

CHILE Y LOS PROCESOS DE INTEGRACION REGIONAL EN AMÉRICA LATINA: SU ASOCIACIÓN CON EL MERCOSUR

Chile and the processes of regional integration in Latin American: its association with the MERCOSUR.

Isabel Rodríguez A. irodrigu@uahurtado.cl

Carlos F. Pressacco Ch. fpressac@uahurtado.cl

Universidad Alberto Hurtado, Chile

RESUMEN

Este artículo analiza la posición de Chile frente a la significativa tendencia internacional al regionalismo económico, la cual sin lugar a dudas, aparece como una estrategia frente a los efectos positivos y negativos que conlleva el proceso de globalización; para ello analizaremos la estrategia chilena de inserción económica internacional y sus particularidades en relación a las características que presenta el regionalismo latinoamericano.

Dentro de ese marco, se hace necesario comprender su relación formal con el bloque económico más importante dentro de América Latina, el MERCOSUR. Hemos considerado que sólo una vez que aquellos términos asociativos hayan quedado claros, será posible analizar, por una parte, cuáles han sido los obstáculos para la plena integración chilena al mismo, y por otra, las potencialidades que éste puede ofrecer a nuestra realidad nacional en un futuro escenario regional e internacional.

PALABRAS CLAVES: Chile, MERCOSUR, Regionalismo Latinoamericano.

ABSTRACT

This article analyzes the position of Chile facing a significant international trend towards economic regionalism which, without a doubt, appears as a strategy to face the positive and negative effects entailed by the process of globalization. For this reason, we will analyze the Chilean strategy for international economic insertion, and its particularities in relation to the characteristics displayed by the Latin American regionalism.

Within this framework, it is necessary to comprehend its formal relation with the most important economic block in Latin America, MERCOSUR. We think that only once those associative terms have been clear, it will be possible to analyze, on the one hand, which have been the obstacles for the total Chilean integration. In addition, the potential that this can offer to our national reality in a future regional and international scenario is positive.

KEY WORKS: Chile, MERCOSUR, Latin American Regionalism

I. INTRODUCCIÓN

En los últimos tiempos, y producto de constantes y acelerados cambios en todos los ámbitos de las Relaciones Internacionales -donde además existe una compleja relación entre el unipolarismo político-militar norteamericano y un acentuado multipolarismo en el terreno económico-, la situación latinoamericana también ha sufrido sus propias transformaciones.

Los países que componen esta región, no sólo han debido enfrentar los desafíos que supone la consolidación de la democracia y reformar sus respectivos sistemas económicos en un intento por controlar sus inherentes desequilibrios macroeconómicos, sino que además, han abierto sus mercados internos con el objetivo de aumentar su competitividad a nivel mundial.

Es así como a mediados de la década de los 80 se inicia en el sistema internacional una oleada de integración económica regional, caracterizada por la formación o reactivación de bloques económicos subregionales, que se desarrollan con distintos grados de integración económica. Esto es, desde Acuerdos de Libre Comercio (ALC) hasta Uniones Económicas. Según cifras de la OMC, de todos los acuerdos de integración regional ratificados al GATT entre 1948 y 1994, es decir, de un total de 71 acuerdos, más del 50% de ellos se hizo en los últimos 10 años del periodo señalado.¹

¹ Ibáñez, Joseph. 2000. "El Nuevo Regionalismo Latinoamericano en los años 90". Revista Electrónica de Estudios Internacionales. Consulta abril. 2005 (<http://www.reei.org>).

En Europa, se reactiva el proceso de integración, el cual culmina con la creación de la UE y en América se crea el NAFTA como un acuerdo de libre comercio. Por su parte, en América Latina esta oleada de regionalismo se expande paulatinamente: se reactiva el Mercado Común Centroamericano (MCCA) con el Plan de Acción Económica para Centroamérica (1990); con el Protocolo de Tegucigalpa se crea el Sistema de Integración Centroamericano (SICA) en 1991, en el marco de la Carta de la Organización de Estados Centroamericanos (ODECA); se reactiva el Pacto Andino de 1991 con el Protocolo de Trujillo y el Protocolo de Sucre (ambas iniciativas en 1996) que lo convierten en la Comunidad Andina de Naciones (CAN); se crean el Grupo de los Tres en 1990, el MERCOSUR en 1991 y la Asociación de Estados del Caribe (AEC) en 1994; además de los numerosos Acuerdos de Complementación Económica (ACE) que se firman en la región durante los noventa en el marco de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI). Todo ello sin dejar de lado la propuesta del Acuerdo de Libre Comercio de las Américas (ALCA) realizada por Estados Unidos en 1994.²

Denominaremos a este conjunto de iniciativas de integración en América Latina como *regionalismo*. Entendemos por regionalismo “*el proceso de integración que es decidido e impulsado por los Estados, que se plasma en un proyecto de integración formalizado a través de un tratado vinculante, el cual determina los objetivos y metas del proceso de integración económica. No obstante, en la práctica dichos procesos de integración ‘avanzan en niveles menores de integración’*”.³

En este contexto latinoamericano, Chile ha desarrollado una estrategia de inserción económica internacional, abierta, flexible y dinámica, la cual lo ha privado de participar como miembro pleno de algún bloque subregional en América Latina. Analizaremos a continuación las características de esta estrategia.

II. LA ESTRATEGIA DE INSERCIÓN INTERNACIONAL CHILENA

El caso chileno resulta particularmente interesante, tanto por haber emprendido estos desafíos de apertura económica tempranamente, como por asumir con especial fuerza y decisión durante la última década, la profundización de su inserción activa en la economía globalizada, en el marco de un *regionalismo abierto* y en un contexto *multipolar* en el ámbito económico internacional.

² IDEM.

³ Por ejemplo, MERCOSUR, cuyo proyecto formalizado en un tratado tiene por objetivo llegar a ser un Mercado Común, pero en la práctica este bloque subregional recién avanza hacia lograr una Unión Aduanera como etapa previa al Mercado Común. Rodríguez, A. Isabel. “APEC 2004: Desde la Regionalización al Regionalismo”. 2005. *Diplomacia* 102.

Este concepto de regionalismo abierto surge del Foro de Cooperación del Asia Pacífico, creado en 1989, el cual propone un enfoque de la integración económica no discriminatorio, postulando el incremento del comercio como factor fundamental del dinamismo económico.⁴ En el caso de APEC, la cooperación es la base para ampliar los flujos comerciales y con ello la liberalización económica unilateral de cada país que participa de los principios de esa cooperación. Por consiguiente, este enfoque no considera la posibilidad de crear bloques que generen discriminación y desviación de comercio.

Al respecto, considerando la conceptualización de regionalismo abierto, desarrollada por la CEPAL en la década de los 90 y asumida por el regionalismo latinoamericano, podemos señalar que difiere del enfoque del Asia Pacífico, en la medida en que no postula la extensión casi automática de las preferencias negociadas en el seno de los acuerdos regionales, es decir, para América Latina el regionalismo abierto “es un preferencialismo que crea comercio entre los miembros del acuerdo, pero sin incrementar las barreras preexistentes respecto a los restantes países del mundo”.⁵

En este sentido, la estrategia chilena de inserción internacional ha seguido la línea de un regionalismo abierto que pone el acento en el multilateralismo de los acuerdos comerciales y en las negociaciones bilaterales con países y con bloques económicos, a través de las cuales se busca preservar la independencia impuesta por el exitoso *unilateralismo* de su liberalización económica. Al respecto, podemos definir la *estrategia chilena de regionalismo abierto como proactiva*, es decir, atiende diversos frentes a la vez en función de avanzar hacia la liberalización económica. Por el contrario, el regionalismo abierto que caracteriza la integración latinoamericana es *pasivo*, ya que este no impulsa el multilateralismo sino que se limita a complementarlo, es decir, la prioridad se asigna a la preferencia de las economías de la región, lo cual necesariamente involucra una discriminación para las economías exteriores.

Esta estrategia de inserción internacional múltiple y flexible permite a Chile participar activamente de los procesos de integración regional en América Latina y con otras áreas del resto del mundo, a través de instrumentos o vías que resultan complementarias para sus objetivos de apertura: por un lado, una apertura unilateral que viene aplicándose desde mediados de los años 70; por otro lado, negociaciones comerciales multilaterales en las que Chile tiene un activo rol; y por último, la apertura negociada a nivel bilateral y regional que ha sido una tendencia creciente desde comienzos de los años 90.

⁴ “Open Regionalism: A Pacific Model for Global Economic Cooperation”. Declaración de San Francisco, Pacific Economic Cooperation Council, San Francisco, 25 de septiembre de 1992.

⁵ Sobre el tema del regionalismo abierto en América Latina véase: CEPAL, 1994. *El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe*. Santiago: Naciones Unidas.

Tras décadas de poner en práctica los postulados de la CEPAL, propios del modelo de desarrollo vía sustitución de importaciones -un esquema económico altamente cerrado y restrictivo al comercio exterior- en 1974, y tras la instalación del régimen autoritario, Chile inicia una apertura unilateral de su economía, que condujo a la eliminación de todas las barreras no arancelarias, llegando a un arancel externo de un 11% en 1979. Sobre estas bases, el país comienza una ofensiva exportadora, consistente en aumentar el volumen de exportaciones y diversificación de productos, así como la búsqueda de condiciones para atraer y mantener inversión extranjera en el país.

Esta estrategia de apertura económica, se concreta desde inicios de la década de los años 90, con la firma de acuerdos de complementación económica y acuerdos de libre comercio con países de América Latina y del resto del mundo: México, Colombia, Venezuela, Ecuador, Costa Rica, Canadá, Centroamérica, y más recientemente, Corea del Sur, la Unión Europea, la Asociación Europea de Libre Comercio y Estados Unidos. En la actualidad, están en negociación acuerdos con India, Singapur, Nueva Zelanda, Brunei y la República Popular China.⁶ Chile también es miembro de acuerdos regionales: ALADI, miembro asociado de MERCOSUR, Foro de Cooperación del Asia Pacífico (APEC), miembro fundador de la OMC, y está trabajando en la formación del ALCA.

Con el objetivo de lograr una mejor comprensión de lo anterior, es preciso revisar la relación que mantiene Chile con el MERCOSUR, sus perspectivas frente al ALCA, el acuerdo de libre comercio con los Estados Unidos y la Unión Europea y su participación en APEC.

En primer lugar, con respecto al MERCOSUR, Chile reconoce su calidad de ejemplo integrador del nuevo regionalismo latinoamericano, que pretende conformar un mercado común con libre circulación de bienes, servicios y factores de producción en la región. Sobre esta base, Chile muestra la real intención de cumplir con los compromisos adquiridos con dicho proceso de regionalismo estratégico y avanzar así en su integración plena.

Sin embargo, no se abstiene de manifestar que su reticencia sobre dicha incorporación obedece principalmente a dos hechos objetivos:

⁶ "Durante el año 2004, las exportaciones chilenas se distribuyeron, según países o bloques de destino, en US\$ 20.756,8 millones a áreas donde existen acuerdos con programas de liberalización arancelaria vigente, representando un 66% del total exportado, y US\$ 10.703,3 millones a países sin acuerdos, representando un 34% del total: lo que refleja un leve aumento de la participación de los países sin acuerdos respecto al año 2003, explicado por el fuerte dinamismo de las exportaciones hacia China, Japón e India, países con los que se comienza a negociar posibles ALC". En: Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile. 2005. Informe de Comercio Exterior, Cuarto Trimestre. Enero 2005. Santiago: Dirección General de Relaciones Económicas Internacionales.

- La ausencia de una coordinación macroeconómica entre los países que conforman el MERCOSUR, la cual se considera incluso de mayor importancia que el tema arancelario.
- La imposibilidad de elevar sus aranceles a los niveles del arancel externo del bloque en cuestión,⁷ ya que el aumentar el arancel externo de Chile de un 6% a un 14% produciría a su economía serias pérdidas de competitividad internacional, sobre todo si se considera que dicho mercado no tiene una significativa importancia para los intercambios comerciales chilenos.

No obstante lo anterior, el Presidente chileno Ricardo Lagos ha reconocido la preeminencia del MERCOSUR en el camino que deberá recorrer América Latina. Ello no sólo en términos de conformar una identidad plenamente afianzada, sino que además, en la consecución de un objetivo ampliamente compartido por los distintos países que conforman la región, el cual dice relación con el avance que se espera desde los acuerdos comerciales hasta la convergencia económica y financiera que caracteriza hoy en día a la Unión Europea. Frente a esto, Chile ha demostrado ser *“partidario de un regionalismoabierto al mundo, cuyo horizonte sea la liberalización política y económica y la concreción de relaciones dinámicas con diversas regiones del orbe y esquemas de integración”*.⁸

En segundo lugar, están las perspectivas de integración chilena en una futura Área de Libre Comercio de las Américas o ALCA. Esta alianza fue propuesta en la primera Cumbre de las Américas en 1994 y lanzada formalmente en la segunda, realizada en Santiago en 1998, con miras a lograr sobre la base de acuerdos subregionales y bilaterales, la ampliación y profundización de la integración económica continental.

Al respecto, la posición de Chile es que debe otorgársele a esta iniciativa un impulso tal, que efectivamente en el 2005 pueda entrar en vigencia dicho acuerdo. Todo esto, sin perjuicio de la continuidad cierta de las negociaciones al interior de la región y fuera de ella⁹. Tema importante para Chile, pero que no ha sido lo suficientemente bien comprendido y aceptado por sus vecinos más próximos. En tal sentido, la firma del acuerdo de libre comercio en el 2004 entre Chile y Estados Unidos ha sido un elemento de efecto demostración que favorece la credibilidad del proyecto de integración “ALCA 2005”.¹⁰

⁷ Lagos, Ricardo 2001. “Chile en un mundo en cambio”, *Foreign Affairs*. (Primavera 2001): 2.

⁸ Idem. Pp. 3-7.

⁹ Idem.

¹⁰ Para Chile, el ALC con Estados Unidos implica la liberalización inmediata de más del 85% del comercio bilateral a partir de la entrada en vigor de este instrumento que promueve la integración económica entre ambos países.

En tercer lugar, dado el fuerte dinamismo del Foro de Cooperación del Asia Pacífico (APEC), y que Chile es el país del continente americano que ostenta el mayor comercio en términos relativos con los países asiáticos, se ha firmado un acuerdo de liberalización comercial con Corea del Sur, uno de los principales mercados de exportación chilena a dicha área. Adicionalmente, si se dan las condiciones, se pretende avanzar con la mayor celeridad en negociar con India, Singapur, Nueva Zelanda, Brunei, Japón, e incluso China, considerando que estos últimos representan uno de los mercados más importantes para los productos nacionales a nivel mundial.¹¹

En América Latina hay sólo tres países que participan de APEC, estos son: Chile, Perú y México, quienes comparten la estrategia de *liberalización unilateral concertada*, característica de este foro con veintiún países miembros, sin tratados vinculantes, pero con el firme compromiso -que se expresa a través de declaraciones conjuntas- de avanzar en forma individual hacia la liberalización comercial que se pretende alcanzar en el 2010 para los países desarrollados y en el 2020 para los países en desarrollo miembros de APEC.¹² Chile se ha comprometido a alcanzar las metas de liberalización para el 2010.

Por último, se deben mencionar dos acuerdos comerciales de gran importancia: *el Acuerdo con la Unión Europea y el Tratado de Libre Comercio con los Estados Unidos*, cuyas negociaciones si bien comenzaron con bastante posterioridad a las mantenidas con el bloque MERCOSUR, ciertamente han avanzado mucho más rápidamente, dados los obstáculos que el bloque ha debido enfrentar en los últimos años y las reticencias chilenas a convertirse en miembro pleno del mismo. Estos dos acuerdos han sido un estímulo para los bloques subregionales -en especial para MERCOSUR- ya que pone sobre la mesa la posibilidad de negociar con países desarrollados.

¹¹ Lagos, Ricardo. "Chile en un mundo en cambio". Op. Cit.

¹² Los países miembros de APEC son Australia, Brunei, Canadá, Chile, República Popular China, Hong Kong, Indonesia, Japón, Corea, Malasia, México, Nueva Zelanda, Papúa Nueva Guinea, Perú, Filipinas, Rusia, Singapur, Taipei Chino, Tailandia, Estados Unidos y Taiwán.

CUADRO N° 1
EXPORTACIONES DE CHILE A APEC, SEGÚN GRADO DE
ELABORACIÓN 1997 - 2004 (en millones de dólares)

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
RECURSOS NATURALES	2,548,5	2,026,7	2,533,3	2,909,4	2,638,6	2,517,3	3,172,5	5,105,2
RECURSOS NATURALES PROCESADOS	6,229,1	4,719,1	5,395,8	6,156,3	5,669,9	6,496,9	7,481,1	11,764,8
OTROS PRODUCTOS INDUSTRIALES	541,40	609,40	688,30	931,60	1,027,3	1,061,7	1,128,2	1,263,5

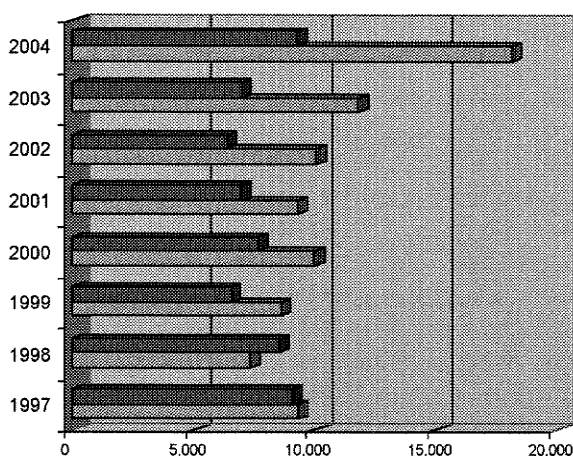
IMPORTACIONES DE CHILE DESDE APEC, SEGÚN TIPO DE BIEN
1997 - 2004 (en millones de dólares)

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
BIENES DE CONSUMO	2,265,4	2,030,0	1,571,9	1,907,5	1,647,2	1,597,7	1,797,8	2,378,3
BIENES INTERMEDIOS	3,864,5	3,781,9	3,218,9	3,618,6	3,374,3	3,056,9	3,493,0	4,586,1
BIENES DE CAPITAL	2,958,9	2,726,3	1,752,1	2,163,8	1,905,0	1,710,7	1,686,9	2,339,0

Fuente: Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile 2005. *Informe de Comercio Exterior, Cuarto Trimestre, Enero 2005*. Santiago de Chile: Dirección General de Relaciones Económicas Internacionales.

GRAFICO Nº 1

BALANZA COMERCIAL CHILE - APEC 1997 - 2004



■ TOTAL DE EXPORTACIONES DE CHILE A APEC ■ TOTAL DE IMPORTACIONES DESDE APEC

El acuerdo de libre comercio con Estados Unidos significó para Chile convertirse en socio de la mayor potencia mundial, la cual además de ser un importante destino para sus exportaciones es el principal inversionista extranjero en el país. Y es que no deja de resultar interesante que Chile obtuviera un acuerdo equilibrado e integral, el cual incluye no sólo una mejora en la posición comercial de sus productos, sino que además, contiene todos los aspectos de la relación económica bilateral, a saber, el comercio de bienes, servicios e inversiones, además de temas como el electrónico, las telecomunicaciones y un tratamiento moderno sobre el medio ambiente y el ámbito laboral.¹³ Todo lo anterior, dentro de un marco que establece reglas claras y permanentes para resolver eficazmente futuros conflictos comerciales,¹⁴ conjuntamente con mejorar la calificación de riesgo-país, lo que obviamente implica una rebaja en los costos del crédito externo y la consolidación de la estabilidad del mercado de capitales.

¹³ Sobre los compromisos medio-ambientales y laborales, véase: Dirección General de Relaciones Económicas Internacionales. "Tratado de Libre Comercio Chile-Estados Unidos". Consulta 16 enero, 2003 (<http://www.minrel.cl>).

¹⁴ Sobre los mecanismos de solución de controversias, véase: IDEM. Pp. 20-30.

Por último, aunque el arancel cero sólo regirá en doce años, no se pueden dejar de mencionar los efectos indirectos en temas tan interesantes y significativos para la realidad nacional como son el empleo y el desarrollo sustentable.¹⁵ Por una parte, al ser las industrias manufactureras las principales beneficiadas con el TLC (aquellas empresas que incorporan en mayor medida factores productivos como el trabajo y la tecnología a sus productos), tanto el sector agro-industrial como de bienes de consumo podrán ayudar a paliar de forma importante el problemático desempleo reinante en la actualidad. Y por otra, al haber mejores oportunidades comerciales para los productos elaborados, a través del mejoramiento en la diversificación productiva, se presentan posibilidades de reducir la presión que existe sobre la extracción de materias primas.¹⁶

Es así como el gobierno de Chile ve en el *regionalismo abierto*, basado en la condición multilateral de los acuerdos comerciales, una estrategia de inserción internacional, que no sólo permitirá reducir sustancialmente la vulnerabilidad externa de su economía, la cual se ha visto constantemente afectada por las turbulencias financieras mundiales, sino que también potencializará la consolidación del acceso de sus productos a las principales economías internacionales.

A través de esta vía, evitará las negativas desviaciones de comercio; es decir, asegurará que los bienes y servicios que el país adquiere en el extranjero sean efectivamente los más convenientes y no simplemente aquellos que resulten de una reducción arancelaria de algún socio en particular. Asimismo, es posible garantizar también la ansiada estabilidad del comercio y las inversiones, ya que se podrá contar con una suerte de barrera de contención ante los problemas o crisis que puedan afectar en un momento determinado a un socio específico.

III. EL ACUERDO ENTRE CHILE Y EL MERCOSUR

El acuerdo de Complementación Económica, suscrito entre los Estados Partes del Mercado Común del Sur "MERCOSUR" y la República de Chile, fue firmado el día 25 de junio de 1996 y entró en vigencia el 1º de octubre del mismo año, en el contexto del proceso de integración establecido por el Tratado de Montevideo de 1980

¹⁵ Demora que se aplica a los sectores sometidos a mayor proteccionismo a nivel mundial como es la agricultura y la industria textil.

¹⁶ Idem, p. 5.

(ACE 35). Consideramos importante mencionar en forma detallada algunos aspectos de este acuerdo, para comprender cuáles han sido aquellos puntos que han retrasado su profundización y, especialmente, la difícil inclusión de Chile como miembro pleno del bloque MERCOSUR.

Es importante destacar que durante la aplicación del acuerdo se han ido ampliando los objetivos originalmente planteados, avanzando desde el establecimiento de una zona de libre comercio a la intención de sentar las bases de una asociación de carácter político y económico. Esta situación se presenta a partir de la incorporación de Chile al Mecanismo de Consulta y Concertación Política del MERCOSUR, en la segunda reunión sobre Diálogo Político entre los Estados Partes efectuada en Asunción, el 23 de julio de 1997. Con posterioridad, dicho mecanismo se transformó en el Foro de Consulta y Concertación Política en el que Chile también participa. Además, cabe hacer presente que el mecanismo de Consulta y Concertación Política del MERCOSUR no es parte integrante del Acuerdo de Complementación Económica N° 35.

Los principales objetivos del acuerdo dicen relación con:

- la conformación de un espacio económico ampliado, que tienda a facilitar la libre circulación de bienes y servicios y la plena utilización de los factores productivos;
- la formación de una zona de libre comercio entre las partes en un plazo de diez años;
- la promoción del desarrollo y utilización de la infraestructura física, con especial énfasis en el establecimiento de interconexiones bioceánicas;
- la promoción de las inversiones recíprocas; y
- el estímulo a la complementación y cooperación económica, energética, científica y tecnológica.

En el *ámbito comercial*, la zona de libre comercio se establece mediante la adopción de un Programa de Liberación Comercial, aplicable al universo de los productos originarios de los territorios de las partes en acuerdo. Las desgravaciones son anuales, progresivas y automáticas, estableciéndose sobre la base del margen de preferencia; es decir, se aplican a partir de los gravámenes vigentes para terceros países.

En consecuencia, tales márgenes de preferencias son crecientes respecto de los aranceles generales, los cuales van aumentando, gradualmente, hasta llegar a 100% o

arancel cero. El margen de preferencia inicial varía según cada cronograma de liberación. Del acuerdo surgen una lista y doce anexos, en torno a cada uno de los cuales se agruparon los productos según determinadas características. Para más del 90% de los ítems de la nomenclatura, el proceso de desgravación se inició el 1º de octubre de 1996 y culminó el 1º de enero del año 2004, esperándose la total liberalización para el año 2014.¹⁷ (véase Cuadro N° 2). Las partes en acuerdo se comprometen también a no aplicar nuevas restricciones no arancelarias, estableciendo además que la Comisión Administradora deberá velar para que las ya existentes sean eliminadas en el menor tiempo posible.

En materia de valoración aduanera, incentivos a las exportaciones y *antidumping*, obstáculos técnicos al comercio y medidas sanitarias y fitosanitarias, las partes convinieron atenerse a los acuerdos, compromisos y normas que rigen en el ámbito de la OMC.

Por otra parte, dentro del acuerdo, en el Anexo 13, se incluyó un régimen de origen. Dicho régimen contiene normas generales para la calificación del origen de las mercancías que se benefician del Programa de Liberación Comercial, el cual, en caso de cumplirse, exigirá un contenido regional del 60% de los insumos de Chile y/o de los países del MERCOSUR. Asimismo, se establecieron requisitos específicos de origen para determinados productos.

¹⁷ “La lista de productos incluye todos aquellos no contenidos en los doce anexos. En esta lista se encuentra la gran mayoría de los productos, más del 75% de la nomenclatura, y están sometidos a un programa general de desgravación. Los productos incorporados en los anexos 1 (patrimonio histórico no sensibles), 2 (sensibles), 3 (sensibles especiales), 6 (alta sensibilidad) y 8 (azúcares), se desgravarán conforme a programas precisos establecidos en sus respectivos anexos. A su vez, los productos contenidos en los anexos 9 (trigo), 4 (comercio Chile-Paraguay), 5 y 7 (patrimonio histórico), 10 (preferencia arancelaria regional), 11 (textil y calzado) y 12 (régimen interno MERCOSUR), dispondrán de modalidades especiales de desgravación, según lo establecido en cada uno de los anexos correspondientes. Por otra parte, el acuerdo dispone un conjunto significativo de normas comerciales que complementan el programa de liberación y regulan los intercambios entre Chile y el MERCOSUR”. Para más información, véase: DIRECON.2005. “Chile y el MERCOSUR”. Consulta, abril, 2005 (www.minrel.cl).

CUADRO N° 2¹⁸

PROGRAMA DE LIBERACIÓN COMERCIAL CHILE - MERCOSUR						
	Margen de Pref.Inicial**	Años de Desgrav.	Fecha Inicio Desgrav. Gradual	Fecha Liber.Total	Número de ítems***	% sobre Total de Ítems
Lista Gen.	40%	8	1° de enero de 1997	1° de enero de 2004	5242	75.6%
Anexo N°1	Entre 40% y 100%	8	1° de enero de 1997	1° de enero de 2004	1025	14.8%
Anexo N°2	30%	10	1° de enero de 1997	1° de enero de 2006	312	4.5%
Anexo N°3	0%	10	1° de enero de 1997	1° de enero de 2006	208	3.0%
Anexo N°6	0%	15	1° de enero de 2006	1° de enero de 2011	139	2.0%
Anexo N°8	0%	16	1° de enero de 2007	1° de enero de 2012	4	0.1%
Anexo N°9	0%	18	No definido	1° de enero de 2014	3	0.0%
				TOTAL	6933	100%

¹⁸ Idem.

PARA EXPORTACIONES DE MERCOSUR A CHILE*

	Margen de Prefer. Inicial**	Años de Desgrav.	Fecha Inicio Desgrav. Gradual	Fecha Liberación Total	Número de Ítems***	% sobre Total de ítems
Lista Gen.	40%	8	1º de enero de 1997	1º de enero de 2004	5616	81.0%
Anexo N°1	Entre 40% y 100%	8	1º de enero de 1997	1º de enero de 2004	672	9.7%
Anexo N°2	30%	10	1º de enero de 1997	1º de enero de 2006	291	4.2%
Anexo N°3	0%	10	1º de enero de 1997	1º de enero de 2006	194	2.8%
Anexo N°6	0%	15	1º de enero de 2006	1º de enero de 2011	153	2.2%
Anexo N°8	0%	16	1º de enero de 2007	1º de enero de 2012	4	0.1%
Anexo N°9	0%	18	No definido	1º de enero de 2014	3	0.0%
				TOTAL	6933	100%

Notas:

- (*) El Programa de Liberación del ACE 35, Chile - MERCOSUR, si bien es común para ambas partes, se aplica a un listado de ítems diferente, uno para el caso de las exportaciones de Chile hacia el MERCOSUR y otro para el caso de las exportaciones del MERCOSUR hacia Chile.
- (**) En el caso de la Lista General y de los Anexos N°1, N°2 y N°3, el margen de preferencia inicial rigió a partir del 1º de octubre de 1996 hasta el 31 de diciembre de 1996. A partir del 1º de enero de 1997, empezó el programa de desgravación gradual descrito en las columnas siguientes.
- (***) El universo arancelario corresponde a la Nomenclatura Arancelaria de la Asociación Latinoamericana de Integración, basada en el Sistema Armonizado de Designación y Codificación de Mercancías, NALADISA 1993.

Elaboración: Dirección General de Relaciones Económicas Internacionales, Dirección de Estudios (Mayo, 1999).

Finalmente, dentro del ámbito del comercio de bienes, el acuerdo desarrolla tratamientos especiales para el caso agropecuario y automotor. Respecto de estos sectores, Chile se comprometió a no incluir nuevos productos en el Sistema de Bandas de Precios, ni a modificar los mecanismos o aplicarlos de tal forma que signifique un deterioro de las condiciones de acceso para el MERCOSUR.

En cuanto al *ámbito económico*, el acuerdo Chile-MERCOSUR contempla el tratamiento de los siguientes temas: servicios, inversiones, regímenes de comercio exterior, defensa de los consumidores e integración física. Sobre este último, junto con reconocer su importancia como instrumento imprescindible para la creación de un espacio económico ampliado, se suscribió el Protocolo de Integración Física que forma parte del acuerdo. En él, se establece el compromiso de perfeccionar la infraestructura nacional a fin de desarrollar interconexiones de tránsito bioceánicos y de estimular las inversiones públicas y privadas en este sector.

Al respecto, el Protocolo de Integración Física contiene un programa coordinado de inversiones entre Chile y Argentina en doce pasos fronterizos. Además, se incluye dentro del acuerdo un compromiso para estimular el desarrollo de acciones conjuntas orientadas a la ejecución de proyectos de cooperación para la investigación científica y tecnológica.

En el *ámbito institucional*, se establecen normas sobre los siguientes temas: la administración; la solución de controversias; vigencia, denuncia, adhesión, enmiendas y adiciones; y relaciones con otros tratados. La responsabilidad de la evaluación y administración a este respecto recaerá en una Comisión Administradora integrada por el Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile, a través de la Dirección General de Relaciones Económicas Internacionales y el Grupo Mercado Común del MERCOSUR.¹⁹

En lo relativo a la solución de controversias, el acuerdo establece en el Anexo 14 un compromiso a través del cual se contemplan consultas, negociaciones directas y un panel

¹⁹ "La Comisión Administradora tiene entre sus atribuciones generales: velar por el cumplimiento de las disposiciones del Acuerdo y sus Protocolos Adicionales y Anexos; determinar, en cada caso, las modalidades y plazos en que se llevarán a cabo las negociaciones destinadas a la realización de los objetivos del Acuerdo; evaluar periódicamente los avances del programa de liberación y el funcionamiento general del Acuerdo; elaborar y aprobar un régimen de salvaguardias; definir y acordar un régimen de solución de controversias; realizar el seguimiento de la aplicación de las disciplinas comerciales acordadas; establecer, cuando corresponda, procedimientos para la aplicación de las disciplinas comerciales contempladas en el Acuerdo y proponer eventuales modificaciones a tales disciplinas; convocar a las partes signatarias para cumplir con los objetivos establecidos en el Título X del Acuerdo, relativos a la Armonización de Normas y Reglamentos Técnicos, Medidas Sanitarias y Fitosanitarias y otras medidas; establecer mecanismos que aseguren la participación activa de los representantes de los sectores productivos; revisar el Programa de Liberación Comercial en los casos que una de las partes contratantes modifique sustancialmente, en forma selectiva y o generalizada, sus aranceles generales; y, cumplir con las demás tareas que se le encomienden." Véase: DIRECON. 2005. "Chile y el MERCOSUR". Consulta, abril, 2005 (www.minrel.cl).

de expertos designado por la Comisión Administradora.²⁰ En caso de no existir una solución en esta instancia, se pasa al procedimiento arbitral previsto en el Capítulo IV del Protocolo de Brasilia²¹.

Por último, en relación al *ámbito político* del acuerdo, se puede decir que los objetivos entre Chile y MERCOSUR se han ido ampliando desde conformar una zona de libre comercio hacia el establecimiento de una asociación política y económica. Situación que se concretó, en julio de 1997, mediante la incorporación de Chile al Mecanismo de Consulta y Concertación Política del MERCOSUR, dentro de cuyas metas se pueden mencionar:

- Ampliar y sistematizar la cooperación política entre los Estados partes.
- Examinar las cuestiones internacionales de especial interés para los Estados partes, con miras a buscar concertar posiciones en relación a las mismas.
- Considerar asuntos de interés político común relacionados con terceros países, grupos de países u organismos internacionales.

El 10 de diciembre de 1998, el MERCOSUR incorporó dicho Mecanismo a su estructura institucional denominándolo Foro de Consulta y Concertación Política. Así, en el artículo 5° se incorpora a Chile al establecer que: «El Foro de Consulta y de Concertación Política sesionará con la participación de los representantes de la República de Bolivia y de la República de Chile en temas relacionados con la agenda de interés común».²²

IV. LA DIFÍCIL RELACIÓN DE CHILE CON MERCOSUR

Un país que cuenta con una economía abierta al mundo, unilateralmente liberalizada, estable políticamente y sin grandes conflictos sociales, como es el caso chileno, no puede más que mantener una relación esquivada o reticente frente a la posibilidad de formar parte de un grupo de países que, a pesar de poner gran voluntad en su proyecto de integración, normalmente deben poner énfasis en sus intereses nacionales, conjuntamente con el hecho negativo de no estar dispuestos a asumir los costos económicos y políticos que la liberación comercial conlleva.

²⁰ Anexo 14. Ver en Sistema de Información sobre Comercio Exterior – SICE. 2005. El Sistema de Información sobre Comercio Exterior (SICE), publica información sobre integración hemisférica y desarrollos en materia de política comercial. Consulta abril, 2005 (<http://www.sice.oas.org>).

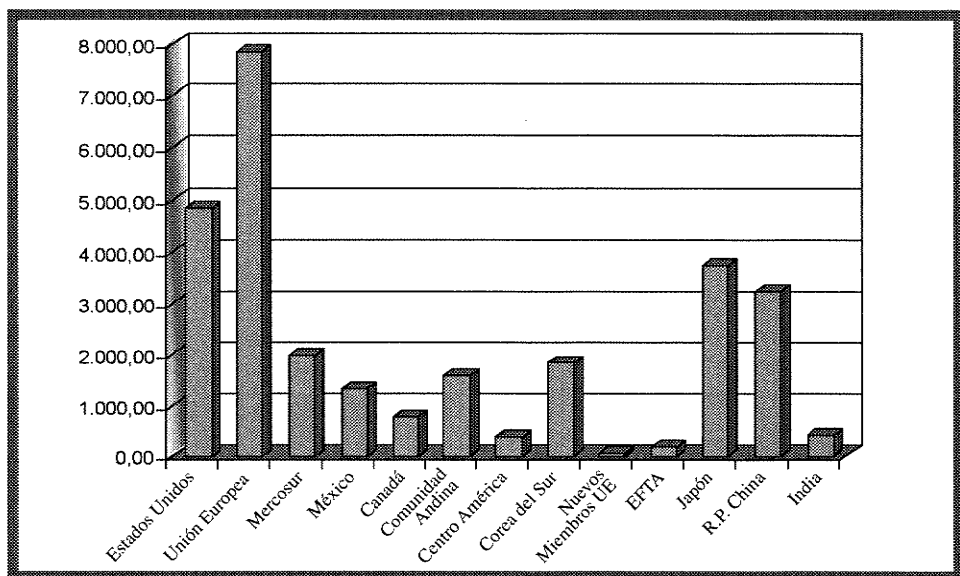
²¹ IDEM.

²² IDEM.

Al respecto, veamos cuáles son algunos de los factores específicos que hacen que Chile mantenga su condición de miembro asociado ante el MERCOSUR. En primer lugar, y tal como hemos mencionado con anterioridad, Chile mantiene una estrategia de inserción internacional que no sólo es distinta a la del MERCOSUR, sino que incluso le ha valido numerosas críticas de parte de sus Estados partes. Por ejemplo, dentro de los acuerdos llevados a cabo en la reunión de Florianópolis sobre la agenda de trabajo para el 2001, si bien Chile consiguió un compromiso formal de parte de los Presidentes de los Bancos Centrales respectivos sobre coordinación macroeconómica, también debió comprometerse a mantener permanentemente informado al bloque sobre la evolución de las negociaciones para la suscripción de un Tratado de Libre comercio con los Estados Unidos.

Ante esta situación, no es de extrañar que las controversias surjan cuando se enfrentan dos perspectivas de inserción mundial tan dispares como la brasileña y la chilena. Mientras el primero intenta constituir un bloque sudamericano bajo su liderazgo para reafirmar la posición de Brasil dentro de la región como vocero o defensor de las necesidades latinoamericanas frente a los “atropellos” o displicencias de que son objeto por parte de los países avanzados, Chile, tal como se ha podido apreciar, discrepa absolutamente con el sentido defensivo en bloque que maneja Brasil; más bien, y dado que su liberalización siempre se ha manejado unilateralmente, lejos de buscar atrincherarse tras una suerte de fronteras extendidas, intenta conseguir los mejores términos de intercambio en solitario.

GRÁFICO Nº 2
EXPORTACIONES CHILENAS SEGÚN DESTINO 2004
 (en millones de US\$ fob)



* Los países de Japón, R.P. China e India pertenecen al grupo de socios sin acuerdos vigentes. Los demás países tienen en la actualidad acuerdos vigentes con Chile. Es de anotar que para el 2004, el total de exportaciones de Chile hacia los países enunciados en el gráfico en el año 2004 fue de 31.460,1 millones de dólares.

Fuente: Elaboración propia a partir del texto: Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile. *Informe de Comercio Exterior, Cuarto Trimestre, Enero 2005*. Dirección General de Relaciones Económicas Internacionales: Santiago de Chile, 2005. p. 36.

Aunque paradójico, los resultados han avalado dicha postura y Chile ha demostrado que no le causa ningún problema mantener negociaciones paralelas con Estados Unidos, la Unión Europea, los países de APEC y avanzar en las negociaciones del ALCA. Es más, los recientes acuerdos de Chile con la Unión Europea y con Estados Unidos han sido un estímulo al MERCOSUR, para que considere reformular su proyecto de integración y su agenda externa.

En segundo lugar, si se mencionan los posibles costos que puede tener para Chile abandonar su política “zigzagueante” en relación al MERCOSUR, se podrán comprender mejor los motivos que la mueven. En efecto, si Chile accediera a elevar sus aranceles exter-

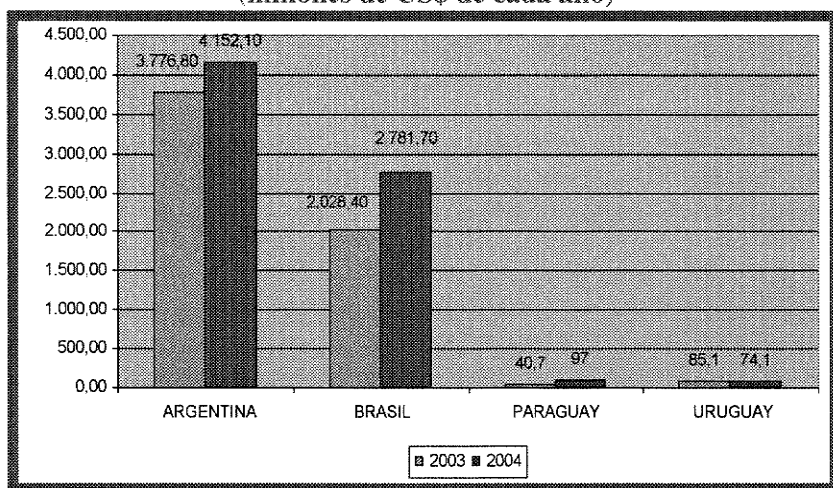
nos a los niveles de dicho bloque, la pérdida de competitividad internacional sería inminente; adicionalmente, el pasar a ser parte de MERCOSUR como miembro pleno implicaría el riesgo de importar significativos desequilibrios macroeconómicos y el aumento en la calificación riesgo-país no se haría esperar, generando importantes desajustes financieros.

Es más, a lo anterior hay que agregar que el MERCOSUR, sin dejar de ser un mercado atractivo para las exportaciones chilenas -tal como muestra el gráfico N°2 sobre el porcentaje de exportaciones al bloque-, más interesante puede ser en la medida que los socios de MERCOSUR logren estabilidad económica y política (véase los gráficos N° 3 y N° 4), haciendo a dichos mercados atractivos para el empresariado chileno.

Y es que, tal como se muestra en los siguientes gráficos, sobre la evolución comercial de nuestro país con respecto al Mercado Común del Sur, simplemente nos queda esperar que la consolidación del MERCOSUR se haga realidad, conjuntamente con la disipación del sobredimensionado proteccionismo interno, que especialmente su líder esgrime contra los intereses de los países avanzados sobre la región.

GRÁFICO N° 3

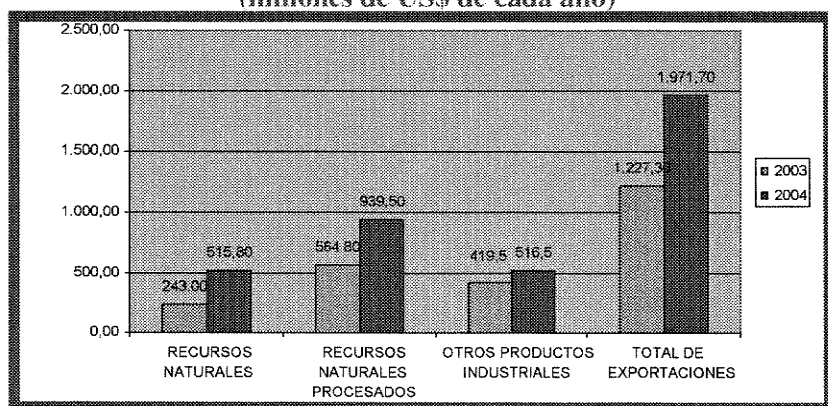
EVOLUCIÓN DE LAS IMPORTANCIONES DESDE EL MERCOSUR 2003-2004
(millones de US\$ de cada año)



Fuente: Elaboración propia a partir del texto: Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile. *Informe de Comercio Exterior, Cuarto Trimestre, Enero 2005*. Dirección General de Relaciones Económicas Internacionales: Santiago de Chile, 2005. p. 57.

GRÁFICO N° 4

EVOLUCIÓN DE LAS EXPORTACIONES AL MERCOSUR, SEGÚN GRADO DE ELABORACIÓN 2003-2004
(millones de US\$ de cada año)



Fuente: Elaboración propia a partir del texto: Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile. *Informe de Comercio Exterior, Cuarto Trimestre, Enero 2005*. Dirección General de Relaciones Económicas Internacionales: Santiago de Chile, 2005. A. 15.

La crisis argentina del año 2001 merece mención aparte, pues no sólo refuerza lo dicho anteriormente, sino que además demuestra la acertada exigencia chilena sobre la necesidad de coordinación macroeconómica entre los miembros del MERCOSUR y el hecho real de que frente a ciertas coyunturas problemáticas, sus miembros privilegien el ámbito interno antes de sus obligaciones con respecto al proyecto integrador.

En efecto, la profundidad de los problemas económicos que debió enfrentar el gobierno trasandino generó el incumplimiento de los compromisos previamente suscritos en el Acuerdo de Complementación Económica (ACE 35). No sólo se vieron paralizados los avances conseguidos en cuanto a futuras inversiones conjuntas en infraestructura de integración física entre ambos países, sino que además elevó, unilateralmente y sin previo aviso, sus aranceles de importación en un 25% para los productos agrícolas y en un 35% para los bienes de consumo, con lo cual los intereses empresariales chilenos se vieron afectados.²³

Lo anterior nos lleva a un tercer conflicto entre los intereses chilenos y la posibilidad de convertirse en miembro pleno del MERCOSUR: *la ausencia de una estructura institucional coherente con la magnitud del proyecto de construir un Mercado Común del Sur*. Cobran especial importancia carencias tales como:

- un eficiente organismo de solución de controversias;
- una institución supranacional que evite los desequilibrios macroeconómicos, que limite la vulnerabilidad de los miembros a las crisis económicas internacionales y que coordine el avance del proyecto integrador;
- una estructura jurídica y un Tribunal de Justicia Común que supervise su cumplimiento; e
- instituciones de apoyo financiero -como las existentes en el marco de la CAN- como son el Fondo Latinoamericano de Reservas (FLAR) y la Corporación Andina de Fomento (CAF).

Por último, es posible resaltar que la posición de Chile frente al MERCOSUR no ha cambiado desde el inicio del acuerdo con este bloque y tampoco este último ha resuelto disipar las reticencias chilenas frente a una posible inserción plena, a pesar de las mutuas y

²³ Al respecto, durante enero del 2002, la entonces Ministra de Relaciones Exteriores de Chile, Soledad Alvear y el Director General de Relaciones Económicas Internacionales, Osvaldo Rosales, sostuvieron una reunión con los empresarios de la Cámara de Comercio Chileno-Argentina, para tratar seriamente los efectos negativos de dicha medida trasandina.

continuas manifestaciones de interés al respecto. Al parecer, dicha actitud positiva, pero igualmente ineficiente, sería una constante en las negociaciones al interior del mismo.

En definitiva, no se logra ver un posible acuerdo sobre las pretensiones o condicionantes que el gobierno chileno ha planteado ante una posible incorporación como miembro pleno del MERCOSUR, tales como:

- La coordinación macroeconómica entre los países miembros y una necesaria supervisión de políticas al respecto.
- La convergencia arancelaria del MERCOSUR hacia el arancel chileno.
- Eliminación de restricciones no arancelarias.
- Implementación de mecanismos eficientes en la solución de controversias.
- Mantenimiento de la autonomía chilena ante potenciales negociaciones futuras con otros bloques o países, hasta que no se haya alcanzado la plena convergencia arancelaria.

El MERCOSUR, por su parte, sigue presionando u obstruyendo las negociaciones con Chile, especialmente en cuanto a la convergencia arancelaria y su estrategia económica multilateral. Esta actitud, unida a los obstáculos internos ya analizados, no sólo afecta su propia consolidación como bloque, sino que también ha debilitado seriamente la prioridad que para Chile pudo haber tenido cambiar su condición de miembro asociado y fortalecido las opciones de otros acuerdos comerciales que son una realidad cierta, cercana, y por qué no decirlo, aun más beneficiosa para sus intereses nacionales.

Las tensiones en las relaciones bilaterales con Argentina generadas por los problemas en el suministro de gas a Chile durante el 2005 es un punto importante de mencionar. Al respecto, a pesar de los avances en cuanto a infraestructura física y energética en MERCOSUR y a los crecientes compromisos de desarrollo ulterior -principalmente a través de la iniciativa de la Integración de la Infraestructura Regional (IIRSA)-, aún existen problemas relevantes. No sólo aquellos relacionados con la cadena de distribución de la zona, sino que también las enormes deficiencias de regulación, políticas gubernamentales de inversión y el elevado costo del capital.²⁴

²⁴ Rojas, Juan F. 2002. "Informe Anual sobre la Evolución del Proceso de Integración Regional". (<http://www.aladi.org>)

V. A MODO DE CONCLUSIÓN

En definitiva, y si se toma en cuenta que tanto la divergencia en el grado de desarrollo y estabilidad económica de los miembros del MERCOSUR, como la asimetría de poder y legitimidad intrabloque de los mismos, han provocado una subyacente ausencia de consenso sobre los instrumentos y objetivos básicos de integración, es preciso plantear la pregunta: *¿Es posible que un país con proyecciones como las de Chile, abandone sus ventajas comparativas y asuma costos alternativos tan altos como los mencionados, sobre todo, considerando que desde un comienzo las condiciones de su integración estuvieron claramente expuestas?*

En lo que se refiere al plano comercial, nuestra respuesta a la pregunta planteada es claramente negativa en el sentido que el país no puede dejar de lado oportunidades que redundan en crecimiento y oportunidades de empleo; en definitiva, en un mayor bienestar, para pasar a formar parte de MERCOSUR. Incluso, y como mostraban los gráficos anteriores, en la medida que MERCOSUR —especialmente Argentina— logre superar su crisis económica, se convertirá en un cada vez más importante destino para las exportaciones chilenas.

Sin embargo, desde un punto de vista político, Chile, aunque ordenado, estable y con una estrategia de inserción internacional que ha dado exitosos resultados, no es lo suficientemente importante como para tener real peso en el concierto internacional al margen de la región.

En este sentido, en la medida que MERCOSUR construya y fortalezca instituciones eficientes en lo económico y en lo político, los incentivos para que Chile se transforme en un miembro pleno se incrementarán.

Teniendo en cuenta este último planteamiento, podemos decir que Chile reconoce la importancia estratégica de su eventual pertenencia al MERCOSUR, así como a un futuro Bloque Sudamericano. Ello crearía mejores condiciones para emprender acciones conjuntas frente a los problemas que aquejan a la región como la pobreza, la delincuencia, el narcotráfico y la guerrilla terrorista.

Por último, mantener la esperanza de que finalmente pueda lograrse la coordinación intrarregional necesaria para limitar la vulnerabilidad casi inherente de América Latina frente a las fluctuaciones y desequilibrios del sistema económico internacional. Situación que pasa sobre todo, por un compromiso real para luchar seriamente contra el clientelismo y la corrupción de parte de la clase política de países tan significativos para la región, como son Brasil y Argentina.

Mientras las condiciones no sean las adecuadas o la voluntad política no se manifieste en hechos concretos, la posición política y económica de Chile frente a MERCOSUR tiene pocas posibilidades de variar. Mientras tanto, el rol de Chile en relación a MERCOSUR es acompañar el proceso de integración e involucrarse en aquellos aspectos que no pongan en juego los elementos centrales de su estrategia.

REFERENCIAS

- CEPAL. 1994. *El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe*. Santiago: Naciones Unidas.
- Dirección General de Relaciones Económicas Internacionales. 2003. "Tratado de Libre Comercio Chile-Estados Unidos". Consulta abril, 2005 (<http://www.minrel.cl>).
- Dirección General de Relaciones Económicas Internacionales. 2005. "*Chile y el MERCOSUR*". Abril de 2005. Consulta abril, 2005 (<http://www.minrel.cl>).
- Ibáñez, Joseph. 2000. "El Nuevo Regionalismo Latinoamericano en los Años 90". *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*. Consulta abril, 2005 (<http://www.reei.org>).
- Lagos, Ricardo. 2001. "Chile en un mundo en cambio", *Foreign Affairs* 1-1.
- Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile. 2005. *Informe de Comercio Exterior, Cuarto Trimestre, Enero 2005*. Santiago: Dirección General de Relaciones Económicas Internacionales.
- Pacific Economic Cooperation Council. 1992. "Open Regionalism: A Pacific Model for Global Economic Cooperation". CA, San Francisco: Declaración de San Francisco, 25 de septiembre.
- Rodríguez, A. Isabel. 2005. "APEC 2004: Desde la Regionalización al Regionalismo", *Diplomacia* 102.
- Rojas, Juan F. 2002. "Informe Anual sobre la Evolución del Proceso de Integración Regional". Consulta abril, 2005 (<http://www.aladi.org>).
- Sistema de Información sobre Comercio Exterior – SICE²⁵. 2005. Consulta abril, 2005 (<http://www.sice.oas.org>).

²⁵ El Sistema de Información sobre Comercio Exterior (SICE), publica información sobre integración hemisférica y desarrollos en materia de política comercial.