidación tarifaria, eliminación de instrumentos para arancelarios, normas antidumping, normas sobre derechos compensatorios, subvenciones; cláusulas

de salvaguardias, etc.). Disposiciones que afectan también a las alternativas unilaterales y consideran excepciones reglamentadas para las alternativas con discriminación de mercados de tal forma que exista una cierta compatibilidad entre los distintos esfuerzos de apertura.

En el caso unilateral se aprecia que algunos países adoptan políticas de plena apertura al exterior (bienes, servicios, factores) que cubren a casi todas las transacciones, mientras que otros las practican por ejemplo con menor intensidad y más selectivamente según las transacciones. En la actualidad, observamos procesos particulares como pueden ser los casos de la denominada "dolarización" que responde a una modalidad de inserción o integración en áreas monetarias determinadas. (15)

En el campo de la integración con discriminación de mercados la literatura distingue etapas de un proceso tales como: la zona de libre comercio (ZLC), la unión aduanera (UA), el mercado común (MC), la comunidad económica (CE), la unión económica (UEc); todas las que comportan pérdidas de soberanía instrumental diferentes.

Elas pueden concebirse teóricamente para bienes, servicios y movimiento de factores. No obstante, en la práctica de los hechos, estas últimas transacciones se acostumbran a incorporar en las etapas superiores al mercado común. Más recientemente, se observa que los Acuerdos de Libre Comercio de las potencias dominantes como los Tratados de Integración Regional de ellos (UE) buscan ir más allá del mero campo de los bienes incorporando materias nuevas como los servicios, el movimiento de capitales, pero, en general, todavía excluyendo al factor trabajo.

En efecto, las primeras etapas tratan de reglamentar las condiciones de competencia en el espacio ampliado por medio de igualar los tratos arancelarios en la frontera, luego actúan sobre los instrumentos fiscales por el lado de la oferta y, seguidamente, por el lado de la demanda, como también coordinan la preservación de las condiciones de equilibrios macro económicos para cuando las relaciones entre las economías participantes se acentúan.

Frecuente es encontrar que cuando se abren los mercados aparezcan de inmediato las exigencias de algunos grupos para solicitar simetrías perfectas en la gran mayoría de los instrumentos de la política económica (aranceles, impuestos, subsidios, tipos de cambio, tasas de interés; legislación laboral, ambiental, etc.), sin comprender que detrás de ello existen pérdidas de soberanías que no son necesarias dada la escasa vinculación económica inicial, ni se justifican en otros casos, pues deben respetarse en muchas situaciones las diferencias, porque éstas se basan en decisiones que comportan juicios sobre campos que siempre serán propios de los países y nunca corresponderán a problemas comunes (tamaño del estado, distribución de ingresos, endeudamiento interno y externo, nivel de inversión extranjera, acervo de recursos productivos, etc.).

Importante es poner de relieve que no existe una sola forma de apertura sino múltiples variantes y que entre ellas hay opciones que dependen de juicios de valor acerca de donde obtener mayores beneficios y que éstas no son todas excluyentes entre sí, salvo posiciones extremas, como también que cada nación o grupo de ellas podría practicarlas con diferencias en el tiempo.

## Relaciones con los restantes idearios

A los economistas, en general, no les agradan las alternativas con discriminación de mercados por dos razones principales. La una corresponde al costo del proteccionismo, variable muy desarrollada en la literatura económica, y la otra al hecho del rol político de estos proyectos y donde los políticos, y en particular los encargados de las relaciones internacionales, a través de privilegiar el proceso negociador (transacción, consenso) suelen olvidarse o menospreciar los costos económicos y sobrevalorar otros contenidos. Por ello, casi siempre prefieren la fórmula paradigmática del libre comercio.

Incluso más, ante tales aprehensiones, la ciencia y la teoría económica se ha preocupado de buscar racionalizar los argumentos de la integración selectiva por mercados. De allí han surgido preocupaciones que han generado los conceptos de creación y desviación de comercio, la consideración de los efectos de las economías de escala, las externalidades, los términos del intercambio, la tarifa óptima, etc.

## La globalización

Hoy en día la megatendencia de la globalización (16) conlleva fuerzas por una mayor conectividad o por estrechar vínculos de variada naturaleza entre las economías. En razón de ello, se generan nuevas presiones sobre las alternativas u opciones estratégicas ya señaladas. Si bien la globalización puede contener importantes beneficios no es menos cierto que como proceso abierto al mismo tiempo puede llegar a generar serios problemas. Su carencia de legitimidad política y su marcado déficit institucional obligan a actuar con rapidez a los países y de atender situaciones preocupantes tales como:

La necesidad de establecer normas o reglas del juego indispensables para el adecuado funcionamiento de los mercados en particular de aquellos que están creciendo velozmente (volatilidad del flujo internacional de capitales de corto plazo), violenta expansión del comercio de servicios (financieros, tecnológicos, profesionales).

La urgencia de atender las actuales formas del neoproteccionismo (para- arancelarios; antidumping, económico, ecológico, ambiental, laboral); o, de algunas distorsiones poco sostenibles (subvenciones a la agricultura) como de atender a la misma corriente conceptual del comercio administrado. (17)

La reforma del concepto de la unanimidad para adoptar decisiones en un marco de asambleismo democrático mundial, donde no todos los participantes tienen los mismos conocimientos, intereses y urgencias.

Así, por una parte la realidad obliga a normar pero ella misma presiona por una fragmentación, obligando a generar acuerdos por grupos de países. De esta manera, muchos expertos consideran que es la globalización la que ha presionado hacia una revalorización de la integración regional y continental como explica otras de las variantes actuales como son las sucesivas rondas multilaterales de negociación. (18)

De otro lado, existen diferentes visiones entre los países sobre su capacidad de obtener beneficios de la globalización (globalizados o globalizantes) como sobre la necesidad y urgencia de las normativas. Estas distintas posiciones están minando las instituciones

existentes como las agrupaciones algo regionales del pasado hacia otras sustentadas en la percepción de beneficios y urgencias del caso. Hoy, más que antes, una economía deberá trabajar sus definiciones operativas en diferentes planos tales como el unilateral, el multilateral o el segmentado, regional o de otra naturaleza como son los acuerdos posibles con los países desarrollados o con las economías dominantes que tanta influencia parece tener en la actualidad.

El tema central se concentra en consecuencia en:

- i. Definir un proyecto político, social, cultural, institucional y económico para un país o grupos de naciones con objetivos a alcanzar en el tiempo por medio de compromisos graduales.
- ii. Establecer un conjunto de normas comunes a perfeccionar gradualmente y a cumplir, que coadyuven a la generación de vínculos significativos y permitan una mejor participación en los beneficios derivados del contexto internacional; y en
- iii. Compatibilizar estos esfuerzos sin que correspondan a alternativas marcadamente excluyentes y sobre las cuales hay un largo camino a recorrer como muchos juicios de valor a verificar en la práctica del día a día.

Relanzando la relación Chile / Mercosur

La relación Chile–Mercosur tiene una larga trayectoria en el tiempo, mas hoy ella se encuentra en lo fundamental enmarcada por:

- i. Los fenómenos propios de la globalización
- ii. Las relaciones políticas y socio – culturales – institucionales vigentes
- iii. La performance económica de los países y sus modalidades de inserción internacional;
- iv. La marcha del mismo Mercosur;
- v. Las normativas de ciertos acuerdos económico-comerciales como son los marcos propios de la OMC, La ALADI y del mismo Acuerdo de Asociación firmado hace algunos pocos años entre Chile y el Mercosur (ACE # 35) y de éste con Bolivia; y, sobre todo por las posibles negociaciones con los países desarrollados (EE.UU.; ALCA; UE); y,
- vi. Los efectos derivados de algunas tensiones comerciales puntuales, sean en el campo de los llamados sectores sensibles o derivados de los ajustes de las economías ante fuertes crisis o desequilibrios mayores en las economías nacionales. (19)

El conjunto de elementos anteriores está generando entre los actores relevantes diferentes formas de apreciar la situación actual los que, a su vez, plantean desafíos urgentes a resolver en los próximos meses y donde resulta de sustancial interés el lograr una cierta armonización de posiciones que reporte como beneficios: el preservar la

construcción gradual de un mercado ampliado (Mercosur + Chile + otros), soportar y resolver el período de ajuste de algunas economías y, al mismo tiempo, el lograr materializar una mejor y más conveniente inserción internacional, sea en la OMC en el marco de sus próximas negociaciones como, en especial, con las economías mayores dominantes a través de la suscripción de acuerdos de libre comercio.

La novedad de esta relación es la paradoja de que ella registra un gran avance en el ideario político, y socio – cultural – institucional, planos en los cuales proliferan los avances (20) y, en cambio, los problemas y conflictos se agudizan en el campo económico –comercial. La respuesta no es sencilla.

### El caso de Chile

Si bien la economía chilena ha logrado recuperar un cierto crecimiento luego de la denominada crisis asiática, ello se ha logrado no sin dificultades y a un nivel significativamente menor al gran crecimiento medio de los años 90s. Razones muchas, y más todavía cuando su ordenamiento no resulta fácil pues varía según a quien se le pregunte (agotamiento de las posibilidades de fuerte crecimiento de sus ventajas naturales; debilitamiento del proceso de ahorro –inversión; condiciones adversas internacionales, desaceleración de la economía de los EE.UU., caída de los términos del intercambio, volatilidad del flujo de capitales, crisis económicas en países vecinos; errores de las políticas públicas del pasado reciente como actuales; problemas de expectativas de los agentes económicos privados ante el manejo económico y ciertos proyectos de ley especiales en el campo tributario y laboral y conflictos sectoriales como los planteados por las Pymes y las ramas de los sectores agropecuario y del transporte).

Con todo, lo importante es que a Chile le ha costado salir de esta crisis más que e otras anteriores, aún teniendo macro equilibrios sanos (salvo el desempleo reciente), en la que sus exportaciones se comportan mejor que sus ventas internas y donde ha enfrentado los problemas sin recurrir mayormente al proteccionismo tarifario o al comercio administrado (21), debiendo destacarse que lo ha hecho sobre la base de una reducción tarifaria programada en el tiempo más un movimiento de significativa mejora del tipo de cambio real.

A la situación anterior se agregan otras variables relevantes para este análisis más propias de su inserción internacional, tales como la percepción de los actores de que los Acuerdos celebrados con los países latinoamericanos son en general frágiles y que enfrentarán dificultades crecientes, muy propias a los casos complejos de algunas economías, y que Chile hoy puede quebrar los obstáculos sobre las expectativas logrando rápidamente Acuerdos de Libre Comercio con grandes mercados estables como son los EE.UU. y la UE. Acuerdos que supuestamente entre otros aspectos le permitirían: i. Atenuar el proteccionismo del escalonamiento tarifario sobre las producciones de bienes ligadas a sus ventajas naturales, ingresar a esos mercados con manufacturas competitivas disminuyendo su dependencia de los recursos naturales y resolver algunos conflictos (antidumping); ii. Atraer a la inversión extranjera directa tales como capitales, nuevas tecnologías y capacidad de gestión; y, iii. Continuar profundizando su buena imagen internacional; y, iv. Avalar un modelo de economía de mercado.

Sin embargo, el análisis anterior probablemente sobrevalora y desvalora algunos otros elementos que se hace indispensable considerar. Y, entre, ellos la capacidad chilena de remover en esas negociaciones restricciones que no son fáciles, pues no basta tener la razón o, desde otra perspectiva, no se es tan atractivo como para poder removerlas (normas antidumping; subsidios a la agricultura; controles sanitarios); o, desde otra categoría, las mismas limitaciones nacionales para poder atender peticiones como la plena apertura de su agricultura, el pleno y libre acceso internacional a los recursos naturales (pesca); el proteccionismo ambiental o laboral y la libre movilidad del factor capital.

Asimismo, desvalora el aporte que se puede hacer para ayudar a mejorar la calidad de los acuerdos firmados en América latina y, en especial, con el Mercosur como la simple realidad de que al mismo tiempo, o en poco tiempo más, los mercados mayores de Sudamérica también iniciarán negociaciones con esos mercados de las potencias dominantes y con una agenda muy similar como, también, que muchos de los temas relevantes se inscriben en la próxima agenda de la OMC donde se negocia entre los mercados mayores.

De otro lado, la urgencia chilena en las negociaciones con los países desarrollados puede ocasionar problemas, en razón de las posibles compensaciones derivadas de compromisos ya contraídos como por las mismas dificultades económicas de algunos países socios que podrían generar proteccionismos selectivos que afecten a ciertos intereses exportadores y alteren las relaciones entre los países.

Una vez más existe el peligro de crear grandes expectativas acerca de la apertura de los países mayores, olvidándose a veces de las exigencias de los propios intereses de dichas economías como de sus propias relaciones.

Llama la atención la inserción que Chile desde la perspectiva de su crecimiento económico en los años 90s ha logrado con los países del Mercosur. Mientras, por una parte, la economía chilena registra fuertes y crecientes déficits en su comercio de bienes con esos países, y donde estas diferencias se explican, principalmente, por sus compras de combustibles alternativos a precios internacionales y en la disponibilidad de la cercanía geográfica; por la otra, el comercio de bienes manufacturados es algo más equilibrado (22) como el comercio de productos agrícolas y algunas de sus transformaciones industriales (23) ha resultado altamente conflictivo. Si bien la oferta de bienes manufacturados chilena hacia el Mercosur es bastante más diversificada que aquella hacia los países desarrollados mayores, no es menos cierto que la que se dirige al Mercosur registra un mayor preferencia por parte de la política pública (mayores incentivos), la que puede no justificarse desde el punto de vista económico. (24)

Sorprende en esta relación entre Chile y el Mercosur que la gran exportación chilena a dicho mercado sea más bien la exportación de capital, flujo que registra anualmente en el período 1990 –2000 un valor promedio anual mayor que la exportación anual de todos los bienes; y, que las ventas de servicios sean también del mismo nivel o algo mayores que las exportaciones de bienes. Esto es, Chile ha sido con este mercado un oferente neto de capitales y de servicios más que de mercaderías. La inserción de los socios de Mercosur en Chile es de carácter más tradicional e intensiva en bienes más que en capitales y servicios. Y, curiosamente, el acuerdo de Chile con el Mercosur sólo se centra principalmente en las mercaderías.

## La situación del Mercosur

Desde esta perspectiva hay que reconocer que se trata del proyecto de mercado ampliado regional más importante de América del Sur y que se ha constituido en uno de los grandes fenómenos políticos de las últimas décadas en la región como que por su dimensión económica es el de mayor atracción relativa para las economías dominantes. Empero, este conglomerado muestra algunos problemas en el campo político, socio – cultural –institucional y sobre todo en el económico; en lo principal derivados de una cierta inestabilidad en las políticas cambiarias como la necesidad de establecer reformas significativas en el rol y comportamiento del estado para alcanzar equilibrios en sus cuentas fiscales como en su inserción internacional (alta deuda externa acumulada ante un nivel bajo de exportaciones frágiles); y que, más recientemente, con dos economías con serios problemas de estancamiento, déficits sociales acumulados y relación con el exterior enfrenta agudos conflictos internos para su marcha futura como ha perdido credibilidad internacional ante varios actores.

Para esta importante unidad económica regional se torna indispensable considerar un conjunto de normas positivas y flexibilidades comunitarias que, en forma compatible con la construcción del mercado ampliado y moderna inserción internacional, permitan al conjunto relanzar el proyecto y estructurar una unidad política y económica eficiente con reglas claras y a dichas dos economías transitar hacia la resolución de sus problemas y recuperar la senda del crecimiento sostenido.

La experiencia en estos acuerdos señala que la calidad normativa se aprecia en los momentos de crisis como los actuales. El Mercosur denota en su aplicación concreta una marcada incapacidad normativa para atender las situaciones que se vienen presentando (25), sea por motivos de la misma presión de la plena apertura del mercado de bienes como por las dificultades por las que atraviesan algunas de sus economías y, también, por las combinaciones instrumentales adoptadas en ciertos casos para lograr los debidos equilibrios macroeconómicos. La simple apertura no basta pues para que ella surta efectos positivos se requiere de un conjunto de disposiciones reglamentarias que atiendan en forma equilibrada las diversas situaciones que se presentarán en el tiempo. El problema es aún más serio cuando en el tiempo el comercio recíproco derivado de la integración se ha generado con fuertes distorsiones en los tipos de cambio que no se pueden sostener. (26)

A todo lo anterior debe agregarse la reciente decisión de negociar como Mercosur con los mercados de los países desarrollados (EE.UU.;UE), campo para el cual se hace indispensable disponer de una posición común que comprenda normas básicas para la construcción de esa ampliación de mercado, normativa que no necesariamente está en aplicación en el mercado comunitario

Frecuente es encontrar posiciones que señalan que en el derrotero del Mercosur falta decisión política o críticas que van sobre la escasez de los esfuerzos realizados sobre las áreas socio culturales e institucionales. Aunque ellas pueden tener algo de sustento cabe consignar que de la mera observación económica de la formación del mercado ampliado se concluye que éste se encuentra muy distorsionado como para que coadyuve hacia una mayor y eficiente vinculación económica y no produzca conflictos entre los objetivos de las partes públicas y los de los intereses privados.

En efecto, el mercado ampliado se concentra en las mercaderías y si bien aparentemente se encuentra liberado el universo arancelario, existe un arancel externo común y el comercio recíproco ha crecido significativamente, un análisis más profundo denota que existen serios problemas de competitividad entre los socios, tanto global (nivel relativo de los tipos de cambio) como sectorial ya que se siguen otorgando subsidios a las exportaciones que no se justifican así como las administraciones aplican restricciones no arancelarias a muchas de las importaciones. Estas distorsiones han tendido a producir inestabilidades serias, las que unidas a algunas situaciones nacionales de fuertes desequilibrios en la macroeconomía, han introducido nuevos incumplimientos en la liberación recíproca como en el arancel externo común. Obsérvase, además, una tendencia creciente a la formación de un flujo de inversiones netas significativas hacia el país de mayor tamaño de mercado, más competitivo y estable.

Para algunas opiniones ha faltado en la construcción de este mercado ampliado un rol más protagónico de Brasil, sea para establecer con mayor claridad y precisión la necesidad de una normativa que regule las conductas de ciertos instrumentos de las políticas económicas para conformar el mercado ampliado como por poner en aplicación una cierta institucionalidad que colabore a tales efectos (27), y ejercer una mayor presión por mantener los debidos equilibrios macroeconómicos en los países miembros y condiciones de competitividad en los países socios. Todas condiciones básicas para mantener la cohesión de los objetivos del proyecto de integración así como una adecuada repartición de las expectativas de beneficios entre los adherentes.

Tal vez este nuevo rol de Brasil ha estado obscurecido por la enorme capacidad de crecer hacia su interior; más que por un pesimismo en la construcción de este mercado; o, por un determinado proteccionismo o pesimismo exportador hacia el mundo como sostienen algunos analistas.

### Las tendencias imperantes

Tanto en Chile como en los países del Mercosur se observan algunas corrientes de opinión destinadas a delinear estrategias precisas ante los fenómenos citados. Estas se pueden agrupar por simples razones analíticas en las categorías que a continuación de desarrollan

#### La maximalista

Tanto en Chile como en los países del Mercosur existen corrientes de opinión que adhieren a planteamientos muy relacionados a posiciones con alta carga ideológica (28) y que adoptan actitudes muy excluyentes en el área de las alternativas de inserción internacional ya mencionadas. Ellas se expresan a diario sobre las relaciones Chile-Mercosur.

En efecto, existe una corriente de liberalismo extremo que privilegia la plena apertura al exterior en bienes servicios y movimiento de factores y rechaza cualesquiera intervención, tal vez con la sola excepción del caso del mercado internacional de la mano de obra. Hay

otra variante que sólo tolera complementariamente las negociaciones multilaterales como también una otra que acepta las negociaciones sólo con los países mayores (EE.UU., UE) bajo el argumento principal de que ello ayuda a sostener un modelo de economía de mercado, se trata de economías muy estables y por que así los aranceles a terceros menos se justificarán. En general, para esta escuela de pensamiento la integración regional no es considerada una variable clave y sólo puede ser tolerada si ella no incurre en costos económicos elevados; esto es, los aranceles a terceros deben ser de simple decisión unilateral o nacional o bien se pueden negociar si se trata de países de tamaño significativo y con buena estabilidad económica.

Esta posición tiene una marcada fuerza en Chile, muy en particular en algunos grupos políticos de oposición y en ciertos ambientes gremiales empresariales ligados a las exportaciones tradicionales como entre la gran mayoría de los economistas. En cambio, si bien existe en Argentina y Brasil, sería minoritaria, aunque ha adquirido recientemente una mayor fuerza en ciertos círculos de economistas argentinos. (29)

De otro lado, existe una posición opuesta que maximiza la alternativa de un grupo regional como el Mercosur y que lo considera como la única forma de enfrentar la situación mundial vigente, minimizando otras opciones. Ella se expresa en particular sobre el mercado de los bienes y servicios (a pesar de que en esta materia el Mercosur no tiene mayores acuerdos) y, menos sobre el de capitales y de la mano de obra en razón que el Mercosur todavía no ha adquirido compromisos sobre éstas como, al mismo tiempo, porque se aprecian claramente diferencias entre las posiciones en práctica de los países socios sobre los tratos al movimiento de factores. (30)

Obsérvase que esta valorización del Mercosur contiene elementos variados. De una parte se basa en la valoración de un cierto poder de negociación del conjunto, y en especial del Brasil, para poder mejorar vía negociaciones la inserción internacional del grupo de países. Ella tiene como variantes el hecho de defender outrance el proyecto de Unión Aduanera (UA) y un cierto Arancel Externo Común (AEC), aunque más recientemente esta posición se ha visto complementada por la posibilidad de establecer negociaciones con los países mayores (EE.UU.;UE) como con otras agrupaciones regionales (Comunidad Andina). A esta posición, consecuentemente, le molesta el hecho que Chile un país asociado pueda negociar separadamente por cuanto debilitaría su posición de maximizar el poder de negociación regional (OMC; EE.UU.; UE) como por provocar en los acuerdos con los países mayores condiciones que pueden llegar a ser exhibidas como las deseables para todos los países de la región (Acuerdos tipos) y que no se comparten. Asimismo, esta posición hace marcar el hecho que el Mercosur, al disponer de un AEC tiende a otorgar mayores preferencias en su mercado que aquellas que entrega Chile.

Llama la atención que el Mercosur recibe un fuerte apoyo de grupos sociales que participan de la posición anterior en particular en países como Argentina y Brasil. En efecto, gran parte del tejido social, empresarial, laboral como de los equipos de gobierno adoptan posiciones que se pueden enmarcar dentro de la corriente anterior. Si bien se conocen las dificultades por las que atraviesa este proyecto y por las que no se pueden cumplir hoy en día los compromisos del caso no se teme incumplirlos y se valora por sobre todo el acto de mantener la imagen o el mito aunque ello sea poco creíble, no es menos cierto que ella goza de un cierto consenso. De esta manera el Mercosur tiene un cierto valor propio político –social que no resulta fácil comprender desde Chile.

En cambio en el caso chileno dentro de esta corriente de opinión maximalista, en general se ponderan más sus dificultades económicas que su valoración como alternativa política dominante de inserción internacional y de importante impacto regional. Y de otro lado se explicita que Chile si bien otorga menos márgenes arancelarios su mercado es relativamente más abierto (31) y exhibe un fuerte déficit comercial con los países del Mercosur.

Ambas posiciones contienen un alto grado de ideologismo sea proveniente de las vertientes neoliberales extremas muy en boga como de las visiones dogmáticas de exagerado privilegio de la integración con discriminación de mercados y de resabios del proteccionismo.

### La minimalista

Existe otra corriente de opinión que logra compatibilizar los esfuerzos bajo la modalidad de disminuir los compromisos colectivos y privilegiar los nacionales. De este modo, ella busca permitir abrir los mercados con modalidades combinadas en las que los países pueden desarrollar con marcada amplitud sus propias políticas. Esta posición reconoce las diferencias de juicios de valor entre los países tanto en función de algunas experiencias del pasado como debido a las mencionadas situaciones presentes.

En primer lugar, está una cierta consideración del nivel de pérdida de soberanía instrumental de los procesos de integración latinoamericanos. En efecto, estos conllevarían compromisos de extensión, intensidad e identidad (Mercados comunes; Uniones Aduaneras), gozan de etapas iniciales de fuerte expansión para luego decaer hacia períodos de importantes incumplimientos en lo pactado, los que subsisten por largos años y, posteriormente, luego de procesos de gran desprestigio ante los actores locales e internacionales, son reformados por grandes protocolos ahora más segmentados en el número de países que, al cabo de un tiempo, vuelven a plantearse compromisos mayores para que seguidamente todo sea igual (32). Así, más que asegurar estabilidad y señales claras para la orientación en la asignación de los recursos respecto del exterior, estos esfuerzos no han logrado conformar un mercado ampliado como han producido importantes ineficiencias e inseguridades al considerar compromisos imposibles de cumplir.

Y, en segundo término, estas opiniones contienen apreciaciones sobre la realidad actual por las cuales no sería conveniente poner en aplicación compromisos mayores porque la situación política, económica y social en los países socios es desigual y en algunos casos requiere de tratamientos de shocks o ajustes violentos con marcado carácter nacional; o, de otro lado, porque se dan muy distintos juicios de valor acerca de las diferencias en las políticas económicas e instrumentos a comprometer entre los países socios.

En general, estas posiciones conllevan recomendaciones a suscribir compromisos en el ámbito de las simples preferencias arancelarias, más o menos extendidas, a perfeccionar zonas de libre comercio a aplicar sobre lo esencial del comercio recíproco y no sobre todo el universo arancelario de bienes y servicios o el movimiento de factores; y, a permitir la plena libertad de los países en materia de negociaciones internacionales con otros países o foros.

Esta corriente es importante en Chile tanto en el ámbito del nivel oficial como en muchos sectores empresariales que valoran el mercado ampliado (33) y en ciertos círculos políticos que privilegian la macrovecindad. Es, tal vez, menos relevante en los países del Mercosur (34) pero no deja de llamar la atención que ello es lo que ocurre en la práctica pues los incumplimientos a los instrumentos básicos que conforman el mercado ampliado son significativos.

La convivencia razonada

¿Es posible la convivencia dadas las diferentes posiciones anteriores?

Para varios grupos de opinión existentes en estos países, aunque por ahora a lo mejor minoritarios, ello es posible dentro de ciertos márgenes y al mismo tiempo se constituye en una obligación de la época actual.

La experiencia indica que no ha resultado sencillo establecer un AEC en los diferentes proyectos de integración económica regional y que su adopción en todos los casos ha sido prematura, ya que ha tenido una alta dosis de voluntarismo político de alto nivel y muchas dificultades económicas en la práctica. En efecto, sus niveles nominales aparentemente comunes son desdibujados por excepciones enmarcadas por los denominados regímenes aduaneros especiales, por el trato a sectores sensibles o especiales (exoneraciones totales o parciales, uso de para arancelarios), por el caso de los productos no producidos (Bienes de capital), por las exoneraciones totales o parciales correspondientes a los insumos de las exportaciones sean éstas hacia el mercado ampliado preferencial como a terceros; y, por las medidas antidumping e instrumentos compensatorios que, las más de las veces, son utilizados para otorgar protección a ciertos rubros y sectores más que atender sólo las eventuales prácticas desleales de comercio.

Hoy, respecto del pasado, las doctrinas imperantes han homogeneizado en un alto grado los niveles arancelarios entre los países de la región pero sin lugar a dudas están lejos de haberlos hecho idénticos; pero ello hace que estas diferencias sean mucho más tolerables en el contexto del mercado ampliado. Más aún, las sorpresivas y frecuentes crisis que enfrentan los países obligan a disponer de una cierta flexibilidad en esta materia.

Los AEC exitosos que se conocen corresponden a situaciones donde el comercio intra regional ha alcanzado niveles significativos sobre el PIB (Europa), lo que no es el caso de ninguno de los acuerdos de la región (Exportaciones sobre el PIB Mercosur / Chile < 1.5 %).

Finalmente, cabe acotar que si se desea negociar con países mayores como serían los casos de los EE.UU. y UE poco sentido puede llegar a tener un AEC elevado y muy diferenciado, el que sólo conllevaría un subsidio algo elevado para los oferentes de estos países y que sólo discriminaría a algunos oferentes asiáticos significativos (35). Un AEC se convierte así en esos casos en más bien un simple punto de partida común de la apertura esos países socios con esos países mayores (36) que en un mecanismo de orientación de la asignación de los recursos ante el exterior.

Este enfoque, sobre la base de los argumentos anteriores, recomienda más bien el uso de una franja arancelaria razonable que un AEC formal y estricto (37). Esta franja debería ser

completada con un proceso gradual de armonización normativa de los diferentes regímenes especiales de excepción, tal vez con la excepción del trato debido a las exportaciones a terceros países (38) como de una acción gradual sistemática en el tiempo por ir ajustando las diferencias. En una proposición de este tipo los países que aplican aranceles mayores deben estar conscientes que ello puede conllevar la entrega de mayores subsidios que los deseados a las transacciones con los socios.

Algo similar sucede con respecto a la velocidad del programa de liberación interno. Fórmulas muy rápidas y automáticas conllevan dificultades pues de una u otra forma surgirán ciertos casos problemáticos a resolver siempre con retrocesos en la apertura. Hoy en día la "práctica de la cuponera es amplia" y en el fondo no resuelve nada, sólo se gana tiempo y pierde credibilidad, pues los factores que diferencian la competitividad sectorial siguen estando presentes. (39)

Nuevamente la recomendación es otorgar mayor tiempo de ajuste a los sectores con reglas claras y poner en aplicación medidas nacionales para atender los fenómenos de la competitividad sectorial como de la movilidad de los factores productivos. Algunos sectores adquieren notoriedad polémica tal como lo son por ejemplo: el automotor y el agropecuario. (40)

Esta posición, denominada convivencia razonada, se sostiene en el conocido tema de la integración con diferentes velocidades e intensidades entre los socios (41). En estos esquemas un grupo de países socios puede abrir más rápidamente su mercado al comercio recíproco que otro grupo que puede hacerlo más lentamente y, de igual manera, ambos grupos pueden negociar con terceros en forma separada en el tiempo. Todo el asunto es de cómo resolver los conflictos de competencia derivadas de ciertas diferencias instrumentales entre los países, tema en el cual cabe ceder soberanía instrumental gradualmente y, en particular, sobre los tratos arancelarios, para arancelarios, y sistemas de fomento de las exportaciones; y, disponer de compromisos crecientes sobre la coordinación de políticas económicas que eviten los ajustes violentos y más bien promuevan ambientes macroeconómicos favorables a la formación del mercado ampliado. Y, en el caso que ellos se produzcan, poder contar con las medidas de flexibilización que técnicamente sean las más eficaces.

Esta corriente de pensamiento para resolver los problemas de la competencia y minimizar las diferencias arancelarias promueve el uso de ciertos instrumentos: las normas de origen de las mercaderías o su uso combinado con el pago de los aranceles de los insumos correspondientes a los aplicados en el país importador; la eliminación de los subsidios a las exportaciones al mercado ampliado que goza de ventajas; una libertad arancelaria ante terceros o la adopción de franjas generales de cierta amplitud y la aplicación salvaguardias ante desequilibrios mayores por medio de sobre tasas parejas a las importaciones que compriman el nivel global de las importaciones y no diferencien por mercados, sectores o bienes.

Con todo, a la luz de las situaciones actuales, tampoco esta corriente de opinión podría escapar de realizar los esfuerzos necesarios para mantener tanto una determinada institucionalidad, una normativa común eficiente como un proceso de una coordinación de las políticas económicas que preserven los debidos equilibrios macroeconómicos y las condiciones de competitividad de los países ya que los efectos de la inestabilidad se irradian con fuerza y velocidad mayor a la pensada en el pasado reciente.

## La posible agenda común

La agenda común a poner en consideración para relanzar las relaciones entre Chile y el Mercosur dentro del espectro de la dinámica de los nuevos acontecimientos actuales se podría concentrar en cinco grandes puntos que caen principalmente en el ámbito económico, área en la cual se concentran los conflictos y tema que conlleva una importante dosis de definición política en aspectos como: la reforma urgente de la normativa y la institucionalidad de la relación Mercosur-Chile; un proyecto de infraestructura física; a más largo plazo, un acuerdo estratégico para Sudamérica; y, una pronta coordinación muy estrecha para las negociaciones con los países mayores en el ámbito de la OMC y, muy en especial, en los casos de los eventuales acuerdos con los EE.UU y la UE; y, el diseño de un conjunto de medidas para el establecimiento de un trato a los países de menor desarrollo relativo en el contexto regional.

## Reforma de la normativa Mercosur –Chile

El objetivo central esta área sería el de reducir la carencia institucional y normativa del Mercosur – Chile y mejorar su calidad o eficiencia económica gestando decididamente un mercado ampliado más transparente y estable que pueda ser presentado a la comunidad internacional como uno de los proyectos regionales atractivos a destacar. Ello contribuiría a mejorar la imagen de todos y el poder de negociación de la región ante algunos actores relevantes.

Entre los medios a considerar para una decisión política de alto nivel, a simple título de ejemplo, se pueden mencionar entre otras las siguientes categorías:

## Reformulación de los mecanismos constitutivos del mercado ampliado

Con este conjunto se pretende obtener una apertura más estable al comercio recíproco, hacer más eficiente el debido control de la competencia, más flexible la protección ante terceros y compatibilizar las normas con las eventuales negociaciones con las economías más desarrolladas.

a. Unas primeras medidas serían el adelantamiento del PL, la eliminación de la base operativa de éste sobre la base del concepto de márgenes de preferencia y su sustitución por el del arancel interno común máximo (AIC) a eliminar anual y automáticamente (42). Este nivel nunca podría ser mayor que el otorgado a los EE.UU y la UE o a cualquier otro mercado (43) con el que se negocie. Con ella se busca instalar el hecho de una cierta preferencia temporal regional.

b. Otro segundo conjunto correspondería a aceptar transitoriamente el cambio del AEC Mercosur por una franja arancelaria amplia respecto de terceros (5 y 30%) y cuyos niveles, mínimos y máximos, bajarían a partir del término de las negociaciones con los EE.UU. y la UE para el caso del Mercosur y hacia su propia definición de niveles únicos de AEC si es que se hace necesario para dicho conjunto (44).

c. Otro componente sería el de establecer normas de origen más ligadas a las diferencias arancelarias (salto en la nomenclatura, % mínimos de valor agregado o máximos de insumos importados de terceros) pero, acotadas por la posibilidad de sustitución de la exigencia de adquirir un insumo regional por la facultad de poder importarlo desde terceros siempre que el exportador haya cancelado el nivel arancelario del insumo aplicado en el país socio de destino) (45).

d. Además, se buscaría la eliminación gradual de los sistemas de incentivo a las exportaciones al mercado ampliado, sean éstos parciales o totales del sesgo arancelario antiexportador, de acuerdo con el nivel del AIC. Conservándose, consecuentemente, la capacidad de cada país de adelantar el programa de liberación a su propio costo (46).

e. Lo anterior se complementaría con la revisión de los procedimientos aduaneros nacionales para exportar e importar (47).

f. Para minimizar las distorsiones en el mercado ampliado se pretendería la aprobación del principio de la Convención de Kioto para la administración de los regímenes aduaneros especiales o de fuera del territorio aduanero nacional (48).

g. Con el fin de evitar algunas de las presiones proteccionistas se desearía instalar en el mercado ampliado la norma de la eliminación de la posibilidad de poder aplicar tarifas antidumping al comercio recíproco, ya que el mercado ampliado resuelve el problema (circulación libre y plena de bienes) como se podría legislar para establecer unas normas comunes para atender casos provenientes de terceros que afecten a los productores del mercado ampliado. Y para normar condiciones equitativas de competencia se podría instalar un sistema ad-hoc para atender figuras tales como monopolios, oligopolios y medidas compensatorias ante subsidios de los gobiernos a la producción.

h. La aplicación de una cláusula de salvaguardia por crítica situación económica derivada (desequilibrios macro económicos significativos, internos o externos), a aprobar temporalmente según un procedimiento normativo común resulta más que justificada por las situaciones que se viven en la actualidad y una forma central para atender los incumplimientos vigentes. Norma a aplicar, sobre la base de una sobretasa transitoria a todas las importaciones de todo origen y equivalente a una devaluación por el lado de las importaciones y la que permite conservar la debida preferencia por lo regional.

i. Considerar un trato especial para ciertos productos sensibles (agrícolas y semejantes), destinado a incorporar esas situaciones hacia una disciplina común por medio de las siguientes normas es otra medida de importancia:

I. La eliminación paulatina en el tiempo de la protección y sustitución por un esquema de subsidios directos selectivos sólo a la producción interna (no a la exportación) con el fin de estabilizar precios y preservar ese patrimonio productivo ante competencia internacional distorsionante.

II. El establecimiento de un plazo determinado con un máximo de 10 años para la eliminación de la protección.

III. La definición de una acción común en los mercados para evitar las bruscas variaciones en los precios.

j. La definición de un marco jurídico común para los estándares técnicos, asuntos fitosanitarios, normas técnicas y otros;

k. La búsqueda de normas comunes que garanticen un trato no discriminatorio entre lo nacional y lo importado (49).

l. El proceder a la negociación inmediata de la apertura de las transacciones de servicios, en razón de que varios de los países no tienen ventajas en los bienes sino más bien en los servicios y movimiento de factores (50). Trato que además se justifica definir antes de una negociación con los países mayores.

m. La elaboración de un estatuto de trato mínimo común a la inversión extranjera. Normativa destinada a evitar una competencia ineficiente entre estos países (ejemplo: competencia exacerbada por el incentivo de la reducción parcial o total de la tributación directa).

n. La elaboración y negociación de Convenios de doble tributación y la definición de los principios de base y de sus fórmulas operativas.

ñ. La confección de un estatuto de compras públicas y de normas presupuestarias para la correcta aplicación de los aranceles como del otorgamiento de un trato nacional a las producciones de los países socios.

Cuando en un contexto de integración como el citado no existe una adecuada normativa (reglas del juego) las posibles inestabilidades instrumentales favorecen en mucho a los mercados mayores ya que los menores no podrán asignar los recursos expandiendo sus producciones desde su territorio nacional a esos mercados. Lo más probable es que para abastecer el mercado mayor dominante y atenuar dichas inestabilidades deban instalarse en ese territorio fomentándose una marcada corriente de exportación de capital hacia el mercado de mayor tamaño. (Segundo mejor económico: marcada propensión a la circulación del capital y de la gestión)¿No ha sucedido algo de eso?

Con todo lo anterior se busca privilegiar una mayor eficiencia (normas de mayor calidad técnica), mejorar la previsibilidad para los agentes económicos ante determinadas situaciones de conflicto como otorgar una mejor transparencia.

#### Extensión del mercado ampliado

Esta se llevaría a cabo por medio de la consecución de las negociaciones con las economías desarrolladas, sea en el plano de los EE.UU. y la UE como en el marco de las próximas rondas de la OMC y en el perfeccionamiento de una Zona de Libre Comercio en Sudamérica como bajo un programa de infraestructura física en el ámbito sudamericano.

Coordinación temática en las negociaciones con EE.UU. y UE; en la nueva ronda OMC como ante otros foros económicos internacionales

Aunque las unidades mencionadas negocien en forma separada en el tiempo es para todas ellas conveniente mejorar su poder de presentación y de negociación internacional. Lo que se podría lograr por medio de organizar temáticamente algunas posturas comunes o mínimo comunes. Los temas de dichas negociaciones son muy amplios y cubren diversos aspectos (51).

No obstante, en el caso los acuerdos con los EE.UU. Y la UE adquieren mayor relevancia:

- i. Las modalidades de la apertura gradual en bienes (base o punto de partida, plazo único o diferenciado, la definición de gravámenes, tasas por servicios prestados, el caso de los para arancelarios, las restricciones aceptables);
- ii. Las condiciones de competencia (tratos a las exportaciones; normas de origen; dumpings, derechos compensatorios y otras regulaciones);
- iii. Modalidades para la apertura en servicios (exclusiones posibles, totales o parciales);
- iv. Trato a los factores (capital y trabajo);
- v. Cláusulas de salvaguardia (sectoriales, de crisis de balanza de pagos; otras);
- vi. Normalización técnica, estándares, denominaciones de origen;
- vii. Marcas, patentes, propiedad intelectual;
- viii. Condiciones laborales y medio ambientales.

Es obvio que una posición totalmente común en una agenda compleja como la anterior es poco probable y, por ello, es realista considerar que existirán materias donde se podrían mantener posiciones diferenciales y niveles de compromisos distintos. De otro lado, muchos de los temas que podrían ser de alto interés para los países de la región podrían no serlo para los países más desarrollados que los podrían considerar más propios de otros foros multilaterales o de su misma agenda (52).

Algunos ejemplos de normas a pactar en común demuestran ser importantes (53). Si Chile y el Mercosur negociarán con los mercados mayores aunque diferencialmente en el tiempo sobre la base de la consideración de un mercado ampliado entre ellos; entonces se debiera poder acumular el origen de las mercaderías desde el momento en que todos hayan negociado e iniciado la apertura de sus mercados. No disponer de este principio afectaría la eficiencia del mercado ampliado, lo segmentaría e introduciría ineficiencias importantes en muchos sectores (54).

La segmentación actual de los mercados se constituye en uno de los factores más serios del componente de la pérdida de competitividad de algunas producciones. Muy en particular, cuando se agotan otros mecanismos como son, entre otros, los incentivos a las exportaciones, el tipo de cambio (55).

No obstante, para ser creíbles por la otras Partes se hace indispensable poder contar con mínimo de normativa común en la relación Chile – Mercosur; de allí la urgencia de este tema. En efecto, si se desea exigir la mundo desarrollado la no aplicación del concepto de dumping o que se adopte una posición que limite la posibilidades de proteccionismo, al menos debiera disponerse de una legislación común con estos principios en el mercado ampliado.

Finalmente, existe la posibilidad de pensar en la adopción de algunos principios que conecten en forma más automática la región como podría ser la creación de una multilateralidad en el tiempo. Esto es, si un país de la región negocia con otro de afuera de ella, estos beneficios serán posibles de ser extendidos a todo otro país de la región luego que negocie en los mismos términos con ese país tercero.

Un organismo técnico podría elaborar las pautas para la celebración de las reuniones técnicas destinadas a preparar las posiciones conjuntas en las diferentes áreas. Las ventajas de este método son obvias por cuanto se mantiene con ello la uniformidad de criterios según todos los mercados como también permite un ahorro de los recursos escasos y colaborar con aquellos países que tienen menores dotaciones de profesionales en estas materias. La misma preparación temática del orden anterior ayudaría a preparar pautas comunes para las negociaciones en el seno de la OMC.

#### Creación de una Zona de Libre Comercio de bienes, servicios y movimiento de factores en Sudamérica

Junto con lo anterior es posible pensar, probablemente a más largo plazo, en una nueva relación en este subcontinente por medio de la instalación de un esquema de este tipo a negociar entre el mundo Andino, Mercosur y Chile. Esta recomendación se basa en dos razones: las mismas definiciones del mundo andino, del Mercosur como del propio Chile, todos los que mantienen negociaciones en curso como también han construido una red de acuerdos bilaterales entre estos conjuntos que necesita ser adaptada a las nuevas realidades; por el hecho de que las negociaciones con las economías desarrolladas mayores por Chile y el Mercosur originarían compensaciones derivadas del tratado de la ALADI en estos mercados con los países andinos, las que deben ser enfrentadas de antemano.

La reciente decisión del mundo andino de aprobar un nuevo AEC los obligaría a revisar los múltiples convenios vigentes con Chile y otros países, la nueva normativa Chile-Mercosur presionaría por lo mismo junto con el marcado interés andino por el ALCA. Esto es, la realidad actual y la dinámica de las negociaciones posibles con los países desarrollados presionará por la búsqueda de un marco de este tipo.

Esta extensión junto con sus posibles normas sería otra modalidad para mejorar nuestro poder de negociación con los EE.UU. y UE como en el marco de la OMC.

Tal vez esta área podría ser entregada para su estudio técnico a la Secretaría de la ALADI y buscar la forma de contemplar a México y Centroamérica.

#### Programa de obras de infraestructura física

La caída de la barrera artificial (intervención de los gobiernos) ha hecho más notoria a los agentes económicos la importancia de esta restricción muy relacionada a la geografía y la marcada vocación periférica de la región.

Fuera de los proyectos actuales a renovar, existen algunos de gran importancia continental (Centro de Sudamérica) que pudieran plantearse y rentabilizarse cuando se asocian a inversiones multinacionales público-privadas y se relacionan con políticas poblacionales, con nuevas exportaciones de bienes y servicios y a los efectos negativos del enclaustramiento del centro por el excesivo privilegio de la periferia. Para estos efectos los gobiernos pueden mejorar la rentabilidad privada de estos proyectos financiando parte de las obras como extendiendo los plazos de las concesiones y

coordinando acciones que pueden ir más allá de un número determinado de países de la región.

Las fuentes de financiamiento pueden ser variadas y van desde el uso de parte las reservas internacionales de que disponen los países (con bajo costo alternativo dadas las tasas de interés prevalecientes), a las fuentes de algunos de sus organismos financieros como de otras instituciones internacionales y a la misma incorporación del sector privado.

#### Una reforma institucional

Ella debiera contemplar varios estamentos: un organismo tecnocrático de proposición y administración del proceso; una institucionalidad decisoria de tipo gubernamental; otras de tipo consultivo y de participación de otros actores político sociales, una de corte arbitral de conflictos.

#### La necesidad de un cuerpo técnico propositivo

Un programa normativo como el anterior obliga a modificar la organización institucional del Mercosur como en su relación con Chile, necesitando de mayores recursos humanos y financieros como de una organización técnica especializada diferente a la actual y de una participación distinta de los diferentes estamentos políticos y sociales.

La creación de un organismo técnico de proposición (56) y estudio se justifica ante los compromisos a asumir. En esta organización debieran participar profesionales de los países con los que este cuerpo ha celebrado Acuerdos de Asociación como también estos gobiernos colaborar a su financiamiento. Hoy una de las mayores dificultades para relanzar la relación Chile – Mercosur estriba en la misma dificultad de los equipos tecnocráticos de gobierno de poder generar y aprobar una reforma normativa porque se han desgastado en negociaciones muy puntuales.

#### La decisión gubernamental

Se constata en el proceso una excesiva importancia de las decisiones en los estamentos presidenciales y de las Cancillerías y una muy menor de los niveles de los responsables de la macroeconomía siendo aconsejable revertir esta tendencia ya que los problemas son más propiamente intrínsecos a la misma área económica. Esta deseable mayor importancia a los ministros económicos (57) en el proceso permitiría mejorar el grado de calidad de las decisiones instrumentales y obligar a un diálogo más persistente acerca de la necesidad de preservar los debidas macro equilibrios económicos como de buscar modalidades instrumentales más compatibles con la correcta formación del mercado ampliado y la urgencia de atender colectivamente algunas posiciones de presiones nacionales sectoriales por generar "instrumentos a la medida" como el adoptar posiciones comunes o coordinadas ante determinados foros mundiales. De esta constatación es que se deriva la necesidad y posibilidad práctica de avanzar hacia un gradual coordinación de

políticas e instrumentos económicos en la medida que el mercado ampliado lo vaya requiriendo.

#### La participación de los otros actores públicos y privados

El mero enfoque predominante de la diplomacia político- presidencial ha tenido un alto costo, más aún cuando se ha carecido de un mínimo normativo claro y eficiente y se ha postergado la necesaria participación de otros actores estatales como privados. Entre ellos debiera buscarse una fórmula para una participación constructiva de los Parlamentos como de los actores representativos del sector privado empresarial, laboral e intelectual. Es más que obvio que las Cancillerías debieran llevar la coordinación del proceso en el campo político.

#### Organismos arbitrales

La creación de tribunales arbitrales en materias económicas y comerciales a los cuales puedan recurrir los privados como los gobiernos (58), es otra de las líneas de una prioritaria acción futura. Todo ello con el fin de terminar con la mal entendida flexibilidad de los negociadores de que todo se puede cambiar si se compensa adecuadamente a la otra parte (59) y de constituir un grupo humano que pueda contribuir a la solución no negociada de los conflictos comerciales que tanto daño hace a los esfuerzos de integración regional. Para estos efectos, existen alternativas muy variadas o que comportan pérdidas de soberanía diferente (informes del organismo técnico de proposición, expertos con recomendaciones públicas, árbitros profesionales con capacidad de fallo, tribunales, etc.) (cobertura amplia o restringida de materias y de actores gubernamentales y privados); pero antes de establecer estos estamentos se hace indispensable disponer de normativas claras a administrar.

#### Jerarquía de las leyes nacionales y la normativa de los Acuerdos

Finalmente, luego de disponer de una normativa cabe hacerse la pregunta de su forma y nivel para ser convertida en una disposición con aplicación automática interna que pudiese ser administrada por los propios tribunales nacionales. Tema que sería sujeto de la agenda no sólo en el relanzamiento de la relación Chile – Mercosur sino en mucho en el curso de las negociaciones con los EE.UU. y la UE.

#### Un trato especial a los países de menor desarrollo en la región

La distribución de beneficios entre los países que constituyen un grupo de integración es un tema relevante como lo es a nivel nacional entre sus habitantes (60). La discusión se centra en la idoneidad del uso del mismo instrumental de la integración para alcanzar tal fin o en la mayor eficiencia de otros mecanismos no comprometidos en la integración y en poder de los gobiernos.

En el caso de los instrumentos propios de la integración es posible encontrar argumentos económicos sustentables que permiten otorgar una mayor gradualidad a las aperturas de los mercados de esos países como, asimismo, adelantar las aperturas de los mayores para las producciones de los primeros. Ello puede comprender tanto el caso del grupo regional como de las negociaciones con las economías mayores. Otro ejemplo radica en la posibilidad de priorizar las redes de infraestructura que conecten dichos mercados con los demás mayores de la región como con la periferia sobre la base de un financiamiento diferencial.

Desde la perspectiva institucional regional también es posible vertebrar acciones para concentrar los esfuerzos regionales hacia acciones y proyectos que atiendan las necesidades de estos actores (mayor calidad de las políticas públicas: información, combinaciones instrumentales) y sobre todo por medio de usar los recursos financieros como la promoción de ciertos proyectos productivos.

En el caso de las acciones nacionales existe toda una batería y reto a la imaginación de las administraciones tanto en el ámbito de los planes educacionales (preparación de cuadros calificados para las políticas públicas como para el sector privado) como en la promoción y ejecución de proyectos puntuales (61).

#### El Rol de los Consejos de Relaciones Internacionales

Estas instituciones debieran desempeñar un papel importante en la reflexión más general de estos procesos colaborando a atenuar las dificultades como a realizar algunas gestiones que permitan atender ciertas situaciones de conflicto promoviendo encuentros destinados a ampliar la participación de los actores más allá de lo pertinente a los gobiernos. Al mismo tiempo, dependiendo de su disponibilidad de recursos, ellos podrían contribuir a generar acciones conjuntas en ciertos campos temáticos como pueden ser a mero ejemplo: la cooperación en el territorio antártico; la pertinente a algunas áreas del campo científico tecnológico (biología, biogenética);o, en el área de determinadas investigaciones conjuntas (redes de nuevos intereses específicos conjuntos entre los países),o campos de gran importancia ante temas nuevos comunes como son: el lavado de dinero, el narcotráfico y la corrupción, donde estos países pueden llevar ala práctica programas de medidas conjuntas de gran eficacia.

Lo anterior también puede ser complementado con algunas acciones puntuales sobre temas novedosos o de interés incluso de largo plazo.

#### Síntesis

Las actuales relaciones Chile – Mercosur atraviesan por un momento particular, tanto en su dimensión política, socio cultural institucional como económica. En efecto, ellas se encuentran muy enmarcadas en un contexto mundial donde el estancamiento en el crecimiento de las economías dominantes, los intereses y la competencia por el poder entre los países mayores, las serias crisis de algunas de las economías mayores de la región, la aparición con la profundización de la democracia de las demandas sociales

insatisfechas, y el fenómeno de la globalización que presiona al concepto tradicional de nación, estrecha aún más los vínculos, golpean con fuerza y hacen dudar de las posibilidades de relanzar el crecimiento económico y la administración moderada de las realidades político –sociales de estos países.

Hoy en la región reina una cierta desorientación, aunque con diferencias de intensidad, que se manifiesta en una caída en las expectativas de todos los agentes. Situación que se complica cuando en muchas de estas economías se está a la espera de los resultados de ciertas contiendas electorales (presidenciales o parlamentarias).

¿Podremos cumplir las metas pensadas para hacer de la región un conjunto que ingrese a otros estadios de desarrollo al cumplirse el bicentenario de nuestras independencias; una vez más deberemos postergarlas? ¿Es la integración en todas sus variantes una alternativa válida, en qué grado, modalidad y con quienes?

El documento presenta en una fase inicial y desde una perspectiva teórica la discusión sobre las opciones de integración o de inserción internacional de un país o grupo de países, distingue entre la unilaterales como la del libre comercio, las multilaterales y las con discriminación de mercados que contienen diversos tipos (regionales, continentales o de otras identidades). Asimismo, discute los idearios políticos-socio-culturales – institucionales de ellas como los contenidos y relaciones entre estos idearios. Concluye con que: i. Estas opciones no son necesariamente excluyentes como que, además, los idearios políticos, sociales, culturales, institucionales y económicos se refuerzan mutuamente y deben guardar una cierta armonía; ii. Existen grados de integración los que dependen de las identidades que se logren y ellas, a su vez, dependen de la intensidad de los compromisos deseados como de la misma extensión (número de socios participantes) y destaca que estos componentes no trabajan necesariamente todos en la misma dirección.

Resulta difícil concebir que los países de esta región puedan aisladamente insertarse en la dimensión necesaria en la corrientes dinámicas que acompañan a los fenómenos internacionales vigentes. Para tales efectos, ellos necesitan de una cierta cohesión y generación de nuevos vínculos que los haga atractivos para el resto del mundo como mejore sus condiciones de negociación internacional. Sin embargo, para establecer dichas relaciones no existen un solo modelo sino un conjunto de opciones las que probablemente deberán combinarse entre sí. Ello por cuanto es lógico pensar que los países desde la partida tendrán juicios de valor diferentes acerca de cómo participar en la generación de las decisiones mundiales, cómo de los beneficios derivados del comercio internacional y porque, además, no todos sus problemas son comunes (rol del estado, distribución del ingreso, concentración del poder, descentralización de decisiones, regionalización y localidades, etc.) muchos de ellos serán siempre netamente nacionales.

Un somero examen demuestra que unos dan más importancia a los aspectos políticos, otros a los sociales, culturales o institucionales, y, otros a los económicos. Incluso más, estas prioridades suelen variar en el tiempo como, también, existen marcadas diferencias en los diferentes contenidos a privilegiar en estos planos.

Así, si bien puede estimarse que existe un cierto consenso acerca de la prioridad que en esta relaciones tienen los temas económicos no lo es menos el que los acuerdos en estas materias en estos momentos presentan importantes dificultades y que este plano debe ser reforzado con medidas de cohesión en los planos políticos como sociales, culturales e

institucionales. Paradojalmente, existen muchas identidades entre los países de la región en los planos políticos, socio culturales e institucionales, más de lo que se cree, empero los conflictos se concentran en el campo técnico-económico de la integración. ¿Por qué?

La respuesta no es sencilla pero se encuentra agrupada en torno a diversos argumentos sobre la necesidad de que el ideario económico de la integración tenga una cierta consistencia técnica para poder entregar beneficios significativos en el tiempo. La simple observación del pasado reciente nos muestra que los proyectos se han planteado compromisos políticos con elevados objetivos a alcanzar en breves lapsos de tiempo, los que no eran posibles de cumplir desde la perspectiva económica, sea por los desequilibrios macroeconómicos de algunos países significativos y sus distorsiones sobre un comercio recíproco a veces creciente pero poco significativo sobre el total de la producción, como por la ausencia de programas efectivos para el establecimiento de ciertas normas básicas para administrar eficientemente la formación, el funcionamiento del mercado ampliado como instalar algunas instituciones comunitarias indispensables.

A partir de allí, el documento pretende analizar las posibilidades de un cierto relanzamiento de las relaciones económicas entre Chile y el Mercosur para lo cual presenta las distintas corrientes de opinión que se pueden agrupar en los países en torno a estos temas en la actualidad. Concluye por medio de la simple separación de los pensamientos extremos en la necesidad de una denominada "convivencia razonada" que exigiría ciertas nuevas orientaciones tanto en los planos económicos, políticos, sociales, culturales e institucionales.

El momento crítico actual ha creado una nueva oportunidad para la región de actuar y revalorizar su conjunto en el concierto internacional. Rápidamente la región debiera resolver la gran cantidad de incumplimientos que existen en la dimensión Mercosur y de éste con Chile y otros asociados. Al mismo tiempo, las posibilidades de acuerdos económicos y comerciales con los EE.UU. y La UE como la posible nueva agenda en el área de la OMC, prácticamente fuerzan a decisiones importantes que deberán realizarse considerando los procesos regionales. ¿Una oportunidad que no puede desaprovecharse?

Dentro del contexto anterior las acciones económicas a revalorizar se manifiestan principalmente en la relación Chile – Mercosur donde debe lograrse un punto de armonía que respete las opciones algo diferentes de inserción internacional que se presentan en sus realidades nacionales, siempre que ellas se refuercen y actúen complementariamente formando un todo coherente.

Tres grandes áreas se detectan en el área económica como las más relevantes para tales propósitos: una reforma del acuerdo Chile-Mercosur junto con un reordenamiento de las normas e instituciones del Mercosur; un esquema operativo para actuar coordinadamente en las negociaciones internacionales próximas de la OMC; y, muy en particular, con los países desarrollados (EE.UU.; UE); y, la revalorización a más largo plazo de un proyecto de Zona de Libre Comercio Sudamericana. Todo ello es posible si existe un liderazgo de países como Argentina, Brasil y Chile.

La oportunidad es tal vez única ya que la situación por la que atraviesa el Mercosur es de preocupación como también lo son los casos de algunas de sus economías socias y simplemente no puede dejarse de adoptar soluciones rápidas y eficientes: Al mismo tiempo, las próximas negociaciones con los EE.UU. y La UE tanto del Mercosur como de

Chile, dan otro carácter y hacen menos relevantes a las discusiones sobre las diferencias de nivel ante terceros (AEC) y abren otros desafíos que no pueden enfrentarse aisladamente. Ambas realidades obligan a definir un esquema de acciones que revaloricen con urgencia el mercado ampliado de Chile – Mercosur.

La proposición de reforma del Acuerdo Chile-Mercosur y del propio Mercosur, tiene por objeto perfeccionar más rápidamente y en forma más eficiente un mercado ampliado avanzando en la precisión de la apertura como extendiendo su cobertura hacia otras transacciones (servicios, factores productivos), bajo reglas más viables de cumplir, que otorguen una mayor transparencia y claridad a las señales de orientación a la asignación de los recursos respecto del exterior, como atiendan en mejor forma las situaciones de ajuste propias de las crisis, externas e internas, que viven algunas economías de los países miembros y permitan considerar en un marco de mayor flexibilidad temporal a ciertas situaciones específicas de algunas producciones que no pueden ajustarse violentamente a la competencia. Ello conlleva un nuevo balance de los instrumentos inherentes a estos acuerdos en los que se privilegia la pérdida de soberanía instrumental del mecanismo de la protección tarifaria o para tarifaria para el caso comercio recíproco, se busca un marco de competencia más efectivo por medio de unas nuevas normas de origen más ligadas al mercado, una forma más eficiente de atender el dumping al interior del mercado y la derogación inmediata de los tratos de fomento a las exportaciones al mercado ampliado, mientras se recomienda ser algo más flexible para el trato con terceros (franja arancelaria amplia), se permite la plena soberanía del resto de los mecanismos de las políticas públicas, se fomenta gradualmente la coordinación de políticas como se generan condiciones para una mayor vigilancia mutua sobre tanto la calidad de las políticas nacionales destinadas a preservar las condiciones de equilibrios macroeconómicos, la competitividad y la formación del mismo mercado ampliado.

Para estos propósitos se persigue además una reforma institucional que comprende: crear una secretaría técnica del Mercosur en la que participe Chile, como otros países asociados, la que debe tener ciertas capacidades de proposición como de vigilancia del cumplimiento de los compromisos contraídos y disponga de un adecuado financiamiento; establecer un sistema de justicia arbitral para resolver los diferendos entre los gobiernos y particulares sobre las materias propias de estos acuerdos; y, la creación de una Comisión Económica, integrada por los Ministros de Hacienda o de Economía que disponen de la responsabilidad de los equilibrios macroeconómicos para que asuman la responsabilidad de los temas económicos y estos temas nos estén sólo en manos de las Cancillerías o de los ministerios sectoriales o de los equipos negociadores (Comisiones Administradoras), los que deciden sobre la base de otras consideraciones. Asimismo, se propone realzar un rol más político para las Cancillerías como una participación más selectiva para las consideraciones sectoriales.

Para una mayor consistencia con lo anterior se proponen ciertos principios generales bajo los cuales los países podrían negociar con terceros de tal manera que bajo una coordinación permanente, entre equipos de gobierno y personal de la secretaría técnica, se logre reducir la segmentación de los mercados, preservar una cierta prioridad por lo regional y originar un determinado poder de representación y negociación.

La relación Chile-Mercosur no puede dejar de considerar que por diversas razones se hace necesario, a más largo plazo, disponer de un mayor mercado regional y que este no es otro que el de Sudamérica. Para este fin se propone avanzar en la formación rápida de una Zona de Libre Comercio por medio de la negociación entre el Mercosur – Chile y la

Comunidad Andina (CAN) buscándose un gran espacio económico que termine con la segmentación ineficiente del mercado ampliado de los muchos convenios bilaterales.

En el campo económico, asimismo, se prioriza un programa de obras de infraestructura física para desarrollar el centro de Sudamérica y conectarlo a la periferia dominante, mencionándose algunas fuentes novedosas de financiamiento común.

El documento destaca la necesidad de concretar un tratamiento preferente a los países de menor desarrollo económico relativo sea en el área de los mismos mecanismos constitutivos del espacio ampliado regional, el programa de infraestructura, las negociaciones con otros países y organismos como en el campo de los mecanismos propios a los países de mayor desarrollo.

También se mencionan algunas áreas nuevas posibles de importantes acuerdos como sería el caso del trato a los trabajadores que tengan aportes sociales en más de un país de la región para que puedan gozar del beneficio total que les corresponde. Con medidas de este tipo la globalización como la integración que conllevan movimientos de capitales y de mano de obra se legitiman ante los estamentos sociales y económicos.

Finalmente, en el dominio de las áreas político – socio-culturales e institucionales se definen los posibles contenidos y se señalan algunos compromisos posibles destinados a reforzar otras variables relevantes. Y por medio de la creación de los foros respectivos como otras Comisiones Ministeriales de alto nivel se logre construir una red de compromisos que también avalen la construcción de la nueva unidad desde la necesaria perspectiva de estos otros planos.

## **"El Mercosur y Chile: en procura de nuevos horizontes para una relación natural y necesaria"**

Por Félix Peña

Setiembre de 2001

### Sumario Ejecutivo

A fin de facilitar el análisis de algunos de los factores que pueden incidir en la definición de las futuras relaciones entre el Mercosur y Chile, el informe pretende examinar, en primer lugar, aspectos relevantes del enfoque fundacional del Mercosur y de su proyección internacional; en segundo lugar, los desafíos actuales del Mercosur y el estado de las negociaciones comerciales hemisféricas y transatlánticas en las que participa y, en tercer lugar, la evolución de las relaciones de Chile con el Mercosur, así como los puntos de convergencia que se observan en el plano político, cultural y económico.

La idea principal que se defiende en el informe y que explica su estructura, es que la redefinición de la relación entre el Mercosur y Chile, cruza por la propia redefinición del Mercosur, no necesariamente con respecto a la idea estratégica fundacional –plataforma política y económica común, para competir y negociar en el escenario internacional-, pero sí con respecto a sus metodologías, instrumentos y reglas de juego principales.

A la vez, se entiende que la necesaria redefinición del Mercosur sería facilitada por una participación más activa de Chile, incluso creando las condiciones que tornen su incorporación futura como socio pleno, en algo atractivo y funcional a sus intereses de inserción competitiva en la economía mundial.

Para ello se requieren acciones orientadas a superar la baja calidad institucional –en el sentido de reglas de juego y métodos de trabajo- que caracterizan en la actualidad, tanto al Mercosur como al acuerdo de asociación con Chile, y que se refleja en serias dificultades para articular intereses divergentes, y para administrar problemas coyunturales y conflictos comerciales. Se refleja, incluso, en las dificultades que se observan para sustentar la imagen de que, tanto uno como el otro, sean proyectos con futuro creíble por ciudadanos, inversores y terceros países.

Hoy el Mercosur tiene baja credibilidad y es poco atractivo. La actitud asumida por Chile a su respecto, así lo refleja. La idea que se sostiene es que la profundización de los intereses convergentes, políticos, culturales y económicos, entre el Mercosur y Chile, y una fuerte flexibilidad conceptual y operacional, dentro del marco de permisibilidad que brindan las reglas de la OMC, permitirían generar condiciones apropiadas para una articulación de los intereses de ambas partes, generando un cuadro ganancia-ganancia con suficiente legitimidad interna en cada uno de los países participantes. Se requiere para ello, a la vez, de liderazgo político y de fuerte creatividad en el plano técnico.

Una redefinición del propio Mercosur y de sus relaciones con Chile, implica entonces identificar con precisión y profundizar sus principales intereses estratégicos convergentes políticos, culturales y económicos, en especial en la perspectiva de sus respectivas negociaciones comerciales internacionales y del desarrollo de un entorno regional más

propicio para enfrentar los riesgos que visiblemente se confrontan para la consolidación de sociedades abiertas, de democracias modernas y de economías competitivas en el espacio geográfico sudamericano.

El hecho que el Mercosur, luego de la última Cumbre de Asunción, transita hacia una nueva etapa, abre una ventana de oportunidad para explorar con imaginación y solidez técnica, condiciones e instrumentos que permitan enhebrar una nueva relación de Chile con un Mercosur renovado, incluyendo su plena incorporación.

Necesariamente deberá ser un Mercosur abierto al mundo y que concrete sus negociaciones comerciales con los Estados Unidos y eventualmente con el NAFTA, sea en el marco del ALCA o en el de un acuerdo "4+1", y con la Unión Europea.

Cómo generar las condiciones de reciprocidad de intereses políticos y económicos, y cómo desarrollar un cuadro de instrumentos que permitan afirmar los tres pilares básicos de un proceso de integración económica sustentable en el tiempo (acceso irrestricto a los respectivos mercados; preferencia económica y disciplinas colectivas), en forma consistente con la OMC y con la racionalidad económica, y que tome en cuenta las diferencias de las respectivas estructuras productivas, es uno de los desafíos más fuertes que se le presenta a los respectivos países, si desean afirmar su vocación de trabajar juntos.

Para ello es preciso superar la baja calidad institucional –en el sentido de reglas de juego y métodos de trabajo- que caracterizan tanto al Mercosur como al actual acuerdo de asociación con Chile (que incluso no cuenta con la ratificación parlamentaria en algunos de los países del Mercosur, concretamente en la Argentina, lo que tras la reforma constitucional de 1994 -que establece la primacía de los tratados sobre las leyes y no prevé la figura de acuerdos en forma simplificada celebrados entre los Poderes Ejecutivos-, contribuye a arrojar sombras sobre su solidez jurídica y su legitimidad).

Ello implica, además, explicitar diferencias de percepciones e intereses en torno a otras alianzas comerciales valiosas, en particular con los Estados Unidos, con la Unión Europea y con los países del Asia. Institucionalizar una estrategia de alianzas múltiples en el mundo, en torno a una preferencia regional efectiva y disciplinas colectivas que se puedan cumplir, es un desafío posible de responder positivamente.

Una óptica central para enhebrar un debate constructivo en torno a esta cuestión, es la de la competencia por atraer inversiones productivas, y la de la integración a escala global y regional, de las cadenas productivas y de prestación de servicios.

Probablemente será un debate que se verá facilitado si se logra trascender categorías más convencionales y rígidas, como las de unión aduanera y zona de libre comercio, aprovechando al respecto –como se señalara antes- las ambigüedades del artículo XXIV-8 del GATT-1994.

El concepto de integración concebida como red de redes –gubernamentales, físicas, productivas, tecnológicas y sociales-, puede ser funcional a la construcción de un tejido de acuerdos concretos entre Chile y el Mercosur, que facilite el esfuerzo compartido de competir y negociar a escala global. Requiere de una instrumentación y de reglas de juego que sean, a la vez, previsibles y flexibles. Requiere de mucha creatividad y de una razonable heterodoxia en su diseño.

El lograrlo permitiría afirmar al conjunto de países del sur americano, como un núcleo duro de la democracia, la estabilidad, y la modernización económica y social de América del Sur. Facilitaría una relación madura y asertiva con el resto del mundo, en particular con los Estados Unidos, con Europa y con el Sudeste Asiático.

En sus aspectos sustanciales, la idea estratégica del Mercosur del momento fundacional no ha sido casual. Por eso sigue teniendo una vigencia que supera incluso a la del diseño e instrumentación original. Refleja y a la vez simboliza la profunda transformación que se ha operado en las últimas dos décadas en las naciones del sur americano, y que se sigue operando, más allá de crisis y de retrocesos eventuales. Es un efecto, más que una causa, de procesos nacionales que le preceden y que responden a fuerzas profundas que están modelando nuevas pautas de comportamiento en las respectivas sociedades. Refleja asimismo el surgimiento, como consecuencia de la democracia y de la apertura al mundo –no sólo económica, pero sobre todo cultural y social-, de nuevos valores y actitudes más favorables a la lógica de la integración y a la cooperación entre naciones contiguas.

Es en esta perspectiva que deben colocarse los desafíos que enfrentan al Mercosur y a Chile, en la definición de nuevos horizontes y metodologías de integración.

## I. A modo de introducción

A fin de facilitar el análisis de algunos de los factores que pueden incidir en la definición de las futuras relaciones entre el Mercosur y Chile, este informe pretende examinar, en primer lugar, aspectos relevantes del enfoque fundacional del Mercosur y de su proyección internacional; en segundo lugar, los desafíos actuales del Mercosur y el estado de las negociaciones comerciales hemisféricas y transatlánticas en las que participa y, en tercer lugar, la evolución de las relaciones de Chile con el Mercosur, así como los puntos de convergencia que se observan en el plano político, cultural y económico.

El informe concluirá con recomendaciones orientadas a provocar un debate, constructivo y práctico, sobre la profundización de las relaciones entre el Mercosur y Chile, teniendo en cuenta desafíos y oportunidades que se perciben en el escenario global y regional, y del margen existente para conciliar necesidades internas y posibilidades externas, de unos y otros.

La idea principal que se defiende en este informe y que explica su estructura, es que la redefinición de la relación entre el Mercosur y Chile, cruza por la propia redefinición del Mercosur, no necesariamente con respecto a la idea estratégica fundacional –plataforma política y económica común, para competir y negociar en el escenario internacional-, pero sí con respecto a sus metodologías, instrumentos y reglas de juego principales.

A la vez, se entiende que la necesaria redefinición del Mercosur sería facilitada por una participación más activa de Chile, incluso creando las condiciones que tornen su incorporación futura como socio pleno, en algo atractivo y funcional a sus intereses de inserción competitiva en la economía mundial.

Para ello se requieren acciones orientadas a superar la baja calidad institucional –en el sentido de reglas de juego y métodos de trabajo- que caracterizan en la actualidad, tanto al Mercosur como al acuerdo de asociación con Chile, y que se refleja en serias dificultades para articular intereses divergentes, y para administrar problemas coyunturales y conflictos comerciales. Se refleja, incluso, en las dificultades que se observan para sustentar la imagen de que, tanto uno como el otro, sean proyectos con futuro creíble por ciudadanos, inversores y terceros países.

Hoy el Mercosur tiene baja credibilidad y es poco atractivo. La actitud asumida por Chile a su respecto, así lo refleja. Nuestra idea es que la profundización de los intereses convergentes, políticos, culturales y económicos, entre el Mercosur y Chile, y una fuerte flexibilidad conceptual y operacional, dentro del marco de permisibilidad que brindan las reglas de la OMC, permitirían generar condiciones apropiadas para una articulación de los intereses de ambas partes, generando un cuadro ganancia-ganancia con suficiente legitimidad interna en cada uno de los países participantes. Se requiere para ello, a la vez, de liderazgo político y de fuerte creatividad en el plano técnico.

Una redefinición del propio Mercosur y de sus relaciones con Chile, implica entonces identificar con precisión y profundizar sus principales intereses estratégicos convergentes políticos, culturales y económicos, en especial en la perspectiva de sus respectivas negociaciones comerciales internacionales y del desarrollo de un entorno regional más propicio para enfrentar los riesgos que visiblemente se confrontan para la consolidación de sociedades abiertas, de democracias modernas y de economías competitivas en el espacio geográfico sudamericano.

## II. El enfoque fundacional del Mercosur y su proyección internacional

### 1. El Mercosur y la integración económica en el sur americano.

Hasta su crisis en los años 1998-99 el Mercosur fue considerado como un proyecto exitoso y como uno de los factores que contribuía a generar una expectativa optimista sobre el sur americano. Se lo concibió y se lo percibió, como un instrumento estratégico funcional a la necesidad de potenciar los profundos procesos de transformación económica en curso, especialmente, en las dos principales economías del área.

Las dificultades más recientes, especialmente las exteriorizadas a partir de 1998, no han sido suficientes para erosionar la idea estratégica original que condujo a la creación del Mercosur. Por el contrario, en la reciente Cumbre de Asunción, en junio pasado, los socios han delineado los elementos básicos de una nueva etapa del proyecto común, que pueden definirse como los siguientes: la reafirmación del instrumento de la unión aduanera; la revisión del arancel externo común; la participación en las negociaciones comerciales externas en base a una plataforma común; el fortalecimiento institucional, y la integración de cadenas productivas orientadas a la exportación.

La reafirmación que se ha efectuado de la dirección estratégica, en la medida que se mantenga, debería facilitar tanto la transición hacia una nueva etapa del Mercosur, como la administración de la actual coyuntura económica por la que atraviesan las economías del área. Es una transición que puede llevar cierto tiempo aún. El tiempo que imponen la coyuntura económica internacional y la de los propios países socios, y los cronogramas

electorales. Pueden ser necesarios entonces, mecanismos y reglas de juego especiales para facilitarla. Se requerirá probablemente de mucha flexibilidad instrumental y de lo que el Canciller Lafer ha denominado como adaptaciones creativas.

Lo importante es, sin embargo que, a pesar de sus recientes crisis, la región denominada Mercosur sigue ofreciendo un atractivo mercado de significativa dimensión para las empresas que aspiran a competir en la región y a escala global, sea en bienes o en servicios. Con más de 200 millones de consumidores, un producto bruto interno del orden del trillón de dólares y un ingreso per capita de 3.700 dólares, el espacio económico del Mercosur es, por su dimensión, el cuarto en el mundo luego del NAFTA, la Unión Europea y el Japón. Es superior al de Rusia. Representa un 55% del mercado latinoamericano y el 65% del mercado sudamericano. Junto con el NAFTA representan el 95% del mercado del hemisferio occidental.

La Argentina y el Brasil representan una amplia proporción del espacio económico del Mercosur. Tienen el 96% de la población, del producto bruto interno y del comercio exterior. Su participación en el comercio intra-Mercosur es del 92%. De allí que su evolución económica futura, y las características e intensidad de sus relaciones recíprocas, así como la conciliación de sus visiones sobre la integración entre ambos países y con el resto del mundo, siguen siendo un factor clave para la evolución futura del propio Mercosur y del espacio sudamericano.

En un marco de consolidación democrática, los países del Mercosur lograron en el período 1990-1999 importantes avances en la estabilización de sus economías, en la apertura al comercio internacional y en su transformación productiva. Sin embargo, la crisis originada en el período 1998-99, introdujo un cambio significativo en la tendencia al crecimiento económico manifestada hasta entonces en el Mercosur, sin que se haya logrado aún su plena recuperación, especialmente como consecuencia de las dificultades experimentadas por la Argentina.

De todas formas, en los últimos diez años los avances en la apertura comercial de las dos principales economías del Mercosur han sido significativos. Antes eran mercados fuertemente protegidos. En el 2001, el promedio arancelario que resulta del arancel externo del Mercosur, es del 14%. El arancel efectivamente aplicado a las importaciones de la Argentina y del Brasil, es del orden del 8%. No existen más prohibiciones de importación y se han eliminado, en gran medida, las demás restricciones no arancelarias. A diferencia de lo que ocurre con los principales países industrializados miembros de la OECD, los países del Mercosur constituyen un área libre de subsidios a las exportaciones agrícolas y abierta a las importaciones originadas en la propia región y en terceros países. No sólo son economías abiertas al comercio internacional, sino también a las inversiones extranjeras. El Mercosur ha sido en los últimos años una de las principales áreas receptora de inversión directa extranjera en el mundo en desarrollo.

## 2. El camino recorrido en quince años de integración económica.

Durante los últimos quince años (1986-2001), la Argentina y el Brasil primero, luego junto con el Paraguay y el Uruguay, han recorrido la fase inicial de lo que será probablemente un larga marcha hacia la integración de sus economías en un amplio mercado común.

Como la experiencia europea también lo indica no será un camino lineal. Es natural esperar crisis periódicas e incluso, retrocesos relativos.

La alianza estratégica para lograr la integración económica, se tornó posible por el abandono del conflicto como hipótesis de trabajo permanente en las relaciones entre la Argentina y el Brasil, que caracterizara buena parte de su vida independiente como naciones, legado de la ancestral rivalidad hispano-portuguesa en las antiguas colonias. En su lugar los dos países privilegiaron, a partir de la década de 1980 -cuando se logra cerrar un importante acuerdo sobre la utilización de los recursos hídricos compartidos- la cooperación como hipótesis de trabajo permanente.

Desde su origen la motivación política -interna y externa- ha sido clara. Sin ella es difícil entender la lógica interna del actual proceso de construcción del Mercosur. Ello es lo que ocurre cuando se lo visualiza sólo como un simple acuerdo de alcance comercial. Tal motivación constituyó el eje del planteamiento visionario que el Presidente Alfonsín le hiciera a Tancredo Neves, cuando visitó Buenos Aires como Presidente electo del Brasil, a principios de 1985. La idea de trabajar juntas las dos grandes naciones del sur americano, para crear un amplio espacio común de democracia y de modernización económica, se encarna luego en los entendimientos que encuadran hoy la construcción del Mercosur. Ha adquirido la dimensión de una política de Estado, siendo ella continuada por los Presidentes Alfonsín, Menem y De la Rúa, del lado argentino, y los Presidentes Sarney, Collor de Melo, Franco y Cardoso, del lado brasileño. Los instrumentos jurídicos principales contaron el pleno respaldo de los respectivos Congresos, al igual que en el Paraguay y en el Uruguay.

La decisión política fundacional, implicó la percepción común de desafíos y oportunidades que surgen de la inserción de los dos países en el escenario internacional. Este es uno de los rasgos centrales de la metodología empleada para construir la alianza estratégica, que explica el predominio creciente de la lógica de la integración frente a la de la fragmentación. Es a partir de una visión estratégica común de la inserción en el escenario internacional, que se construye el espacio de trabajo compartido entre los socios. Tal visión común, no necesariamente se traduce en políticas externas idénticas, como tampoco ocurriera en el caso de la hoy Unión Europea.

Dos iniciativas más amplias de alcance regional, la de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC), en 1960 y luego, la de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), en 1980, si bien contribuyeron a preparar el terreno para avanzar en la integración económica, tuvieron resultados limitados debido a la amplitud de su cobertura geográfica y a su heterogeneidad -muchos y muy diversos países-; al predominio de enfoques marcadamente proteccionistas en las políticas económicas nacionales -período de sustitución de importaciones-, y a la carencia de una visión estratégica común que les diera suficiente motivación y energía política.

Sin embargo, tanto la ALALC como la ALADI, permitieron acumular experiencia gubernamental y empresaria en el campo de la integración económica, así como desarrollar mecanismos de pagos recíprocos y de cooperación aduanera, de indudable valor práctico para la puesta en marcha del Mercosur. La principal paradoja es que enseñaron cuáles son los caminos que no conducen a la integración, contribuyendo por el contrario, a preservar compartimentos estancos entre las economías nacionales. Entre otras lecciones del período ALALC-ALADI, la principal fue la necesidad de reducir el número de países participantes en el foco inicial de un proceso de integración, a fin de

potenciar las ventajas de la proximidad física, ganar en homogeneidad y complementariedad de intereses económicos, y facilitar la fluidez de la comunicación gubernamental y política. En nuestra opinión, siguen siendo lecciones válidas en las actuales circunstancias regionales y globales.

Pero es importante retener que el Mercosur se ha desarrollado -al igual que todos los otros acuerdos de comercio preferencial entre los países sudamericanos y con México- en el marco jurídico brindado por el Tratado de Montevideo de 1980 que estableció la ALADI, y que se insertó en el GATT a través de la cláusula de habilitación negociada por los países en desarrollo en la Rueda Tokio, en 1979. Este aspecto es crucial para entender aún hoy, el marco institucional de las relaciones entre el Mercosur y los demás países de la ALADI, así como su relación inicial con el GATT.

La integración en el sur americano ha avanzado por etapas, que ofrecen a la vez, elementos de continuidad y de diferenciación. Probablemente continuará siendo así en el futuro, como también lo demuestra la experiencia europea. Sin contar los efectos acumulados de la etapa ALALC-ALADI, dos etapas pueden ser distinguidas hasta el presente en el caso del Mercosur, si se toman en cuenta las metodologías de integración aplicadas en el período 1986-2001. En ambas, el acento está puesto en construir deliberadamente -por libre voluntad soberana- una interdependencia mayor entre las naciones participantes, a partir de una marginalidad económica relativa muy alta.

Los rasgos comunes de las dos etapas son, el carácter incremental de la metodología empleada -pasos sucesivos que van creando un grado de interdependencia económica mayor- y la participación permanente de los respectivos Presidentes para distinguir los intereses comunes originados en la percepción de desafíos externos, de aquellos intereses nacionales que librados a su propia dinámica, hubieran inclinado la relación hacia el plano de la fragmentación y el conflicto.

La primera etapa, iniciada en 1986, es la del Programa de Integración y Cooperación entre la Argentina y el Brasil (PICAB), en la que se utilizan -siempre en función del impulso político- aproximaciones e instrumentos sectoriales, con el objeto de lograr una especialización intra-sectorial y un equilibrio en los intercambios comerciales. Los sectores donde más se avanzó fueron el automotriz, el de bienes de capital y el de los alimentos. También se lograron progresos en otros planos de cooperación, como los de la tecnología, el desarrollo nuclear y la aeronáutica.

La segunda etapa, iniciada en 1990, es la del Mercosur, en la que además de continuar trabajando en los campos ya encarados en la anterior, se establece un programa de liberación comercial, gradual y automática, y se compromete el establecimiento de un arancel externo común para facilitar la competitividad externa, que debía entrar en vigencia a la finalización de un período de transición de cuatro años.

El paso de una etapa a la otra, se explica entre otros factores, por la percepción de agotamiento de la metodología de avances sectoriales parcializados; por la introducción de nuevas políticas de apertura económica en los socios principales, y por el efecto en cadena de la iniciativa lanzada por el Presidente Bush en 1990 y de la apertura de las negociaciones que conducirían al NAFTA, incluyendo sus efectos sobre Sudamérica (acuerdo de libre comercio entre México y Chile, y otras iniciativas similares en relación a socios comerciales importantes, especialmente del Brasil y la Argentina).

La suma de estos tres factores explica la decisión política de dar un salto adelante, con la idea de enviar una señal contundente a los mercados (la idea del programa de liberación comercial), sobre la voluntad de concretar en plazos cortos una unión aduanera (el plazo de cuatro años, que también está vinculado con la duración de los períodos presidenciales en la Argentina y en el Brasil, así como con el plazo para el programa brasileño de apertura comercial, que debía culminar en 1994), abierta al mundo (aranceles bajos) y, en el largo plazo, a la integración hemisférica (la idea de negociar conjuntamente, un acuerdo marco de consulta sobre comercio e inversiones entre los cuatros socios del Mercosur y los Estados Unidos -conocido luego como el "4+1"-).

En los resultados significativos alcanzados en estos quince primeros años de integración económica en el sur americano, han influenciado tanto las medidas concretas de integración económica, en particular la eliminación casi completa de aranceles al comercio recíproco, como el efecto acumulado de la proximidad geográfica y de las aperturas de las economías del Brasil y de la Argentina. Se traducen especialmente, en un incremento sustancial del intercambio comercial; en los flujos de inversiones directas externas hacia los países socios, y en un creciente número de empresas que trazan sus estrategias en función del mercado ampliado.

Son resultados difícilmente reversibles a pesar de las dificultades comerciales que se produjeron en los últimos tres años. A pesar de ellas, se puede constatar que en ningún momento los socios perdieron la afinidad derivada de la existencia de objetivos y valores compartidos. El pacto de integración se mantuvo pues los socios se percibían con similitudes básicas ("like-minded countries"), tanto en cuestiones fundamentales de la vida política -afirmación de la democracia-, como de la vida económica -necesidad de lograr una liberación de energías productivas privadas, a fin de superar la obsolescencia tecnológica, en base a la apertura y desregulación de las respectivas economías-.

Como ocurriera en los momentos fundacionales, un factor decisivo para el sostenimiento del proceso a través del tiempo, ha sido el interés personal que los respectivos Jefes de Estado demostraron en impulsar el Mercosur, la llamada "diplomacia presidencial". La participación de los Presidentes en las Cumbres semestrales, permitió inyectar energía política a un proceso de decisión que quizás hubiera tenido resultados diferentes, si hubiera quedado librado exclusivamente a criterios técnicos y económicos. Además el contacto y la comunicación entre los respectivos Cancilleres y Ministros de Economía fue, por lo general, fluido, frecuente y directo. Más aún entre los respectivos negociadores. Precisamente, en momentos de debilitamiento de tal intensidad en la comunicación, se ha podido observar una mayor dificultad para administrar situaciones de tensión, originadas por conflictos comerciales o por percepciones diferentes de las estrategias de alianzas externas. Por lo demás, al igual que ha ocurrido en el NAFTA, cientos de técnicos gubernamentales, han compartido la responsabilidad de desarrollar en grupos de trabajo u otros ámbitos, los compromisos asumidos al nivel político. Ello ha originado una mecánica institucional original, que funcionó bien en los primeros años del Mercosur, pero que luego comenzó a poner en evidencia claras insuficiencias.

La metodología empleada para integrar los mercados ha sido heterodoxa, sumamente práctica y, a la vez, respetuosa de las reglas de juego tanto de la OMC como de la ALADI. Presenta un rasgo dominante: la introducción formal de un sólo elemento no negociable, que fue el programa de liberación comercial intra-Mercosur. Su carácter automático permitió sortear las presiones proteccionistas que, siguiendo la vieja práctica de la ALALC-ALADI, buscaban superar dificultades de adaptación a las nuevas condiciones de

competitividad creadas por la apertura al comercio intra-regional, a través de la prórroga de plazos u otras modalidades de escape.

Pero dentro de la rigidez del programa de liberación comercial, los socios demostraron sentido práctico, aceptando con flexibilidad medidas que fueron necesarias para contrarrestar los efectos de asimetrías macroeconómicas y sectoriales. Un ejemplo lo constituye el régimen de adecuación, aprobado en 1994 junto con el establecimiento de la unión aduanera. Y a pesar de sus lados negativos, también lo es la flexibilidad con que se aceptaron situaciones de excepción en la aplicación del arancel externo común. Ha predominado en cada caso el interés político de no complicar los esfuerzos del socio por superar dificultades coyunturales, siempre percibidas como superables. Este ha sido entonces otro rasgo dominante de la metodología empleada: el sobreentendido que a ningún socio le convenía presionar al otro en momentos de dificultades en sus esfuerzos de estabilización económica.

### 3. Las prioridades en la proyección internacional del Mercosur.

El Mercosur ha sido concebido como un espacio de integración económica abierto al mundo. Desde su origen, se tuvo claro que en el largo plazo, el acceso fluido y garantizado a un mercado de doscientos millones de consumidores, no sería suficiente para el esfuerzo de competitividad global de las empresas que operan en el Mercosur. Tampoco lo sería para atraer inversores y competidores globales hacia su espacio económico.

Se entendió entonces necesaria una acción gubernamental deliberada, para articular con otros socios comerciales, actuales o potenciales, incluso los más lejanos, negociaciones que lleven gradualmente a la apertura recíproca de los mercados y a extender el ámbito espacial de la cooperación en el esfuerzo de transformación productiva.

La idea central ha sido la de ir creando, a través de sucesivos círculos concéntricos, un "habitat" de competitividad sistémica y sectorial cada vez más amplio, en beneficio de la transformación productiva y de la competitividad para las empresas que operan -o desean operar- a escala global y regional, desde los mercados de los respectivos países miembros del Mercosur.

En tal perspectiva, la agenda para la proyección internacional del Mercosur es muy amplia. El objetivo estratégico es el de ir enhebrando, en el marco legal de la Organización Mundial del Comercio (OMC), una red de acuerdos con otras áreas económicas y países, que faciliten el acceso a sus mercados para quienes operen, produciendo bienes o prestando servicios, desde los países del Mercosur. De hecho, en las negociaciones comerciales internacionales en las que el Mercosur ha participado desde su creación, sea en el ámbito de la OMC, del ALCA y en el transatlántico con la Unión Europea, los cuatro países han articulado posiciones comunes, más allá de disparidades de enfoques y criterios que puedan haberse exteriorizado en el proceso que condujo a la definición de tales posiciones.

Una primera prioridad es la de asegurar que los acuerdos de la Rueda Uruguay penetren efectivamente en la realidad y la de obtener que un nuevo esfuerzo de negociaciones

multilaterales permita ampliar los resultados ya logrados, especialmente en el plano de los productos agrícolas y agroindustriales.

Siendo los socios principales del Mercosur "global traders", con intereses comerciales muy diversificados, el escenario internacional óptimo sería el de una consolidación de la OMC, como eje de un amplio proceso de liberación del comercio mundial y de eliminación de las restricciones al acceso a los mercados, así como de prácticas que distorsionan artificialmente la competencia económica, tal el caso de los subsidios a la producción y a las exportación agrícolas, y el de la aplicación de medidas discriminatorias unilaterales – incluyendo el anti-dumping y los derechos compensatorios- por parte de los países más industrializados. Se sabe, sin embargo, que éste es un objetivo aún lejano.

Una segunda prioridad, es la ampliación del espacio económico abierto por el Mercosur a las otras naciones sudamericanas pertenecientes a la ALADI. Un primer paso fue la renegociación del denominado "patrimonio histórico" de la ALALC-ALADI, compuesto por las preferencias comerciales incluidas en los acuerdos de alcance parcial celebrados, a partir de 1980, por cada uno de los países miembros del Mercosur y los demás países sudamericanos de la ALADI. Un segundo paso lo constituyó el inicio de negociaciones de libre comercio, incluso con la Comunidad Andina de Naciones –negociaciones en las que ha sido más difícil articular una posición común del Mercosur, al igual que ocurriera con México, probablemente como consecuencia de diferencias significativas en sus estructuras productivas y en sus intereses exportadores-. Ahora se espera que las negociaciones de libre comercio concluyan a finales del 2001. Un capítulo especial en esta estrategia, lo constituyó el acuerdo de libre comercio con Chile, el ACE 35, en el que se expresa la idea de ir más allá de una zona de libre comercio, estableciendo un vínculo asociativo formal más estrecho. Con la misma idea, en junio de 1995 se celebró también un acuerdo para constituir una zona de libre comercio entre Bolivia y el Mercosur. Desde entonces Chile y Bolivia han tenido un status especial de miembros asociados, participando en todas las Cumbres semestrales del Mercosur

Una tercera prioridad la constituye la vinculación con los espacios económicos integrados del mundo industrializados, comenzando por el NAFTA y la Unión Europea, y luego el Japón y el Sudeste Asiático. Con estas áreas el Mercosur tiene la mitad de su comercio exterior. Y es con estas áreas en las que se concentran los principales flujos de capital y de tecnología.

#### 4. El Mercosur y su dimensión hemisférica.

A fin de entender el alcance de la inserción del Mercosur en la integración hemisférica, es preciso remontarse a los momentos fundacionales del propio Mercosur y de las negociaciones del ALCA. Remontarse a las raíces es recomendable, pues en muchas de las posiciones que se adoptan por protagonistas significativos –a favor o en contra de las distintas opciones que se pueden plantear hacia el futuro-, parece observarse una tendencia a subestimar los antecedentes que explican los compromisos asumidos, o a confundir la secuencia de los eventos y su concatenación.

Lo que surge con nitidez del momento fundacional –y en nuestra opinión mantiene hoy su plena validez- es el reconocimiento de la compatibilidad entre ambas ideas estratégicas, la del Mercosur y la del libre comercio hemisférico. Significa reconocer que ellas se

sustentan mutuamente. Son en realidad, parte de una misma estrategia. Tienen raíces históricas y conceptuales comunes, vinculadas con realidades a la vez diferentes –las del sur americano y las de su inserción en un contexto hemisférico, en el cual los Estados Unidos juegan un papel especial- y entrelazadas. Como ha señalado en su oportunidad Roberto Lavagna, más que opciones contradictorias, son ámbitos de proyección externa y de negociación complementarios, pero que reconocen ritmos e intensidades distintas, los que responden no sólo a situaciones e intereses comerciales diferenciados, sino que también a factores culturales y geográficos.

Puede afirmarse que son como dos caras de la misma moneda: la de la apertura e integración entre los países del Mercosur, y la de su inserción competitiva en la economía global del mundo de la post-guerra fría, incluyendo su relación con la principal economía del mundo contemporáneo. Suponen en su interacción, la conciliación entre las dimensiones complejas –a la vez tecnológicas, económicas, políticas y culturales- de la globalización y las necesidades de preservar las respectivas identidades nacionales. Se asientan a la vez en el predominio de valores democráticos en las sociedades participantes –de allí la importancia de las cláusulas democráticas-, en la búsqueda de la modernización económica y de la equidad social en el marco de sociedades abiertas, y en la inserción competitiva en una economía global cada vez más influenciada por la presencia en los flujos de comercio y de inversión, de redes empresarias que internacionalizan los procesos productivos, la prestación de servicios, la innovación tecnológica y la distribución de bienes en los mercados mundiales.

Comencemos repasando la historia. El hacerlo ayuda a entender el momento actual. El 27 de junio de 1990, el Presidente George Bush lanzó lo que se conoció con el nombre de Iniciativa de las Américas. La esencia de su planteamiento fue una convocatoria a construir un área de libre comercio de Alaska a Tierra del Fuego. Significativamente, la efectúa pocas semanas después que el entonces Presidente Salinas de Gortari de México, lanzara formalmente la idea que conduciría cuatro años después, a la firma del Tratado que crea el NAFTA. Desde el comienzo fue una iniciativa formalmente diferenciada de lo que sería luego el NAFTA. Incluso el hecho que su tratado constitutivo no previera cláusulas de acceso –aparentemente por oposición de México-, refleja que la ampliación de la idea de libre comercio al resto del Hemisferio, no necesariamente debería cruzar por la ampliación del acuerdo entre los Estados Unidos, Canadá y México. Esta distinción ha cobrado más actualidad recientemente, como consecuencia de la oposición de importantes sectores del Congreso Americano a volver aceptar en otros acuerdos de libre comercio, cláusulas como las del Capítulo 11 (referidas a las inversiones) o las del Capítulo 19 (referida a los paneles de revisión de medidas anti-dumping y derechos compensatorios).

La idea estratégica que formulara Bush, tenía raíces históricas que se remontan a las iniciativas que los Estados Unidos plantearan en la Conferencia de Washington en 1889, en el sentido de desarrollar una especie de unión aduanera en el Continente. Pero en su formulación de 1990, la idea no contiene precisiones acerca de cómo se podría lograr su concreción. Un avezado intelectual y diplomático brasileño la definió en aquél entonces – en un seminario que el Presidente del BID convocó en Washington poco después de lanzada la iniciativa- como "una idea vaga que sólo puede tener respuestas vagas". Y vagas fueron entonces las primeras respuestas, especialmente de los países sudamericanos. Se le dio una acogida a la vez positiva y reservada. La reacción puede resumirse así: "es una buena idea, pero veamos en que consiste en la práctica".

Pero el mensaje de fondo fue captado en el sentido que los Estados Unidos comprendía que lo que le ofrecía a México, también debería extenderlo al resto de América Latina. En un seminario en la CEPAL en 1991, Fernando Fajnzylber reflejaba así la reacción dominante: los Estados Unidos han hecho un tímido gesto de abrir una puerta valiosa –la del acceso asegurado a su mercado- y "debemos poner un pie para evitar que se cierre y para lograr luego que se abra en forma efectiva".

La Iniciativa del Presidente Bush aparece vinculada a dos preocupaciones centrales del Washington de la inmediata post-guerra fría. La primera tenía que ver con la conveniencia de brindar un encuadre hemisférico a las negociaciones que se abrían simultáneamente con México, a las que se suma de inmediato un Canadá preocupado por mantener la eficacia del acuerdo de libre comercio bilateral, concluido con los Estados Unidos en 1987. El encuadre hemisférico parece haber respondido prioritariamente a la necesidad de brindar al Presidente Salinas, un argumento fuerte en su frente interno, especialmente el del PRI, en el sentido que la asociación de México con los Estados Unidos, era sólo un primer paso en la construcción más amplia del libre comercio hemisférico. Que no significaba entonces una suerte de traición a los ideales de la revolución mexicana.

Es precisamente en esta idea de "un primer paso", donde puede rastrearse el origen de la selección de Chile, como el país que seguiría en la lista de los elegidos para incorporarse luego al libre comercio hemisférico. En 1990 Chile ya ofrecía condiciones apropiadas para ser "el siguiente", por la imagen de calidad de sus políticas macroeconómicas y de apertura comercial, pero sobre todo, por el hecho que un eventual acuerdo bilateral de libre comercio no despertaría resistencias significativas en el Congreso americano. En efecto, la estructura de las exportaciones chilenas –actuales y potenciales- a los Estados Unidos no presentaban –no presentan tampoco hoy- amenazas serias para ningún interés significativo que pudiera estar representado en el Congreso americano –con la excepción quizás, de los productos fruti-hortícolas en relación al Estado de California-.

La segunda preocupación tenía que ver con la suerte incierta, al comienzo de los 90, de las negociaciones de la Rueda Uruguay. Ello contribuye a explicar el interés del USTR en impulsar la idea del libre comercio hemisférico. En su perspectiva, era una idea funcional a la necesidad de presionar a los países europeos para avanzar en las complejas negociaciones multilaterales, especialmente en el sector agrícola. Junto con la iniciativa simultánea de la APEC en el frente asiático y del Pacífico, era una forma concreta de enviar la señal a Europa, que si no se avanzaba en la Rueda Uruguay, los Estados Unidos estaban dispuestos a hacerlo a través de acuerdos regionales preferenciales. Sigue siendo una idea que se observa hoy en las posiciones del USTR, en relación a las opciones de negociaciones comerciales abiertas a los Estados Unidos en el plano multilateral, en el regional y en el bilateral.

Desde entonces la idea difusa del libre comercio hemisférico interactúa, en la perspectiva de Washington, con las más concretas del NAFTA y de la Rueda Uruguay, y con la también difusa de la APEC. Reflejan a su vez, un debate aún no agotado en los Estados Unidos, sobre la metodología más apta para ampliar, en función de sus intereses estratégicos, políticos y comerciales, el libre comercio a nivel mundial y, por ende, el posicionamiento de sus empresas en la internacionalización de la producción mundial y en la competencia económica a escala global. Para muchos es un enfoque metodológico y estratégico, funcional al espacio predominante que ocupa la economía americana en el comercio y en la producción mundial. Encubre, quizás, un fuerte escepticismo sobre las ventajas que podría reportarle a los Estados Unidos, un sistema multilateral y multipolar

de libre comercio irrestricto. Incluso en la perspectiva de algunos sectores proteccionistas americanos, los acuerdos regionales de libre comercio serían a lo sumo un "second best", al preferido mantenimiento de un uso ilimitado de su capacidad de aplicar medidas unilaterales discriminatorias.

Como se recordó antes, la Iniciativa del Presidente Bush, es uno de los factores que explican la decisión adoptada en julio de 1990 por los Presidentes de la Argentina y del Brasil, en el sentido no sólo de continuar con el proceso de integración iniciado en 1986 – que se encontraba en una fase de agotamiento instrumental-, sino de acelerar la constitución de las bases de un mercado común en un plazo de cuatro años –la idea de la unión aduanera-, en lugar de los diez años que había previsto el Tratado bilateral de Integración, firmado en 1988, que procuraba la remoción gradual de "todos los obstáculos tarifarios y no tarifarios al comercio de bienes y de servicios" entre los dos socios.

La vinculación entre las dos ideas estratégicas –la conformación de un espacio de integración económica en el sur americano, abierto al resto de los países sudamericanos y la inserción conjunta en las negociaciones más amplias del libre comercio hemisférico- queda más en evidencia aún, en la reunión ministerial de Brasilia (30 de julio y 1° de agosto de 1990), en la que además de Brasil y la Argentina, participan el Uruguay y Chile. En ella se acuerdan los lineamientos básicos de la estrategia a seguir. En lo regional, conformar una unión aduanera como paso previo a un mercado común. En lo hemisférico negociar juntos el desarrollo aún incierto de la propuesta de los Estados Unidos. Luego se suma Paraguay, que recién había iniciado el camino a su institucionalización democrática.

En cambio Chile decide que no puede participar, por considerar que su política arancelaria (la idea de un arancel uniforme) no era compatible con la idea de una unión aduanera con la Argentina y el Brasil, con una estructura productiva diferente que anticipaba un arancel externo no conciliable con el suyo. Si éste fue el factor decisivo o si también lo fue la expectativa ya instalada de una negociación bilateral con los Estados Unidos, no está suficientemente claro. Tampoco lo está la incidencia del peso político del sector agrícola chileno, que no puede haber visto con entusiasmo la idea concreta de eliminar todos los aranceles intra-Mercosur, sin excepciones, en un corto plazo de sólo cuatro años. Lo cierto es que Chile se marginó pues el proyecto de la Argentina y el Brasil implicaba desde el inicio, la creación de una unión aduanera y la adopción de un arancel externo común. En la Cumbre de Ouro Preto, en 1994, sólo se concretó un elemento central –el arancel externo común- que ya estaba explícito en la idea fundacional de las reuniones de Buenos Aires (julio 1990) y de Brasilia (agosto 1990), y por cierto, en el propio Tratado de Asunción.

A partir de la reunión de Brasilia se inician las negociaciones, a la vez de lo que sería luego el Tratado de Asunción, y de lo que sería el Acuerdo Marco de Consultas sobre Comercio e Inversiones de los cuatro socios del Mercosur con los Estados Unidos. El origen de este acuerdo –que luego con el nombre de "4+1" o "Rose Garden Agreement", se firmaría en Washington en junio de 1991-, es una idea planteada por el USTR -como parte de una iniciativa más amplia de acuerdos similares con otros países, incluyendo Chile- y aceptada de inmediato por los cuatro países.

El "4+1" –acuerdo que sigue vigente y que recientemente ha sido restablecido en su funcionamiento por iniciativa de la Cumbre de Asunción del Mercosur, en junio del 2001- fue la primera experiencia negociadora conjunta de los países que integrarían el Mercosur. Exigieron y obtuvieron negociar juntos -en lo que se definió como un 4+1 igual

a 2, y no igual a 5, como originalmente planteara el USTR-. Es más que un acuerdo de consultas. Fue concebido como el marco para preparar una eventual negociación más amplia de liberalización del comercio entre el futuro Mercosur y los Estados Unidos. Ello se refleja en la letra del acuerdo (artículo 5, numeral 2). En la práctica, el "4+1" dejó de funcionar en 1993.

Simultáneamente, los cuatro socios iniciaron las gestiones que conducirían en 1992, a un primer acuerdo interregional con la entonces Comunidad Europea y luego al Acuerdo de Madrid en 1995, punto de partida de las actuales negociaciones de libre comercio entre el Mercosur y la Unión Europea.

Resulta claro entonces que la idea estratégica fundacional, era la de constituir una unión aduanera y luego un mercado común, a fin de abrirse al mundo y de negociar juntos con los Estados Unidos y con Europa, y también en el marco de la ALADI. De allí la definición incluida en el Tratado de Asunción, de un arancel externo común "que incentive la competitividad externa".

Cabe preguntarse sobre cuál es la situación que se manifiesta diez años después de la creación del Mercosur, y del inicio de los procesos negociadores que tienen como objetivo el establecimiento del ALCA y del libre comercio transatlántico con Europa. Dos rasgos aparecen como dominantes en el cuadro de situación actual. Por un lado, el Mercosur se encuentra encarando una significativa crisis de credibilidad y una transición hacia una nueva etapa. Por el otro, tanto las negociaciones del ALCA como las encaradas entre la Unión Europea y el Mercosur, se encuentran avanzando formalmente, pero se observan incertidumbres con respecto a su futuro desarrollo, en particular por las dudas que subsisten sobre el objetivo que realmente desean alcanzar los protagonistas más significativos, esto es, los Estados Unidos por un lado y por el otro, la Unión Europea. Examinaremos a continuación estos dos aspectos.

### III. Los desafíos actuales del Mercosur y de sus negociaciones comerciales externas

#### 1. Una realidad rica, un proceso pobre.

¿En qué situación se encuentra el Mercosur al promediar el segundo semestre del 2001?. El análisis puede efectuarse tomando en cuenta cuatro planos. Como realidad regional y como idea estratégica –los dos primeros planos- el Mercosur presenta signos positivos. En los otros dos planos, esto es, como proceso que instrumenta la idea estratégica y como imagen que lo refleja, el Mercosur está en situación crítica.

En el plano de la realidad regional –y en esta perspectiva la palabra Mercosur puede incluir incluso a Chile y Bolivia, según sean los aspectos o sectores que se consideren, por ej. el del comercio de bienes, las inversiones directas, la energía y el transporte-, se observa un marcado crecimiento del grado de interdependencia en la región. De una situación inicial –en 1986 e incluso en 1990- de baja interdependencia y relativa marginalidad recíproca, se ha pasado gradualmente a una situación de interdependencia alta. Ella se mide en particular, por el aumento de los flujos de comercio e incluso de inversiones, que alcanza su momento culminante en 1998. Hoy la dependencia con respecto al mercado regional es alta en los casos de Paraguay y del Uruguay, y significativa en el caso de la Argentina, donde el 33% de sus exportaciones se orientan al

Mercosur, en particular al Brasil. Pero también es significativa para el Brasil, si se toman en cuenta los flujos de comercio de productos manufacturados y energéticos, y si se toman en cuenta las estrategias competitivas de muchas de sus empresas, incluso en el sector de los servicios. En la misma perspectiva, es también significativa para Chile y Bolivia.

Pero donde más notorio es el aumento de la interdependencia recíproca, es con respecto al "riesgo país" y al "efecto contagio" de las inestabilidades macroeconómicas de los socios de mayor dimensión relativa. Los mercados financieros perciben las economías del Mercosur como un conjunto integrado, a la hora de medir los riesgos que implican sus inversiones.

En el plano de la idea estratégica, el Mercosur sigue contando con el respaldo del más alto nivel político de los países socios, como lo demuestra la reciente Cumbre de Asunción. Ello es claro al menos, en los casos de la Argentina y del Brasil. La diplomacia presidencial, de gran influencia en los momentos fundacionales del Mercosur (1986 y 1990), ha permitido superar recurrentemente las tensiones y situaciones críticas que se han planteado, particularmente a partir de la primer crisis seria, la automotriz de 1995.

Ello ha sido claro incluso más recientemente, cuando el debate sobre la estrategia a seguir en relación al libre comercio hemisférico, amenazó seriamente con tener un efecto disruptivo en la construcción del Mercosur. Incluso a nivel de la opinión pública y de sus representantes políticos y parlamentarios, la idea estratégica sigue teniendo apoyo. El que se haya erosionado, en particular a partir de 1998, la percepción del cuadro ganancia-ganancia que sustenta el vínculo asociativo, contribuye a explicar que los cuestionamientos más evidentes que se observan estén relacionados con el hecho que se entiende que el proceso formal del Mercosur habría perdido su rumbo, su eficacia y su equilibrio, y no necesariamente con la validez de la idea estratégica fundacional.

En el plano del proceso formal en cambio, el Mercosur presenta signos visibles de estancamiento, sino de agotamiento. Se refleja en una brecha creciente entre la efectividad (capacidad para penetrar en la realidad) de sus reglas de juego y de sus principales instrumentos, y el comportamiento concreto de sus países miembros. Muchas de las normas formalmente adoptadas a partir de 1994, no han sido incorporadas a los respectivos ordenamientos jurídicos internos. El Mercosur acumula demasiada "letra muerta". La tendencia a comportamientos unilaterales contrarios a lo pactado, se ha manifestado con recurrencia tanto en lo que se refiere a las restricciones al comercio como, en particular, en la aplicación del arancel externo común y en las negociaciones con terceros países.

El impulso inicial parece haber entrado en una etapa de inercia y de falta de iniciativas que efectivamente penetren en la realidad, luego de Ouro Preto (1994) y en particular, luego de la Cumbre de Fortaleza (1996). A partir de 1998, con la aplicación de medidas unilaterales restrictivas al comercio y de 1999, con la evidencia de una tensión creciente entre las disparidades macroeconómicas y cambiarias, por un lado y el libre comercio irrestricto, por el otro, el Mercosur entra en una etapa aún no superada, en la que los problemas no encuentran solución razonable dentro del marco de las reglas de juego y mecanismos institucionales vigentes.

El cuadro de situación antes descrito, se traduce gradualmente en el cuarto plano, que es el de una imagen desgastada del Mercosur. Se observan signos evidentes de pérdida de

credibilidad en el proceso formal de integración –no necesariamente en su idea estratégica-, que penetra gradualmente en los principales destinatarios de las señales a los mercados emitidas por los gobiernos a partir del Tratado de Asunción. Ellos son los ciudadanos de cada país miembro, los inversores locales y extranjeros, y los terceros países con los cuáles se aspira a negociar juntos.

Por lo menos cuatro explicaciones han sido formuladas para esta tendencia a la pérdida de impulso y de capacidad de atracción del Mercosur. Quizás la suma de las cuatro permiten tener un diagnóstico más preciso de lo que ha ocurrido en la realidad.

La primera explicación es que el Mercosur sufrió el impacto coyuntural de la caída simultánea de la actividad económica en la Argentina y en el Brasil, y por ende, en su comercio recíproco.

La segunda es que además de la antes citada explicación, el Mercosur sufrió el impacto de iniciativas que desconocían los alcances de los compromisos fundacionales, sea a través de propuestas como la adopción del dólar americano como moneda de la Argentina o a través de propuestas que implicaban alianzas estratégicas extra-Mercosur.

La tercera es que sin perjuicio de las anteriores, el Mercosur presentaba fallas serias de diseño y en sus reglas de juego, al no contemplar por ejemplo mecanismos amortiguadores –válvulas de escape- de los efectos de las disparidades cambiarias en el comercio recíproco, o al no someter a los socios a efectivas disciplinas colectivas, sea en materia de políticas macroeconómicas, o de políticas comerciales y sectoriales. A ello se agregaría la carencia de mecanismos institucionales eficaces para la administración de situaciones críticas o para la solución de controversias comerciales. Varios de los supuestos bajo los cuales se construyeron las reglas de juego en el Mercosur, no se concretaron en la realidad. En especial los supuestos de que el programa de liberación arancelaria iba a ser acompañado por una coordinación macroeconómica; de que la apertura de los mercados iba a extenderse a los servicios y compras gubernamentales, y de que el arancel externo común iba a reflejar una creciente integración de las cadenas productivas.

Finalmente la cuarta explicación, que tampoco excluye las anteriores, pone el énfasis en las carencias de estrategias nacionales y empresarias de aprovechamiento de las oportunidades generadas por el Mercosur, en particular en la Argentina, el Paraguay y el Uruguay. Podrían explicarse por insuficiencias institucionales internas, tanto en lo que se refiere a la definición de los intereses nacionales y a la capacidad negociadora, como a las propias respuestas empresarias a los desafíos y oportunidades de un mercado ampliado. La percepción de precariedades en el acceso al principal mercado del área y el continuo debate sobre cuál opción de inserción internacional privilegiar, puede haber contribuido a ello. Se agregaría además, la percepción de una falta de interés del Brasil de asumir nuevos compromisos que pudieran implicar mayores restricciones a su libertad de maniobra, en particular, al constatar que su objetivo principal ya ha sido en gran parte logrado –el acceso irrestricto al mercado argentino, difícil de desconocer a partir de la reforma constitucional de 1994-, y que su socio principal abría interrogantes con respecto a sus opciones en las negociaciones comerciales con terceros países, en particular con los Estados Unidos.

Probablemente es la suma de las cuatro explicaciones lo que permite entender el fenómeno del empobrecimiento del proceso integración y crisis de credibilidad –e

incipiente de legitimidad- que se observa en el inicio del segundo semestre de 2001. Quizás ello contribuya también a entender los magros resultados del operativo "relanzamiento" del Mercosur planteado formalmente en el 2000, tras el cambio de gobierno en la Argentina.

## 2. Avances, interrogantes e incertidumbres en el plano hemisférico y transatlántico.

Tras la Cumbre de Quebec (abril 2001), el proceso del ALCA parece formalmente encaminado hacia la creación de una zona de libre comercio hemisférica, que entraría en vigor al finalizar el 2005. Hay un camino crítico trazado, un cronograma y una agenda. Sobre todo hay una metodología de negociación con dos ejes centrales, que son el principio del "single undertaking" y el consenso. Ello garantiza que habrá ALCA si todos los participantes encuentran expresados sus intereses nacionales, y los resultados son significativos y equilibrados.

Sin embargo persisten fuertes dudas sobre las posibilidades reales que tiene el gobierno del Presidente Bush de obtener la necesaria aprobación parlamentaria (TPA), en plazos razonables y con un contenido suficiente para cubrir negociaciones que incluyan aspectos esenciales a los intereses de los países del Mercosur. Esto es, negociaciones que abran efectivamente el mercado americano para los productos agrícolas, que restrinjan el uso de medidas unilaterales que afecten el acceso a su mercado de productos industriales y agro-industriales, y que conduzcan a la eliminación de subsidios a la exportación y a la producción agrícola, que afectan el comercio exterior de productos en los cuales las economías del Mercosur tienen notoria eficiencia y claras ventajas competitivas.

A pesar que el camino hacia el ALCA parece definido, siguen vigentes fuertes dudas sobre otros caminos, que incluso podrían ser complementarios. Son dudas que se alimentan con insinuaciones, no necesariamente propuestas formales, de acuerdos bilaterales de libre comercio con los Estados Unidos. Están instaladas en planteamientos académicos o de protagonistas políticos. Lo único cierto al respecto –al menos lo único cierto que se conoce públicamente- es que los Estados Unidos y Chile están negociando un acuerdo bilateral de libre comercio, que seguiría los lineamientos del modelo trazado por el acuerdo entre los Estados Unidos y Jordania. Posiblemente estaría concluido antes de fin de año. Sin embargo, el tiempo transcurrido desde que se hiciera el primer anuncio formal de esta vía bilateral –en ocasión de la Cumbre de Santiago- y las complejidades de negociaciones que incluyen además de comercio, otras cuestiones sensibles como las laborales y ambientales, alimentan un relativo escepticismo sobre el tipo de acuerdo que podría resultar de estas negociaciones.

El relanzamiento reciente del acuerdo "4+1" del Mercosur con los Estados Unidos, puede implicar abrir una vía paralela y complementaria a la del ALCA, al menos para intensificar las consultas recíprocas sobre comercio e inversiones y, eventualmente, como un nuevo canal de negociación comercial.

A su vez, las negociaciones entre el Mercosur y la Unión Europea también han progresado en el plano formal. Pero el alcance del mandato negociador otorgado a la Comisión Europea, el vínculo establecido con la eventual negociación multilateral en la OMC y la falta de un plazo final firme, contribuyen al escepticismo sobre el avance real que pueda lograrse en las próximas etapas. Por su parte del lado de la Unión Europea, se

perciben interrogantes sobre la capacidad del Mercosur de negociar como un grupo. Son interrogantes que se han acrecentado como consecuencia de la creciente crisis de credibilidad con respecto a los objetivos reales del Mercosur. El hecho que se haya instalado un debate sobre si el Mercosur puede ser una unión aduanera o si debe retrotraerse a la figura de una zona de libre comercio, contribuye a los interrogantes antes mencionados.

Sin embargo, un progreso significativo se ha producido en la quinta rueda de negociaciones, celebrada a principios de julio del 2001 en Montevideo, con la presentación por parte de la Unión Europea de su oferta negociadora, aún sabiendo que el Mercosur no podía efectuar la suya. En una visión optimista, podría interpretarse ello como un gesto político de la Unión Europea, orientado a estimular el fortalecimiento del Mercosur. Sin embargo, como gesto, carecería aún de la fuerza necesaria como para interpretar que se haya producido un cambio significativo en la estrategia negociadora de la Unión Europea. Podría incluso formularse la hipótesis de que es un gesto más vinculado con la percepción que puede existir en Europa, con respecto a sus propias necesidades estratégicas en relación a los Estados Unidos, en función de la preparación de las eventuales negociaciones comerciales en el ámbito de la OMC.

### 3. Escenarios del futuro.

¿Cuáles son los escenarios futuros que pueden vislumbrarse, tanto con respecto a la construcción del Mercosur, como a la de su relación con el libre comercio hemisférico y al interregional con la Unión Europea?

Un primer escenario imaginable, sería el vislumbrado en el planteamiento estratégico que condujo a la creación del Mercosur en 1990. Implicaría una profunda redefinición metodológica e instrumental del Mercosur. Sería entonces el escenario de un Mercosur que superando sus actuales limitaciones, se consolida y se profundiza en dirección a un espacio económico común –en el largo plazo, incluso hacia una unión económica y monetaria-, concretando en el 2005 su participación en el ALCA –o como variante, un acuerdo 4+1 con los Estados Unidos y con cada uno de los otros socios del NAFTA- y, en una fecha similar, un acuerdo interregional de libre comercio con la Unión Europea. Ha sido el escenario privilegiado al más alto nivel político, en la última Cumbre del Mercosur, en Asunción en junio del 2001. Permitiría incluir Chile en el Mercosur en una forma razonable. Contribuiría en el largo plazo a la consolidación de los objetivos de libre comercio a escala global, especialmente en el ámbito de la OMC. Ampliaría el espacio que ocupan a escala mundial, los valores políticos y económicos que caracterizan a las democracias industrializadas.

Es un escenario que depende por lo menos de dos factores.

Por un lado, de la capacidad que tengan los socios del Mercosur de introducir correcciones significativas al desarrollo actual del proceso. Ello implica actuar prioritariamente en los siguientes planos:

- profundizar una efectiva preferencia en materia de bienes y servicios, incluyendo compras gubernamentales;

- mejorar sustancialmente el funcionamiento real de los mecanismos de articulación de intereses nacionales –tanto en el plano interno como en el intergubernamental-, de adopción de decisiones y de solución de controversias;
- afirmar la voluntad política de los socios de mayor dimensión de cumplir con las disciplinas colectivas que se desarrollen en relación a sus políticas macroeconómicas, comerciales y sectoriales;
- avanzar sustancialmente en la integración de cadenas productivas orientadas a la exportación;
- institucionalizar la flexibilidad, la geometría variable y la doble velocidad, en relación al arancel externo común, al tratamiento de situaciones especiales originadas en disparidades cambiarias, y a la participación del Paraguay y del Uruguay, y
- acordar códigos mínimos de conducta en materia de incentivos a la inversión y a la libertad de maniobra en las negociaciones comerciales internacionales.

Implica muy particularmente mucha audacia e imaginación en la definición de mecanismos y reglas de juego de un Mercosur, a la vez con más flexibilidad y con pocas disciplinas colectivas que efectivamente se cumplan. Institucionalizar la flexibilidad de las reglas del juego del Mercosur, parece ser una prioridad en la transición hacia una nueva etapa de la integración.

Por el otro lado, supone un liderazgo político constructivo por parte de los Estados Unidos, en el se busque como objetivo contribuir a la profundización del Mercosur, como eje central de una estrategia de estabilidad política y consolidación democrática en América del Sur. Este liderazgo supondría que Washington reconozca el papel significativo que pueda tener en el resto de Sudamérica –especialmente en el arco andino-, un núcleo duro de democracias consolidadas, como son hoy las de la Argentina, Brasil, Chile y Uruguay. Tal reconocimiento conduciría a desarrollar la idea original del "4+1" entre el Mercosur y los Estados Unidos, eventualmente incluyendo en su marco a Chile. En tal caso, podría concretarse incluso antes del 2005 un acuerdo de libre comercio, comprehensivo y equilibrado, con un Mercosur que incluya a Chile y en forma compatible con los compromisos de la OMC. Para ello, sería muy útil la redefinición previa del concepto de unión aduanera por el Mercosur –aprovechando la amplitud y la ambigüedad del artículo 24 del GATT-1994-, en base a la distinción entre el elemento "arancel externo común" –que podría ser flexible, incluyendo durante un período de transición tratamientos diferenciales e incluso la idea de "bandas arancelarias"- y el de "disciplinas colectivas", en base a un código de conductas en el plano de las políticas comerciales externas.

En este primer escenario, la idea de integración-red planteada entre otros por Stanley Hoffmann y por Manuel Castells, puede ser funcional tanto al objetivo de consolidación del Mercosur, como al de su articulación con acuerdos de libre comercio con los Estados Unidos y con la Unión Europea. Ello supondría construir los procesos de integración y de libre comercio, en torno a cuatro grandes redes flexibles, de geometría variable y diferentes velocidades en los compromisos que se asuman: la de organismos gubernamentales; las espaciales (incluyendo a escala sudamericana la integración física, de la energía, de las telecomunicaciones, del transporte y de la logística); las de cadenas

productivas, a través de programas sectoriales de exportación, y las de sustentación social, abarcando todas las dimensiones de la sociedad civil.

Es un escenario que permitiría absorber, en el marco de una idea estratégica de fuerte impacto positivo en la identidad nacional de sus países miembros –como ha sido hasta ahora la del Mercosur-, los cuestionamientos a la legitimidad de las propuestas de libre comercio hemisférico. Permitiría una conciliación inteligente de las tensiones culturales y políticas, entre la noción de globalización y las fuertes demandas de identidad nacional. Es quizás hoy el valor político más elevado de un Mercosur "en serio".

Es sin duda un escenario posible, muy difícil de lograr, pero fuertemente deseable. No es necesariamente utópico, si hay voluntad y liderazgo político.

Un segundo escenario imaginable, sería el de la dilución del Mercosur –al menos en su dimensión comercial- en una amplia zona de libre comercio hemisférica, sea en el formato del actual proceso formal de negociación del ALCA, sea en una de sus alternativas, como sería la de una red de acuerdos de libre comercio que tuviera como epicentro a los Estados Unidos o, eventualmente, el NAFTA.

Es un escenario que estaría basado en dos elementos. Por un lado, la transformación por consenso del Mercosur en una zona de libre comercio o eventualmente, su continuo deslizamiento -"de facto"- hacia una situación de irrelevancia con respecto a la agenda de problemas críticos de cada uno de sus socios –una suerte de "aladificación"-, incluso hacia su disolución formal, al menos en su componente comercial preferencial. Por el otro, una voluntad política firme de los Estados Unidos, con la debida autorización del Congreso, a negociar acuerdos de libre comercio, sea en el ámbito del actual proyecto ALCA, sea a nivel bilateral con algunos o todos los países socios del Mercosur, incluso por cierto el Brasil. Eventualmente este escenario podría complementarse con acuerdos de libre comercio bilaterales de países del Mercosur y de Chile, con la Unión Europea, lo que implicaría –en el caso de los países del Mercosur- una modificación sustancial del actual mandato negociador a la Comisión Europea.

Si bien es un escenario posible, podría debilitar significativamente la capacidad de negociación de los países sudamericanos, incluyendo al Brasil. Por la asimetría de poder relativo con los Estados Unidos, lograrían menos en función de sus respectivos intereses nacionales. Podría enfrentar, además, fuertes cuestionamientos de legitimidad en el plano interno de algunos de los países del Mercosur, con significativas implicancias en la evolución de sus sistemas políticos. En tal caso, no significaría necesariamente una contribución a la estabilidad política y económica, y a la consolidación de la democracia en el espacio sudamericano. Por el contrario, podría ser un escenario funcional al predominio de fuerzas centrífugas y a la lógica de la fragmentación, que en la actualidad se observan emergiendo en el horizonte sudamericano.

Concretamente sería un escenario posible, algo probable y, quizás por razones más políticas que económicas, menos deseable que el primer escenario.

Un tercer escenario imaginable, sería el de la dilución del Mercosur –en su componente comercial preferencial- y de la propia iniciativa del ALCA y del libre comercio interregional Mercosur-Unión Europea, en una ampliación y consolidación del sistema multilateral de libre comercio en el ámbito de la Organización Mundial del Comercio. Implicaría una

nueva ronda multilateral exitosa, que produzca resultados tangibles en el plano agrícola y equilibrados en todos los demás planos.

No parece ser un escenario realista en plazos cortos ni medianos. De cambiar las circunstancias podría ser un escenario deseable, al menos desde el punto de vista económico. Por el momento, más que un escenario, parece una utopía.

Finalmente, un cuarto escenario imaginable, sería el de un Mercosur que continúe con su inercia actual o con mejoras cosméticas, o incluso que intente su profundización, pero rechazando negociaciones razonables de libre comercio con los Estados Unidos y con la Unión Europea. Equivaldría a un escenario de un Mercosur introvertido y proteccionista. No sería un escenario compatible con la idea estratégica fundacional ni con los compromisos asumidos por sus socios. Sería otro Mercosur.

No parece ser un escenario conciliable con las realidades políticas y económicas de sus socios. Como ha señalado con razón el Canciller Lafer, podría ser un escenario con riesgos pero sin oportunidades. Podría en la práctica conducir al escenario segundo, esto es el de la dilución de hecho del Mercosur, con algunos de sus actuales miembros optando por otros caminos más acordes con sus necesidades. No es un escenario deseable.

Diez años después de la creación del Mercosur y del lanzamiento, tanto de la iniciativa del libre comercio hemisférico como la del acuerdo interregional de libre comercio entre la Unión Europea y el Mercosur, no parecen observarse ventajas en los escenarios alternativos al vislumbrado en la etapa fundacional. Esto es, el escenario de complementariedad y de sustentación mutua de las tres iniciativas, en el marco más amplio del desarrollo de un sistema multipolar y equilibrado de libre comercio en torno a la OMC.

#### IV. El Mercosur y Chile: horizontes de futuro

##### 1. Las relaciones entre el Mercosur y Chile.

Como se recordó más arriba, desde un comienzo los países del Mercosur invitaron a Chile a ser uno de los países miembros. Luego, el acuerdo de complementación económica de junio de 1995, fue concebido como una oportunidad para perfilar entre los cinco países una modalidad de asociación que pudiera conducir, finalmente, a la incorporación plena de Chile al Mercosur.

En nuestra opinión, el objetivo final óptimo sigue siendo el de la incorporación plena de Chile al Mercosur. Sin embargo, la idea de su incorporación plena, se ha visto dificultada por dos motivos principales.

Por un lado, por la percepción que existe en Chile de un Mercosur poco creíble y poco atractivo, por tres debilidades que lo caracterizan. Ellas son: su futuro perfil arancelario; sus carencias para neutralizar efectos de disparidades cambiarias significativas sobre flujos de comercio y de inversión, y sus métodos institucionales y para resolver conflictos.

El otro motivo, es el hecho que Chile desea preservar su autonomía y libertad de maniobra, a fin de negociar acuerdos de libre comercio bilaterales, en particular, con los Estados Unidos y con la Unión Europea. Es este segundo motivo el que genera mayores dificultades conceptuales y técnicas, por el lado de los países del Mercosur.

Hay al menos un consenso claro entre el Mercosur y Chile: por motivos estratégicos y políticos tienen entre sí una relación necesaria. No pueden ignorarse recíprocamente. Será preciso ahora articular un consenso sobre las modalidades futuras de tal relación.

Al menos cuatro escenarios son imaginables.

El primero, posible pero ahora muy poco probable. Esto es que Chile se incorpore plenamente al Mercosur tal como está hoy, con sus evidentes deficiencias.

El segundo, posible y probable en el corto pero no en el largo plazo. Esto es que Chile mantenga un status de "free rider", recibiendo los beneficios del acceso comercial preferencial, pero sin los costos de las disciplinas comerciales colectivas, incluyendo el arancel externo común. Es un escenario con claras ventajas para Chile desde el punto de vista, en particular, de atracción de inversiones productivas. Sobre todo si a la vez puede concluir sus acuerdos de libre comercio con los Estados Unidos y con la Unión Europea. Hay un claro techo para este escenario, ya que provocaría en otros socios del Mercosur demandas por un status similar. En tal caso, equivaldría en la práctica al desarrollo del tercer escenario.

El tercer escenario, posible pero que en el momento actual aparece como poco probable: sería el que el Mercosur se diluya, al menos de hecho, en un área de libre comercio en el que todos ejerzan una amplia libertad de maniobra en materia de negociaciones comerciales externas. Sería el fin de la idea de una unión aduanera concebida como paso previo a un mercado común. Aún cuando esa fuera la voluntad política de los gobiernos del Mercosur y que se contara con el apoyo de las respectivas opiniones públicas –hecho que puede ser discutible en algunos de los países socios, teniendo en cuenta la posición de fuerzas políticas significativas-, cuesta imaginar al Congreso americano aceptando acuerdos de libre comercio bilaterales –con contenidos suficientes, especialmente en materia de subsidios a la producción y a las exportaciones agrícolas, y en materia de prácticas desleales de comercio-, al menos en el futuro previsible, con la Argentina y el Brasil. El caso de Chile –si es que se concreta el acuerdo- puede ser distinto, pues en principio no afectaría necesariamente intereses que defiendan un número significativo de senadores y de representantes. Menos probables serían acuerdos bilaterales de la Unión Europea con la Argentina y el Brasil, que incluyan compromisos satisfactorios en materia agrícola. Podría ser imaginable en el caso de Chile, aunque no están claras las contrapartidas que se requerirían.

Hay, finalmente, un cuarto escenario posible y, en nuestra opinión, deseable. No necesariamente probable. Esto es, que el ingreso de Chile de lugar a una negociación entre los cinco para enriquecer al Mercosur, resolviendo debilidades ya identificadas, no sólo por Chile, e institucionalizando mecanismos de múltiples velocidades y de geometría variable, e incluso un margen de maniobra en materia de negociaciones comerciales externas, dentro de ciertas disciplinas colectivas. Ello permitiría atacar serios problemas de eficacia, de credibilidad y de legitimidad del Mercosur, incluyendo la definición de mecanismos que contemplen las situaciones especiales del Paraguay y del Uruguay.

Sería una nueva etapa del Mercosur. Probablemente requeriría de un nuevo tratado que lo regule a partir de los activos acumulados en la etapa fundacional. En tal caso deberían respetarse los derechos adquiridos, especialmente por parte de quienes invirtieron en función de los compromisos asumidos en el Tratado de Asunción.

En este enfoque, se requiere privilegiar los objetivos políticos de la alianza estratégica del sur americano, en el contexto nítido de fuertes desafíos que enfrentan hoy sus países y, en particular, su entorno sudamericano.

Se requiere además de fuerte voluntad política, mucha imaginación a la hora de formular el nuevo diseño y sus instrumentos. A tal efecto pueden aprovecharse las ambigüedades del artículo XXIV- par.8, del GATT-1994 y del propio Tratado de Asunción, sobre lo que es una unión aduanera y una tarifa externa común. La hipótesis de trabajo debería ser que los compromisos jurídicos internacionales asumidos por los cinco países, especialmente en la OMC, deja un espacio muy amplio para el ejercicio del principio de libertad de organización, a la hora de definir el contenido y los plazos para alcanzar el estadio de una unión aduanera completa.

Lo importante es, sin embargo, que los cinco países coincidan en el objetivo proclamado por el Mercosur en su etapa fundacional, en el sentido de abrirse a la competencia económica global, a través de negociaciones comerciales en el ámbito de la OMC, en el plano hemisférico y con los Estados, y en el plano transatlántico, con la Unión Europea.

En tal caso lo que habría que privilegiar en cualquier diseño futuro del Mercosur ampliado, es el componente "disciplinas colectivas" de la unión aduanera, incluso en el plano de las negociaciones comerciales externas, y conciliar intereses en cuanto al perfil arancelario, el que tendría que ser en el mediano y largo plazo, convergente y de mayor apertura. Elaborar la idea de "bandas arancelarias", dentro de las cuales puedan ubicarse los aranceles externos en determinados sectores más sensibles, durante un período de transición hacia una unión aduanera completa, podría facilitar la articulación de los respectivos intereses nacionales, en una forma compatible con otros compromisos internacionales. Como se señaló antes, la letra y la práctica del artículo XXIV-8 del GATT-1994, brinda un amplio espacio para operar.

La clave en este cuarto escenario sería la habilidad para transformar la lógica voluntad chilena de tener un acuerdo de libre comercio con los Estados Unidos, en un factor de fortalecimiento del Mercosur y de su participación en lo que finalmente serán el ALCA –o un acuerdo de libre comercio con los Estados Unidos y con el NAFTA- y la asociación interregional con la Unión Europea. Sustancialmente, en este plano, coinciden los intereses estratégicos del Mercosur y de Chile.

Lo que importa es centrar el debate y las negociaciones en el plano estratégico, político y económico. Las ganancias en disciplinas colectivas –en el plano macroeconómico y en de las políticas comerciales externas-; en imagen frente a los inversores, y en capacidad de negociación con los Estados Unidos y con la Unión Europea, pueden superar con creces los eventuales costos de la flexibilidad en materia arancelaria.

La coyuntura es la ideal. La visión de los estadistas así parece percibirlo. El Mercosur requiere de propuestas superadoras. La relación entre los Presidentes es óptima. Mercados y opiniones públicas están ávidos de políticas audaces y previsibles, que amplíen horizontes y alimenten la idea de futuro. La actitud chilena de demandar un

Mercosur en serio, es un buen indicador de cómo su presencia podría enriquecerlo. Implicaría un Mercosur distinto, construido a partir de los resultados ya logrados. La alternativa a un Mercosur en serio, equivaldría a una ALADI de cuatro. Todo sería descartable. Compromisos y reglas se cumplirían si se puede. Predominaría la lógica del poder y la cultura de las emergencias. Ese Mercosur valdría en los mercados lo que vale la ALADI de once. Tiene razón Chile en no entusiasmarse por tal alternativa.

## 2. Los distintos planos de la convergencia de intereses entre el Mercosur y Chile.

Explorar horizontes futuros en las relaciones entre el Mercosur y Chile, implica identificar algunos de los principales intereses convergentes, así como potenciales factores de divergencia. El análisis puede situarse en tres planos complementarios entre sí.

En lo político, la Argentina, el Brasil y Chile, tienen valores comunes. Tienen fuertes identidades en sus instituciones. Son "like-minded countries". Comparten con el Uruguay el hecho de haber consolidado sus sistemas políticos democráticos y su interés en apoyar la consolidación de la democracia en el Paraguay. Nadie cuestiona internamente la legitimidad de los respectivos sistemas políticos. Nadie pretende ser un ganador jugando fuera del sistema o contra el sistema. No fue así en un pasado no lejano.

Puede afirmarse entonces que la legitimidad democrática está hoy sólidamente instalada en el sur americano. Aún cuando subsistan muchos problemas que afectan el funcionamiento de los sistemas políticos, ellos han sido procesados hasta el presente dentro del juego de las instituciones democráticas.

Son problemas, sin embargo, que generan crecientes tensiones entre la sociedad civil y los gobernantes, pudiendo incluso contribuir a una erosión de la legitimidad democrática. En mayor o menor medida, son compartidos los problemas de la eficiencia y la transparencia en las políticas públicas; de las denominadas reformas institucionales de segunda generación; de la brecha entre expectativas de la opinión pública -alimentadas en las campañas electorales- y las realizaciones gubernamentales; de la disminución del prestigio del personal político y, a veces, de los propios partidos; de la apertura de canales eficaces de participación política de la sociedad civil; de la seguridad en la vida diaria; de la anomia; de la corrupción; de la tensión entre las demandas de la globalización y las de la identidad nacional.

La democracia como sistema y como cultura está fuerte. Sería peligroso, sin embargo, subestimar los riesgos que la democracia enfrenta en el sur americano. Se está generalizando el consenso en torno a que sus instituciones, sus prácticas, la participación de la sociedad civil, la transparencia y la eficiencia del Estado, la solidaridad social a través de los impuestos, requieren ser repensados si se quiere alcanzar los niveles de estabilidad de los países más desarrollados y si se quiere alcanzar los niveles de equidad necesarios para preservar en el largo plazo la legitimidad social. Por cierto que, al respecto, el cuadro de situación varía, en sus características e intensidades, de país a país.

Los países del Mercosur y Chile, se insertan en un contexto regional sudamericano que, por momentos, presenta signos agudos de deterioro de los sistemas democráticos y aún de fuerte cuestionamiento de su legitimidad, como es el caso de Colombia. Es un contexto

en el que la debilidad de los sistemas políticos y el abierto cuestionamiento de su legitimidad, no sólo no permiten articular respuestas racionales a densos problemas sociales e incluso económicos, sino que puede incluso contribuir a acentuar el florecimiento de nuevas amenazas a la seguridad regional, como es el caso de la violencia política y del narcotráfico.

El Mercosur y Chile comparten entonces su interés en contribuir a la paz y a la estabilidad política en América del Sur. Los problemas de la región, son sus problemas y pueden contaminar sus propios sistemas políticos y económicos. Quizás sea éste uno de los principales intereses estratégicos que los convoca a trabajar juntos, a fin de generar un núcleo duro de estabilidad política que pueda irradiar sus efectos positivos sobre el conjunto de la región.

Es en torno a este eje temático, además, que se puede articular una fecunda agenda para las relaciones políticas entre la región del sur americano y la principal potencia del hemisferio, los Estados Unidos. En los próximos años esta agenda estará fuertemente dominada por la suerte de la democracia y de la estabilidad política en la región sudamericana, que a su vez estarán condicionadas por las posibilidades reales de un desarrollo económico sustentable.

Pero es una agenda que tiene otro protagonista central que es la Unión Europea o, más precisamente, los países miembros de la Unión Europea, especialmente aquellos con más intereses estratégicos en la región, como es el caso, por ejemplo, de España. Para una Europa plagada de riesgos en su entorno inmediato –Europa del Este y Central, el Mediterráneo, el Medio Oriente- y con fuertes inversiones en la región, la estabilidad política y económica de América del Sur, en torno a sistemas democráticos y economías competitivas, debería ser de su interés estratégico.

Generar una relación triangular entre el ABC, a través del Mercosur rediseñado y ampliado, los Estados Unidos (y el ámbito del NAFTA) y Europa, parecería ser un interés estratégico central de los países del sur americano, a la hora de confrontar los problemas de la agenda política sudamericana. No se agotan allí los intereses compartidos con Europa y con los EE.UU.. Por el contrario, la agenda se nutre de otras cuestiones que hacen al equilibrio multipolar en el sistema internacional; a la democratización y a la eficiencia de las instituciones multilaterales, a las políticas ambientales y a la neutralización de los efectos sobre América del Sur de posibles conflictos en otras regiones del mundo.

Una cuestión que merecerá una atención especial en el futuro próximo -junto con la problemática del denominado "arco andino"- es la del "soft-landing" del actual sistema político de Cuba. La evolución de la Cuba "post-Castro", es también un interés común de los países del sur americano, entre otros motivos, por los efectos políticos que ella podría tener en el resto de Sudamérica.

En la perspectiva de la agenda política determinada por los dos procesos -el del arco andino y de la Cuba post-Castro-, cobra una importancia crucial el diálogo y la interacción con la nueva democracia mexicana, aún no totalmente consolidada. En lo político, la relación del ABC y del Mercosur con México, adquiere una identidad propia, independiente de la inserción económica de México en América del Norte a través del NAFTA.

En lo cultural, los países del Mercosur y Chile se nutren de los valores compartidos en el plano político y también en el económico. Sin embargo tienen diferencias explicadas por sus respectivas historias y, en particular, por su ubicación geográfica; las características de su población; sus estructuras económicas, sociales y políticas (por ej. el factor del federalismo, fuerte en Brasil y en la Argentina, aunque con distintas intensidades y modalidades), y la forma en que han procesado su retorno a la institucionalidad democrática.

Ellas se traducen muchas veces, en diferentes percepciones sobre la globalización y lo que ella significa en términos de oportunidades y desafíos; sobre su respectivo papel en la propia región sudamericana (por ej., el hecho que el Brasil tiene fronteras con casi todos los países sudamericanos), y sobre el papel que han jugado, que juegan, o que pueden jugar en el mundo y en la región, sus respectivos vecinos.

Un hecho que se destaca en el mundo de las percepciones, es precisamente el que entre el Brasil y Chile haya habido siempre "una relación sin límites". No ha sido lo mismo en el pasado entre la Argentina y Chile, pero el punto de inflexión producido en 1984 ha generado un espíritu y un cuadro de integración que puede calificarse de irreversible.

Un tema a abordar en particular, es el del insuficiente conocimiento recíproco que existe sobre las lógicas internas de las respectivas dinámicas políticas, económicas y sociales. Cómo generar un más denso tejido de relaciones sociales, en todos los niveles de las respectivas sociedades civiles, es una asignatura pendiente entre los tres países.

La creación de una red de sustentación social de las ideas de democracia e integración en el sur americano, debería ser una fuerte prioridad en la agenda trilateral, como lo tiene que ser dentro del propio Mercosur. En situaciones críticas muchas veces originadas en conflictos comerciales procesados sin la suficiente perspectiva estratégica y política, afloran con mucha facilidad imágenes y sentimientos del pasado. También se da este fenómeno en la Europa integrada. Pero la Unión Europea ha creado un marco político, cultural e institucional, que torna inimaginable cualquier retorno al pasado. Es éste un campo fuerte para la acción conjunta de los tres Consejos de Relaciones Internacionales y otras instituciones, especialmente, las académicas, los partidos políticos, los sindicatos y, en general, las ONG que operan en las respectivas sociedades civiles.

Un campo de acción de particular atención, debería ser el permita que intensificar los intercambios de gente joven, a fin de crear redes de interacción juvenil proyectadas hacia el futuro. La vieja institución de los "cursos de verano", pueden ser funcionales a este objetivo. El autor de este informe, no puede dejar de recordar que inició su vocación y su itinerario en la integración latinoamericana, a los veinte años, precisamente en un curso de verano en la Universidad Técnica Santamaría de Valparaíso!.

Cómo abordar en sociedades abiertas y con instituciones democráticas, la tensión que generan las demandas contrapuestas, de la inserción en un mundo globalizado y de la afirmación de las respectivas identidades nacionales dentro de un marco regional común, es también una de las cuestiones prioritarias a examinar.

En lo económico, más allá de los naturales conflictos comerciales que se producen en la medida que se intensifican los intercambios, se ha progresado mucho en la integración entre el Mercosur y Chile.

La presencia creciente de redes empresarias (internacionales y locales) que operan a escala regional y que se proyectan a escala global, es una realidad irreversible que intensifica la demanda de una tejido cada vez más intenso de políticas públicas y de acciones gubernamentales, dominadas por la lógica de la integración. Junto con las redes sociales, generan las "solidaridades de hecho" que han sido en la Europa de la post-guerra, la esencia del método de integración imaginado por Jean Monnet.

En lo económico, la integración se construye a partir de una visión de futuro y una voluntad política con legitimidad democrática. Ello requiere profundizar las acciones orientadas a desarrollar los ejes de integración física, y las redes de energía, telecomunicaciones, logística y transporte. Requiere asimismo profundizar el desarrollo de redes de cooperación entre instituciones que operan en el plano académico, y en el campo científico y tecnológico. El BID y la CAF, incluso otras fuentes de cooperación internacional, como lo es la propia Unión Europea, tienen un papel importante a desarrollar en tal sentido, en apoyo a la necesaria participación de intereses e inversores privados.

Ello requiere además, profundizar el desarrollo de los tres pilares básicos sobre la que se construye un proyecto de integración económica voluntaria entre naciones soberanas, cualesquiera que sean las modalidades técnicas que se utilicen para poner en común mercados y recursos. Ellos son: el acceso irrestricto y garantizado, a los respectivos mercados de bienes y servicios, en condiciones de previsibilidad tal que permitan adoptar decisiones racionales de inversión; la preferencial económica, que implica algún tipo de discriminación con respecto a terceros, en un contexto de apertura económica al mundo y en forma consistente con los compromisos comerciales asumidos, especialmente en la OMC y, finalmente, las necesarias disciplinas colectivas en políticas macroeconómicas, comerciales y sectoriales.

## V. A modo de conclusión

El hecho que el Mercosur, luego de la última Cumbre de Asunción, transita hacia una nueva etapa, abre una ventana de oportunidad para explorar con imaginación y solidez técnica, condiciones e instrumentos que permitan enhebrar una nueva relación de Chile con un Mercosur renovado, incluyendo su plena incorporación.

Necesariamente deberá ser un Mercosur abierto al mundo y que concrete sus negociaciones comerciales con los Estados Unidos y eventualmente con el NAFTA, sea en el marco del ALCA o en el de un acuerdo "4+1", y con la Unión Europea.

Cómo generar las condiciones de reciprocidad de intereses políticos y económicos, y cómo desarrollar un cuadro de instrumentos que permitan afirmar los tres pilares básicos de un proceso de integración económica sustentable en el tiempo (acceso irrestricto a los respectivos mercados; preferencia económica y disciplinas colectivas), en forma consistente con la OMC y con la racionalidad económica, y que tome en cuenta las diferencias de las respectivas estructuras productivas, es uno de los desafíos más fuertes que se le presenta a los respectivos países, si desean afirmar su vocación de trabajar juntos.

Para ello es preciso superar la baja calidad institucional –en el sentido de reglas de juego y métodos de trabajo- que caracterizan tanto al Mercosur como al actual acuerdo de asociación con Chile (que incluso no cuenta con la ratificación parlamentaria en algunos de los países del Mercosur, concretamente en la Argentina, lo que tras la reforma constitucional de 1994 -que establece la primacía de los tratados sobre las leyes y no prevé la figura de acuerdos en forma simplificada celebrados entre los Poderes Ejecutivos-, contribuye a arrojar sombras sobre su solidez jurídica y su legitimidad).

Ello implica, además, explicitar diferencias de percepciones e intereses en torno a otras alianzas comerciales valiosas, en particular con los Estados Unidos, con la Unión Europea y con los países del Asia. Institucionalizar una estrategia de alianzas múltiples en el mundo, en torno a una preferencia regional efectiva y disciplinas colectivas que se puedan cumplir, es un desafío posible de responder positivamente.

Una óptica central para enhebrar un debate constructivo en torno a esta cuestión, es la de la competencia por atraer inversiones productivas, y la de la integración a escala global y regional, de las cadenas productivas y de prestación de servicios.

Probablemente será un debate que se verá facilitado si logra trascender categorías más convencionales y rígidas, como las de unión aduanera y zona de libre comercio, aprovechando al respecto –como se señalara antes- las ambigüedades del artículo XXIV-8 del GATT-1994.

El concepto de integración concebida como red de redes –gubernamentales, físicas, productivas, tecnológicas y sociales-, puede ser funcional a la construcción de un tejido de acuerdos concretos entre Chile y el Mercosur, que facilite el esfuerzo compartido de competir y negociar a escala global. Requiere de una instrumentación y de reglas de juego que sean, a la vez, previsibles y flexibles. Requiere de mucha creatividad y de una razonable heterodoxia en su diseño.

El lograrlo permitiría afirmar al conjunto de países del sur americano, como un núcleo duro de la democracia, la estabilidad, y la modernización económica y social de América del Sur. Facilitaría una relación madura y asertiva con el resto del mundo, en particular con los Estados Unidos, con Europa y con el Sudeste Asiático.

En sus aspectos sustanciales, la idea estratégica del Mercosur del momento fundacional no ha sido casual. Por eso sigue teniendo una vigencia que supera incluso a la del diseño e instrumentación original. Refleja y a la vez simboliza la profunda transformación que se ha operado en las últimas dos décadas en las naciones del sur americano, y que se sigue operando, más allá de crisis y de retrocesos eventuales. Es un efecto, más que una causa, de procesos nacionales que le preceden y que responden a fuerzas profundas que están modelando nuevas pautas de comportamiento en las respectivas sociedades. Refleja asimismo el surgimiento, como consecuencia de la democracia y de la apertura al mundo –no sólo económica, pero sobre todo cultural y social-, de nuevos valores y actitudes más favorables a la lógica de la integración y a la cooperación entre naciones contiguas.

Es en esta perspectiva que deben colocarse los desafíos que enfrentan al Mercosur y a Chile, en la definición de nuevos horizontes y metodologías de integración.

## **"Mercosur-Chile: Repensando la relación"**

Por Mário Marconini

Agosto de 2001

### Resumen Ejecutivo

Sería un error suponer que los problemas actuales del Mercosur advienen sólo de decisiones recientes. Las políticas claramente unilaterales, disputas abiertamente bilaterales y visiones conflictivas sobre el tema de la inserción internacional de las economías del bloque, constituyen el resultado de un proceso que no logra suplir demandas conceptuales e institucionales, desde, hace ya algún tiempo.

La integración que se presencia en el mundo actual es global y no sólo regional. O sea, con o sin Mercosur, con o sin ALCA, con o sin Unión Europea, bloques regionales que no logren evolucionar más allá de lo arancelario y lo no arancelario difícilmente tendrán, en las próximas décadas, un lugar en el horizonte estratégico como "sistemas regionales". Cada vez más se torna evidente que si la intención de un bloque regional es sobrevivir como "sistema regional", con poder de decisión propia hacia adentro y hacia fuera, ya sea en el área económica como en el área política y social, se hace imperativo que una definición actual del futuro de la empresa sea dada lo antes posible.

A pesar de una relativa ausencia institucional, el "Mercosur político" ha sido el que más da pruebas de compromiso y consistencia. En todos los momentos más difíciles del bloque, la voluntad política ha hecho que las cosas se solucionen de la mejor forma posible, siempre inyectando la determinación necesaria para mantener al Mercosur como un bloque cohesivo en los más altos niveles decisorios, evitando así la disgregación o un recurso más fuerte que el unilateralismo por parte de sus Estados Parte.

En la base de todo, permanece la elección para los Estados Parte, entre actuar juntos o por separado; entre encontrar soluciones comunes o individuales; entre buscar soluciones dentro en vez de fuera del bloque. Cualquier bloque de integración representa, en ese contexto, un desafío para sus integrantes, una permanente oscilación entre fuerzas centrípetas y centrífugas que llevan a sus Estados Parte a escoger la mejor forma de actual. El Mercosur pasa por un momento especialmente complejo en ese sentido, que exige una reevaluación de rumbos y metas. Esencialmente la noción de un regionalismo abierto se sustenta, pero requiere nuevos énfasis.

Es necesario preservar las realizaciones de los primeros diez años de existencia. En necesario adecuar las ambiciones del bloque para reflejar la verdadera condición de sus países y las nuevas realidades del mundo actual, tales como la tendencia a la regionalización entre países desarrollados y en desarrollo como ilustra la propia agenda externa actual del Mercosur. Es imperativo agregar temas donde los progresos son posibles y deseables, tales como la integración física, la energía, la movilidad de factores de producción, la coordinación de política agrícola, la coordinación de la macroeconomía, las políticas "no económicas". El Mercosur necesita señalar con más precisión y determinación lo que aspira conseguir y cómo pretende lograrlo.

La profundización de la relación Mercosur-Chile nítidamente sería lo mejor posible en caso de que implique el fortalecimiento del bloque como un todo. En efecto, lo ideal sería que la profundización pueda ser tal que el bloque se torne sólo un Mercosur de cinco países (o seis, aplicándose el mismo criterio a Bolivia), en lugar de permanecer un acuerdo de asociación "4+1". La premisa más difícil de ser probada es la de saber si basta profundizar algunos compromisos para que la relación se fortalezca o si en el fondo lo que se requiere es una reforma de los fundamentos básicos de la relación.

La referencia histórica, en ese contexto, es el hecho de que la duda del Mercosur (sobre todo brasileño) sobre acomodar posiciones chilenas en el ACE 35 se refiere esencialmente a la percepción de profundizar puntualmente en lugar de "sistemáticamente", resultando un debilitamiento, y no un fortalecimiento, del bloque, al diluir preceptos cruciales a la existencia e identidad del Mercosur.

Aparte del asunto arancelario, la verdad es que las demandas chilenas, en general, tienden a coincidir con elementos de la propia agenda "interna" de profundización del Mercosur: perfeccionar disciplinas, tornar la aplicación de reglas más previsible, ampliar el horizonte normativo a través de la inclusión de nuevos temas, tornar el sistema de solución de controversias más previsible y de mayor acceso a las partes interesadas, etc.

A pesar de la fuerte motivación y reales beneficios con la adhesión de Chile al Mercosur, se constata además, serias dificultades para viabilizar la plena integración. La mayor restricción para la efectiva y plena incorporación chilena al bloque continúa siendo, por lo tanto, la diferencia existente entre las políticas de aranceles de importación del Mercosur y el gobierno de Santiago. El asunto que se pone en la coyuntura, que se presenta a mediados del año 2001, es hasta qué punto ese elemento continuará de hecho representando una dificultad bilateral. Todo depende de la propia actitud a ser tomada por el Mercosur en relación a lo que el bloque percibe como uno de los pilares de su integración.

La premisa básica, en que se inserta el presente estudio, es que la relación Mercosur-Chile es demasiado importante para dejar de ser repensada en forma de viabilizar un proceso de integración consistente y duradero. De esta premisa básica derivan otras premisas cuyas pruebas contribuirán para delimitar el tratamiento del tema, es decir:

1. Un proceso de integración entre el Mercosur y Chile debe fundamentarse en realidades políticas, culturales (en el sentido más que nada institucional) y económicas; la integración económica sigue siendo la fuerza motriz del proceso aunque no puede o debe desvincularse de otros aspectos que puedan reforzar la inversión, al relativizar prioridades y establecer nuevas estructuras de derechos y obligaciones;
2. La percepción de inserción en el mundo varía entre los países miembros plenos del Mercosur y Chile. En efecto, el debate sobre la inserción permanece abierto en cada uno de los cinco países, haciendo el desafío de la integración especialmente ambicioso, sobre todo dadas las tendencias económicas y sociales de cada país;
3. Un proceso de integración no puede tener lugar sin que haya un considerable nivel de cohesión entre los países participantes. La cohesión requiere objetivos comunes y compromiso por parte de los protagonistas del proceso. Un bloque cohesivo es un bloque que privilegia soluciones comunes a sus problemas, un bloque que mira hacia adentro antes de posicionarse hacia afuera.

Existe una ventana de oportunidad que emana de la crisis actual por la cual pasa el Mercosur, pero si la intención es aprovecharla, es imperativo que se actúe rápidamente: las demandas externas de negociación con el Mercosur, en particular las referentes al ALCA y a la Unión Europea, exigen una definición antes de que sea demasiado tarde. Tanto para Chile como para el Mercosur, las posibilidades de extraer concesiones en áreas de interés en esas negociaciones, dependen directamente de la capacidad del bloque de ajustarse, unirse y proyectarse hacia fuera como una entidad cohesiva y firme en sus propósitos.

## PARTE I. MERCOSUR: RECOMPONER, REPENSANDO

### Coyuntura y compromiso

Al vasto acervo de realizaciones concretas del Mercosur, se debe agregar un igualmente vasto acervo de buenas, aunque insatisfechas intenciones, de iniciativas horizontales y puntuales, con frecuencia parcialmente cumplidas, de procesos sofisticados a veces demasiado complejos y de proyectos ambiciosos en gran medida retóricos e irrealistas o inoportunos. Haciendo permeable este panorama de realizaciones y frustraciones subsisten importantes diferencias conceptuales sobre las grandes líneas del proceso, sobre el propio significado e implicación de su posible evolución, sobre el mapa de políticas e instituciones adecuadas para alimentar el presente y dar aliento a un futuro común.

En un primer momento, las tendencias centrífugas asustan, dando la impresión de que el bloque está a la deriva, amenazado de perder su centro de gravedad y consecuentemente su poder de aglutinación. Políticas claramente unilaterales, disputas abiertamente bilaterales, enfoques conflictivos sobre el tema de la inserción internacional de las economías del bloque realzan los síntomas de un momento difícil. Aunque existen razones y soluciones que se asocian al momento actual y que demuestran que los indicios actuales de falta de cohesión pueden ser pasajeros. Las razones nos ayudan a comprender que el Mercosur no pasa por un período tan *sui generis* como normalmente se supone: existen elementos "naturales" del proceso de integración que se desenlazan, así como nuevos desafíos consecuentes de nuevas circunstancias. Las soluciones nos ayudan a vislumbrar un futuro para el Mercosur, que necesariamente implicará en medios y fines comunes, al mismo tiempo en que guardan poca relación de afinidad o semejanza con los esquemas lineales de los cronogramas de desgravación arancelaria características del proceso hasta este momento

Si actualmente existe una "crisis" del Mercosur, ésta no surgió de la nada, ni tampoco de medidas recientes tomadas por uno u otro gobierno. Como mínimo, ésta coincide con, y no es causante de, un momento nuevo en la vida del bloque, momento este, caracterizado por una clara exigencia de redefinición de objetivos. La verdad es que después de un período de moneda sobrevalorada, en Brasil, que fue responsable por aumentos significativos en el comercio intrarregional, el bloque se encuentra frente a desafíos que se extienden por todo el espectro de medidas de política comercial - comenzando por el propio Arancel Externo Común, y que tienen relación con la propia

cohesión del bloque- lo que a su vez se relaciona al nivel individual de satisfacción de cada socio comercial con los beneficios derivados de la integración.

### Definición del futuro

La premisa básica a toda otra premisa es que, el Mercosur se encuentra en el momento preciso para definir su propio futuro y que la falta de definición puede ser nociva dada la urgencia de la agenda externa y del propio proceso de globalización.

La verdad es que el mundo evoluciona rápidamente hacia una integración económica global y no sólo regional. Sin profundizar el debate sobre multilateralismo vs. regionalismo, lo que se constata es que, el mundo camina naturalmente hacia la liberalización comercial a través de la eliminación arancelaria y no arancelaria. O sea, con o sin Mercosur, con o sin ALCA, con o sin Unión Europea, el hecho es que, bloques regionales que no logren evolucionar más allá de lo arancelario y no arancelario, difícilmente tendrán como "sistemas regionales" (62), lugar en el horizonte estratégico en el espacio de una o dos décadas. Es lógico que proteccionismos localizados, sobre todo en sectores de la vieja economía, sobrevivan y se transformen en la forma en que sus socios económicos más poderosos logren transformarlos, imponerlos o negociarlos con el resto del mundo. Sin embargo, se hace evidente que si la intención de un bloque regional es sobrevivir como "sistema regional", con poder de decisión propia hacia adentro y hacia afuera, sea en el área económica como inclusive en el área política y social, se hace imperativo que una definición presente del futuro de la inversión se de lo antes posible.

¿Dónde estará el Mercosur de aquí a cinco años? ¿Diez años? ¿Quince años? Estas preguntas no deberían intentar meros ensayos futurísticos sino proyectos concretos de cómo encarar escenarios en gran medida previsibles. Es lógico que lo imprevisible deba siempre tener su lugar reservado en cualquier esquema de acción que se proyecte hacia el futuro. Pero lo que debería preocuparnos es justamente lo previsible, aquello que no sólo se espera que suceda, como ya está sucediendo en otras partes del mundo y requiere acciones proactivas de aquellos que aún no se prepararon.

La verdad es que el gran logro y triunfo del Mercosur es haber logrado, en el espacio de una década, transformarse en un símbolo de éxito y progreso en los más variados círculos de las sociedades de la sub región. O sea, el "símbolo Mercosur" va más allá de los círculos gubernamentales y alcanza a los pueblos. A pesar de una notoria falta de representatividad, de un "déficit democrático" bastante obvio, el Mercosur, manifiestamente, cuenta con el apoyo en las sociedades, de sus Estados Parte, no porque las sociedades entiendan la esencia del bloque; el nivel de confusión sobre lo que involucra el Mercosur es evidente, comenzando por la propia prensa de cada país. El apoyo que se constata en esa misma prensa y en otras demostraciones de sectores de la sociedad, viene de la percepción, por la sociedad, de la cooperación, coordinación, fraternidad, la paz y la unión de los pueblos, y de otros elementos que componen el complejo mosaico del "símbolo Mercosur".

El Mercosur no puede perder ese "atout". Aunque cultivarlo requiera visión y definición. El golpe fatal para el Mercosur sería que el símbolo del éxito fuese substituido por el símbolo de indecisión e inercia. La sociedad entonces se encargaría de destruirlo naturalmente al no brindar el apoyo, que más que nunca se hace necesario. La clave para mantener el

bloque vivo es tener claridad sobre el futuro. Nada alimenta más un símbolo, como lo que logró el Mercosur en la visión de sus pueblos, que una visión clara de su futuro. En ese contexto, definir lo que se desea y después perseguirlo es la mejor forma de restaurar la confianza y la credibilidad perdidas.

## Recomposición y el nuevo eje

Actitudes y medidas recientes no constituyen la principal causa de las dificultades del bloque. Constituyen el comprobante de que la empresa ya andaba mal y que, a falta de instrumentos y soluciones comunes, el apelo unilateral se hacía no sólo atractivo sino también virtualmente inevitable. El cuestionamiento del arancel externo común o las propias tendencias centrífugas demostradas por los países miembros, en gran parte revelaban carencias internas del bloque, una falta de compromiso y orientación que tenían por efecto la búsqueda de estrategias individuales. Esta búsqueda, en el contexto de insuficiencia institucional y estratégica común, sería agravada por las demandas provenientes de una coyuntura internacional cada vez más compleja e inmediateista. El vínculo que se crea ocasionalmente entre la situación argentina y la actitud brasileña en el período post devaluación del Real en 1999, a pesar de exagerar en la relación causa/efecto, sirve para mantener viva la crítica a la inadecuación del aparato disciplinario del Mercosur en la medida en que cuestiona la capacidad del bloque de introducir flexibilidad sin alterar rumbos o adulterar objetivos.

El reciente posicionamiento del gobierno argentino expuso la urgente necesidad de encontrar un nuevo equilibrio. Al poner en jaque varias premisas económicas del proceso de integración, lo que se logró fue señalar el hecho de que el futuro del bloque no pasa solamente por una reestructuración de prioridades sino también por una reevaluación de conveniencia de mantener el volet económico, casi en forma aislada, en el centro del universo integracionista. La nueva realidad del bloque evoca la necesidad de repensar el peso y la medida de diversos elementos, entre ellos, lo político social y lo institucional cultural.

El lado económico de la ecuación es claramente el de más fácil verificación. Son los flujos comerciales y de inversión que constituyen el más claro y transparente testimonio del éxito de la aproximación de los pueblos, pudiendo ser detectados a través de datos concretos de las transacciones ejecutadas. Temas de contenido político, cultural, social y/o institucional "pasan desapercibidos" con mayor facilidad, ya que sus parámetros no son tan fácilmente medidos. Además, cuanto mayor es la aproximación real de sus pueblos en términos de sus regímenes político/cultural/socio/institucional, menos llama la atención: las verdaderas diferencias, lamentablemente, tienden a surgir con mucho más claridad en el contexto de problemas puntuales; la consistencia positiva en esos asuntos no llama mucho la atención, "no es noticia".

Para el Mercosur, la opción de promover gradualmente el traslado del eje de su vigencia integracionista hacia compromisos de naturaleza política, cultural o social, para relativizar mejor la importancia económica de sus realizaciones pasadas y ambiciones futuras, puede constituir un elemento central en la reformulación de sus prioridades estratégicas. Es algo no despreciable, el hecho de que los Estados Parte del Mercosur compartan actualmente una misma visión sobre importantes elementos de sus propias agendas políticas, tales como el valor de la democracia, del pluralismo, del valor de la cultura, de la

necesidad de mejorar condiciones sociales de sus poblaciones, así como sobre temas de gran importancia de la agenda internacional (seguridad, narcotráfico, países emergentes, etc.). El gran desafío sería, sin embargo, lograr transformar esas coincidencias de posicionamiento, en instrumentos comunes que puedan implicar derechos y obligaciones, en una red de intereses mutuos cuya proyección hacia el resto del mundo sea común y positiva.

Esencialmente lo que se postula es cómo evolucionar más allá de la diplomacia presidencial, actualmente reinante en el bloque, hacia algo menos altivo aunque más institucional, previsible y de fácil acceso para las partes interesadas. Mayor representatividad, por ejemplo, es un objetivo que refleja los intereses individuales de los Estados Parte a medida que un "déficit democrático" no sólo no ayuda al proceso de integración sino también puede perjudicarlo. Un compromiso sobre un tema como este (que podría involucrar desde un mayor compromiso de la Comisión Parlamentaria del Mercosur, hasta su reemplazo por algo más "permanente" y representativo, por ejemplo) constituiría una forma de confirmar un compromiso común de todos los Estados Parte a favor de la democracia -comenzando, en ese caso, por el propio proceso interno del Mercosur. Este es un ejemplo y existen otros más. Aunque quepa destacar que compromisos de naturaleza puramente política se nutren de la propia dinámica política y siempre dependerán del humor de los Estados involucrados y la coyuntura en que se encuentran. Este tipo de lógica explica las dificultades de solución de controversias en el contexto de las Naciones Unidas, comparada a la relativa banalidad que se tornó el "entrar y salir" del sistema de soluciones de controversias de la OMC. Disciplinas sobre temas políticos, difícilmente logran pasar de declaraciones políticas y alcanzar algún rigor jurídico efectivo ante los Estados que, por opción puntual o estratégica, deciden no respetarlas.

Vale destacar que, a pesar de una relativa ausencia institucional, el "Mercosur político" ha sido el que más ha dado pruebas de compromisos y consistencia. En todos los momentos más difíciles del bloque, la voluntad política ha permitido que las cosas se solucionen de la mejor forma posible, siempre inyectando la determinación necesaria para mantener al Mercosur como un bloque cohesivo en los más altos niveles decisorios, evitando así la disgregación o un recurso más fuerte que el unilateralismo por parte de sus Estados Parte. De una cierta forma, no faltan disciplinas para que el bloque avance con una orientación política común. Esto no deja de ser una paradoja: que en el tema donde existen menos disciplinas formales, los avances sean los más consistentes.

Cualesquiera sean los elementos que integren la nueva configuración de derechos y obligaciones entre los Estados Parte del Mercosur, la verdad es que existen ciertos objetivos de naturaleza "horizontal", que si son cumplidos podrían ayudar al Mercosur a salir del impasse estructural que se ha creado desde la entrada en vigencia del Protocolo de Ouro Preto en 1995.

Objetivos: nuevos y antiguos

El propio Tratado de Asunción se refiere a la importancia de la globalización como fenómeno, "en especial la consolidación de grandes espacios económicos y la importancia de lograr una adecuada inserción internacional...", así como señaló un

proceso de integración del Mercosur como "una respuesta adecuada..." a ese fenómeno. La preocupación por la inserción internacional presupone una capacidad del bloque de adaptarse a los acontecimientos. De hecho, el Tratado, en su Preámbulo, también se refiere a los principios de "gradualidad, flexibilidad y equilibrio" como fuentes de orientación para el trabajo a ser desarrollado. Estos principios, tal vez, sean más relevantes en el presente que en cualquier otro momento de la corta historia del Mercosur.

En la base de todo, permanece la elección para los Estados Parte, entre actuar juntos o bien por separado; entre encontrar soluciones comunes o individuales; entre buscar soluciones dentro en vez de fuera del bloque. Cualquier bloque de integración representa, en ese contexto, un desafío para sus integrantes, una permanente oscilación entre fuerzas centrípetas y centrífugas que llevan a sus Estados Parte a escoger la mejor forma de actuar. El Mercosur pasa por un momento especialmente complejo en ese sentido, que exige una reevaluación de rumbos y metas. Esencialmente, la noción de un regionalismo abierto, se sustenta, aunque requiere nuevos énfasis. La necesidad de reorientación, tanto en el contexto presente como en términos de acciones futuras, se podría resumir en el cumplimiento de cuatro objetivos básicos acordes a los principios fundacionales del bloque:

**Preservación** - es necesario preservar las realizaciones de los primeros diez años de existencia. Se creó mucho comercio y con él muchas relaciones entre sus países miembros. Persistir para lograr avanzar en el proceso de integración, a pesar de sus altos y bajos, es imperativo y el primer paso es preservar lo que ya se hizo evitando la disolución de los compromisos.

**Adecuación** - el Mercosur se ha caracterizado por metas, a veces demasiado ambiciosas. El propio Tratado de Asunción se refería a la conformación de un mercado común en cuatro años, lo que está lejos de ser cumplido a diez años de su entrada en vigencia. Es necesario adecuar las ambiciones del bloque de forma que refleje la verdadera condición de sus países y las nuevas realidades del mundo actual, tales como la tendencia a la regionalización entre países desarrollados y en desarrollo -como ilustra la propia agenda externa actual del Mercosur-.

**Agregación** - el Mercosur debería evitar perder mucho tiempo en temas de difícil solución a corto y a mediano plazo (como el propio asunto del AEC) y buscar progresos en áreas donde sean posibles y deseables, tales como la integración física, la energía, la movilización de factores de producción, la coordinación de políticas agrícolas, la coordinación macroeconómica, las políticas "no económicas" (salud, cultura, educación).

**Precisión** - el Mercosur necesita señalar con más precisión y determinación lo que aspira conseguir y cómo pretende lograrlo. La flexibilidad que podrá ser exigida en momentos de su evolución no debería impedir que haya claridad sobre sus objetivos a mediano y largo plazo. El momento actual es bastante fértil para la consideración del futuro del bloque.

## PARTE II. MERCOSUR-CHILE: NUEVA MATRIZ, NUEVO FUTURO

Chile: primera estación

## Fortalecer o debilitar el bloque

La profundización de la relación Mercosur-Chile sería nítidamente lo mejor posible en caso de que implique el fortalecimiento del bloque como un todo. En efecto, lo ideal sería que la profundización pudiese ser tal, que el bloque se vuelva sólo un Mercosur de cinco países (o seis, aplicándose el mismo criterio a Bolivia), en lugar de permanecer un acuerdo de asociación "4+1". La premisa más difícil de ser comprobada es la de saber si basta con profundizar algunos compromisos para que la relación se fortalezca o si en el fondo lo que se requiere es una reforma de los fundamentos básicos de esa relación. En ese contexto, la referencia histórica, es el hecho de que la duda del Mercosur (sobre todo brasileña) en acomodar posiciones chilenas en el ACE 35, habla esencialmente respecto de la percepción de profundizar específicamente en lugar de "sistemáticamente" que debilitaría y no fortalecería el bloque, al diluir premisas cruciales de la existencia e identidad del Mercosur. El ejemplo histórico aquí relevante, es la percepción de que una incorporación de Chile a la unión aduanera constituiría un factor divisorio entre los Estados Parte al forzar una discusión sobre rebajas arancelarias, no siempre bienvenidas por todos.

En la medida en que el Mercosur "repiensa" las premisas básicas a su existencia, tales como mantener el AEC, son revisadas a favor de soluciones firmes en su propósito, aunque flexibles en su aplicación, el tema de una inclusión de Chile al Mercosur en lugar de una simple profundización puntual gana nuevo contenido y vigencia conceptual y práctica. A partir del momento en que se flexibilizan las reglas básicas, se torna atractivo, en el contexto del objetivo mayor, de preservar realizaciones al mismo tiempo en que se adecua, agrega y señala (ver Parte I arriba), una profundización de la relación actual que resulte en el fortalecimiento de un bloque único de cinco países, se hace a su vez, plenamente viable. O sea, la flexibilidad que a veces exige coyunturas como la actual, crea oportunidades para los procesos de integración. En el caso específico de la relación Mercosur-Chile, el hecho de que el Mercosur necesite dar una "frenada en el ordenamiento" y reformular normas y posturas, representa una nueva oportunidad tanto para Chile como para el propio Mercosur de explotar alternativas comunes que desemboquen en un bloque fortalecido en sus relaciones con el mundo.

Aparte del asunto arancelario, la verdad es que las demandas chilenas en general, tienden a coincidir con elementos de la propia agenda "interna" de profundización del Mercosur: afinar disciplinas, hacer la aplicación de reglas más previsible, ampliar el horizonte normativo a través de la inclusión de nuevos temas, hacer el sistema de solución de controversias más previsible y de mayor acceso a las partes interesadas, etc. De cierta forma, entonces, al admitir la necesidad de una cierta flexibilización arancelaria, el Mercosur estará abriendo una nueva ventana de oportunidades para la profundización no arancelaria y normativa del acuerdo actual entre el Mercosur y Chile, lo que a su vez propiciaría de hecho un bloque más unido, posiblemente hasta único, dependiendo de la actitud política que se pretenda tomar una vez obtenidos los resultados de esa profundización.

ACE 35: ¿intento frustrado?

La demora en ajustar acuerdos con el NAFTA y el reconocimiento de la relevancia económica y política de los países del Mercosur hacia Chile, permitieron que fuese elaborada una fórmula que viabilice la asociación chilena al Mercosur aunque no conforme una integración efectiva. Siendo así, luego de un proceso de negociaciones que se extendió durante cerca de dos años, en junio de 1996, Chile firmó un acuerdo de Complementación Económica que prevé la creación de un Área de Libre Comercio con el Mercosur en el 2004/2006, y el establecimiento de un cronograma de desgravación arancelaria automática.

El "Acuerdo de Complementación Económica" (ACE 35), que está vigente desde el 1º de octubre de 1996, establece la conformación de un área de libre comercio en un plazo de 10 años, a través de un Programa de Liberación Comercial que se aplica a los productos originarios de los territorios parte. Tal programa consiste en desgravaciones progresivas y automáticas aplicables sobre los gravámenes vigentes para terceros países en el momento del despacho de las mercaderías. Cerca del 80% del universo arancelario tuvo una preferencia inicial del 40% a partir del 1º de octubre de 1996, la cual se elevó a un 48% el 1º de enero de 1997 y a un 55% en enero de 1998, debiendo llegar a su liberación total en un plazo de ocho años-o sea 1º de enero de 2004.

El resto del universo arancelario está registrado en anexos que contemplan, en cada caso, situaciones especiales en relación a grupos de productos, los cuales se traducen en regímenes de desgravaciones en diferentes plazos. Como consecuencia, las diversas categorías de producto alcanzarán arancel "cero" de forma escalonada mediante regímenes particulares que tendrán diferentes puntos de partida en el tiempo, en algunos casos, y grados distintos de desgravación, con la total liberación en diferentes años (2006; 2011, 2012 y 2014). Asimismo, el ACE 35 consolida las preferencias negociadas en la ALADI contemplando la disminución del 40% en los aranceles vigentes sobre el 60% de los productos comercializados entre los cinco países, siendo que, hasta el 2004, la reducción de aranceles debe alcanzar el 100% sobre el 90% de los productos (el llamado patrimonio histórico). Los bienes considerados "sensibles" tendrán una alícuota cero en el 2006 y los "exentos" en el 2011.

El acuerdo contiene también normas de origen, resguardos, tratamiento sobre prácticas desleales de comercio, restricciones no arancelarias, normas sanitarias y fitosanitarias, incentivos a las exportaciones y otros aspectos, además de contener disposiciones sobre las facilidades de transporte, mantención de acuerdos de promoción y protección recíproca de inversiones, estímulo a la celebración de acuerdos para evitar la doble tributación, cooperación científica y tecnológica, compromiso de avanzar hacia la liberación del comercio de servicios y promover, por las interconexiones bioceánicas, la integración física.

Transcurridos cinco años de la implementación del Acuerdo, en que pese a sus dificultades operacionales determinadas por la complejidad de las reglas, se perciben positivos impactos económicos para los países involucrados. Desde el punto de vista estratégico, cabe resaltar:

- Chile constituye la extensión natural del Cono Sur, mantiene fuertes vínculos con Europa y con la Costa del Pacífico, además de los Estados Unidos, lo cual le proporciona una posición de "global trader", semejante, conceptualmente a la posición brasileña, posiciones estas, importantes en términos de la inserción internacional de los países. Cabe destacar también, las características cualitativas de su economía, ya que es un país

que exhibe uno de los mayores índices de renta per cápita de la región (cerca de US\$ 4,8 mil), un Producto Interno Bruto (PIB) de aproximadamente US\$75.000 millones en una población de 15 millones de habitantes.

- Es natural suponer que desde el punto de vista chileno, el Acuerdo de Libre Comercio con el Mercosur representa en primer lugar, un acceso privilegiado a un mercado cuyo PIB supera los US\$75.000 millones de dólares, casi veinte veces mayor que el PIB nacional y principalmente una opción más de integración al mercado globalizado. Otro aspecto a ser considerado es que la integración chilena al Mercosur, innegablemente, ampliará el poder de fuego del bloque en las negociaciones en los grandes foros internacionales.

A pesar de la fuerte motivación y reales beneficios con la adhesión de Chile al Mercosur se constata además, serias dificultades para viabilizar la integración plena. La mayor restricción para la efectiva y plena incorporación chilena al bloque continúa siendo, por tanto, la diferencia existente entre las políticas de aranceles de importación del Mercosur y del gobierno de Santiago. El Mercosur tiene aranceles promedio de alrededor del 14% y Chile practica arancel promedio del 9%, en trayectoria de baja, debiendo alcanzar el 6% en el 2003. Más relevante aún, es que el arancel chileno es uniforme y el modelo de política arancelaria adoptado por Chile parece contar con un amplio consenso en el país. El asunto que se expone en la coyuntura que se presenta a mediados del año 2001 es hasta qué punto este elemento continuará de hecho representando una dificultad bilateral. Todo depende de la propia actitud a ser tomada por el Mercosur en relación a lo que el bloque percibe como uno de los pilares de su integración.

#### Aranceles y beneficio económico

Como el modelo de política arancelaria chilena cuenta con un amplio consenso en el país, recibe apoyo de economistas de variadas tendencias y ha sido profundizado por los diversos gobiernos desde el inicio de la década de los 90, una alteración en la conducción de esta política parece ser un "non starter" para Chile. Siendo así, restaría la alternativa de la revisión de la política arancelaria del Mercosur. Entretanto, aunque haya una revisión de los niveles más bajos, no parece plausible, a corto plazo, la adopción del arancel chileno por parte del Mercosur.

El Mercosur ha dado pruebas de sus dificultades para realizar rebajas del AEC (Arancel Externo Común), comenzando por la intención de eliminar el 3% agregado al AEC, después de difíciles discusiones cuatripartitas cuando se condena la tasa de estadística argentina por un panel de la OMC. El aumento del AEC en 1997 fue implementado de acuerdo a la misma decisión que preveía la eliminación del diferencial arancelario a final del año 2000, no obstante la eliminación, consistentemente anunciada por autoridades tanto de Brasil como de la Argentina, dio lugar a la intención de dividirla en dos etapas. El creciente déficit de la balanza comercial brasileña y la preocupante situación macroeconómica de Argentina en el último trimestre del 2000, fueron alegados como razones para evitar cualquier rebaja de alícuotas de importación. De la misma forma y en el mismo contexto causal, la intención de reemplazar el sistema de ex arancelarios al interior del bloque por una rebaja definitiva del AEC para productos no producidos en la sub región, sería postergada indefinidamente.

Las cosas cambiaron un poco con las recientes medidas adoptadas por Argentina. Se hizo difícil imaginar, en la coyuntura actual, que cualquier gobierno del Mercosur pueda o deba exigir de la Argentina, el cumplimiento de sus compromisos originales relativos al AEC. quedó claro que la mejor política del momento, tal vez sea, la de permitir la flexibilización del AEC por algún tiempo, de forma de sacarla del contexto negociador para evitar la "contaminación" con otros temas de la agenda oficial del Mercosur. También quedó claro, que con la aceptación de la flexibilización de ciertos preceptos del Mercosur, se presentan nuevas oportunidades.

En cuanto al tema de beneficios comerciales, se comenta aquí algunos elementos en relación a utilidades para el Mercosur y el mercado chileno. En primer lugar, la verdad es que las alícuotas chilenas ya son bastante bajas (promedio de 9% en el 2000) y más importante aún, prometen evolucionar hacia abajo anualmente para alcanzar sólo el 6% a mediados del 2003. O sea, cuando el 63% del valor (base 1998) del comercio bilateral Mercosur-Chile, esté plenamente liberado, el diferencial de preferencia que el Mercosur tendrá con Chile en relación al resto del mundo, será de sólo 6%. Otros 17% en el valor del comercio bilateral sólo llegarán a este nivel de preferencia en el 2006, mientras que el 98% de ese comercio sólo alcanzará la alícuota cero en el 2011.

En segundo lugar, cuando se considera que la participación del MERCOSUR en las importaciones chilenas de productos que constan, de los tres cronogramas de desgravación, ya es importante cuando se compara con otros mercados y que el arancel chileno ya es lineal, uniforme y relativamente baja, se constata que no habrán grandes beneficios para el Mercosur derivados de mayores preferencias arancelarias por parte de Chile. Si el Mercosur ya se destaca hasta en mercados considerados sensibles en Chile (aquellos referentes a los productos incluidos en los cronogramas de desgravación) en condiciones arancelarias actuales, no hay razón para creer que un diferencial de pocos puntos porcentuales en los próximos años pueda mejorar esta situación de forma significativa. En tercer lugar, lo que ocurre en Chile, en términos arancelarios en los próximos años no se limita a la Ley 19.589 (proceso unilateral de reducción de alícuotas de importación). Como veremos más adelante, Chile posee una política comercial cuya característica principal es la conformación de una red de acuerdos comerciales que no se limitan a América Latina y por lo tanto tienen un efecto de corroer cualquier preferencia obtenida por el Mercosur, por lo tanto tienen el efecto de corroer cualquier preferencia obtenida por el Mercosur. De hecho, considerando los largos plazos de los cronogramas del ACE 35, el Mercosur, en la reducida preferencia arancelaria agregada que conseguirá en el mercado chileno en los próximos años logrará llegar a Chile con preferencias mucho tiempo después que competidores importantes ya hubieran llegado, ganando mercado, establecido redes de compradores y proveedores y contactos de negocios y todavía hasta desarrollado hacia otros niveles de liberalización y preferencias tales como los relativos a servicios e inversiones. El caso de México es tal vez el más explícito, dada la competencia directa que ese país representa para los intereses del Mercosur: un ACE firmado en 1992 cuya liberalización amplia tuvo fecha y fue cumplida en 1996 (año en que el Mercosur y Chile finalmente firmaron su propio ACE), transformado en 1998 en Tratado de Libre Comercio tendiendo a la apertura de mercados de servicios y de políticas de inversiones bilaterales. Hablar de 2004, 2006, 2011 y 2014 -los plazos de ACE 35, en ese contexto, indica cuanto representa Chile y cuanto representará para el Mercosur en el futuro próximo en términos de acceso preferencial a mercados.

Finalmente cabe destacar que la noción de beneficios comerciales en el mercado chileno implica una percepción por parte del Mercosur de cuanto vale ceder y conceder mayores

preferencias a Chile en su propio mercado. Para los países del Mercosur que exportan "no agregado" menos que el 4% de sus exportaciones totales hacia Chile (2% en el caso de Brasil), el valor de profundizar preferencias o "andar más rápido" en el proceso de conformación de un área de libre comercio parece bastante pequeño. Ya la reciprocidad parece de interés inverso: Chile actualmente exporta 10% de sus exportaciones totales hacia el Mercosur, y tiene, si, mucho que ganar considerándose lo que representarían mayores preferencias arancelarias por parte del Mercosur, cuya base arancelaria es mucho más alta que la chilena. En ese contexto, el interés de Chile debería ser mucho mayor que el del Mercosur, en profundizar el acuerdo. Como sería de esperarse, el Mercosur ha resistido profundizaciones (63) y, consecuentemente, adelantos en plazos hacia la conformación de un área de libre comercio parecen igualmente poco probables de aceptación consensual.

Si las posibilidades de profundizar y/o de adelantar plazos hacia el área de libre comercio ya son pequeñas, ¿cómo partir hacia algo más ambicioso tal como una Unión Aduanera cuyo nivel de compromiso, además de exigir implícitamente progresos intra-zona (Mercosur-Chile), va más allá del intercambio de preferencias bilaterales, introduciéndose en la elaboración de políticas comerciales comunes, comenzando por la propia política arancelaria? Lo paradójal que vale para el Mercosur "de a cuatro" vale también para el Mercosur "de a cinco": para avanzar en el proyecto de la unión aduanera (o por lo menos para evitar descartarlo completamente) es necesario dejar a un lado por algún tiempo uno de sus preceptos básicos (el AEC) como forma de evitar contratiempos y atrasos en otros aspectos de la agenda de integración que puedan ser factibles en el corto y mediano plazo (ej.: integración física).

#### Testeando premisas

La premisa básica en que se incluye el presente estudio es que la relación Mercosur-Chile es demasiado importante para dejar de ser repensada para posibilitar un proceso de integración consistente y duradero. De esta premisa básica provienen otras premisas cuyas prueba contribuirá a hacer posible el trato del tema, que sigue:

Un proceso de integración entre el Mercosur y Chile debe fundamentarse en realidades políticas, culturales (en el sentido más que nada institucional) y económicas; la integración económica sigue siendo la fuerza motriz del proceso sin embargo no puede o debe desvincularse de otros aspectos que puedan reforzar la inversión, al revitalizar prioridades y establecer nuevas estructuras de derechos y obligaciones;

La idea de integración en el mercado varía entre los países miembros plenos del Mercosur y Chile. En efecto, el debate sobre inserción permanece abierto en cada uno de los cinco países, tornando el desafío de la integración especialmente ambicioso, principalmente dadas las diferencias económicas y sociales de cada país;

Un proceso de integración no puede realizarse sin que haya un considerable nivel de cohesión entre los países participantes. La cohesión requiere objetivos comunes y compromiso por parte de los protagonistas del proceso. Un bloque cohesionado es un bloque que privilegia soluciones comunes a sus problemas, un bloque que mira hacia adentro antes de posicionarse hacia afuera.

El test de premisas por lo tanto, incide sobre tres universos: el ámbito de la integración, la visión de inserción en el mundo y la posibilidad de cohesión en un bloque renovado.

## Integración ecléctica

### Lo político

Es indiscutible que la fuerza motriz del proceso de integración del Mercosur ha sido el comercio, o sea, la integración comercial es la que ha sido la principal responsable por la evolución del bloque sub regional. Eso sin embargo no implica que el proceso político en torno de la integración del Mercosur haya sido menos importante que el proceso económico. Es sabido el hecho que la integración que presenciamos hoy ni siquiera habría sido concebida y llevada a cabo sin mucha voluntad política de los dos principales protagonistas sub regionales: Brasil y Argentina. Como mencionado anteriormente en el presente estudio, la determinación política mostrada en momentos cruciales de la historia política y económica de los dos países fue ejemplar y evitó los peores riesgos de desintegración al mismo tiempo que señaló caminos hacia crecientes niveles de integración.

Estaríamos lejos de poder afirmar que esa determinación política, sea en términos estadísticos o dinámicos, se iguala a una integración política. Sin embargo, esa determinación fue siempre vital en dictar rumbos hacia el proceso que, a pesar del contenido claramente económico, desemboca a su vez en mayor convergencia política. El proceso es por lo tanto un círculo "beneficioso" cuya génesis política requiere progresos económicos que puedan perpetuar convergencias políticas.

En el presente contexto, cabe destacar elementos importantes de consideración relativos a la política interna y a la externa de los países en cuestión.

Exceptuando Paraguay, la política interna de los países del Mercosur y de Chile tienen importantes trazos de semejanza, derivados de la condición común de países recién democratizados, dotados de instituciones activas, sin embargo carentes de reformas y de clases políticas relativamente poco preparadas para enfrentar los desafíos impuestos ya sea por la agenda nacional como internacional. Ese diagnóstico no es tan grave como puede parecer, dado el valor que representa la consolidación del régimen democrático en la sub región, como garantía de que los rumbos a ser surcados serán al menos resultantes de procesos pluralistas y de vasto alcance, aunque complejos y de difícil manejo. Una política interna dentro de padrones democráticos deberá seguir siendo uno de los factores determinantes más importantes del futuro desarrollo de los países del Mercosur, y de Chile y podrá tornarse también uno de los factores inductores más importantes del esfuerzo integrador en la sub región, dependiendo del valor que ese esfuerzo tenga en la percepción del electorado y de sus representantes en el mediano y largo plazo. En ese contexto, la agenda de reformas políticas en los países también es de gran relevancia, para capacitar regímenes y agentes políticos y sociales para asimilar demandas y actuar sobre temas de orden sub regional o internacional.

Es en la política propiamente externa que los más inmediatos desafíos se presentan para la profundización de la relación entre el Mercosur y Chile. En primer lugar, cabe destacar que la relación entre los tres (Argentina, Brasil y Chile), o aún entre los cinco (incluyendo

Uruguay y Paraguay), países participantes nunca fue tan buena, o por menos tan "equilibrada", en un contexto tan complejo como el que se configura actualmente en la sub región y en el mundo. Ese hecho, por sí sólo, ya representa un importantísimo atout a ser preservado y cultivado, de modo de fundamentar cualquier nuevo esquema de relaciones que pueda surgir a partir de la dinámica regional o de enlace bilateral Mercosur-Chile actual. Una mayor explicación de compromisos sobre temas políticos tales como la democracia, la paz o los derechos humanos podría ser especialmente positiva en un nuevo contexto bilateral, principalmente dada la creciente diferenciación que se establece entre el "eje" Mercosur-Chile y el resto de América del Sur. La posibilidad de concretar una posición de liderazgo político sub regional no se debe subestimar y representa una forma efectiva de proyectar un front común y poderoso en el contexto de las presentes alianzas multipolares.

Es evidente que la relación con las dos mayores superpotencias actuales -Estados Unidos y la Unión Europea- es central para el futuro de cualquier relación entre el Mercosur y Chile. Es lógico que la vertiente propiamente económica de esa relación sea tal vez la más emergente, ya sea en virtud de las cifras involucradas, ya sea en virtud de los procesos negociables actualmente en curso para una liberación comercial bilateral. Entretanto, en temas propiamente políticos, las posiciones que el Mercosur y Chile opten por privilegiar también será tanto más fuerte cuanto más cohesivo sea el "nuevo" bloque del cono sur.

En los temas internacionales de la actualidad, sean ellos los relativos a América del Sur, sean ellos los relativos al mundo, un Mercosur+Chile renovado representará una voz importante que no dejará de ser oída por ninguna de las dos superpotencias o por otras naciones o bloques de naciones en otras partes del mundo. La lógica de que actuar colectivamente es mejor que actuar individualmente se amplía a países de todo tipo y tamaño, principalmente en el contexto de países cuyas posiciones de principio (democracia, paz, seguridad, narcotráfico, medio ambiente, normas laborales, etc.) son en gran medida las mismas.

## Lo cultural

El universo a que se refiere aquí a lo "cultural" es entendido como un conjunto de elementos que abarcan más allá de lo cultural propiamente dicho, lo "social" y lo "institucional".

Las semejanzas entre las culturas nacionales del Mercosur y Chile son conocidas y son mucho más fuertes que en el caso de los quince actuales miembros de la Unión Europea, por ejemplo, lo que en principio debería facilitar objetivos y compromisos comunes. Lo que se constata, entretanto, es que por diversas razones, los trabajos dentro del Mercosur y Mercosur-Chile han sufrido traumas y paralizaciones y que eso deriva apenas parcialmente de coyunturas externas. ¿Habría algo en la propia cultura de los países, individual o colectivamente, que sería también responsable por parte de los fracasos en la sub región? La propia tendencia de optar por objetivos inalcanzables (mercado común en cuatro años), por ejemplo, ¿no sería prueba de una cierta "falla" cultural? O será que la incapacidad de internalizar normas acordadas y/o no cumplirlas como si el Mercosur fuese sólo un detalle diplomático no pasaría de un factor coyuntural en la vida de ciertos

gobiernos en ciertos países? ¿Existe una cultura común que no funciona o será que la cultura carece justamente de ser más común para poder funcionar?

Esos son los tipos de preguntas del entorno socio-cultural-institucional que deberían componer el menú de investigaciones cuyo esclarecimiento podría ayudar al proceso sub regional a progresar en la dirección de mayor integración y más disciplina. Claramente existen razones históricas que pueden explicar una serie de diferencias y distinciones entre las culturas nacionales de la sub región. Brasil, Argentina y Chile son países de origen ibérico, judío-cristiano, antiguas colonias distantes de sus metrópolis que en determinado momento tuvieron la pretensión de volverse independientes y buscar un futuro propio. Sus pueblos tienen en común una ética que ciertamente no es en nada "weberiana" y conocieron durante mucho tiempo lo que representa ser ciudadano de un país que integra la "periferia" y no el "centro" del heredado sistema de naciones Estado. Poder aproximarse a ese centro es una aspiración cultural categórica e irreversible, quedando hoy día apenas un poder de maniobra en muchos aspectos limitado, con relación al grado de aproximación que se puede desear y/o lograr.

La verdad es que semejanzas o diferencias culturales, y sus consecuencias a nivel nacional, no pueden determinar por sí solas la vocación común que una región puede tener o dejar de tener. En otras palabras, la vocación integradora de uno u otro bloque no es algo natural que emana sin restricciones de atributos o características consideradas favorables, armónicas o inductoras. Vocación integradora es algo que se construye con base a objetivos explícitos y compromisos cumplidos. Existe algo de extrema importancia cultural en procesos de integración con relación a crearse una cultura integradora entre sí y en el seno de sus pueblos. El gran desafío del Mercosur y de Chile sigue siendo lograr alcanzar esa vocación y esa cultura, sin lo que, cualquier esfuerzo de aproximación o profundización permanecerá expuesto a riesgos de revertirse y hasta de desvirtuarse.

## Lo económico

El gran éxito comercial representado por el Mercosur, está plenamente reflejado en los datos sobre los flujos de comercio de bienes. No obstante, el flujo sólo podría aumentar ya que el comercio era ínfimo y la propia geografía conspiraba a favor de un crecimiento natural de los intercambios sub regionales. La anomalía era tener ese comercio reprimido por tanto tiempo y por razones tan políticas. El volet inversión, no obstante todavía no refleja el potencial que transcurre de la previsión de disciplinas transparentes características de un acuerdo regional. El área automotriz se destaca no por un comercio libre que atrajo la presencia de armadurías mundiales sino por un comercio fundamentalmente administrado, no obstante, de acuerdo con las estrategias y necesidades de racionalización global de las empresas inversoras.

El libre comercio dentro de la zona siguió grosso modo su cronograma y actualmente no existen aranceles aduaneros entre los cuatro Estados Partes. Sin embargo el proceso interno sigue amenazado por medidas no arancelarias, unilateralismo, falta y "exceso" de instrumentos y sus consiguientes controversias, lo que históricamente encuentra paralelos en el proceso de conformación de la Unión Europea, en particular as décadas de 70 y 80 cuando el bloque europeo se encontraba prácticamente paralizado, en gran parte por inercia e inacción propia. En ese sentido, el Mercosur en los últimos años parece tener clara la conveniencia del máximo objetivo de conformar un mercado común y hasta una

unión económica y monetaria, sin embargo en ausencia de una mano política lo suficientemente fuerte para forzar entendimientos en todas las áreas específicas que, juntas, permitirán la realización de ese objetivo. Sería diferente tal vez si el Mercosur como un todo no supiese lo que quiere. Sin embargo, de los cuatro rincones de la región afloran reiteradas confirmaciones de seguir en el proceso de integración y de los emolumentos de ahí provenientes. Lo que falta es la visión de un plan común de cómo proyectar el bloque en el futuro. El desafío es saber cómo encuadrar tareas difíciles y delicadas en un proyecto que apunte hacia un futuro común.

Con relación al comercio extra zona, el objetivo fundamental de crear una "barrera" externa común como piedra angular de una política común se cumplió, aunque con gran duda e inestabilidad, en lo que se refiere a un arancel externo común. El establecimiento de una AEC desde 1995 con cronograma de convergencia para ítems inicialmente exceptuados hasta el máximo de once años más tarde (2006), fue una gran realización y ciertamente señaló al mundo que el Mercosur caminaba hacia una política comercial común. Seis años tarde, testimoniamos una política comercial poco cohesiva y ciertamente poco común en todos los aspectos que la deberían componer, siendo su mayor relieve la negociación 4+ con vasta gama de países y de bloques regionales. En ese contexto, una de las mayores hazañas del Mercosur ha sido su presencia como bloque al lado de otros treinta países en las negociaciones para la conformación de un Área de Libre Comercio para las Américas (ALCA). La hazaña es tanto mayor cuanto está ausente una política comercial verdaderamente común entre los cuatro Estados Partes, ya sea en términos de medidas aduaneras, de defensa comercial, o de la propia forma de manipular el AEC permitiendo importantes perforaciones (drawback, admisión temporal, zonas francas, etc.). Falta claridad sobre temas como el propio Chile, por ejemplo, tampoco presagia claros horizontes comunes, lo que, sin embargo, no impidió que compromisos en los más altos niveles políticos fuesen asumidos.

Si existe un problema fundamental en el Mercosur en el momento actual, ese problema poco tiene que ver con las recientes demostraciones de discordia y conflictos comerciales y mucho que ver con el hecho que la integración en la sub región está rápidamente alcanzando un nivel que requiere una nueva visión de cómo proceder. Lo que se torna cada vez más claro es que no basta cumplir las reglas actuales o flexibilizarlas, como es el caso con la barrera externa del Mercosur par excellence, el AEC; que no basta agregar asuntos a la pauta negociadora y establecer plazos para la eliminación de barreras entre los cuatro países; que no basta confirmar cada seis meses a los más altos niveles el compromiso de integración, anunciando cada vez medidas puntuales que demuestran que el proceso esta meramente vivo, aunque sin una definición clara de cómo mantenerlo vivo en el mediano y largo plazo; y, ciertamente, que no basta hablar de compromisos demasiado ambiciosos tales como la moneda única sin antes trazar caminos para crear las condiciones necesarias tanto hacia la integración de los mercados propiamente dicho como hacia la convergencia macroeconómica.

El tema de profundizar la relación con Chile surge en un momento especialmente fértil para las nuevas estrategias e inversiones. Como se sabe, la resistencia inicial por parte de Chile en asociarse al Mercosur encontraba explicación en la posibilidad de adhesión al NAFTA y en la estabilidad económica de Brasil y de Argentina, factores que podrían influenciar negativamente el comportamiento y la calificación de la economía chilena y afectar el avanzado grado de apertura económica consolidado en el país. Entretanto, lo relativo al éxito del Plan Real en la estabilización de precios, la dificultad de asociación al NAFTA, el tamaño restringido del mercado chileno y su dependencia del comercio exterior

llevarían a Chile a empeñarse en la búsqueda de la formación de acuerdos bilaterales o de complementación económica con los países miembros de la ALADI, Asociación Latinoamericana de Integración. Sin duda se destacaría entre sus esfuerzos de integración la decisión de asociarse a los países del Mercosur para formar una zona de libre comercio al mismo tiempo en que tramitaba ser incluido en el NAFTA.

Seis años más tarde, la adhesión plena de Chile al Mercosur todavía depende en gran medida de la estrategia que los cuatro Estados Parte resolvieron adoptar para el bloque en el mediano y largo plazo. Si hubiera un reconocimiento que elementos de política comercial del Mercosur tales como favorecidos en la práctica hasta ahora deban ser revisados, perfeccionados o, en algunos casos, descartados, la incorporación de Chile se puede volver factible o hasta atractiva, dependiendo de los nuevos objetivos acordados. Si, por ejemplo, la estructura arancelaria chilena puede contribuir para convertir la estructura de el AEC más de acuerdo con las realidades productivas y de competitividad del Mercosur como un todo, tal vez la negociación de una barrera externa común no sea tan difícil mientras pueda llegar a creer en un examen más detallado del acuerdo ya existente entre el Mercosur y Chile, el ACE 35. Tal vez el estímulo de reformular prioridades sea tan grande que nuevos quid-pro-quo's se puedan establecer entre los diversos temas de negociación, para agilizar la conformación del área de libre comercio entre el Mercosur y Chile al mismo tiempo en que se hace posible una estrategia común de inserción en los mercados internacionales para las dos partes.

En ese sentido, la adhesión plena de Chile al Mercosur sólo será posible en caso de que las negociaciones en el ámbito del Mercosur avancen, en particular con relación al futuro de la unión aduanera y de la estrategia del bloque ante terceros países. La participación del propio Chile no debería ser subestimada, siendo de especial utilidad en la esfera de la coordinación macroeconómica y de los demás temas institucionales.

#### Inserción diferenciada

Chile es el único país de América Latina que consolidó, desde mediados de la década del ochenta, las reformas estructurales necesarias a la estabilización de la economía. La fuerte estructura económica de Chile era transparente desde 1991, año de firma del Tratado de Asunción: un crecimiento del orden del 5%, con ocho años de crecimiento ininterrumpido, 18% de inflación anual y coeficiente de apertura comercial de los más altos (40%) representado por la relación entre comercio internacional y PIB.

Este escenario positivo se mantuvo y destacaba la trayectoria creciente de las reservas internacionales que no se revertió ni aún ante la crisis de México. Mientras que todos los países de América Latina, especialmente Argentina, tomaban drásticas medidas para evitar las devaluaciones de sus monedas, el peso chileno se revaluó en 7% en relación al dólar en 1995. El país mostraba mantenimiento del crecimiento ininterrumpido, reducción de la deuda externa, acceso al mercado voluntario de crédito, superávit comercial en ascenso, legislación restrictiva a la entrada de capitales especulativos, reforma tributaria amplia, combate a la evasión tributaria, ahorro interno comparable a la de los "tigres asiáticos", entre otros indicadores positivos.

En proceso paralelo a la inserción chilena basado en una economía abierta de mercado externo, surgen preocupaciones con la diversificación de mercados y la especialización

exportadora. Una nueva estrategia, entonces conocida como "segunda fase exportadora", se instaura fundamentada en la necesidad de buscar la producción de bienes de mayor valor agregado, en una mayor articulación de los sectores productivos con el exportador, mejoras de calidad, y el desarrollo de exportaciones de servicios. En ese contexto, se tornaban imperativos los aumentos de productividad, niveles más altos de tecnología y mejor administración de empresas. Cabe destacar que en ese contexto se inscribe también el énfasis de promover inversiones chilena directas en el exterior basados en los excedentes de la cuenta capital de la balanza de pagos chilena.

El restablecimiento del clima de confianza y la estabilidad de la economía chilena contrastaban con el estancamiento económico y el desaliento que caracterizan buena parte de los países de América Latina, entre ellos Brasil y Argentina. Sin embargo, a pesar de ser pionero en la implantación exitosa de planes de estabilización, Chile mantenía en cierta forma una posición de aislamiento en el continente ya que estaba desde 1976 alejado del Pacto Andino y sin integrarse al Mercosur.

La participación de Chile en acuerdos comerciales bilaterales se inicia a partir de la apreciación por las autoridades nacionales del valor de estos arreglos como instrumentos que facilitan el acceso de productos chilenos a mercados protegidos o cada vez más definidos por preferencias acordadas entre países miembros de bloques de integración. Diversos elementos justifican el cambio de posición chilena con relación a negociaciones sobre apertura comercial e integración, de entre ellos la ventaja de un sistema negociado de reglas y disciplinas, inclusive sobre la solución de controversias, la posibilidad de inclusión de nuevos temas de interés chileno tales como servicios e inversiones y el mayor peso negociador adquirido cuando fue miembro de un nuevo bloque económico.

El perfil chileno de mayor apertura posible hacia el exterior, sea a través de los acuerdos de la OMC, sea a través de acuerdos bilaterales con países y/o bloques de integración contrasta en cierta medida con las estrategias adoptadas por Argentina y por Brasil. A pesar de los dos últimos países haber adoptado también como estrategia general una apertura gradual al mundo centrada en un regionalismo abierto, a diferencia de Chile, Argentina y Brasil centraron sus esfuerzos en la conformación de una unión aduanera sub regional, negociando su inserción en la economía mundial en gran medida (en menor grado en el área financiera que en el comercial) de forma conjunta, en acuerdos del tipo "4+". El propio Chile constituyó uno de los países con los cuales Brasil y Argentina, a través del Mercosur, negociaron un acuerdo de libre comercio.

Chile se muestra agresivo y pragmático en la búsqueda de asociados preferenciales, celebrando múltiples acuerdos bilaterales además de optar por un paradigma de disciplinas comerciales y no comerciales GATT-plus y en ciertos casos NAFTA-plus. En contrapartida el Mercosur ha adoptado una postura más cautelosa, preocupándose con los impactos de esquemas de liberalización preferencial sobre su industria y sus mercados domésticos y tiene como paradigma de disciplinas comerciales los acuerdos del GATT, enfrentando dificultades para implementar propuestas GATT-plus aún hasta en sus negociaciones internas. Esta diferencia de paradigmas dificulta la negociación Mercosur-Chile pues implica enfoques diferentes con relación a los objetivos y a la metodología de las negociaciones.

Esa particularidad estratégica no es de poca consecuencia y revela en gran medida una diferencia primordial en los procesos de inserción perseguidos por los tres países. Aunque la estrategia adoptada por Brasil y Argentina sea dificultada en la práctica por una

considerable falta de posicionamientos, de hecho comunes en temas de gran importancia, la verdad es que existe y persiste entre los dos países una voluntad política significativa en el seno del Mercosur para avanzar en conjunto a pesar de las dificultades. El contraste con Chile ha sido bastante nítido en ese contexto. En cierta forma, lo que se considera es hasta que punto los contrastes de la perspectiva chilena ante a la intención por parte de Brasil y Argentina de preceder en conjunto pueden ser superados, asimilados o transformados en algo que pueda contribuir a una mejor inserción de los tres países en el mercado internacional.

Además de las particularidades de las economías de los tres países (mayor o menor énfasis en los sectores primario, secundario y/o terciario de la economía, por ejemplo), pesa mucho el elemento político en el cuestionamiento estratégico de las opciones de inserción que se presentan en la coyuntura actual. La pregunta básica que se formula es si los cinco países tendrían la capacidad o la voluntad política de trabajar para la conformación de un front verdaderamente común ante el mundo. Que eso sería bastante positivo para todos en términos de peso en el juego internacional de influencias parece ser punto pacífico. Resta saber si existe el substrato económico que pueda dar consistencia a un tal empeño político. O todavía, resta saber si la posibilidad de hecho existe que, a falta de razones económicas suficientes, se substituya un empeño político suficientemente poderoso para compensarlas.

Cohesión: ¿posible o no?

Reconsiderar la relación Mercosur-Chile implica considerar cómo tomar la relación más previsible y concreta, menos vulnerable a los factores externos y más sensible a demandas y oportunidades internas. Siendo la premisa básica y de que la relación puede fortalecerse y con ella un "nuevo" bloque unido y tal vez hasta único, se vuelve imprescindible el abordaje del ingrediente central de toda integración: la cohesión entre los países integrantes.

Sin cohesión no hay integración y cohesión sólo se consigue con una adecuada repartición de costos y beneficios entre los participantes. Basta que uno de esos participantes no se considere de alguna forma ganador en el proceso de integración para que su actitud sea menos comprometida con ese proceso. Con tal falta de compromiso, el proceso sufre como un todo y con él la cohesión del bloque. El Mercosur pasa por un momento de desafío, y demostraciones de falta de cohesión tales como las declaraciones individuales a favor de la anticipación del ALCA o las negociaciones individuales entre Estados Partes y terceros países, lo testifican con gran elocuencia. Cohesión es una cuestión de equilibrio interno, entre derechos y obligaciones y costos y beneficios repartidos entre los Estados Parte. Cualquier intento de restaurar el equilibrio interno con compensaciones externas obligatoriamente logrará precisamente el efecto opuesto: el desequilibrio interno. Cohesión requiere, por lo tanto, que el "cálculo" del equilibrio interno se haga y se respete, sin lo cual no existe cohesión.

Cohesión significa unión en las ambiciones y en los objetivos. Sin ella, es difícil imaginar que surja empeño político suficiente para ajustar a todos los protagonistas de la integración en un proyecto común, con metodologías adecuadas al ritmo y a la lógica económica, en el contexto de instituciones que inspiren seguridad y prevención en los derechos y en las obligaciones. De cierta forma, todos los problemas actuales del

Mercosur, inclusive su relación con Chile, se subordinan a la capacidad del bloque de auto analizarse y reestructurar el "tablero" de intereses y compromisos. Una de las premisas básicas es que existen indicios suficientes para suponer que al bloque le falta cohesión y que deben establecerse nuevos quid-pro-quo's. Como toda iniciativa nueva, existen riesgos y oportunidades, sin embargo se puede suponer que es difícil exigir cada vez mayores niveles de costos y obligaciones en ausencia de niveles correspondientes de beneficios y derechos. Un "salto hacia adelante" presupone solidez "hacia atrás".

En un proceso de integración económica que involucra la diversidad de intereses presentes en una región como el Mercosur, sería ingenuo suponer que cohesión sea algo que pueda ser creado, forzado o promovido sólo por esfuerzos diplomáticos, en ausencia de una reflexión clara, en los compromisos por acuerdos, de los límites de tolerancia de cada país participante. O sea, a menos que el proceso de integración aparente resultar y de hecho resulte en progresos concretos para los participantes, ese proceso correrá siempre el riesgo de descarrilarse o, por lo menos, de carecer de rumbo.

La pregunta, por lo tanto, que se formula es cómo asegurar que el proceso de integración del Mercosur pueda satisfacer (o desagradar) igualmente a todos al mismo tiempo en que apunte hacia un futuro, que además de común, sea cada vez más promisorio. Ocurre, alternativamente que en la medida en que las relaciones económicas entre los miembros del bloque se estrechan, lo que se entiende por futuro promisorio necesariamente debe ser común o sea, un futuro común deja de ser una opción y pasa a ser una necesidad. Para los países pequeños del bloque tal vez eso sea más manifiesto dado el vínculo natural que se establece entre flujos de comercio, finanzas e inversión y el crecimiento de sus socios comerciales. Para los países grandes, además de prevalecer, todavía en un grado menor, la misma lógica de vinculación entre los flujos sub regionales, sobresale también la opción de inscripción en el mercado internacional, sea por la mayor competencia introducida en forma gradual por el comercio intra zonal, sea por la incorporación de eficiencia proporcionada por la integración física con países vecinos y contiguos, sea por el mayor peso específico que la sub región logra alcanzar en un mundo de bloques regionales.

Asegurar la cohesión implica por lo tanto asegurar un equilibrio de derechos y obligaciones, y costos y beneficios entre los países miembros, para tornarlos atentos al proceso de integración y a identificar en él su mejor opción estratégica de inserción. Equilibrios resultan de un ejercicio de dar y recibir, donde los beneficios compensan costos, y derechos compensan obligaciones. Cohesión en ese sentido requiere cambios entre países miembros, para tornar el proceso interno del bloque en un atractivo mayor que una inserción directa en el mercado internacional. Cómo lograr esa hazaña es el gran desafío de profundizar la relación Mercosur-Chile. Los elementos de cambio deben ser explicados y un sistema de pesos y medidas concebido en un esfuerzo de armonizar las percepciones de utilidades y pérdidas. Si el concepto de cambio se limita a la esfera económica, es difícil vislumbrar un equilibrio de beneficios entre los estados Partes del Mercosur y Chile. En ese contexto, los siguientes elementos ilustran algunas de las dificultades:

Además del tema arancelario no representar grandes beneficios para el Mercosur dado el nivel ya reducido de la tarifa lineal chilena aplicada al resto del mundo, el tamaño del mercado chileno contrastaría en gran medida con el tamaño del mercado de sus contrapartes.

Además de eso, a medida en que Chile ya se adelantó en la eliminación de medidas no arancelarias, como resultado de su cumplimiento de los acuerdos de la OMC o de otros acuerdos de libre comercio, los Estados Partes del Mercosur, aún sin negociación, ya compiten con el resto del mundo en condiciones no discriminatorias o sea, los Estados Partes del Mercosur ya compiten en condiciones con el resto del mundo en el mercado chileno en lo relativo a medidas no tarifarias, de forma que una profundización del ACE 35 en ese aspecto no traería ninguna expansión de comercio hacia el Mercosur. Ya la reciprocidad (la eliminación de medidas no arancelarias en el Mercosur) sería verdadera, transformando a Chile en un gran ganador en ese hipotético intercambio de liberación no tarifaria.

La situación es semejante en servicios y empresas gubernamentales: además de las diferencias de escala de los mercados en cuestión, Chile se beneficiaría de un gran efecto liberador por parte del Mercosur en sectores que aún muestran grandes deficiencias reguladoras, mientras que el Mercosur mejoraría en muy poco su actual empeño exportador, dado que el mercado chileno de servicios ya se encuentra en gran medida abierto hacia intereses de terceros países. Una vez más, la reciprocidad es verdadera, teniendo Chile mucho que ganar con una genuina apertura de los mercados de servicios del Mercosur (64).

Aún adoptándose una visión más neoclásica de los beneficios del comercio internacional y de la apertura comercial, visión esa que rechaza la idea de que el comercio sea un juego de suma cero ("zero-sum game") o la perspectiva de que el costo de abrir mercados para Chile, dada su dimensión económica, no es tan alto y por eso podría suceder sin grandes costos para el Persisten, es claro, importantes diferencias de grado de apertura entre las cuatro economías del Mercosur. En el agregado, sin embargo, es indiscutible que Chile haya avanzado más en la liberación de su sector terciario de que lo hicieran los Estados Partes del Mercosur, la verdad es que los beneficios económicos de una profundización de la apertura comercial en los países del Mercosur, en particular en Brasil y en Argentina, nítidamente serían mayores en términos relativos hacia Chile (65) de lo que serían los beneficios en situación inversa para el Mercosur. Además de eso, la teoría neoclásica deja de incorporar el hecho de que las negociaciones, cuyos beneficios económicos son percibidos como mal distribuidos entre los países participantes, pueden encontrar considerable resistencia política en esos países y se vuelvan inviables. Lo que la teoría neoclásica omite por lo tanto es la economía política de las negociaciones comerciales. La necesidad de compensar concesiones es un concepto importantísimo en esas negociaciones y no depende de las utilidades reales proporcionadas por la mayor competencia y previsión normativa en los mercados domésticos. La necesidad de compensar depende de percepciones de la realidad, y no de la realidad en sí, constituyendo así un concepto por naturaleza político que a pesar de su naturaleza no puede ser descartado de la consideración de acuerdos de integración.

Es importante que quede claro que el verdadero cambio entre el Mercosur y Chile posiblemente deberá extrapolar el dominio económico para adentrar el dominio político, haciéndolo de dos formas distintas:

- En el contexto de temas de tenor propiamente político, tales como defensa y seguridad, narcotráfico, derechos humanos, etc.;
- En el contexto de temas de tenor propiamente económico. Donde la decisión política puede ser determinante para alterar rumbos y componer nuevas estrategias.

La decisión de hacerse representar como un bloque en foros internacionales políticos tales como las Naciones Unidas se inscribe en el primer contexto mencionado anteriormente. Ya la decisión de permitir o no a países miembros de un acuerdo de integración la negociación individual de acuerdos con terceros países, por ejemplo, se inscribe en el segundo contexto: tenor económico, decisión política. Un quid-pro-quo que compensaría "desequilibrios" económicos, o que al menos haría posible la aceptación política de una profundización de la relación Mercosur-Chile, necesariamente involucraría compromisos políticos de ambas naturalezas. Por lo tanto, es de esperar, que el Mercosur necesite de gestos políticos que demuestren el empeño político chileno de profundizar la relación y posibilitar un bloque de integración que "mire hacia adentro antes de posicionarse hacia afuera". Si ese tipo de "compensación" no existe, es difícil imaginar que algo un poco más allá del ya existente ACE 35 pueda asegurar un bloque cohesivo: faltará cohesión porque en las horas cruciales el riesgo de que los países actúen individualmente sería grande ya que los desequilibrios "internos" a la agrupación tendrían que ser resueltos a través de acciones y actitudes "externas" a él.

Existe una ventana de oportunidad que emana de la crisis actual por la que pasa el Mercosur, sin embargo si la intención fuera de aprovecharla es imperativo que se formulen rápido: las demandas externas de negociación con el Mercosur, en particular las referentes a la ALCA y a la Unión Europea, exigen una definición antes que sea demasiado tarde. Tanto para Chile como para el Mercosur las chances de extraer concesiones en áreas de interés en esas negociaciones dependen directamente de la capacidad del bloque de ajustarse, unirse y proyectarse hacia fuera como una entidad cohesiva y firme en sus propósitos. La decisión política que falta para que un Mercosur "a la cinco" sea realidad se refiere no tanto a la inserción internacional que cada país miembro privilegia en sí a la inserción internacional que les es impuesta por las diversas formas de proteccionismo localizado por parte de los países de la OCDE. Más que una profundización de la relación Mercosur-Chile en los moldes del acuerdo ya existente lo que se debería buscar es una reforma y transformación de ese acuerdo en algo mucho más significativo: un bloque cohesivo y eficaz en la defensa de sus intereses, cuya marca pueda imponer respeto y así extraer concesiones de los grandes socios comerciales de la sub región.

## Conclusión

Los eventos más recientes presenciados en el Mercosur representaron la culminación de una situación ya entonces reinante en el bloque de insuficiencia conceptual e institucional. Problemas bilaterales y actitudes unilaterales simplemente reflejaron la falta de foros, instrumentos y objetivos estratégicos comunes, lo que en la coyuntura actual representa una oportunidad para volver a pensar en rumbos y metas cuadripartitas. La relación con Chile tiene un lugar especial en ese contexto, representando al mismo tiempo un desafío tal vez más viable que en momentos pasados así como un elemento posiblemente que facilite y adicione hacia el Mercosur en la medida en que contribuya a una definición de la posición de la sub región ante el resto del mundo, para comenzar por la propia América Latina.

Ante la posibilidad de beneficios económicos bastantes desiguales entre los protagonistas de una relación Mercosur-Chile renovada, reconsiderar esa relación implica ir más allá del

ámbito económico y buscar una integración " ecléctica " donde variables de cuño político y socio-cultural también puedan figurar de manera prominente en el mosaico de derechos y obligaciones, costos y beneficios, e intereses sistemáticos y localizados, posiblemente resultantes de un nuevo esfuerzo negociador. Además de los pesos y medidas que la premisa de "integrar eclécticamente" introduce al análisis otros elementos de valor deberán componer el cuadro analítico: las diferencias de visión de inserción en el mundo entre las partes y la viabilidad de cohesión que pueda mostrar un "nuevo" bloque Mercosur-Chile.

Existen buenas razones para suponer que sea posible y ampliamente deseable profundizar la relación Mercosur-Chile, analizando matices ya existentes entre las dos partes y proyectando posibles compromisos comunes ante el desafío de la globalización y de la regionalización que se observa con mucho vigor en todo el mundo. Partiendo de la premisa de que existe un claro interés estratégico por parte de ambas partes de establecer un frente unido que pueda tener más peso en el juego de bloques característico de las relaciones internacionales del momento, el trabajo pasa a ser rico en detalles y demandante de gran creatividad.

El desafío es grande, sin embargo no por falta de elementos con los cuales componer una nueva relación.

## NOTAS

(1) El presente documento ha sido preparado para una reunión a celebrarse en Santiago de Chile en octubre del año 2001 de los Consejo de Relaciones Internacionales de Argentina, Brasil y Chile.

(2) Economista chileno especialista en comercio internacional, Ex Embajador y Director de Relaciones Económicas Internacionales de la Cancillería chilena. Consultor internacional. Y, actualmente, Presidente de un holding de empresas chilenas ligadas al comercio internacional y con inversiones en algunos países latinoamericanos.

(3) Estos planos pueden ser más precisos separando algunos de sus contenidos tema que se desarrolla seguidamente.

(4) Los reclamos actuales ante algunas reuniones internacionales (globafólicos) u otros a nivel nacional denotan algo de eso.

(5) Entre ellos destacan: la ganancia de estabilidad u horizonte pues no se pueden modificar con tanta facilidad los acuerdos internacionales; y donde incluso muchos gobiernos buscan normativas internacionales para “hacer lo que no pueden hacer en el plano local”; la dimensión del mercado, el acceso a las economías de escala; la adquisición de un mayor poder de negociación, “la unión hace la fuerza”.

(6) Rol de Alemania y Francia en La UE; eventual rol de USA en el ALCA.

(7) Algunos analistas consideran que en los países de la región las poblaciones tienen un marcado concepto jerárquico que hace predominar los regímenes presidencialistas sobre la base de cuerpos constitucionales muy napoleónicos. Una excepción podría ser los casos de las unidades mayores en tamaño como Brasil y donde la distancia y la geografía limitan esa jerarquización.

(8) La nueva economía es otro de los temas que comienza a hacerse presente.

(9) Esta fuerza puede ser considerada la recíproca matemática de la misma globalización; esto es, a medida que la globalización deshace el concepto de nación al mismo tiempo lo reafirma sobre nuevas bases. De allí que hoy se convenga en que esta fuerza permitiría el surgimiento de un nuevo concepto de nación.

(10) Ha cooperado a ello también la apertura económica ya que al caer la intervención directa de los gobiernos (protección) se puede observar con mayor claridad el valor de las otras protecciones (barreras naturales: geográficas y socio culturales como institucionales).

(11) Brasil puede constituir en caso de gran flexibilidad mientras Argentina y Chile otro de gran rigidez en ambos, ante determinados fenómenos los efectos sociales de, por ejemplo, salir o entrar a la pobreza puede ser muy diferente.

(12) Tema que casi no se considera en los acuerdos de integración y comerciales actuales y que con seguridad deberá tomarse muy en cuenta si se negocia con los EE.UU..

(13) Por ejemplo todas aquellas materias históricas que revaloricen las acciones conjuntas del pasado.

(14) Hace pocos años se firmó un acuerdo general sobre servicios (GATTs) con compromisos menores.

(15) Estos casos han ocurrido luego de violentas crisis y conllevan pérdidas significativas de soberanías instrumentales.

(16) Concepto que puede contener definiciones muy variadas y con múltiples repercusiones.

(17) Otra versión algo más moderna del proteccionismo que esconde grados muy diversos.

(18) En el pasado las Rondas del GATT se celebraban luego de largos períodos, hoy en el ámbito de la OMC estos son sustancialmente más cortos.

(19) Estas situaciones, si no se controlan desde el inicio, pueden enrarecer el ambiente para adoptar las definiciones centrales en períodos de marcadas crisis.

(20) Democracia, derechos humanos, límites o tensiones de frontera, lo nuclear; idioma, familia etc.

(21) Se dice mayormente porque debe reconocerse un mayor proteccionismo en el sector agropecuario tradicional que será comentado posteriormente.

(22) Conclusión que depende en algo de cómo se defina y calcule el concepto.

(23) Lácteos, carnes, oleaginosas, azúcar.

(24) Estas ventas, en general, han gozado de un tipo de cambio neto muy superior al resto de las exportaciones al contener un margen de preferencias en el mercado de destino por el cual pagan los consumidores chilenos y el gobierno al otorgar otro margen de preferencia en su mercado aprovechable por las ventas de los países socios y, además, por gozar de tratos a la exportación adicionales al subsidio anterior (almacenes particulares; reintegros y reintegros simplificados).

(25) Los países han tratado de llevar a la práctica varios programas en este sentido, sin que hasta ahora ellos hayan mostrado avances significativos.

(26) Un tipo de cambio brasileño muy sobrevaluado al comienzo del proceso y otro muy sobrevaluado en la Argentina.

(27) Uno de los problemas actuales de los países asociados, Bolivia, Chile, es que al negociar un acuerdo con el Mercosur no tienen a quién reclamarle ante las situaciones de incumplimientos generados por el reciente ajuste de parte de Argentina.

(28) Se entiende por ideología: una abstracción simple de la realidad.

(29) Véase un documento reciente de la Fundación Mediterránea.

(30) Uruguay y Argentina tienen posiciones en práctica más aperturistas mientras Brasil tiene un mayor control. Argentina una más liberal en el caso de la migración.

(31) Tesis que incorpora la consideración de algunas medidas no arancelarias (normas aduaneras, origen de las mercaderías, antidumping, valoración).

(32) Tal serían los casos de la ALAC; Pacto Andino; ALADI; Mercosur; y, Comunidad Andina.

(33) En general las instituciones gremiales ligadas al sector industrial ya que las exportaciones a los mercados regionales contienen una mayor diversificación que las hacia los otros mercados más apegados a los sectores ligados a recursos naturales como las de carácter agropecuario tradicional pero en un sentido inverso ya que esta modalidad les permite excluirse de las aperturas.

(34) Probablemente esta posición sea más que compartida por los economistas que tienen la responsabilidad de poner en práctica las políticas de ajuste.

(35) Mercados que se supone tendrían el mayor crecimiento potencial en las próximas décadas.

(36) Algunos pretenderán negociar desde el nivel consolidado en la OMC, mayor que el del AEC, lo que no es más que una simple ficción.

(37) Esta figura está prevista en la normativa de la OMC y se puede considerar como una etapa intermedia entre la zona de libre comercio y la unión aduanera en formación.

(38) Una forma de compensar parcialmente el sesgo antiexportador de los aranceles.

(39) Incluso más, muchos de estos cupos o cuotas para importar se asigna por orden de llegada, gestándose rentas injustificables.

(40) Sectores que adquieren a veces el carácter de estratégicos en la región y que merecen un análisis más detallado que escapa a este documento.

(41) Denomínase de "geometría variable".

(42) Este mecanismo no es eficiente ya que fomenta la posibilidad de protección en el tiempo y tiende a evitar el ajuste gradual y a favorecer el de tipo más brusco.

(43) Norma que evita la discriminación en contra de la región.

(44) El AEC sólo sería necesario en la transición corta o si no se negocia con las grandes potencias, luego estos niveles mostrarían una amplia redundancia (ineficiencias). ¿Por qué un subsidio a la oferta de dichos países?

(45) Disposición que mejora el sistema de precios, atenúa monopolios u oligopolios de insumos y reduce la segmentación antieconómica de mercados como incentiva a la cercanía geográfica.

(46) No hay argumentos económicos para sostener estos mecanismos con un alto costo además en ambientes de grave escasez de recursos fiscales, salvo la indebida presión de grupos.

(47) La electrónica está presionando por nuevos diseños en estos trámites oportunidad que se puede aprovechar colectivamente para evitar las prácticas burocráticas, reducir los riesgos proteccionistas y sobre todo generar nuevas fuentes de información para el mercado.

(48) Esta norma controla los problemas de la distorsión en la competencia derivada de la no aplicación del arancel como los controles y calidad de su administración.

(49) Muchas de estas prácticas pueden conllevar proteccionismos.

(50) Especial importancia adquieren algunos de ellos como son: el transporte carretero, aéreo, marítimo; el turismo; los profesionales etc.

(51) El desarrollo de una agenda en esta materia sería objeto de otro documento.

(52) Un buen ejemplo podría ser el caso de la agricultura, tema de gran importancia en la relación EE.UU. y UE. ¿Será atractivo un acuerdo para el Mercosur con los EE.UU. y La UE que no incluya dicha área?

(53) El tema es extenso y no puede desarrollarse en este documento.

(54) Un buen ejemplo son los requerimientos que en esta materia contiene el NAFTA.

(55) El exceso de bilateralismo está afectando el comportamiento de la producción exportable en el caso de Chile.

(56) El mundo andino exhibe hoy una amplia batería de proposiciones técnicas de mayor calidad que el Mercosur, aunque puede disponer de menores capacidades políticas de decisión y de una menor imagen internacional.

(57) Con ello además se busca limitar (no excluir) la participación de los sectores productivos, los que hacen muy difíciles las negociaciones y acuerdos. Al igual que la participación de los equipos negociadores muy incorporados en las denominadas Comisiones Administradoras de los Acuerdos ya firmados.

(58) En este campo hay múltiples variantes de mayor o menor grado de pérdida de soberanía.

(59) Práctica que genera una gran inestabilidad.

(60) Algunos sostienen que ese es el verdadero tema por cuanto todos los países de la región exhibirían temas de pobreza, concentración de beneficios y de oportunidades. Otros enfoque se hacen también por zonas geográficas.

(61) Un buen ejemplo es el caso Chileno -boliviano en el sector fruto hortícola como alternativa a la plantación de coca, La explotación minera, el uso del agua y la energía.

(62) La expresión es de Hélio Jaguaribe (1999).

(63) Las negociaciones de profundización de preferencias bilaterales, prescritas para comenzar en 1998, han demostrado resultados prácticamente nulos.

(64) Persisten, es claro, importantes diferencias de grado de apertura entre las cuatro economías del Mercosur. En el agregado, sin embargo, es indiscutible que Chile haya avanzado más en la liberación de su sector terciario de que lo hicieran los Estados Partes del Mercosur.

(65) Es evidente que en términos absolutos la tendencia es que los números sean mayores para las exportaciones chilenas que para sus contrapartes del Mercosur.