

DEPARTAMENTO DE ESTUDIOS



Integración de Chile al Mercosur

Escenarios y Perspectivas

Profesores Iris Vittini G. y Walter Sánchez G.
Editores

junio 2001



INSTITUTO
DE ESTUDIOS INTERNACIONALES
Universidad de Chile

EDITORIAL



CAMARA DE COMERCIO
DE SANTIAGO

Integración de Chile al Mercosur

Escenarios y Perspectivas

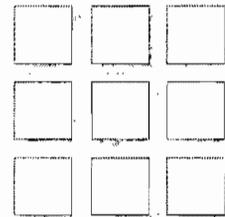
Junio 2001

Profesores Iris Vittini G. y Walter Sánchez G.
Editores



INSTITUTO
DE ESTUDIOS INTERNACIONALES
Universidad de Chile

EDITORIAL



CAMARA DE COMERCIO
DE SANTIAGO

INDICE

Agradecimientos	3
Introducción.....	4

PARTE I

CHILE - MERCOSUR: VENTAJAS Y DESVENTAJAS DIMENSIONES COMERCIALES Y ECONOMICAS

1. Hacia una Redefinición de la Presencia de Chile en el Mercosur <i>Heraldo Muñoz</i>	7
2. Chile y Mercosur: Oportunidades y Desafíos <i>Carlos Mladinic Alonso</i>	12
3. La Empresa Chilena y el Mercosur <i>Esteban Alvano K.</i>	21
4. Acuerdo Chile-Mercosur: Impacto y Futura Evolución <i>Héctor Casanueva</i>	24
5. Efectos del Acuerdo Chile-Mercosur en el Comercio Bilateral <i>Manuel Valencia</i>	27
6. El Acuerdo de Chile-Mercosur: Una Evaluación Realista <i>Cristóbal Valdés</i>	31
7. Las Inversiones Extranjeras y el Mercosur <i>Eduardo Moyano Berríos</i>	40
8. Chile-Mercosur en el Sector Agrícola. Implicancias para Productores y Consumidores <i>Manuel Agosín</i>	52
9. El Sector Agrícola Chileno y el Mercosur <i>William Díaz</i>	55
10. El Sector de la Industria: Algunos Desafíos de la Adhesión de Chile al Mercosur. <i>Andrés Concha</i>	59
11. El Sector de las Telecomunicaciones en el Mercosur <i>Raimundo Beca Infante</i>	63
12. Chile – Mercosur: Integración y Convergencia <i>George Lever</i>	68

AGRADECIMIENTOS

El Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile, junto a los editores, desean reiterar sus agradecimientos al importante auspicio que nos brindaron el Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile, la Asociación de Funcionarios Diplomáticos de Carrera ADICA, la Cámara de Comercio de Santiago, la Compañía de Telecomunicaciones de Chile, ahora Telefónica CTC, y Continental Airlines, en la realización del Seminario Internacional "Mercosur-Chile: ¿Su futura adhesión?." También se agradece el patrocinio del proyecto de investigación número 100-838 Fondecyt, sobre Riesgo-País en el Conosur.

Se agradece especialmente a la Cámara de Comercio de Santiago, quien hizo posible la presente publicación, en apoyo a la constante preocupación del Instituto de Estudios Internacionales en testimoniar los debates y estudios sobre diversas temáticas relevantes para el país.

Destacamos y agradecemos a los señores especialistas nacionales e internacionales que nos acompañaron y brindaron excelentes presentaciones, además de un gran entusiasmo en debatir el tema desde diversas perspectivas dentro de un marco de respeto a la divergencia y con gran objetividad.

La edición de la publicación tuvo por objetivo solicitar la actualización de sus contribuciones a los distintos expositores y a realizar cambios menores para mantener la fidelidad de las presentaciones. Esperamos haber cumplido con este propósito. Se agradece la colaboración de la señorita Viviana Ortega Farías, y a la señora Marcela Vega, por su colaboración.

Finalmente, agradecemos a los profesores del Instituto de Estudios Internacionales que actuaron como moderadores del Seminario y al personal administrativo, quienes constantemente aportan gran entusiasmo a la realización de las actividades de extensión, sin importar el tamaño ni el esfuerzo del proyecto.

Los Editores

Santiago de Chile, Junio de 2001

INTRODUCCION

En su primera cuenta anual ante el Congreso pleno el Presidente Lagos definió como prioridad estratégica la integración de Chile al Mercosur, discurso que ha sido reiterado por las distintas autoridades de Gobierno. Ello significa avanzar hacia algún tipo de membresía de Chile al Mercosur.

Chile es miembro asociado de Mercosur desde 1996, fecha en que se firmó el Acuerdo de Complementación Económica. Desde ese momento, se discute en el sector público y privado, cual es el status que más le conviene a Chile, ser asociado o miembro pleno del Acuerdo. En este debate se enfrentan diversos actores y distintos ámbitos de interés, lo que enriquece y hace compleja la discusión.

A raíz de la nueva política anunciada oficialmente por el Gobierno y ratificada en numerosos foros y declaraciones conjuntas, el debate sobre el Mercosur volvió a ser el centro de interés para vastos sectores de la opinión pública chilena. Se revalorizó la idea de una adhesión plena y creció el debate en torno a las ventajas o desventajas de una asociación plena, lo que estableció las bases para crear un espacio de diálogo desde el cual surgieran fructíferos argumentos y líneas de acción respecto al tema.

El Instituto de Estudios Internacionales, a través de su Director, Profesor Rodrigo Díaz Albónico, con una mirada visionaria de la política exterior chilena, convocó a las partes involucradas en el Seminario Internacional "Mercosur-Chile: ¿Su futura adhesión?" durante el mes de enero de 1999. Se invitó a destacados especialistas nacionales e internacionales y fue realizado en el marco de las Jornadas de la Sociedad Chilena de Derecho Internacional.

La presente publicación es fruto de la discusión surgida en dicho Seminario Internacional y de un esfuerzo posterior destinado a actualizar el debate sobre la redefinición hacia una membresía plena de Chile en el Mercosur. Por tal motivo, se recopiló y revisó la totalidad de las excelentes presentaciones allí realizadas pero además, se solicitó al señor Subsecretario de Relaciones Exteriores Embajador Heraldo Muñoz, actualizar su colaboración para aclarar lo que significa la adhesión plena de Chile en Mercosur. Una vez conocida la visión del gobierno, fue necesario completar la publicación con la del sector privado. Por estos motivos y tomando en cuenta las nuevas circunstancias, se solicitó a la Cámara de Comercio de Santiago entregar una visión objetiva de lo que significa incorporar a Chile, como la pieza que falta en dicho acuerdo subregional. Estas excelentes contribuciones actualizaron el contenido de la publicación y ayudarán a despejar las inquietudes de los lectores.

El texto se ha organizado en dos partes, que equivalen al Volumen I y II. Es necesario explicar que solamente por razones editoriales de la Cámara de Comercio de Santiago y de formato de sus publicaciones, se adoptó la decisión de publicar la obra en dos volúmenes.

A continuación el lector tiene en sus manos el Volumen I, que equivale a la primera parte, donde se ofrece un diagnóstico exhaustivo de las ventajas e interrogantes comerciales y económicas de la adhesión de Chile al Mercosur.

El Volumen II que seguirá a esta publicación, proveerá las herramientas jurídicas para comprender los fundamentos e implicancias legales de la membresía y adhesión plena de Chile al Mercosur. En esta sección sobresalen los excelentes trabajos sobre los ordenamientos jurídicos que emanan del Tratado de Asunción y el Protocolo de Ouro Preto, como asimismo los sistemas de Arbitraje y de Solución de Controversias.

El Volumen II se concluye con un análisis de la integración física, corredores bioceánicos y relaciones extraregionales de Mercosur con la Unión Europea y el NAFTA. También este Volumen incluye la discusión de temas transversales como son la integración laboral, cultural, educacional, ambiental y política.

En las próximas páginas, los lectores encontrarán la multiplicidad de ámbitos a través de los cuales se puede examinar el Mercosur, lo que permite reconocer una diversidad de temas y problemáticas que se generan a partir del proceso de integración, además de visualizar la riqueza temática del cruce de factores económicos, sociales, políticos y culturales, características a tener en cuenta al momento de analizar de manera integral este proceso del Mercosur.

Los autores ofrecen una descripción y análisis de lo que está ocurriendo en cada ámbito, y muestra de manera clara y directa su posición respecto a las ventajas o no de una integración más profunda de Chile en Mercosur. En cada tema se puede observar la identificación de logros y áreas, tanto generales como específicas, en las cuales la relación Mercosur-Chile ofrece problemas.

En gran temor de Chile, y razón por la cual la adhesión plena a Mercosur aún está en discusión, se da en el ámbito comercial y es el problema de la "asimetría arancelaria" que se mantiene entre nuestro país y Mercosur. Chile tiene un arancel único, a diferencia de Mercosur que tiene un arancel diferenciado. Chile, además, no desea perder su capacidad de autonomía negociadora, porque ello constituye una de sus ventajas comparativas. A largo plazo, la falta de una decisión seguirá haciéndose sentir debido a que como manifiesta Esteban Alvano, Presidente de la Cámara de Comercio de Santiago, cuando se cumpla la última etapa del programa de liberalización, el arancel dejará de ser un obstáculo.

En la actualidad, la participación de Chile en Mercosur es muy activa. Si bien es miembro asociado, en la práctica participa en casi todos los ámbitos de trabajo; reuniones de Presidentes, de Ministros, grupos de trabajo en la coordinación macroeconómica y como miembro pleno en el Mecanismo de Consulta y Concertación Política.

Los logros de Mercosur, desde su creación en 1991, han sido notables y muy amplios. Cabe destacar que existe consenso respecto a que Mercosur constituye un aporte a la estabilidad política y económica de la región. De acuerdo a las opiniones de los diversos autores, contribuye, además, a fortalecer una transgubernamentalización de las formas de cooperación, otorga prioridad a la dimensión vecinal en las relaciones exteriores de la región, profundiza la aproximación y armonización no sólo en cuanto a políticas macroeconómicas sino también de políticas sociales, de materias legislativas, de sistemas educacionales y acuerdos políticos, que en general ayudan a proyectar a América Latina y El Caribe con la Unión Europea. Las negociaciones que se llevan a efecto entre la Unión Europea con Mercosur y con Chile están demostrando la importancia que reviste este proceso en las relaciones internacionales.

Respecto a la agenda de Mercosur para los próximos años, a grandes rasgos, existen diversos temas que reclaman un lugar en las negociaciones, como son la normativa ambiental, telecomunicaciones, minería, agricultura, servicios y el sector automotor. Aspectos nuevos a incorporar serán el tema de la extradición y el lavado de dinero, entre otros. Areas de problemas que se identifican a lo largo de los textos son: el gran debate sobre la reconceptualización de la soberanía del Estado, la interrelación entre el derecho interno y el derecho internacional, la creación de instituciones y normas de carácter comunitario especialmente un Tribunal de Justicia, la mayor operatividad de los Protocolos suscritos en temas complejos como la libre competencia en los mercados, reducir la burocrática administración, la armonización legislativa del empleo, que es un tema cuyo tratamiento en Mercosur está marcado por profundas diferencias y que es necesario resolver a medida que se acrecienta el tránsito de personas, y el ejercicio laboral intra bloque, evaluar el impacto que este movimiento de personas y bienes causará en los hábitats naturales en relación a los corredores bioceánicos, impulsar políticas públicas que apunten a reducir el efecto en los sectores sociales y económicos más vulnerables al proceso de integración, y disminuir la asimetría que existe al interior del Mercosur entre sus cuatro miembros y respecto a los miembros asociados.

Es arduo el camino que ha recorrido Mercosur en sólo una década de existencia. El éxito de llegar a un Mercado Común del Sur dependerá de la voluntad política de sus miembros. Por el momento, deberíamos acentuar los logros alcanzados y a futuro ir perfeccionando las debilidades. Como lo expresan algunos autores en sus trabajos, la decisión sobre el título de la membresía de Chile en Mercosur es tan importante como continuar profundizando un acercamiento vecinal y regional, dentro del cual Chile, que es un país con diversas modalidades de inserción en la economía mundial, puede jugar un rol de puente entre diferentes países y bloques comerciales, pero finalmente, en palabras del profesor Ruiz Díaz-Labrano, que Mercosur sea la paloma de la paz de América Latina.

La pregunta que nos formuláramos en este Seminario sigue sin respuesta, pero confiamos que en un futuro próximo pueda realizarse este anhelo de ingreso de Chile al Mercosur como miembro pleno, para contribuir a consolidar el proceso de integración regional.

Editores:

Profesora Iris Vittini, Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile.

Profesor Walter Sánchez (Ph.D.), Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile.

PARTE I

CHILE-MERCOSUR: VENTAJAS Y DESVENTAJAS DIMENSIONES COMERCIALES Y ECONOMICAS

1. HACIA UNA REDEFINICION DE LA PRESENCIA DE CHILE EN EL MERCOSUR

Heraldo Muñoz¹

Uno de los objetivos prioritarios planteados por el gobierno del Presidente Ricardo Lagos acerca de la política exterior de Chile es que Chile debe hacer su política internacional a partir de la región. Una expresión principal de dicho propósito consiste en la profundización de la relación Chile-Mercosur, el bloque económico geográficamente más próximo a Chile. No obstante, y como ha dicho el Presidente Ricardo Lagos, "El ingreso pleno de Chile al Mercosur debe ser compatible con nuestros otros compromisos de libre comercio y negociaciones en curso".

La tendencia que muestra la expansión económica chilena de la última década prueba que es con nuestros vecinos con quienes más hemos incrementado nuestro comercio de productos de valor agregado. Este es un punto clave. Asimismo, nuestros rasgos culturales e históricos comunes nos permiten sostener que es a partir del Mercosur, como bloque, que podremos relacionarnos con el resto del mundo desde una mejor posición, beneficiosa para todos.

A pesar de todos los beneficios que supone integrarse al Mercosur, Chile no puede desandar el camino ya recorrido con tanto esfuerzo. Postulamos una integración cuyo horizonte es la apertura y no la protección de los mercados. Nuestro país no sacrificará la apertura de su economía en aras del ingreso pleno al Mercosur. Esta especificidad del ingreso chileno ha sido reconocida por nuestros socios al sostenerse que el bloque se acercará gradualmente a los niveles de la apertura chilena.

Asimismo, Chile no pretende ingresar a un Mercosur estático. Aspiramos a ingresar a un Mercosur comprometido con la liberalización comercial. Más aún, el Mercosur de los próximos años no será el mismo del 2001. En una perspectiva de mediano plazo, estamos convencidos de que todo el hemisferio avanzará hacia la liberalización comercial, no sólo de bienes sino también de servicios. El Mercosur forma parte integral del proceso de negociación del Area de Libre Comercio de Las Américas, que deberá culminar en el año 2005. Y el Mercosur está negociando, al igual que Chile, un acuerdo de asociación política y económica con la Unión Europea, que también conducirá a la liberalización de su comercio con ese enorme mercado.

¹ Subsecretario de Relaciones Internacionales de Chile.

El Mercosur en el Mundo

El peso del Mercosur se fundamenta en diversos indicadores económicos nada despreciables en el contexto global. Mercosur es el cuarto bloque comercial del mundo por su magnitud económica. Además, suma el 40% de la población de América Latina, un total aproximado de 220 millones de habitantes cuya renta per cápita promedio es de US\$ 5.000. Más aún, el producto interno bruto de este bloque comercial es superior al de Canadá, o al de China.

En 1997, (esto es, antes de la crisis asiática) Argentina exportaba al estado brasileño de São Paulo US\$ 3 mil millones; más que al mismo Estados Unidos hasta donde llegaban US\$ 2 mil millones de exportaciones transandinas. Ese mismo año, Brasil exportó US\$ 6,7 mil millones a Argentina; el equivalente a un 12,7% de sus exportaciones totales.

Es posible comprobar también que se ha producido un cambio notorio y positivo en las percepciones que los ciudadanos de estos países ostentan de sus pares al otro lado de la frontera. Hay varios indicadores que prueban esto. Uno de ellos es una encuesta transandina respecto de qué país debía ser prioritario para la política exterior argentina. Un 54% de los ciudadanos argentinos consultados dijo que Brasil tenía que ocupar dicho lugar. En tanto que sólo un 13% de los encuestados señaló a EE.UU. Probablemente hace una o dos décadas atrás los resultados habrían sido muy diferentes.

El Comercio entre Chile y el Mercosur

El Intercambio comercial de Chile con el Mercosur se ha cuadruplicado desde 1990. Y la balanza comercial ha sido favorable para el bloque.

INTERCAMBIO COMERCIAL DE CHILE CON MERCOSUR Y CON EL MUNDO EXPORTACIONES (cifras en miles de US\$)				
Año	Mercosur	T.Crecim.%	Total Mundo	T.Crecim. %
1995	1.774.679	31	16.446.500	
1996	1.759.402	-1	15.396.174	-6,4
1997	1.863.491	6	17.024.785	10,6
1998	1.662.097	-11	14.757.149	-13,3
1999	1.530.828	-8	15.914.611	7,8
2000	1.549.087	15	(enero a novbre)	

Fuente: Cancillería y Banco Central

INTERCAMBIO COMERCIAL DE CHILE CON MERCOSUR Y CON EL MUNDO IMPORTACIONES (cifras en miles de US\$)				
Año	Mercosur	T.Crecim.%	Total Mundo	T.Crecim.%
1995	2.677.153	30	15.049.826	
1996	2.813.954	5	17.330.438	15,2
1997	3.193.180	13	18.299.881	5,6
1998	3.130.290	-2	17.265.378	- 5,7
1999	3.094.857	-1	14.022.036	-18,8
2000	4.026.200	44	(enero a novbre)	

Fuente: Cancillería y Banco Central

Situación Actual al Interior de Mercosur

La devaluación del real, sumada a la crisis asiática durante 1998 y 1999, afectó el comercio intra-Mercosur como lo hizo con todos los otros bloques comerciales. Sin embargo, las cifras han comenzado a recuperarse, mostrando que esta asociación es una realidad activa. No obstante, aquella crisis puso también en evidencia las debilidades de la estructura institucional y la falta de coordinación macroeconómica que aún existe.

El gobierno del Presidente Lagos postula la necesidad de dar un salto cualitativo en este proceso de integración con el principal fin de acelerar y ampliar la liberalización comercial y el avance hacia la convergencia macroeconómica. Creemos que existen varias tareas pendientes e inmediatas que es posible emprender y con ello intensificar la relación de Chile con el Mercosur.

Es necesario avanzar decididamente en la liberalización de servicios e inversiones; perfeccionar un mecanismo eficiente de solución de controversias; ampliar y mejorar las disciplinas comerciales que aseguren una máxima transparencia y reglas claras; y avanzar en materias como transportes, compras gubernamentales, defensa del consumidor, doble tributación, comercio electrónico, etc.

Cabe subrayar que el propio Presidente Lagos ha sostenido que es importante implementar al interior del Mercosur un "mini-Maastricht"; un cronograma de convergencia macroeconómica para los próximos años. En esta perspectiva, Chile ha participado de la decisión del Mercosur de partir con una convergencia estadística y luego avanzar hacia prácticas de supervisión y regulación financiera, fusión de bolsas de valores, tasas de inflación, déficit fiscal, etc.

Igualmente, Chile propuso la necesidad de un "mini-Amsterdam" que permitiese fortalecer los avances sociales en el proceso de integración; impulsar los derechos laborales y la protección del medioambiente. En suma, lograr una integración con equidad. Durante la última cumbre, todos los presidentes coincidieron en imprimirle un sello social al proceso de integración. Los acuerdos en la materia se plasmaron en la llamada "Carta Social", en la cual los mandatarios ordenan a sus gobiernos que fortalezcan "el trabajo conjunto entre los seis países, así como el intercambio de experiencias e informaciones a fin de contribuir a la superación de los problemas sociales más agudos que los afectan".

Hacia una membresía plena de Chile en el Mercosur

Chile aspira a una membresía plena en el Mercosur. La integración más profunda y duradera de hecho se da entre países vecinos que comparten, además de fronteras, intereses económicos, valores, una historia y la posibilidad de crear nuevos proyectos.

Es por eso que Chile ha manifestado su decisión de profundizar su relación con el Mercosur, como ha quedado de manifiesto a través de nuestra participación en todas las reuniones ministeriales relacionadas con materias sociales, laborales, educativas, de justicia, infraestructura y energía. Del mismo modo, se avanza en ese sentido con los compromisos adquiridos por el país en orden a incrementar los instrumentos de integración física, política y económica con los miembros del bloque, como también en la coordinación de las políticas macroeconómicas dentro del Mercosur ampliado, que

para nosotros es una materia tan importante como el tema arancelario. En definitiva, nuestra relación con el Mercosur es cualitativamente superior a la de los acuerdos limitados al libre comercio.

Mercosur es para Chile una apuesta estratégica más allá de lo económico-comercial. Por eso es que el tema arancelario puede esperar mientras el bloque avanza en la convergencia macroeconómica. Cabe señalar que, para nuestro país, resulta imposible elevar sus aranceles a los niveles del Arancel Externo del bloque. De ahí que, la posibilidad de concretar la plena membresía esté condicionada por la reducción de ese arancel hacia el nivel del arancel chileno. Mientras no se produzca esa convergencia, Chile mantendrá su autonomía en materia comercial.

El ingreso pleno de Chile al Mercosur es compatible con nuestros otros compromisos de libre comercio y negociaciones en curso. No hay por qué pensar en una contradicción o inconsecuencia entre que Chile, por una parte, se incorpore como socio pleno al Mercosur y, por otra, negocie su asociación a la UE o avance en la negociación de un TLC con Estados Unidos. El mismo concepto de cooperación fortalecida ("enhanced cooperation") que se aplica dentro de la UE para singularizar a aquellos países que quieren avanzar más rápido dentro de un marco de integración común resulta aplicable a los esfuerzos que Chile y el Mercosur desarrollan para vincularse a la UE y a otros eventuales socios. Si Chile puede avanzar más rápido que el Mercosur hacia la meta común del libre comercio, debe aprovecharse esa circunstancia.

El Producto Interno Bruto de Chile ascendió a 75 mil 386 millones de dólares en 1999. Nuestro comercio exterior en bienes ascendió ese mismo año a 29 mil 936 millones de dólares. Estas cifras representan respectivamente tan sólo el 0,25 % y el 0,32 % de los totales mundiales. La integración más diversificada posible es entonces el camino más natural para Chile en el mundo que está emergiendo.

En todo caso, Chile puede tener una "diversidad comercial dirigida" cuyo fundamento sea la profundización de los lazos con el Mercosur. Por ejemplo, es un imperativo estratégico mejorar cada vez más la conexión física entre nuestro país y el Mercosur. Vivimos en un continente que tiene pocos vínculos entre sí; escasas carreteras, pocas redes energéticas comunes e insuficientes conexiones aéreas y marítimas. Precisamente debido a nuestra ubicación periférica y nuestra lejanía de los grandes centros de la economía mundial, Chile tiene una necesidad urgente de mejorar la integración física con su entorno.

Chile no puede depender para siempre de la explotación de sus recursos naturales, de sus *commodities*. Es necesario anticiparse a las nuevas tendencias mundiales y ofrecer un nuevo marco a nuestra economía. Un marco que le permita prestar servicios a una escala regional y ofrecer a nuestros sectores empresariales y de trabajadores mercados más amplios y competitivos. Para ello el Mercosur es un socio clave.

Finalmente, un aspecto más oculto, y tan valioso como los anteriores, es considerar también los intereses políticos y de seguridad de Chile. Participar en todas las instancias del Mercosur tiene un fuerte sentido estratégico e incide en la seguridad del país. Tener como socios estables y confiables a Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay trae aparejadas profundas implicancias que llevan a un rediseño de los escenarios geopolíticos que en nuestra región predominaron desde el siglo XIX.

Conclusiones

Chile postula una integración cuyo horizonte es la apertura y no la protección de los mercados. Es en ese contexto que Chile tiene la voluntad de avanzar hacia la membresía plena en el Mercosur y hará su política exterior desde la región para tener una voz más fuerte en el escenario global. A partir del contexto regional será más factible enfrentar el desafío de la “nueva economía del conocimiento” y evitar el “gap digital”, que cada vez se hace más patente.

Hay países que participan activamente de la globalización y otros que son globalizados. La integración en nuestra región, reteniendo nuestra autonomía arancelaria y comercial, nos permitirá ser sujetos activos y no objetos pasivos de la globalización. Ese es el desafío de fondo para el Mercosur y Chile.

2. CHILE - MERCOSUR: OPORTUNIDADES Y DESAFIOS

Carlos Mladinic Alonso²

Después de un tiempo de vigencia del Acuerdo de Libre Comercio entre Chile y los países miembros del Mercado Común del Sur, es recomendable analizar su situación actual y ver cuáles han sido los avances, como también las potencialidades, que presenta esta relación para el país, con la finalidad de señalar las posibles vías a seguir para su desarrollo futuro.

Lo primero que hay que destacar es que Chile, desde hace bastante tiempo, tiene una economía abierta, que combina la apertura unilateral, esto es, la rebaja soberana de sus niveles arancelarios, con el esfuerzo que significa abrir la economía mundial. Esto último, a través de la participación activa del país en distintos foros internacionales, como lo ha sido en el anterior Acuerdo General de Aranceles y Comercio, el GATT, donde Chile fue socio fundador y que en la actualidad corresponde a la Organización Mundial de Comercio, OMC.

Además de la apertura unilateral, el país ha avanzado en la apertura de su economía a través de la suscripción de distintos acuerdos de carácter bilateral o regional de Libre Comercio.

La disminución de las barreras arancelarias y no arancelarias que ha tenido Chile en forma unilateral en el pasado, hoy en día lo coloca dentro de una de las naciones más abiertas del mundo. Al respecto, hay que señalar que se comete un grave error al tratar de medir la apertura de una economía considerando sólo el promedio de los aranceles.

Efectivamente, existen economías que tienen aranceles promedios bastante inferiores que el promedio arancelario de la economía chilena. Como ejemplo está la Unión Europea, cuyo promedio es bastante bajo. Sin embargo, para determinados productos tiene niveles de aranceles lo suficientemente altos como para significar una traba efectiva al comercio.

Esto también sucede con los Estados Unidos, país que, sin duda, tiene una de las economías más abiertas del mundo. Sin embargo, considera alzas arancelarias para determinados productos (peaks arancelarios), especialmente para los productos con mayor valor agregado, lo que significa un aumento en su protección efectiva. Por ejemplo, el arancel para el jugo de manzana es diferente y bastante superior al arancel fijado para la manzana en fresco. De este modo el arancel se transforma en una traba comercial.

Chile, en la actualidad, tiene un arancel de 8% uniforme, por lo que difícilmente se constituye este en una restricción al comercio.

Si se diera el caso de que se considerara una gran cantidad de productos con un arancel del 2%, pero para algunos muy pocos productos los aranceles fueran sobre un 50%, el promedio arancelario sería bastante menor al actual, pero, en la práctica, sería una economía más cerrada.

² ExMinistro Secretario General de Gobierno y ExMinistro de Agricultura de Chile.

El proceso de apertura unilateral de la economía chilena se desarrolló con antelación a los procesos llevados a cabo en los distintos países de la región, los que al ver esta experiencia comenzaron su propia apertura.

Este proceso múltiple de apertura no se realizó como consecuencia de las negociaciones de la Ronda de Uruguay, sino más bien en función del espíritu que en ella imperaba. Paralelo a la Ronda, países como Argentina; Brasil; Paraguay; Uruguay; México; Ecuador; Colombia y Venezuela, comenzaron una tendencia de mayor apertura unilateral.

Lo anterior define el aporte que el proceso chileno de apertura económica ha hecho, que combina unilateralidad, bilateralidad, multilateralidad, dando forma a lo que hoy se conoce como regionalismo abierto en el ámbito del comercio internacional.

En este sentido, la concreción de acuerdos bilaterales debe hacerse en función de que constituyan un avance real en materia de libre comercio para el crecimiento de los países involucrados los que, en conjunto, están dispuestos a avanzar más rápidamente en la liberalización comercial de lo que se están dispuestos a avanzar el resto de los países en los acuerdos multilaterales.

¿Qué ha significado para Chile desarrollar esta estrategia comercial?

La apertura de Chile al mundo ha significado, principalmente, la promoción de las exportaciones de productos nacionales. Normalmente las barreras arancelarias se asocian a la mayor o menor cantidad de importaciones que el país efectúa y se desconoce, o se tiende a desconocer, el impulso que su disminución provoca sobre las exportaciones dado, básicamente, por el efecto positivo que ésta genera sobre el tipo de cambio y, además, por la disminución sobre los costos de producción, por cuanto una parte importante de la producción se basa en materias primas importadas.

La mayoría de las materias primas de los productos que Chile exporta provienen de otros países, por ello, en la medida que se reducen los costos de las materias primas, los productos nacionales ganan competitividad. Así, una menor protección arancelaria es también una promoción de las exportaciones.

Lo que ha sucedido con los productos chilenos en el exterior ha sido bastante notable, con una significativa diversificación de los productos y los mercados de destino. Lo anterior se ha logrado por cierto por el coraje y decisión de nuestros empresarios, pero también ha sido importante el apoyo gubernamental, fundamentalmente a través del trabajo de la Cancillería, en especial del que hace su Dirección de Relaciones Económicas Internacionales y una de sus Direcciones: la de Promoción de Exportaciones.

Con variaciones de un año a otro, Chile tiene hoy en día más o menos un 20% de sus colocaciones en América del Norte, un 20% en el resto de las Américas, poco más de un tercio en Europa y un poco menos de un tercio en Asia.

Esta situación de equilibrio de las exportaciones permite sortear en mejores condiciones los vaivenes de las diferentes economías del mundo, como los provocados por la crisis asiática. Si bien es cierto, aquellos países que hoy tienen poco comercio con el Asia se ven menos afectados por esta situación, ello no les asegura que no se verán afectados, y seriamente, si las restricciones en el futuro se dan en aquellas economías con las cuales su comercio es mayoritario.

Es el caso de Argentina, la cual realiza una parte significativa de su comercio con Brasil, uno de los socios del Mercosur. Los temores de algún problema en Brasil preocupan notoriamente a Argentina, y en grado menor a la economía chilena, porque la dependencia de este país de los vaivenes económicos de Brasil, es mucho mayor también.

Chile tiene una estructura de exportaciones, respecto a destinos, que es bastante apropiada, por lo tanto hay que seguir haciendo esfuerzos para abrir nuevos mercados de destino y diversificar la oferta de productos. Ello permite aminorar la dependencia del país a los frecuentes cambios en los mercados internacionales.

La estrategia de vinculación internacional de Chile con el mundo, especialmente con su espacio económico vecinal regional, implementada hasta ahora, es prioritaria en la política internacional de Chile la que, de acuerdo a nuestra Constitución, es fijada y conducida por el Presidente de la República.

Esta política señala que la opción preferencial es la vinculación de Chile con los países de la región, y en especial, con los países miembros del Mercado Común del Sur. Sin embargo, esta opción preferencial, este interés por formalizar acuerdos bilaterales, no significa de ninguna manera la pérdida del interés por la estrategia multilateral.

Existe la más absoluta convicción de que un sistema de comercio multilateral, dedicado a forjar las normas y prácticas que aseguren el libre comercio en todo el mundo, y que contenga mecanismos institucionales claros de negociación y de solución de controversias, es la mejor opción para lograr un buen funcionamiento de la economía global y un óptimo desempeño de Chile en los mercados internacionales.

La estrategia multilateral persigue lograr una mayor liberalización del comercio internacional, sin embargo, varias son las dificultades que surgen cuando se negocian acuerdos de tan amplia magnitud.

En ello, más allá de los vaivenes y de los problemas que las situaciones de crisis financiera pueden provocar, se debe observar la evolución de los acuerdos comerciales que se han producido en América Latina.

En este sentido, el surgimiento de múltiples acuerdos comerciales en la región fue un proceso bastante caótico y desordenado. Sin embargo, a pesar de ello, nunca antes en la historia había existido tal nivel de integración en la región como el que actualmente se observa. En la región se comercializa intraregionalmente hoy mucho más que en cualquier época anterior.

Este proceso caótico de integración regional se verifica tomando como ejemplo el caso de Chile. El país ha efectuado ya casi una decena de acuerdos. Además del realizado con el Mercosur, tiene acuerdos con Venezuela; Colombia; Ecuador; México; Perú y Bolivia.

En el caso de México, éste tiene acuerdos comerciales con Colombia y Venezuela; a su vez el Mercosur está en conversaciones con el Pacto Andino y éste tiene una situación comercial de características especiales con Perú y Bolivia. Bolivia, por su parte, tiene un Acuerdo con México y México ha formalizado un Acuerdo con Costa Rica.

Hoy en día, existe tal cantidad de acuerdos bilaterales que ello origina un problema de sistematización de la información que hay que resolver. Tal vez la ALADI puede ser una instancia para debatir este importante tema, y lograr generar normas regionales que sean válidas para todos los países en la región.

Por otra parte, la estrategia comercial seguida por el país es guiada por la importancia que tienen los mercados externos en su desarrollo. Se debe comprender que Chile posee un mercado pequeño y que, obviamente, su potencial de crecimiento está en los mercados que pueda conquistar.

Chile necesita crecer hacia afuera, por lo tanto, necesita mirar al mundo como un mercado y ello significa expandir las fronteras, en especial en el ámbito regional vecinal. Aislarse de esta realidad y no generar los espacios para que la iniciativa de los empresarios privados chilenos se desarrolle fuera de las fronteras del país, sin duda, repercutiría negativamente en las posibilidades de crecimiento de la economía nacional.

Un comercio libre favorece un mayor crecimiento en la economía lo cual beneficia a la población en su conjunto.

Existe, de este modo, un mayor beneficio social aunque existen áreas que son perjudicadas. Si bien existe una afirmación que señala que “muchos ganan, pero poco y pocos pierden, pero mucho”, ello se debe a la existencia de sectores que no son capaces de competir con los mismos sectores de otros países que tienen ventajas superiores en determinados productos.

En esto hay que ser extremadamente claros. Si todos los países fueran capaces de producir lo mismo a igualdad de costos y precios no existiría el comercio. Este existe porque hay países que son capaces de producir a un menor costo, a una mejor calidad o un menor precio que otros.

El objetivo, entonces, de una negociación comercial es, obviamente, tratar de aumentar el comercio, es decir, tratar como país de exportar más. Pero, éste también es el objetivo del país con el cual se está negociando. Por lo tanto, si se llega a un Acuerdo formal entre las partes negociadoras es porque ambas creen que sus exportaciones crecerán.

Sin embargo, y en esto hay que ser cauteloso, la formalización de un Acuerdo no garantiza el incremento en las exportaciones. Ello porque un aumento en las exportaciones depende de otras variables, además de la firma de un Acuerdo comercial. Entre ellas la situación económica interna de los países involucrados en el Acuerdo y que influye en su nivel de ingresos.

El principal factor que hace aumentar las exportaciones es el ingreso y no el nivel de los aranceles. Si se anunciara mañana una rebaja del 50% del IVA, pero a la vez existe un alto nivel de desempleo, no se produciría un aumento en la demanda como sería lo esperado.

Chile realizó un muy buen Acuerdo con México, pero justo el año que se llegaba a 0% en el arancel, se desencadenó la crisis “tequila” y las exportaciones chilenas a ese país declinaron.

En este sentido lo que sucedió durante los años 1998 y 1999 con las exportaciones en la región, estuvo determinado por la situación interna de cada país. Las exportaciones chilenas, en el año 1998 hacia países con los que se tienen acuerdos disminuyeron en un 2% lo cual estaría explicado más por el ajuste experimentado por la economía que por un cambio arancelario producto de los acuerdos.

Ahora, es necesario analizar estos acuerdos comerciales desde una perspectiva a favor del multilateralismo. De los países miembros, de la que en la actualidad superan los 130, sólo dos de ellos no tienen un Acuerdo bilateral, multilateral y regional. Cifras recientes del Banco Mundial señalan que más del 50% del comercio que se realiza en el mundo se efectúa bajo un Acuerdo preferencial, lo cual está conformando una tendencia mundial.

Frente a esto, otra discusión económica antigua es la que se da entre la desviación de comercio versus la creación de comercio. Los acuerdos de carácter bilateral tienen un aspecto positivo porque crean comercio, es decir, aumentan el comercio; pero también tienen un aspecto negativo porque desvían el comercio.

Ello significa que si bien se podría estar comprando un producto de mejor calidad y más barato a un determinado país, solamente por una imposición fiscal, se hace más conveniente adquirir el producto en un mercado donde es más caro, pero que al internarlo no paga el impuesto correspondiente, con lo cual su precio es menor.

En el tema de desviación de comercio existe un estudio bastante interesante del Departamento de Ingeniería Industrial de la Universidad de Chile, con relación al Acuerdo de Chile con Mercosur, donde en general se desestiman, en su totalidad, los impactos de desviación de comercio. Sin embargo, la desviación de comercio es beneficiosa para algunos productores chilenos al ingresar a algunos mercados en los cuales nos beneficiamos de preferencias arancelarias. Ello ocurre en el caso del mercado Japonés y de Estados Unidos, donde aprovechamos las ventajas del Sistema General de Preferencias (SGP).

Una de las cosas poco destacadas del Acuerdo Chile-Mercosur es esta situación. Existía la necesidad de avanzar en un Acuerdo con el Mercosur porque si éste no se concretaba se habría producido una fuerte desviación de comercio, en perjuicio de los productos nacionales.

Existen estudios que demostraban la posibilidad de desviaciones serias si no se llegaba a un Acuerdo con Mercosur. Se habría dado una desviación por terceros países, o por los propios miembros de la Unión, cuyos productos habrían seguido ingresando de manera preferencial a los mercados del Mercosur con respecto de Chile.

Hoy día se han hecho muchos cálculos críticos de la evolución del Acuerdo entre Chile y Mercosur, basándose exclusivamente en los flujos de productos, exportaciones versus importaciones.

Sin embargo, el arancel promedio que enfrentan hoy los productos chilenos en este mercado es del orden del 5%, un arancel bastante menor si se dejara sin efecto este Acuerdo, ya que este valor se incrementaría al 15%. Esta diferencia, sin duda, tiene un impacto positivo en la generación de un mayor comercio entre ambos mercados.

Pero, por otra parte, dentro del Acuerdo de Chile con Mercosur hay que destacar bastantes cosas más allá de las propiamente comerciales o económicas.

Uno de los aspectos interesantes a destacar de este Acuerdo es que a través del proceso de negociación, en el cual participó el Presidente de la República con un amplio liderazgo, Chile se mostró, nuevamente, como un país que está haciendo un significativo esfuerzo por la integración continental.

Este esfuerzo, incluso, va más allá del énfasis que se da al marco puramente vecinal, abarcando una perspectiva superior en cuanto a participar activamente en lo que será el proceso de integración ampliamente vecinal.

En este sentido, el Acuerdo con Mercosur ha sido fundamental para demostrar la vocación integracionista del país, en estrecha coordinación con los países vecinos para avanzar en planes superiores y que profundizan los fuertes vínculos ya existentes entre Chile y los países socios integrantes del Mercosur.

De hecho Brasil y Argentina están entre los primeros socios comerciales de Chile a nivel mundial y en el caso específico de Argentina, no sólo es un importante socio comercial, sino lejos el principal receptor de inversiones chilenas en el exterior.

El MERCOSUR, ofrece al país la posibilidad de ampliar los sectores de especialización de la economía chilena. Ya existe, a partir de los países vecinos, una expansión inicial de las exportaciones nacionales, además de constituir un espacio natural de posibilidades de diversificación de la oferta chilena, junto a la experiencia que han ganado numerosas empresas, medianas y pequeñas, en el ámbito de la exportación.

Hacia el futuro, ya se vislumbra como un espacio interesante a abordar con el Mercosur, el comercio de servicios, tema que ya ha sido tocado en las primeras negociaciones multilaterales.

Chile presenta ventajas competitivas en este ámbito, como ejemplo está el caso de las telecomunicaciones. El país ha desarrollado una capacidad de servicios muy importante por lo que sería conveniente incorporar este sector en un convenio que incremente y diversifique aún más las relaciones comerciales hasta ahora existentes.

Sin embargo, el Acuerdo de Chile con el Mercosur no sólo tiene implicancias políticas o económicas. Algunos de ustedes sabrán que nací y viví en Punta Arenas. Junto a otros ciudadanos chilenos vivimos, el año 1978, el clima de una inminente guerra con Argentina. Como chilenos fuimos citados para ser informados de las acciones que debíamos emprender en caso de que ello se concretara. Protección contra fuego armado, dotación de comida necesaria, etc.

Menciono esta experiencia, ocurrida hace menos de 20 años, en donde dos países estuvieron muy cerca de un conflicto armado, por cuanto hoy en día el nivel de las relaciones y el comercio entre Chile y Argentina es tal que nadie podría suponer que una situación así se volviera a producir.

Hoy, la electricidad en Argentina tiene una fuerte inversión chilena y la energía en el país depende principalmente del gas de origen argentino. Estas situaciones favorecidas por la existencia de un Acuerdo hacen que éste sea un instrumento que realiza un importante aporte a la paz internacional.

En el caso de la creación de la Unión Europea, el Acuerdo con mayor impacto comercial, y el bloque económico más importante del mundo, su mayor aporte ha sido a la estabilidad de Europa después de varias décadas de conflictos y tensiones.

Hoy en día, la Unión Europea cuenta con una moneda única, lo cual refleja la amplia renuncia a la soberanía que cada país ha hecho en función de su consolidación.

Este es un aspecto fundamental que hay que tomar en cuenta y valorarlo en su real dimensión. Un análisis basado sólo en las cifras de las exportaciones e importaciones es limitado con relación al aporte más amplio que, efectivamente, ha tenido la suscripción del Acuerdo entre Chile y el Mercosur en el mejoramiento y estabilidad de las relaciones políticas, comerciales, sociales, culturales, físicas, etc.

El tema plantea la necesidad de vislumbrar los posibles avances a realizar en la relación Chile-Mercosur, en función de una relación más permanente y fructífera, es decir, la posible adhesión de Chile al Mercosur, entendiéndolo por ello la incorporación de Chile al Mercado Común del Sur.

Antes de establecer si Chile debe o no incorporarse al Mercosur, debemos recordar la razón por la cual el país no se incorporó a la Unión cuando ella fue creada, y por qué se optó por realizar un Acuerdo de libre comercio.

Las razones iniciales por las que Chile no acepta la invitación a ser parte del Tratado de Asunción, se explican por algunas razones económicas que mencionaré después y también por soberbia. Hay que ser franco en esta materia. El gran auge y estabilidad de nuestra economía, a comienzos de la década de los noventa, era evidentemente superior a la de nuestros vecinos miembros del Mercado Común del Sur, los cuales tenían una situación macroeconómica más inestable que no convenía para los intereses del país.

Cuando se inició la discusión, la incorporación de Chile al Mercosur era un problema técnico y práctico no menor con la existencia de un arancel externo común al cual no todos los países estaban absolutamente alineados. Habían bastantes excepciones arancelarias.

Este arancel, además, era extremadamente desigual y escalonado, que iba entre el 0% y el 20%, lo que significaba para Chile, hasta entonces con arancel externo del 11%, asumir el arancel externo común en una buena cantidad de nuestros productos. Los aranceles prácticamente se duplicaban cuando nos ateníamos a terceros países. Además, Chile, está en una situación muy compleja, ya tenía firmados acuerdos con otros países de la región como Ecuador, Colombia, Venezuela y México.

Existe un artículo en el Tratado de Asunción que dice que los países que se adhieren al MERCOSUR, tienen que renunciar a todos los acuerdos que hasta entonces han suscrito. Por otra parte, desde entonces hasta ahora, cuando hicimos esta apreciación de ver las inconveniencias que ello implicaba, seamos objetivos, las cosas no han avanzado en el sentido que pudiera haber acercado o disminuido esta diferencia arancelaria entre el Mercosur y Chile, sino que por el contrario haber avanzado en el sentido inverso. Además, nuestro país ha tomado la resolución de rebajar el arancel a un 6%.

Entonces, y más allá de la voluntad política, por las mismas razones que en aquel entonces se hacía técnicamente difícil avanzar en una adhesión con el MERCOSUR, hoy ellas se han profundizado. Políticamente creo que se ha producido un tremendo acercamiento entre Chile y el MERCOSUR, pero en el aspecto técnico ha habido un distanciamiento respecto a la posibilidad de una Unión Aduanera.

En lo personal, no me niego a la posibilidad de realizar un Acuerdo de Unión Aduanera. De hecho, los teóricos económicos dicen que las uniones aduaneras son menos desviadoras de comercio que los acuerdos de libre comercio. Creo que en una primera etapa se puede avanzar, y debiéramos hacerlo, en una profundización del Acuerdo de Libre Comercio.

Ahora se podría avanzar más aceleradamente si hubiese la voluntad de hacerlo. Creo que Chile está en la posibilidad de avanzar más rápido y MERCOSUR está en condiciones de avanzar más rápido, de mejorar y perfeccionar un Acuerdo que está lleno de imperfecciones propias de lo difícil que fue la negociación. Creo que se podría depurar, mejorar y ampliar, y siempre estar abierto a la posibilidad de una mayor adhesión de Chile a la Unión Aduanera.

Sin embargo, hay que destacar que una Unión Aduanera como Mercosur es todavía bastante imperfecta. Además, entrar en una unión aduanera significa que Chile debe renunciar a tener una política comercial propia, por lo que toda la discusión que se generó en el Congreso de Chile acerca de si se subía o bajaba el arancel, no la tendremos nunca más. Ello sólo se va a producir en el marco de la unión, lo que significará renunciar a parte de nuestra soberanía.

En todo caso es conveniente destacar que todos los acuerdos internacionales, de cualquier tipo, significan renunciar a parte de la soberanía, para con ello poder optar a un beneficio.

Una de las cosas que había que avanzar en el Acuerdo con el MERCOSUR es generar un buen sistema de solución de controversias, donde la acción la realiza un árbitro designado en forma conjunta con los otros países. Eso ya se ha logrado y el acuerdo obtenido puede incluso servir de modelo para nuevas negociaciones

Pero un sistema de solución de controversias, es también renunciar a parte de nuestra soberanía. En todas partes del mundo los países más duros para aceptar aplicar un sistema de solución de controversias son los más desarrollados. Porque ellos tienen un sistema de solucionar las controversias con los otros, de manera más eficaz. Lo solucionan con el abuso de la fuerza propio de los poderosos. Esa es la verdad.

Siempre somos los países en desarrollo los que estamos exigiendo este tipo de soluciones y estamos dispuestos a llevar una soberanía compartida a cambio, pero los más grandes tienen otra manera de enfrentar estas situaciones en la forma más conveniente para ellos.

Existe una gran posibilidad con los países miembros del Mercado Común del Sur. Se ha avanzado en forma notable, y se puede avanzar mucho más. Hay una gran disposición política en los variados sectores para que ello ocurra. Ello se aprecia en el ámbito del Poder Ejecutivo, en el Poder Legislativo, en la gente, los empresarios, que quieren vincularse más.

Pero no nos hagamos ilusiones. Esto no significa el evitar tener problemas. Cuanto más nos acerquemos y más relaciones tengamos, la posibilidad de tener problemas es mayor. Hay problemas entre los españoles y los franceses hasta el día de hoy, a pesar de que ya tienen cuántos años de unión y una moneda en común. Cuando la relación se profundiza, la posibilidad de que existan dificultades es mayor, eso es así. La posibilidad de que yo tenga problemas con la persona que vive en la otra esquina de mi casa es difícil, pero que tenga algún problema con el vecino, es más probable.

Las posibilidades de encontrarnos con problemas aumentan con los grados de integración. Pero, lo importante es tener un sistema adecuado para resolverlos, independientemente que ello signifique entregar parte de nuestra soberanía.

En definitiva, el tema planteado respecto de Chile y su futura adhesión al Mercosur, es una discusión no menor, la que se debe llevar a cabo sin apasionamientos y más allá de todo voluntarismo.

¿Es posible que hoy día exista un Acuerdo con Mercosur, que implique la adhesión a la Unión Aduanera? Francamente no lo creo posible.

Entonces ¿Cuál es el paso siguiente que se puede dar?. He mencionado varios de ellos. Podemos depurar y profundizar el acuerdo que tenemos, y siempre partiendo de la base de que todos tenemos la mejor voluntad de ir avanzando en un Acuerdo que, sin duda, al final del día, su mayor contribución será darle estabilidad a la región, tanto política, social y económica, pero por sobre todo, tal como lo señalaba, va a ser una gran contribución de la sociedad para la paz entre todos los habitantes del continente.

3. LA EMPRESA CHILENA Y EL MERCOSUR

Esteban Alvano K.³

Objetivos del Acuerdo Chile-Mercosur

Los objetivos iniciales del acuerdo firmado por Chile y Mercosur en 1996, fueron facilitar la creación de un espacio económico ampliado, la creación de una zona de libre comercio, la libre circulación de bienes y servicios, la promoción de inversiones recíprocas, el desarrollo de una infraestructura física de comercio, generar interconexiones entre los océanos Pacífico y Atlántico y promover la complementación económica, energética, científica y tecnológica.

Calendario de desgravación Chile-Mercosur

Un 85% del comercio bilateral obtuvo una desgravación inicial del 40% a partir del primer año de funcionamiento (1996), para alcanzar un arancel cero el año 2004. En 1999, iniciaron su desgravación paulatina los productos sensibles y los sensibles especiales. Esta lista incluye productos agrícolas, textiles y el calzado, los que alcanzarán el arancel cero el año 2006. Las listas especiales de la agricultura (azúcar, carne, trigo y harina de trigo) comenzarán a desgravarse recién los años 2005 y 2006, para terminar en arancel cero los años 2011 y 2012, respectivamente.

Importancia de las relaciones económicas Chile-Mercosur

Los países de Mercosur han llegado a tener una enorme importancia en el desarrollo económico de Chile. Actualmente, el bloque es responsable de un 11% de nuestras exportaciones, un 18% de nuestras importaciones, un 3% de la inversión extranjera directa en nuestro país y de un 72% de las inversiones chilenas en el extranjero.

¿Por qué es importante el Mercosur para la empresa chilena?

Por su cercana geografía, historia y cultura dentro de Hispanoamérica, por el tamaño de sus economías, con más de 200 millones de habitantes y un Producto Interno Bruto equivalente a casi 15 veces el nuestro, el Mercosur es un mercado de enorme potencia para las empresas chilenas.

Frente al desafío de Mercosur, las empresas chilenas tienen a su haber una experiencia en apertura y desregulación que data de los años 70, una predisposición natural a buscar negocios fuera de sus fronteras y recursos humanos y tecnológicos de calidad.

³ Presidente, Cámara de Comercio de Santiago.

Aspiraciones de la empresa chilena

Por lo anterior, la mayoría de las empresas chilenas aspiran a que los aranceles sean menores en todos los mercados donde actúan. El 85% del comercio bilateral con el Mercosur tendrá arancel 0 el año 2004. Un adelantamiento será bienvenido en las actuales circunstancias de comercio exterior nacional.

Pero más allá de tener menores aranceles en los mercados de bienes, se requiere avanzar en la liberalización de comercio transfronterizo de servicios. Mercosur es un gran proveedor y comprador de servicios para Chile. Sin avances en materia de prestación de servicios financieros y seguros, desplazamientos de personas y profesionales, visas temporales de negocios, etc. no se puede hablar de una verdadera integración.

Necesario es también, establecer reglas claras para evitar la aplicación de nuevas restricciones no arancelarias al comercio, tales como cuotas y licencias de importación, barreras fitosanitarias y administrativas, restricciones financieras o cambiarias, etc.

A la larga, se debe producir una convergencia entre las leyes tributarias y laborales en la región, aumentar la transparencia de los mercados y proporcionar una plataforma de equidad para la libre competencia, incluyendo la facilitación de trámites y la reducción de la burocracia.

Problemas prácticos en la relación con el Mercosur

En un principio fue frecuente que las preferencias del acuerdo no fueran aprovechadas a cabalidad por los empresarios chilenos. Hubo problemas sobre todo con la certificación de origen, dado lo engorroso del trámite.

Pero más allá de estos problemas, las exportaciones chilenas han enfrentado una serie de barreras en su ingreso al Mercosur. La mayor parte de ellas se ha producido en Brasil. Los exportadores chilenos han enfrentado distintos tipos de discriminación, como el aumento unilateral de aranceles (lácteos), la aplicación de precios mínimos (hilados), la aplicación de cupos máximos de importación (aceitunas), la reducción de los plazos de financiamiento de las importaciones o la clasificación discrecional de sus productos a fin de obligarlos a pagar más arancel, como fue durante un tiempo el caso de los productos Watts elaborados en Paraguay.

Con Argentina hemos visto aplicaciones de sobretasas al calzado y recientemente las exigencias de depósitos en garantía por el 100% de las transacciones.

En un orden más general, la relación con Mercosur ha estado empapada por las diferencias en las estructuras tributarias de los países que lo componen, los obstáculos al desplazamiento de profesionales e inversionistas, la competencia desleal de empresas subsidiadas con préstamos blandos u otro tipo de ayudas estatales, también por un alto nivel de informalidad e incumplimiento de compromisos adquiridos y por la poca disponibilidad de información de mercado.

Los otros dos grandes obstáculos para la integración han sido las barreras geográficas y culturales. La falta de infraestructura adecuada a nivel de aduanas, caminos y puertos, así como las diferencias de mentalidad con los países del Atlántico, a lo que en el caso de Brasil se agrega el idioma.

Asociación plena al Mercosur

Una asociación plena al Mercosur tiene ventajas y desventajas a nivel tanto general como sectorial.

Ventajas generales incluyen un acceso más expedito al mercado en calidad de miembro pleno, así como mejores mecanismos para la solución de controversias y protección de inversiones, y un mayor poder de negociación externa frente a otros bloques comerciales, como la Unión Europea y Nafta.

Por otro lado, el bloque tiene actualmente un Arancel Externo Común más alto que el nuestro; la asociación plena implica una pérdida de autonomía en este aspecto, y en la política exterior en general.

Hay sectores que en virtud de sus ventajas comparativas se beneficiarán de una asociación plena, como ciertos subsectores industriales como el metalmecánico y de alimentos en general, o de servicios como el comercio detallista, el turismo o la consultoría, mientras que habrá otros que, al carecer de estas ventajas, se verán perjudicados. El país como un todo tendrá que fijar compensaciones y políticas de reconversión para ellos, a fin de que el conjunto pueda beneficiarse por encima de los intereses sectoriales perjudicados.

Conclusión

La asociación plena enfrenta en el corto plazo una barrera infranqueable que es el arancel externo común. Este es sensiblemente más alto y tiene un calendario de reducción mucho más lento que el contemplado unilateralmente por Chile.

Otro inconveniente está dado por la pérdida de autonomía en la política exterior, particularmente en materia de negociaciones comerciales con terceros como el caso de NAFTA y APEC.

Sin embargo, tarde o temprano las estructuras arancelarias dejarán de ser una barrera, dada su convergencia a la baja.

Por ello podemos concluir que es factible negociar una asociación ad hoc que permita un arancel externo diferenciado para las empresas chilenas, acorde con su competitividad internacional y con sus compromisos arancelarios ya contraídos con terceros países, pero que a su vez permita insertarse plenamente en el gran bloque político-comercial de Sudamérica.

4. EL ACUERDO CHILE-MERCOSUR: IMPACTO Y FUTURA EVOLUCION

Héctor Casanueva ⁴

Las tendencias a nivel mundial indican que se avanza en la liberalización del comercio y en la globalización de los intercambios. La Ronda Uruguay, que culminó con el Acuerdo de Marraquech, representa el más importante esfuerzo contemporáneo de la comunidad internacional para promover y crear las condiciones de sostenibilidad de un comercio fluido y más abierto. Más allá del proteccionismo que subsiste en los países desarrollados, aunque también en nuestras latitudes, las cifras de crecimiento del comercio internacional indican que vamos abandonando la protección y el aislamiento, en aras de la cooperación y la competencia en espacios integrados.

Junto con los procesos multilaterales en los que participamos entusiastamente, y una política de apertura unilateral adoptada por nuestro país, también hemos avanzado en la suscripción de acuerdos bilaterales con países o agrupaciones de países, que en la región se han firmado en el marco de la ALADI. El más relevante por sus alcances cuantitativos de mercado como por su carácter estratégico que va más allá de los aspectos comerciales, es el Mercosur.

Los beneficios potenciales de un "buen" acuerdo comercial son muchos:

- Nos permiten el acceso a los mercados que no se abren con la sola política unilateral o la multilateral, sobre todo para los productos con mayor valor agregado, que son los que generalmente deben enfrentar las barreras comerciales más altas.
- Al abrir nuestro propio mercado, un efecto de largo plazo es que se introduce mayor competencia, la que genera los incentivos adecuados para aumentar la eficiencia en los procesos productivos con la incorporación de mayor y mejor tecnología. Esto se refuerza por el hecho de que la baja en los precios, en cierto tipo de maquinarias importadas, posibilita renovar equipamiento a menor costo.
- También se genera un aumento de la inversión directa extranjera; existen mayores incentivos para invertir y establecer empresas conjuntas que sirvan como pivote para comercializar con otros países en un mercado más amplio, como es el caso del Mercosur.
- Por último, un efecto que en el immediatismo contemporáneo pocas veces se toma en cuenta, radica en que las alianzas comerciales permiten un mejor posicionamiento para negociar frente a los bloques económicos. En otras palabras, aumenta el poder de negociación para futuros acuerdos comerciales y para influir en la toma de decisiones a nivel multilateral. Esto es de especial relevancia, por ejemplo, para participar en el diseño y configuración de la nueva arquitectura de la economía mundial de la era de la globalización.

Existen algunos datos interesantes que reflejan esto. Por ejemplo, como fruto de la conclusión de la Ronda Uruguay, se calcula una inyección en el comercio mundial de US\$ 200.000 millones anuales. Asimismo, y por esta misma causa, según la OMC, el producto de todas las economías se incrementará entre US\$ 184 mil a US\$ 510 mil

⁴ Al momento de presentar esta ponencia, el Embajador Casanueva se desempeñaba en la Cancillería como Director de ProChile. Actualmente es Embajador de Chile en ALADI (Asociación Latinoamericana de Integración) con sede en Uruguay.

millones (adicionales) hasta el 2005. Sin embargo, los beneficios para países de desarrollo intermedio o en vías de desarrollo no son automáticos. Requieren de un ajuste de competitividad para posicionar sus productos, especialmente los transformados, y, por otra parte, necesitan traspasar las barreras no arancelarias y mecanismos neoproteccionistas, lo que sólo es posible mediante negociaciones directas que establezcan las reglas del juego entre países con intereses contrapuestos, y al mismo tiempo generen un relacionamiento más equilibrado para abordar de manera compartida con los centros de poder mundiales los grandes temas de la agenda internacional, como por ejemplo, el impacto de lo que podríamos llamar “los flujos financieros altamente migratorios”, las variaciones monetarias a escala mundial, etc.

Una incorporación de Chile al Mercosur tendría este “plus” recíproco. Por una parte sus cuatro integrantes configuran, con Brasil a la cabeza, un poderoso mercado mundial al que nos sumaríamos en plenitud y, por otra, el ingreso de Chile agregaría valor al conjunto desde la óptica de la disciplina fiscal, la estabilidad macroeconómica y el prestigio de una economía sólida con la mejor clasificación de riesgo de la región y la primera de los países emergentes, así como una proyección negociadora del conjunto hacia el APEC.

A Chile le ha ido bien con la apertura, tanto unilateral como negociada. Si bien los efectos de las turbulencias del Asia y sus réplicas en Brasil y Argentina y el conjunto de la región generan problemas por un tiempo relativamente largo a nuestras exportaciones, la evolución del comercio con aquellos países de ALADI con los cuales Chile ha suscrito acuerdos ha sido muy dinámica.

Entre 1990 y 1999, el comercio con estos mercados se ha casi triplicado, aumentando de US\$ 3.000 millones a US\$ 8.300 millones. Las exportaciones hacia estos países, en tanto, han presentado un incremento desde US\$ 1.000 millones en 1990 (el 12,5% del total exportado) a cerca de US\$ 3.400 millones en 1999 (el 21% del total).

Es más, al observar la variación acumulada de nuestros envíos a estos mercados desde la fecha de vigencia de los acuerdos, existen aumentos impresionantes, como son los casos de:

México: hacia el cual entre 1990 y 1999 las exportaciones aumentaron en más de 900%.

Colombia: entre 1993 y 1999 el aumento fue de 187%.

Perú y Venezuela presentan aumentos de sobre el 100%.

Por otro lado, durante 1999, año en el cual nuestras ventas al exterior aumentaron respecto a 1998, aunque no se recuperaron a los niveles de antes de la crisis, se han registrado aumentos⁵ en los envíos hacia los mercados de:

México:	27,6%
Venezuela:	11,1%
Canadá:	20,9%
Perú:	0,3%
Cuba:	96,5%

⁵ Durante el año 1999 con respecto año 1998. Las cifras del 2000 han sido actualizadas al momento de editar este texto .

En cuanto al Mercosur, sin lugar a dudas el área de mayor importancia en materia de comercio y que justifica plenamente nuestra asociación bilateral con el bloque, nuestros envíos hacia ese mercado alcanzaron en 1999 cifras cercanas a los US\$ 1.520 millones, es decir, casi la mitad de lo exportado hacia los países con los que tenemos acuerdos comerciales.

Se debe tomar en cuenta que el Mercosur constituye un mercado potencial de más 200 millones de habitantes, con un Producto Interno Bruto de US\$ 1.100 billones. Estos parámetros, aunado con su proximidad, lo convierten en un destino-objetivo natural para exportadores chilenos.

Si bien las ventas disminuyeron en un 7% durante 1999, producto de la caída de la demanda de Brasil y especialmente Argentina, para el período enero-junio de 2000, el sector industrial rompe la dinámica negativa creciendo en conjunto un 2,3%, y hay sectores que presentan considerables aumentos respecto a igual período de 1999:

Minería:	67,8%
Pesquero:	26,5%
Forestal:	15 %

Es importante destacar que el sector industrial representa el 66% del total exportado a Mercosur.

Los anteriores aumentos fueron posibles a pesar de las condiciones negativas que se presentaron durante 1999, tanto en relación a la crisis que afectó el comercio mundial como a la tendencia de algunos mercados de elevar barreras para proteger sus mercados. Los beneficios de poder ingresar productos sin trabas a este bloque son cuantiosos y las condiciones de este mercado dejan abierta la puerta para aprovechar las oportunidades que nos ofrece tanto en comercio de bienes como en servicios y en atracción de inversiones.

Sin embargo, la futura adhesión al Mercosur requiere de un importante esfuerzo de análisis entre el sector público y el privado, con mirada de conjunto y de largo plazo, atendiendo a la multiplicidad de factores y al hecho que una incorporación de Chile al Mercosur implica una decisión política de integrarse, y no sólo de hacer comercio, con los cuatro países. Esto implica visiones compartidas, una coordinación de políticas económicas, integración de personas, integración cultural, desarrollo transfronterizo, proyectos conjuntos en energía, agricultura y muchos otros campos. En mi opinión, nuestro ingreso es sólo cuestión de tiempo, ya que es un paso necesario para el cual se encontrarán los mecanismos adecuados resguardando el interés común, sin hipotecar nuestra política comercial global, sino que potenciándola desde una posición regional más sólida. La posición negociadora de nuestro país para un ingreso al Mercosur tendrá que estar necesariamente centrada en asegurar la estabilidad macroeconómica del grupo y en una armonización de políticas y de gestión comercial interna, con un mecanismo común, claro, transparente y estable de solución de conflictos, que garantice la vigencia de las reglas del juego y su aplicación tanto a nivel de Estados como de los particulares. Todo lo demás deriva de ello, ya que éstas son las condiciones básicas para que un grupo de naciones se integre efectivamente.

5. EFECTOS DEL ACUERDO CHILE- MERCOSUR EN EL COMERCIO BILATERAL

Manuel Valencia⁶

El proceso de integración de Chile al Mercosur es de bastante mayor amplitud que el Acuerdo de Complementación Económica suscrito en 1996. Para constituir un acuerdo de libre comercio creo necesario distinguir el plano del proceso político, económico, geoeconómico y cultural que se emprende con el Mercosur, del plano de los aspectos instrumentales. El Acuerdo es un instrumento que tiene sus limitaciones, fue producto de un proceso de negociación complejo y difícil por los intereses que estaban en juego, y hay que medirlo en su propio mérito, pero inserto en un marco global más amplio que comprende esas distintas materias. En la dimensión política tenemos la participación plena de Chile en las instancias políticas de Mercosur, en las Cumbres Presidenciales y en las Cumbres de Ministros de las distintas áreas tanto económicas como sociales.

El proceso de inversiones recíprocas que se ha dado en el Mercosur con una participación chilena muy relevante como en el caso de Argentina y también Brasil, en la industria y energía, es un proceso que no está enmarcado dentro de un instrumento específico pero se da en la década de los noventa en forma muy gravitante y tiene un impacto en la relación económica Chile-Mercosur. Por ejemplo, los grandes proyectos energéticos, gaseoductos, el proyecto de interconexión eléctrica, el oleoducto, casos que tienen incidencia en las inversiones conjuntas y el comercio al permitir un flujo de productos energéticos, principalmente desde Argentina hacia Chile, en el caso del gaseoducto y el oleoducto y más adelante la interconexión eléctrica, y otros gaseoductos que están en fase de construcción. El Tratado Minero Chileno-Argentino tampoco es producto del Acuerdo Chile-Mercosur en sí, pero está de alguna forma inserto en este proceso de integración más amplio, además de los proyectos de infraestructura y corredores bioceánicos.

Para referirme al Acuerdo Chile-Mercosur, quisiera insertarlo dentro de este marco más amplio, y decir que el Acuerdo es perfectible, modificable, y que pueden modernizarse distintos elementos en la medida que las condiciones políticas y económicas así lo permitan.

Evaluar el Acuerdo de Libre Comercio Chile-Mercosur es todavía muy prematuro, enfrentamos un plazo de vigencia demasiado breve para hacer cualquier evaluación seria y que no induzca a errores. Además, la coyuntura internacional que creó crisis financieras, turbulencias en los mercados y políticas de ajuste, que los distintos países han adoptado con distintos grados de profundidad, intensidad y severidad, han provocado un menor crecimiento económico, una baja en la demanda agregada y en consecuencia una baja de las importaciones. Es decir, cualquier análisis en el que tomemos el año 1998 para analizar el Acuerdo Chile-Mercosur estará marcado más que por los efectos de las preferencias arancelarias y la profundización de las desgravaciones, por los efectos de las medidas que han tomado los países, en algunos casos más drásticas que en otros, como las restricciones a las importaciones que algunos países han adoptado y la caída de los precios de las commodities que todavía

⁶ Ministro Consejero Económico. Embajada de Chile en Argentina. Ex Coordinador Técnico en la Negociación Chile-Mercosur. Ex Director Asuntos Bilaterales Ministerio Relaciones Exteriores.

son relevantes en el comercio Chile-Mercosur. Por ejemplo, el cobre representa el 50% de las exportaciones chilenas a Brasil, por lo que el efecto sobre nuestra caída en las exportaciones a Brasil se explica más que por situaciones restrictivas por el efecto precio en el principal rubro de exportación.

Es conveniente esperar un plazo más largo. Incluso antes de la crisis, en la Dirección Económica se pensaba que no era prudente hacer una evaluación del Acuerdo, por el breve período de tiempo pasado. Existen además otros aspectos que inciden en cualquier evaluación, pero podemos detenernos en algunos aspectos cualitativos antes de detenernos en lo cuantitativo.

En primer lugar, Chile-Mercosur es un acuerdo cuyo cronograma de desgravación adolece de excesiva gradualidad. Chile siempre pretendió darle mayor velocidad a la desgravación arancelaria, pero se logró con un proceso de negociación con cuatro países con diferentes estructuras productivas, con diferentes dimensiones, con reservas de mercados de los países pequeños en función de los países más grandes a los cuales pretendían, de alguna forma, monopolizar las preferencias y no aceptar en forma plena una competencia en igualdad de condiciones con Chile. Esos elementos estuvieron presentes en la negociación, y dieron como resultado una gradualidad en el proceso de desgravación y también gradualidad desde el punto de vista de las sensibilidades que Chile tenía y tiene en determinados sectores, como es la agricultura tradicional.

El resultado de este complejo proceso dio como resultado un acuerdo, tal vez el mejor posible, pero en el que los plazos para llegar a la Zona de Libre Comercio son relativamente lentos. Es decir, tenemos que esperar unos 10 años a partir de 1996 para que se constituya la Zona de Libre Comercio como tal. En el 2006 se va a constituir esta zona y lo sustancial del comercio recíproco va a alcanzar arancel cero, salvo aquellos productos que quedaron en las listas de desgravación más lenta, donde ocupan un lugar importante por su impacto en el comercio los productos del sector agrícola tradicional chileno y los productos de la agroindustria exportadora. Esta situación de excesiva gradualidad o lentitud no es un proceso definitivo, sino habrá que buscar las oportunidades para emprender un proceso de profundización, al menos en aquellos productos que son de menor sensibilidad y que ninguno de los países expresó tener dificultades.

Entre los grandes activos que tiene el acuerdo, no pretende este artículo hacer una revisión completa. El primero, y para cualquier evaluación que se haga hoy y en el futuro, es la preservación y profundización de las preferencias que estaban negociadas en los acuerdos bilaterales. Es decir, si no hubiera existido una negociación Chile-Mercosur, no tendríamos un tratamiento preferencial en un sinnúmero de productos que durante muchos años ampararon corrientes de comercio significativas en uno y otro sentido. Eso se habría perdido y Chile sería un tercer país frente a una Unión Aduanera muy consolidada, todavía imperfecta, pero en que la mayor parte de los productos circulan con arancel cero, y básicamente con un incremento del comercio intra-Mercosur muy significativo.

Entre otros elementos positivos del acuerdo se encuentra el tratamiento que Chile ha recibido cuando se han aplicado restricciones al comercio. Concretamente Brasil se ha visto en situaciones de aplicar medidas restrictivas al comercio que son indeseables y nos afectan, pero de acuerdo a sus decisiones de política de comercio exterior las ha implementado dando un tratamiento más laxo, más flexible, si bien no de exclusión

absoluta, a los países de Mercosur y sus miembros asociados Chile y Bolivia. Eso ha significado que frente a una medida restrictiva muy severa Chile haya logrado tener un espacio para mantener una corriente comercial sin grandes obstrucciones.

Algunas cifras del comercio Chile-Mercosur

Las importaciones chilenas desde Mercosur en el sector agrícola, frutícola, silvícola y pesca como quedó estructurado en el proceso de negociación, básicamente quedaron en un 19% en desgravación general, en un 46% en el área sensible y en un 34% en desgravación a dieciocho años, que se refiere principalmente a las importaciones de trigo. En cuanto a las exportaciones del mismo sector, un 38% quedó en desgravación general, un 21% en desgravación a quince años, un 41% en sensible y un 2% en sensible especial.

En la minería el 100% de las importaciones, que básicamente responden al sector de hidrocarburos crudos, quedaron en desgravación general y en una cifra de alrededor de los 600 millones de dólares, lo que tiene un impacto importante en el comercio, porque hoy Argentina es el principal proveedor de petróleo crudo de Chile e incide fuertemente sobre el déficit comercial con el Mercosur. Por ello, cuando se hacen afirmaciones, por ejemplo, de que el Acuerdo Chile-Mercosur ha sido desfavorable para Chile porque las cifras arrojan un déficit comercial importante, creo que hay que decir dos cosas. Primero, que el año 1996, antes de la vigencia de las preferencias, ya teníamos una situación claramente deficitaria, es decir, las exportaciones de Mercosur a Chile eran notoriamente superiores a las exportaciones chilenas y esa situación estructuralmente no se ha modificado, se ha agudizado el déficit, pero la incidencia de las compras de petróleo es muy significativa. En cuanto a las exportaciones del sector minero, también quedaron el 100% en desgravación general.

En el sector alimentos y bebidas, el grueso de los productos quedó en desgravación a quince y más años. Debido a la lentitud de la desgravación de los productos agrícolas chilenos, Mercosur replicó en cierta forma con un tratamiento bastante lento en el sector alimentos, donde se encuentra nuestra agroindustria, poniéndolos también en listas de largo plazo. Esto, sin embargo, no constituye sólo una réplica de negociación, sino que Argentina y Uruguay, son fuertes abastecedores de alimentos y productos agroindustriales del mercado brasileño, y desde luego, siendo éste el mercado de mayor magnitud en la región, no tenían interés en compartirlo con Chile, que es altamente competitivo en este sector.

En cuanto a las importaciones de Mercosur en el sector forestal, industria de la madera y papel, el grueso quedó en desgravación general. En cuanto a las exportaciones chilenas hacia Mercosur, un 61% quedó en desgravación general y un 31% en sensible.

En el sector químico las exportaciones de Mercosur quedaron en desgravación general en un 86% y un 10% en sensible. Un 46% de las exportaciones chilenas quedó en desgravación general y un 49% en sensible.

En el sector de industrias básicas de hierro y acero, un 44% de desgravación general y 56% en sensible es el tratamiento que Chile da a Mercosur. En cuanto a las exportaciones chilenas hacia Mercosur el grueso quedó en desgravación general.

El Arancel Promedio Ponderado que las exportaciones chilenas pagarían en el Mercosur si no existiera acuerdo sería de 17,5% en Argentina. Si lo comparamos, el tratamiento que tiene Chile que es de 7,4%, es decir, para la misma cartera de

productos que Chile exporta a la Argentina, el tratamiento preferencial para el año 1998 es menor. En el caso de Brasil, el tratamiento sería de 15,8%, sin embargo, tenemos un 2,5% por efecto del acuerdo.

A la inversa, lo que pagaron las exportaciones argentinas y brasileñas en Chile el año 1998 en los meses de julio-agosto (cifras de la Cámara de Comercio de Santiago) en el caso de Argentina es de 5,5% y 5,7% en lugar del 11% que debería haberse pagado en 1998. En el caso de Brasil es de 5,3% y 5,5% en agosto en lugar del 11%.

Durante el primer año de vigencia del acuerdo nuestras exportaciones hacia Argentina crecieron en 12%, alcanzando una destacable diversificación a más de 2.100 productos. El año 1998, no obstante una caída, se mantiene un 5% arriba de la cifra base de 1996. En el caso de Brasil tenemos un alza en 1997 y una brusca caída en 1998, en que el impacto precio-cobre fue fundamental, dando como resultado el alza de las exportaciones chilenas en 1997, año relativamente normal con vigencia de las preferencias. Aún no se aprecian cambios dramáticos en la estructura de nuestras exportaciones, pero tenemos una tendencia creciente como primer impulso el año 1997 y tenemos una caída violenta en 1998, lo que es esperable y explicable por los antecedentes ya conocidos.

En el caso de exportaciones desde Mercosur, se observa un crecimiento en el caso argentino de 12% en 1997 respecto a 1996; y un 18% en 1998 respecto a 1996. En Brasil también se produce un crecimiento el primer año de 17% y una caída relativa, pero un alza respecto a 1996. El resultado es que las exportaciones de Mercosur a Chile crecen y se mantienen los años 1997 y 1998.

Principales productos del comercio Chile-Mercosur

Los principales productos de las exportaciones chilenas hacia Mercosur que aumentaron durante los años 1996, 1997 y 1998 son carne de cerdo en el mercado argentino, de salmón en el mercado brasileño, de leche en polvo, porotos, kiwis en Argentina y Brasil, pasta de tomate en Argentina, vinos en Brasil, metanol, tableros de madera y papeles en Argentina.

Los productos que disminuyeron fueron la exportación de servicios en el mercado argentino, frutas secas, manzanas, cerezas, nectarines, duraznos, pasta de tomate, metanol, cobre y concentrados en Brasil.

Se ha señalado que Mercosur como resultado arroja un gran déficit comercial para Chile. En mi opinión el déficit es estructural al comercio pre-acuerdo. Chile es una economía más abierta, hay productos importantes que llegan desde Argentina, como petróleo y aceites comestibles, rubros de gran peso en la balanza comercial Mercosur-Chile que deben ser tomados en cuenta en el análisis.

A largo plazo la dimensión y magnitud del mercado del Mercosur nos tiene que hacer más optimistas de que este acuerdo, cuando se pueda evaluar en un tiempo suficiente, permita sacar conclusiones válidas sobre lo que ya se ha negociado y lo que queda por negociar, ya que el camino no está cerrado, está pendiente la negociación del sector automotriz, propuestas de profundizar algunas preferencias y otros elementos en carpeta para cuando las condiciones sean más favorables y entonces podamos avanzar en este plano.

6. EL ACUERDO CHILE-MERCOSUR: UNA EVALUACION REALISTA

Cristóbal Valdés Sáenz ⁷

La integración con los países que hoy coforman el Mercosur comienza en los años '60 con la ALALC (Asociación Latinoamericana de Libre Comercio), cuyo nivel más alto de intercambio comercial se logra a mediados de esa década. En ese momento se genera una oferta exportable que se consolida con los flujos de comercio, conformando lo que se ha llamado el Patrimonio Histórico. Esa oferta exportable estaba compuesta por productos tradicionales o Commodities.

Posteriormente, durante la década de los '80 principalmente, se genera una segunda oferta exportable, compuesta de productos no tradicionales, con valor agregado, que enfrentan protecciones en todo el mundo. Productos tales como los calzados, los textiles y los agroindustriales enfrentan protecciones de carácter arancelario y para-arancelario que es necesario desbloquear.

Así, a pesar de que Chile contaba con una oferta exportable tradicional dirigida a países de Mercosur con bajos aranceles, por ejemplo celulosa, la segunda oferta exportable enfrentaba altos aranceles y trabas administrativas que obstaculizan su comercio. Sin embargo, gran parte de este comercio gozaba de preferencias arancelarias negociadas en el marco de ALADI, que al conformarse el bloque de Mercosur, caducaban para aquellos países que no integran dicho bloque o que no estaban asociados al mismo.

El proceso de integración comercial y económico que nuestro país comenzó a principio de los '90, se enmarca dentro de las tendencias que en materia de políticas comerciales está siguiendo el mundo desarrollado mediante la conformación de bloques de comercio, principalmente debido al lento avance del sistema multilateral de comercio. Es así como Chile, en función de las corrientes de comercio más adecuadas, ha suscrito en los últimos años acuerdos bilaterales de comercio y complementación económica con algunos países de la región (Canadá, México, Colombia, Venezuela, Perú, Ecuador) y algunos de carácter multilateral con otras regiones (APEC y Unión Europea).

Con los países integrantes del Mercosur (Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay), Chile tenía acordadas preferencias mutuas y recíprocas en el marco de ALADI. Pero para mejorar y/o consolidar su relación comercial con cada uno de dichos países, Chile necesariamente debía establecer alguna estrategia de relación que permitiera alcanzar dichos objetivos, dada la imposibilidad de seguir mejorando posiciones bilateralmente por una parte y por la caída de dichas preferencias recíprocas al constituirse el Mercosur por la otra.

Debido a la existencia de políticas arancelarias disímiles entre Chile y el bloque, y por tanto estructuras y montos diferentes, no fue posible considerar la posibilidad de integrarse a esa Unión Aduanera y se optó por una estrategia de asociación, lo cual le permite a Chile obtener ventajas en su relación comercial sin comprometer ni alterar sus políticas de apertura comercial.

⁷ Embajador de Chile en Australia. Ex-Presidente de la Corporación Nacional de Exportadores A.G.

Es así como se inició un largo y complejo proceso de negociación, que culminó el 25 de junio de 1996, con la firma del Acuerdo de Asociación de Chile al Mercosur, el que permitiría construir en un plazo no mayor de 10 años una zona de libre comercio en materia de bienes para aproximadamente el 90% del comercio recíproco.

El proceso de negociación de la asociación con Mercosur se constituyó en un tema de primera importancia para el sector privado exportador.

En primer término, por sus dimensiones: un mercado de 200 millones de habitantes con un producto interno superior a los 800 millones de dólares, niveles que son entre 14 y 12 veces superiores a los nuestros, respectivamente. Además, cabe considerar que el intercambio entre los países miembros supera ya los 15 mil millones de dólares, lo que equivale a poco menos del 50% de todo el comercio exterior del país.

En segundo lugar, por el deseo de conservar las preferencias arancelarias existentes y que le habían permitido al país incrementar su comercio significativamente.

Cabe destacar que el 77% de las exportaciones de Chile a la región, cerca de 1.400 millones de dólares, posee preferencias arancelarias.

El intercambio comercial entre Chile y Mercosur se incrementó desde los 1.775,9 a los 4.451,8 millones de dólares durante el período 1990-1995, lo que representó un crecimiento del 150%. En el contexto del comercio exterior global, el intercambio con Mercosur representaba alrededor del 15%, constituyéndose en el tercer bloque comercial en importancia después de la UE y NAFTA.

En términos concretos el Acuerdo permitió, desde su entrada en vigor el 1 de octubre de 1996, que un 76% de las importaciones de Chile desde el Mercosur tuvieran a lo menos un 30% de preferencia y un 87% de las exportaciones al Mercosur ingresarán a lo menos con un 30% de preferencia.

En ocho años el 67% de las exportaciones chilenas y un 62% de sus importaciones estarán desgravadas.

En diez años, un 78% de las importaciones y 89% de las exportaciones chilenas al Mercosur estarán totalmente desgravadas materializándose una zona de libre comercio plena. Ese mismo año iniciarán su desgravación los pocos productos acogidos a régimen de excepción, los que consultan calendarios de desgravación con una duración de 15 años y que se refieren básicamente a trigo, harina de trigo y azúcar.

Otro aspecto destacable y positivo es que, en el caso de Argentina, se hayan "arancelizado" los derechos específicos, con un tope máximo para Chile de 25% (35% para el resto del mundo) y se elimine a partir de la entrada en vigor la tasa estadística y otras medidas para-arancelarias (Puerto de Santos, Impuesto de Marina Mercante, entre otros).

En el caso de las preferencias otorgadas mediante los diferentes Acuerdos que Chile mantiene bilateralmente con cada uno de los países miembros de Mercosur, éstas fueron multilateralizadas en aquellos casos que se encontraran en la lista general de desgravación, que fueran mayor a 40% y tuvieran un comercio real con la misma. Esto quiere decir, que si un producto determinado se encuentra en desgravación general, tiene un comercio real con Mercosur y se encuentra beneficiado con una preferencia

de un 80% en el Acuerdo de Complementación Económica N° 16, firmado con Argentina automáticamente Brasil, Uruguay y Paraguay nos deben conceder la misma preferencia para ingresar a sus mercados.

Un logro importante dentro de la negociación con Mercosur, fue la mantención de la Preferencia Arancelaria Regional para aquellos productos que se encuentran en la Lista de Excepción o Sensible Especial y que estaban beneficiados por este acuerdo regional.

Adicionalmente, podemos señalar que el acuerdo con Mercosur ha favorecido las inversiones conjuntas en la región, así como la posibilidad de contar con productos más baratos. Todo esto sin verse modificada nuestra autonomía en materia de Política Económica.

De acuerdo con cifras de la Dirección Económica del Ministerio de Relaciones Exteriores:

1. Para los 100 principales productos de exportación a Argentina, que representan el 72% del comercio total: el arancel promedio ponderado sin acuerdo alcanzaba a 9,95% con acuerdo pasó a ser de 5,42%.
2. Para los 100 principales productos de exportación a Brasil, que representan el 96% del comercio total: el arancel promedio ponderado sin acuerdo alcanzaba a 6,99% y con acuerdo pasó a ser de 1,63%
3. En cuanto a los aranceles promedios ponderados de importación desde los mismos países:

Los 100 principales productos de importación desde Argentina representan el 84% de las importaciones provenientes de ese país.

- Arancel promedio ponderado después del Acuerdo de 6,51%.

Los 100 principales productos de importación desde Brasil representan el 66% de las importaciones provenientes de ese país.

- Arancel promedio ponderado después del Acuerdo de 5,17%.

Lo más destacable del acuerdo, como efecto inmediato, desde su entrada en vigor fue la rebaja de aranceles en el 70% del universo de productos intercambiados con el Mercosur (que tuvieron rebajas de 40% para las exportaciones y 30% para las importaciones).

Muchos productos chilenos entraron con arancel cero en Mercosur, desde la entrada en vigor, entre los más importantes, la pasta química de coníferas, semi blanqueada o blanqueada; harina de pescado; salmones del Pacífico, Atlántico y Danubio, frescos; semillas de tomate para la siembra, ostiones; nitrato sódico potásico; manzanas secas; cerezas conservadas; mosqueta, troncos para aserrar; merluza fresca; centollas; ovinos; kiwis; frambuesas, arándanos; pulpos y locos congelados, salados en salmuera.

Con un 90% de desgravación inicial: pimientos, almendras, jugo de manzana, madera en bruto.

Con 70% de desgravación inicial: miel, frutillas en conservas.

Con 60% de desgravación inicial: jugos de tomates, puerros, tabaco desnervado.

Importaciones con arancel cero, desde Mercosur: partes y accesorios de vehículos, té negro, yerba mate, manteca de cacao, algodón sin cardar ni peinar, mero congelado, otros.

Evolución del Acuerdo de Asociación

A continuación presentaré algunos datos que muestran la evolución del intercambio comercial desde 1990 a 1997 y una comparación de los períodos enero-septiembre de 1997/1998.

- Bilateralmente podemos observar que mantenemos una balanza comercial deficitaria con Argentina y Brasil, aunque nuestras exportaciones se han incrementado. La Balanza Comercial es positiva con Paraguay y Uruguay, aunque en términos globales las cifras son bajas con estos dos países.
- Analizando nuestra relación con el Bloque, en su conjunto, vemos que la Balanza Comercial es crecientemente deficitaria para Chile, pero nuestras exportaciones también son crecientes (aunque a un menor ritmo que las importaciones) experimentando una leve baja en el período enero-septiembre de 1998 respecto de igual período de 1997.
- El intercambio comercial se ha incrementado en un 13,5% desde 1995 a 1997, pasando desde los US\$ 4.452 millones a US\$ 5.056 millones.
- En cuanto a los principales productos exportados, éstos son: derivados del cobre, algunas frutas, diarios y publicaciones, refrigeradores, vehículos, partes de máquinas, lanas y algunos productos agroindustriales.
- Es importante analizar la participación de las importaciones argentinas y brasileñas desde el mundo en el total importado por dichos países desde Chile.
- En el caso de Argentina se advierte una clara tendencia a la baja en la participación de las importaciones desde Chile respecto del mundo. Las cifras provienen de la Secretaría de la ALADI, lo que explica alguna diferencia en las cifras de exportación desde Chile, del Banco Central.
- En el caso de Brasil también se advierte un descenso en la participación de las importaciones desde Chile respecto del mundo.

Una baja en la participación de las importaciones, un leve descenso en las exportaciones desde Chile en los primeros 9 meses de 1998 respecto de igual período de 1997, la mayor participación de Argentina y Brasil en nuestras importaciones, podrían hacer pensar que el Acuerdo ha sido negativo para nuestro país. Sin embargo, nosotros pensamos que las cifras podrían haber sido muy negativas si Chile no se hubiera asociado al Mercosur perdiendo preferencias arancelarias y acentuándose ciertos problemas para-arancelarios.

Se puede afirmar que este Acuerdo ha resultado conveniente para nuestro país, ya que ha permitido consolidar nuestras exportaciones de productos de mayor valor agregado

a los países del Mercosur. Asimismo, se logró un mejor acceso negociado en varios sectores, que han hecho crecer nuestros envíos en manufacturas plásticas, textil y confecciones, manufacturas de caucho y productos químicos, entre otros. Además, se consiguió mantener y multilaterizar el patrimonio histórico con lo cual no se perdió acceso preferencial.

En definitiva, por su cercanía geográfica, cultural y política, Mercosur representa un mercado natural muy importante para nuestro país y dada su característica proteccionista ha resultado positiva la Asociación al mismo.

El 25 de junio de 1998, se cumplieron 2 años desde la fecha de la firma del Acuerdo de Complementación Económica N° 35 suscrito entre Chile y el Mercosur.

Temas pendientes con Mercosur

Sin embargo, se debe reconocer que quedaron materias pendientes, que no han podido ser resueltas aún por la Comisión Administradora del Acuerdo, lo que causa incertidumbre entre los operadores comerciales. Dichos temas son los siguientes:

- Mecanismo de Solución de Controversias

Hasta la fecha, se continúa teniendo un mecanismo de solución de controversias sin "arbitraje", lo que le da al Convenio una inestabilidad muy grande, ya que de generarse un conflicto comercial en el marco de este Acuerdo no podría instaurarse un panel arbitral, lo que podía obligar a la parte afectada a aplicar una "retaliación" comercial.

Según lo establece el artículo 22 del Acuerdo N° 35, el procedimiento arbitral recién entrará en vigor al cuarto año de vigencia del Acuerdo.

Los actuales reclamos a la Comisión Administradora son de larga tramitación e inciertos resultados.

- Cláusula de Salvaguardia

Pese a que el artículo 21 del Acuerdo N° 35, compromete a las Partes Contratantes a poner en vigencia un régimen de medidas de salvaguardias a partir del 1 de enero de 1997, hasta la fecha no se ha materializado este compromiso.

- Zonas Francas

El artículo 12 del Acuerdo N° 35, señala que se aplicará el arancel vigente para terceros países, a todas las mercaderías elaboradas o provenientes de zonas francas de cualquier naturaleza situadas en los territorios de la Partes Signatarias. Sólo pueden gozar de las ventajas del Convenio, las zonas francas de extensión que no tengan los privilegios de las zonas francas amuralladas.

La aceptación de este artículo ha causado un enorme malestar, especialmente en la primera región del país, ya que en esta negociación se desconoció lo logrado en los Acuerdos suscritos con México, Venezuela, Colombia, Ecuador y posteriormente con Canadá, donde cualquier producto que sea exportado desde una zona franca (de cualquier naturaleza) y que cumpla con los requisitos de origen establecido en el Acuerdo respectivo, puede beneficiarse de las preferencias pactadas en el Convenio.

- **Sector Automotriz**

El artículo 47 k) del Acuerdo N° 35, indica que a la Comisión Administradora del Convenio le corresponde evaluar y proponer un tratamiento para el sector automotor (vehículos terminados), antes del cuarto año de vigencia del Acuerdo a efectos de mejorar las condiciones de acceso a sus respectivos mercados.

Hasta la fecha, pese a las claras ventajas que representa el sector automotriz para los países del Mercosur, a nivel oficial no se ha podido iniciar un proceso de negociación para este sector, que permita exonerar del pago de gravámenes la internación de vehículos. No ocurre lo mismo a nivel privado, donde hemos alcanzado un acuerdo marco con ANFAVEA de Brasil y ADEFA de Argentina, para liberalizar el comercio automotriz, con lo que se producirá un beneficio inmediato en los consumidores.

- **Draw-Back**

El artículo 31 del Acuerdo N° 35, indica que los productores que incorporen en su fabricación insumos importados temporariamente, o bajo régimen de draw-back, no se beneficiarán del programa liberación del Convenio a partir del 1 de enero del sexto año de vigencia del Tratado.

Lo anterior significa que a partir del sexto año, el sector exportador deberá optar entre acogerse a las ventajas del Convenio o recibir los beneficios del draw-back.

Esta disposición va más allá de lo normado en esta materia en la OMC, ya que la utilización del draw-back está permitida en el seno de dicha organización.

- **Acelerar los cronogramas de desgravación**

Sin lugar a dudas que una de las frustraciones más grandes del sector privado, ha sido el no haber conseguido mejorar las condiciones de acceso de una amplia gama de productos de interés.

Con la suscripción del Acuerdo, se consiguió fijar un piso de negociación que resultó aceptable, en el entendido que la Comisión Administradora podría ir profundizando los cronogramas de desgravación establecidos.

- **Sector Servicios**

Resulta fundamental buscar las instancias de negociación para liberalizar el comercio de servicios en el territorio de los países signatarios, de acuerdo con los compromisos asumidos en el Acuerdo General sobre Comercio de Servicios (GATS).

Hasta la fecha, nuestro país ha incorporado esta materia en los Acuerdos suscritos con Canadá y con México y se encuentra negociando con Colombia.

- **Régimen de Origen**

En la negociación de esta materia quedaron productos con requisitos específicos de origen, que son extremadamente estrictos, sobre todo en las áreas textil, confecciones y metalmecánica. Por tal motivo, es importante tener presente este problema en las próximas reuniones de la Comisión Administradora, a fin de flexibilizar dichos requisitos específicos.

- Restricciones al comercio

Asimismo, en este período han surgido una serie de trabas al comercio, especialmente con Brasil, que hacen ver con preocupación el futuro de las exportaciones chilenas a este bloque comercial. Las diferencias surgidas con Brasil, corresponden a aumentos unilaterales de aranceles (sector lácteo), aplicación de precios mínimos, cupos máximos (aceitunas), existencia de licencias no automáticas y una reducción de los plazos de financiamiento a las importaciones.

Cabe señalar que para algunos de los productos que están con restricciones en Brasil, los exportadores chilenos habían llegado a constituirse como los principales proveedores en ese mercado, como es el caso de los tejidos de lino (63%) y la sal (49%).

Estas medidas restrictivas implementadas por el Gobierno brasileño, que buscarían equilibrar las cuentas internas de ese país, han hecho que los importadores brasileños de productos chilenos se nieguen a firmar contratos de abastecimiento de largo plazo porque los burocráticos trámites aduaneros que impuso el Estado deben ser renovados cada vez que se materializa un nuevo embarque.

Como efecto inmediato empresas como Salina Punta de Lobos -que en 1997 exportó a Brasil 400.000 toneladas de sal- ha disminuido en más del 50% sus embarques, situación que también afecta a sectores como el textil y lácteo.

Algunos Ejemplos:

Sal. (Compañía Minera Punta de Lobos S.A.)

A raíz de las medidas restrictivas implementadas por el Gobierno brasileño (licencias no automáticas y valores aduaneros mínimos), se ha dificultado enormemente la exportación de sal al mercado brasileño. Según lo informado por la empresa exportadora, en estos momentos resulta imposible que los importadores brasileños suscriban contratos de abastecimiento de largo plazo, porque los trámites burocráticos que impuso el Gobierno deben ser renovados cada vez que se materializa un nuevo embarque.

En el año 1997, la empresa exportadora envió a Brasil 400.000 toneladas de sal. Para 1998 se estima una disminución de 50% de sus embarques lo que equivale a US\$ 1,5 millones aproximadamente.

6115.11.00 Pantys medias calzas (Caffarena S.A., Monarch).

Están afectados a valores aduaneros mínimos. Asimismo, se advierten demoras desmedidas en entregas de licencias de importación por parte de la Autoridad (entre 15 a 20 días), lo que desanima a los clientes. El desaduanamiento de los productos es impredecible, ya que se extravían documentos, hay burocracia interna en los funcionarios de Aduana (entre 8 a 15 días). Se han dejado de exportar alrededor de US\$ 1,5 millones por causa de estos problemas.

5112.19.10 5515.13.00 5112.30.10 5111.30.90. Telas para vestuario masculino (lana y poliéster mezclado con lana o pelo fino). Textiles Pollak Hermanos S.A.

Estos productos están sometidos a control de precios en la Aduana, donde el importador debe entregar una Valoración Aduanera. En este documento son declarados todos los componentes de los precios y así los fiscales juzgan si los impuestos son pagados por el importe declarado. Mientras se realiza este proceso de valoración, la mercancía queda detenida en la frontera por más de 30 días hasta que sea autorizada, o bien, se deje una garantía o fianza para la liberación de la carga. A raíz de estas exigencias los clientes brasileños desistieron de efectuar la importación, lo que significó perder una venta de US\$2,5 millones en 1998.

2501.00.10 Pantalones de mezclilla de algodón para hombres o mujeres. Sociedad Exportadora Ltda. (SOEXPO) e Instituto Textil de Chile.

Aplicación de valores aduaneros mínimos, lo que ha paralizado la exportación de estos productos. Asimismo, la tramitación de las licencias de importación se ha tornado lenta y burocrática (se demora la obtención entre 8 a 15 días). Se han perdido negocios por US\$3 millones aproximadamente.

040221.00 Leche en polvo (Asilac/Nestlé/Parmalat).

Se adoptó una medida por parte de la Secretaría de Comercio Exterior de Brasil, que requiere la aprobación de los embarques de leche, los que deben cumplir con una serie de antecedentes referidos a normas de origen e higiénico-sanitarias, lo que está ocasionando demoras en los embarques y en la liberalización de las mercancías en puertos brasileños. Esto se ha traducido en una mayor cantidad de tiempo para el cumplimiento de los contratos con sus clientes, lo que les quita flexibilidad frente a otros proveedores de ese mercado, como son Argentina y Uruguay. Asimismo, se han visto afectados por el alza de los aranceles aplicado a los lácteos por parte de Brasil (subieron de 27% a 33%). Se han dejado de vender US\$ 2,5 millones aproximadamente.

Paso "El Libertador"

Uno de los factores fundamentales para facilitar las operaciones de comercio exterior es contar con vías de comunicación abiertas y expeditas con nuestros socios comerciales. En el caso particular de las relaciones comerciales con los países miembros de Mercosur los pasos fronterizos constituyen un medio básico para sostener el creciente flujo que se está observando con motivo del Acuerdo suscrito con dicho bloque el 25 de junio de 1996.

Por ello se observa con preocupación la situación que todos los años afecta a la principal vía de comunicación con los países miembros del Mercosur, que ha significado que en los últimos diez años el Paso "El Libertador" haya estado cerrado como promedio 35 a 40 días al año.

El cierre de dicho paso por los temporales ha provocado una pérdida de mercados para los exportadores y proveedores nacionales, lo que a su vez puede debilitar seriamente la aspiración de nuestro país de convertirse en la puerta de entrada del comercio de bienes y servicios desde y hacia América Latina. En cifras, según antecedentes obtenidos, el cierre por 24 días significó paralizar 3.000 camiones con una carga de US\$ 160 millones en 1998.

En consecuencia, estimamos que se deben hacer los esfuerzos necesarios para que en el corto plazo se garantice el uso expedito de esta vía.

Conclusión

En definitiva, creemos que el Acuerdo alcanzado, teniendo en cuenta los considerandos mencionados, fue positivo no sólo para el sector exportador sino también para el país en su conjunto, por las evidentes posibilidades de incremento de las exportaciones, las inversiones y la integración física con el consiguiente desarrollo de infraestructura.

Sin embargo, creemos que la Asociación en los años de puesta en vigor, no ha alcanzado en la práctica las expectativas de incremento comercial, diversificación y facilitación del comercio. Creemos que el Acuerdo es perfectible en términos de su profundización e inclusión de otros temas, como es el caso de los servicios. Se requiere, asimismo, mejorar el sistema de solución de controversias y acelerar los plazos de desgravación, que son factores que se pueden resolver positivamente, como ha sido la experiencia de otros Convenios en los que se ha avanzado con mayor rapidez respecto de lo inicialmente previsto.

La discusión, a nuestro juicio, tenemos que centrarla en cómo mejorar nuestra Asociación, en términos de superar las trabas para-arancelarias, los mecanismos proteccionistas que tiene Mercosur, la inestabilidad de sus políticas internas, y no en la conveniencia o no de integrarnos plenamente al Mercosur. Las condiciones que nos impidieron integrarnos al momento de suscribir el Acuerdo siguen vigentes. Mercosur es un mercado proteccionista con aranceles externos elevados y Chile ha seguido avanzando en las rebajas arancelarias. Tenemos que avanzar en la creación de una instancia, que resuelva los problemas pendientes en forma oportuna y eficaz, cuyas resoluciones sean claras y respetadas por todos los socios del acuerdo.

7. LAS INVERSIONES EXTRANJERAS Y EL MERCOSUR

Eduardo Moyano Berríos⁸

Antecedentes

El primer ítem temático abordado en este documento se vincula con el rol de la inversión extranjera y su evolución a nivel mundial. Se pretende demostrar que la inversión extranjera constituye un fenómeno muy dinámico de la economía internacional, menos analizado que el comercio, y que tiene gran trascendencia en un mundo con una creciente liberalización y globalización.

El segundo ítem tiene que ver con la evolución de la inversión extranjera en Chile, que ha seguido, con aún más fuerza, la tendencia mundial de crecimiento.

En tercer lugar, se aborda el tema de la inversión de Chile en el exterior, tema nuevo del que aún existe poca conciencia y que está influyendo en forma notable en la inserción internacional de Chile y, muy particularmente, en el área latinoamericana.

En cuarto lugar, se aborda el tema de la cooperación de inversiones en el ámbito regional, en particular en el Mercosur. Se trata no sólo de cuantificar este fenómeno sino, además, determinar las acciones que lo podrían hacer aún más fluido.

Rol de la Inversión Extranjera y evolución a nivel mundial

La inversión extranjera directa (IED) ha pasado a tener, en las últimas dos décadas, una creciente significación en el ámbito internacional, creciendo a una tasa superior al comercio y el Producto Mundial.

En el período 1990-96 los EE.UU. fueron, lejos, el principal receptor de IED con US\$ 327 billones, seguido por China con US\$ 158 billones.

"Más firmas, en más industrias, desde más países, se están expandiendo al exterior a través de la inversión extranjera que nunca antes y virtualmente todas las economías compiten ahora para atraer empresas multinacionales. Como resultado, los flujos globales de inversión han alcanzado un récord histórico de US\$ 340 billones en 1996, más del doble del monto invertido en 1992"⁽⁹⁾. Esta cifra se compara, muy favorablemente, con los US\$ 77 billones como promedio en el período 1983-1987.

Los flujos de inversión orientados a los países en desarrollo han crecido muy dinámicamente desde US\$ 18 billones como promedio anual del período 1983-1987 a US\$ 128,7 billones en 1996. Como resultado de tal tendencia, el porcentaje de la IED captado por los países en desarrollo ha subido del 26,1% en 1991, al 32,0% en 1995 y al 36,8% en 1996.

⁸ Ex Director de RREE. Internacionales del Ministerio de RREE y ex Vicepresidente Ejecutivo del Comité de Inversiones Extranjeras de Chile. El documento obedece estrictamente a la opinión del expositor y no necesariamente representa al Gobierno de Chile.

⁹ Ver bibliografía N° 1 (pág. 51).

El incremento de la participación de los países en desarrollo en la IED mundial implica que se han dinamizado los flujos de inversión, desde los países desarrollados a los países en desarrollo. Durante la década de los 80's la mayor parte de los flujos de inversión ocurrió entre países desarrollados.

Buena parte del desarrollo reciente de las IED se debe a la política de apertura y liberalización que actualmente predomina en el mundo y que es parte de una política más amplia de desregulación, privatización y apertura.

En el pasado, algunos países, principalmente aquellos con mercados mayores, fueron especialmente atractivos como efecto de la política de sustitución de importaciones, la cual hacía que el establecimiento en el país fuera la única manera de aprovechar tal mercado y, en muchos casos, también garantizaba altos precios de venta por la ausencia de competencia internacional.

"La inversión extranjera se refiere a las actividades transfronterizas llevadas a cabo por firmas que intentan internacionalizar sus ventajas específicas mediante el establecimiento de subsidiarias o agencias en países extranjeros"⁽¹⁰⁾. La inversión extranjera lleva consigo considerables efectos económicos tales como transferencia de tecnología, habilidades de gestión y acceso a los mercados de exportación.

También es importante señalar los efectos macroeconómicos asociados a la IED, en la medida que aporta flujos de capital de carácter más permanente que contribuyen a financiar las cuentas externas de los países receptores.

La IED puede ser clasificada, en términos gruesos, en cuatro categorías, de acuerdo a la motivación de los inversionistas, a saber:

- a) Acceso de mercado.
- b) Relocalización internacional de procesos productivos.
- c) Aprovechamiento de recursos naturales.
- d) Aprovechamiento de ventajas especiales.

El acceso de mercados es el objetivo más clásico de las Corporaciones Transnacionales, tanto con relación a países desarrollados como a países en desarrollo. Por ejemplo, las compañías japonesas han estado construyendo redes de acceso al mercado norteamericano, ya sea en actividades puramente de apoyo a la comercialización, o en actividades de carácter industrial. Los mercados de países en desarrollo son muy apetecibles, principalmente cuando son de gran magnitud y, paradójicamente, cuando son altamente protegidos. Brasil e India presentan ejemplos de este gran interés de las empresas transnacionales por adquirir participaciones de mercado ("market shares") aun cuando, debido a las reformas económicas, el interés ha ido evolucionando de estar centrado puramente en el mercado doméstico hasta, más recientemente, en convertirlos en base exportadora regional o mundial.

La relocalización de procesos productivos se ha convertido en un factor importante para grandes compañías transnacionales y, en cierta medida, es un fenómeno representativo de la nueva distribución del trabajo que caracteriza al mundo moderno. Este tipo de inversión consiste en el desplazamiento de parte de las capacidades

¹⁰ Ver bibliografía N° 2 (pág. 51).

productivas desde países más desarrollados hacia países que presentan ciertas ventajas respecto a dichos procesos, tales como menores costos de mano de obra y monedas menos valorizadas. Este proceso de "outsourcing" ha sido llamado en Asia el "patrón de los gansos voladores" y su ejemplo más representativo es la relocalización que ha tenido lugar, desde Japón, a diversos países de la región, principalmente hacia países del ASEAN y más recientemente hacia China, Vietnam y Camboya. Posteriormente, países como Corea han desarrollado su propio proceso de expansión en búsqueda de mejorar su competitividad global.

El interés por aprovechar recursos naturales existentes en determinados países es, ciertamente, un estímulo para la inversión extranjera. Los recursos naturales, para ser explotados requieren, normalmente, de tecnologías, capitales y capacidades de gestión, que no están siempre disponibles en los países que poseen tales recursos. El caso más conspicuo en este campo, es el de las compañías petroleras, pero el ejemplo se puede extender a numerosas otras áreas (minería, industria forestal, pesca, agroindustria y, en alguna medida, turismo).

El aprovechamiento de ventajas especiales, tales como ventajas fiscales, arancelarias y otras similares, ha probado ser un estímulo significativo para atraer inversiones, las que, en ocasiones, también corresponden a las actividades anteriormente nombradas. Un caso representativo de tales tipos de inversiones se encuentra en las zonas francas y maquiladoras.

Evolución de la inversión extranjera en Chile

Los flujos de inversión extranjera directa (IED) captados por Chile, especialmente en los últimos años, han mantenido una tendencia creciente. La inversión extranjera directa, como porcentaje del Producto Interno Bruto, ha llegado a niveles significativos, hasta alcanzar, en 1997, el 7,7% del Producto, lo que representa un 31% de la formación bruta de capital fijo en el país.

A partir de 1990 las condiciones de estabilidad que surgieron del nuevo orden político e institucional mejoraron notablemente la evaluación de riesgo país por parte de las entidades financieras internacionales, así como de los propios inversionistas, lo que contribuyó positivamente al aumento del ingreso de capitales externos a la economía chilena. El Estatuto de la Inversión Extranjera (E.I.E.), que data de 1974, ha sido la principal vía de acceso de la inversión extranjera, acumulando a octubre de 1998 US\$ 32.800 millones. De esta cifra, cerca del 82% se ha materializado desde 1990.

Las inversiones por esta vía se han orientado preferentemente hacia los sectores vinculados a los recursos naturales de exportación, a su procesamiento y a los servicios, principalmente financieros y telecomunicaciones. Estas nuevas inversiones han contribuido a dinamizar el proceso de crecimiento y han generado efectos positivos sobre la capacidad productiva, el empleo y las exportaciones. Se estima que más del 35% de las exportaciones totales de bienes -que en 1997 bordearon los US\$ 17.000 millones- son generadas por empresas con participación extranjera.

El Capítulo XIV, como mecanismo alternativo de acceso de inversión directa, acumula un valor cercano a US\$ 3.100 millones desde 1974 hasta el presente, los que se han canalizado, principalmente, hacia los sectores de servicios, electricidad, agricultura e industria.

Desde 1990 hasta 1997, la inversión extranjera directa ha crecido a una tasa acumulativa anual de 27,6%. Los aportes de capital del E.I.E. lo han hecho al 39,3%, en tanto que los créditos han sido más moderados en su incremento, alcanzando una expansión del 8,4% promedio anual.

Durante 1998, en plena crisis asiática, la inversión directa, para el período enero-octubre, ha mostrado un significativo crecimiento del 6,2% con relación al mismo período de 1997 y, si bien éste se presenta más moderado en su incremento que la media de los años anteriores, es una demostración de que, hasta ahora, los efectos de la crisis asiática no se han visto reflejados en la inversión directa que fluye hacia Chile.

Las ventajas comparativas que Chile posee en algunos sectores como la Minería, la Silvicultura e industrias de la madera, la Agricultura y sus industrias relacionadas, han orientado el ingreso de capitales preferentemente hacia esas áreas de la economía, incidiendo, sin duda, en los servicios que se vinculan también al desarrollo de esas actividades. Desde 1974 y hasta septiembre de 1998, más del 42,7% de la inversión materializada a través del Estatuto de Inversión Extranjera se ha canalizado hacia el sector minero nacional, porcentaje que se ha configurado, principalmente, por la inversión ingresada en el período 1990 - junio 1998. Este sector capta un 12% del gasto mundial en exploración y se estima que hacia el año 2000 Chile abastecerá el 40% de la demanda mundial de cobre y un porcentaje significativo de la de otros minerales como litio, yodo, plata, oro y molibdeno, entre otros.

Los sectores que siguen en importancia son Servicios, con un 24,0% e Industria, con 15,5%. En el período 1990 - junio 1998, estos dos sectores parecen haber redistribuido su participación, haciendo que Servicios supere a Industria en poco menos del doble, con respecto a la media histórica. Dos sectores que se destacan por su incidencia en el incremento de la inversión extranjera, particularmente en los últimos años, son el de Electricidad, gas y agua, que se ha materializado en su totalidad en la década del '90 y el de Transporte y Comunicaciones, en el cual el 82% de la inversión se ha concretado en este mismo período. Ambos sectores se han visto favorecidos por los planes de privatizaciones y licitaciones de puertos, caminos y carreteras.

El mayor incremento de la inversión extranjera en Chile en los últimos años se atribuye, principalmente, a la estabilidad política y a una economía sana, agregado a ello la preocupación de las autoridades monetarias por mantener tasas de crecimiento razonables en el tiempo. Sin duda, éstos son factores de importancia para el inversionista. Por otra parte, los procedimientos vinculados a la inversión extranjera juegan un rol fundamental, ya que en la medida que éstos sean claros, simples y no discrecionales, le otorgan credibilidad al sistema y una imagen de confiabilidad al país.

La inversión chilena en el exterior

Un notorio auge ha experimentado desde 1990 la inversión de capitales chilenos en el exterior, en virtud de la flexibilización de las regulaciones que generara un fuerte impulso a la actividad de inversionistas chilenos a partir de dicho año, así como de la creciente inserción internacional experimentada por la economía chilena. La exportación de capitales nacionales suma ya casi ocho años, acompañando al reconocido dinamismo que muestran el Comercio Exterior y la Inversión Extranjera en el contexto económico nacional.

Como resultado del dinamismo de muchas empresas chilenas, el mercado local se presenta cada vez más acotado en tamaño relativo. En virtud de ello, los inversionistas chilenos han buscado nuevos espacios donde expandirse y profundizar su desarrollo y lo han hecho en aquellos sectores de inversión que conocen mejor. Así, una de las características del proceso de exportación de capitales chilenos al exterior es la continuidad en las actividades que desarrollan los empresarios. La expansión es horizontal, en el sentido de que se continúa haciendo en el extranjero lo que se hace dentro del país, ayudando a garantizar un buen desempeño empresarial.

De acuerdo a un monitoreo del proceso de inversión de capitales chilenos en el exterior, efectuado por el Comité de Inversiones Extranjeras, sobre la base de información de prensa, a diciembre de 1997 existe un total de 878 proyectos chilenos en ejecución fuera de nuestras fronteras. Las cifras disponibles para el período 1990 y el 31 de diciembre de 1997 reflejan que los capitales invertidos se elevan a US\$ 18,9 mil millones. El significado que reviste esta cifra es aún mayor si se considera que por su intermedio se desarrollan proyectos internacionales por un total de US\$ 35 mil millones.

Los capitales chilenos se dirigen actualmente a más de 50 países de América, Europa, Asia y África. Sin embargo, sólo diez de ellos concentran casi un 89% de las inversiones materializadas e igual participación de los montos totales considerados en el universo de los proyectos en curso. Dichos países son: Argentina, Perú, Brasil, Colombia, México, Panamá, Channel Isl. Guersney, Bolivia, Islas Gran Caymán, Venezuela y otros.

De este modo, la inversión de capitales chilenos en el extranjero se caracteriza por mantener un elevado grado de concentración en sus destinos. En la actualidad, aunque en un grado ligeramente menor a períodos anteriores, Argentina recibe el 36,2% de la inversión materializada, seguida por Colombia, con un 20,5% de participación, Perú con un 10,3%, y Brasil con 9,5%. De esta manera, cuatro países latinoamericanos captan a la fecha del estudio más de US\$ 14,4 mil millones, lo que representa un 76,5% de la inversión nacional materializada en el extranjero.

En un creciente esfuerzo por diversificar los destinos geográficos de sus capitales, actualmente los inversionistas chilenos desarrollan significativos esfuerzos por acceder a nuevos mercados, tanto buscando condiciones similares a las de los países vecinos, como -sobre la base de la experiencia acumulada- asumiendo un riesgo mayor en mercados menos conocidos y más lejanos. Durante el período 1996-1997 se ha podido observar una tenaz actividad desarrollada para acceder al mercado brasileño, la que de hecho ha logrado un singular posicionamiento en ese país. En la actualidad, Brasil acoge más de 40 proyectos desarrollados por capitales chilenos.

Por otra parte, se continúa estudiando con detalle e interés las oportunidades de inversión que surgen en Bolivia, Brasil, Colombia, Cuba, Ecuador y México, de los cuales Bolivia, Brasil y México, y recientemente Colombia, ya están siendo desarrollados como nichos estratégicos. En el último año se constata, además, un creciente interés por los procesos de transformación económica que tienen lugar en los países Centroamericanos y de la Cuenca del Caribe, destacando la atención que se presta a Costa Rica, El Salvador, Guatemala, y muy en particular, a Venezuela. Si bien en estos países los montos invertidos son aún reducidos, se aprecia una interesante labor de prospección de oportunidades en diferentes áreas.

Los principales sectores receptores de los capitales chilenos en el extranjero, actualmente, son: Energía (electricidad y gas), que concentra un 48,4% de la inversión materializada; Industria (en particular, la manufacturera) con un 20,4% y el sector Comercio con una participación del 5,3% sobre el total.

En forma novedosa aparece en el cuarto lugar el sector Agroindustrial, relacionado principal pero no exclusivamente, con proyectos vitivinícolas, frutícolas y forestales, y que presenta una participación del 4,3% sobre el total. Le sigue un sector bancario en franca consolidación, con presencia en ya más de ocho países latinoamericanos, y que presenta una participación del 3,1% del total materializado.

En el contexto sectorial se aprecia otra de las pautas que rige el comportamiento de las inversiones chilenas en el exterior. Se trata de la tendencia a seguir una línea continua de actividad, esto significa que, en general, las empresas chilenas invierten en el extranjero en las mismas áreas en que participan en el mercado interno.

El Mercosur y la complementación con socios naturales

El marco internacional de la inversión extranjera

En materia de comercio de bienes y, en menor medida en el caso de los servicios, ha existido una tendencia a lograr acuerdos de carácter internacional que reduzcan el proteccionismo y promuevan la competencia leal, al nivel de los países y de las empresas participantes.

La historia de la creación del GATT está directamente relacionada a los trabajos preparatorios para poner en vigor la Organización Internacional del Comercio (ITO), en los cuales cupo un decisivo rol a los países aliados. Cabe señalar que la conferencia de "Bretton Woods", en la cual se creó el FMI y el BIRF, había recomendado a los gobiernos que alcanzaran acuerdos de manera "...de reducir los obstáculos al comercio internacional y de promover relaciones comerciales internacionales mutuamente ventajosas". Los objetivos más importantes fueron y siguen siendo:

- a.- La reducción sustancial de los aranceles aduaneros y de las demás barreras comerciales.
- b.- La eliminación del trato discriminatorio en materia de comercio internacional.

Después de transcurridos 50 años de la creación de un sistema orientado a promover el comercio más libre, primero a través del GATT y después a través de su sucesor la OMC, el comercio internacional se ha multiplicado por 16, en tanto el Producto mundial sólo lo ha hecho por 6.

¿Qué pasa en materia de flujos de capital y particularmente de la IED? Si bien es efectivo que en la última década la inversión extranjera ha crecido más dinámicamente que el comercio y el Producto mundial, también es cierto que en esta área aún están vigentes los subsidios, tributarios y financieros, las restricciones de acceso, los obstáculos a los flujos asociados a la inversión, el trato discriminatorio, la falta de transparencia en las reglas del juego y la falta de seguridad en la propiedad, entre otros.

Es cierto que ha habido cambios notables en la dirección de aplicar políticas más abiertas y claras, pero la situación es aún heterogénea y genera incentivos que benefician a los "free riders" que, no respetando reglas básicas, terminan obteniendo beneficios. En esta materia, no es claro que los infractores sean efectivamente sancionados.

La falta de un ordenamiento internacional distorsiona la asignación global de recursos y el mundo alcanza un nivel de desarrollo que está por debajo de lo óptimo.

Un aspecto básico de la política de inversiones extranjeras de Chile es el principio de la no discriminación. Este principio encuentra su fundamento en la Constitución Política de la República de Chile, que garantiza a todas las personas, sin distinción de nacionalidad, "la no discriminación arbitraria en el trato que deben dar el Estado y sus organismos en materia económica".

La no discriminación se encuentra, asimismo, expresamente consagrada en el Estatuto de la Inversión Extranjera, Decreto Ley 600, y en virtud del mismo, la inversión extranjera y las empresas en que ésta participe están sometidas al mismo régimen jurídico que la inversión nacional, sin que pueda discriminarse respecto de ellas directa ni indirectamente. El principio de no discriminación se extiende a los diferentes sectores económicos. El segundo principio básico, referente a la no discrecionalidad garantiza la existencia de procedimientos claros, conocidos y transparentes, que aseguren un tratamiento justo e igualitario al inversionista extranjero, eliminando cualquier incertidumbre en los procesos administrativos.

El Estado de Chile garantiza a toda empresa extranjera el acceso al mercado de divisas. La repatriación del capital se puede hacer después de un año de su ingreso al país. El tipo de cambio aplicable para la transferencia al exterior del capital y de las utilidades líquidas, será el más favorable que los inversionistas extranjeros puedan obtener en cualquier entidad autorizada para operar en el Mercado Cambiario Formal. En la práctica, el año de permanencia no ha constituido una verdadera restricción para la inversión extranjera, debido a que la gran mayoría de los proyectos productivos -en las áreas de la minería, forestal, pesca y otros- requieren plazos superiores a un año para consolidarse plenamente. La repatriación del capital invertido está exenta de toda contribución, impuesto o gravamen, hasta por el monto de la inversión materializada. Sólo los excedentes sobre dicho monto están sujetos a las reglas generales de la legislación tributaria.

En Chile el capital extranjero puede representar hasta el 100% del capital de una empresa, sin que existan plazos máximos de vigencia para los derechos de propiedad adquiridos por extranjeros.

Los inversionistas extranjeros tienen amplio acceso a todos los sectores productivos de Bienes y Servicios, salvo un limitado número de restricciones en ciertos sectores especiales, como el cabotaje, el transporte aéreo y medios de comunicación. En el caso de la pesca las restricciones se encuentran sometidas al principio de la reciprocidad internacional.

El Estado tiene un papel limitado en la economía y no existen sectores económicos generales que se encuentren reservados a éste, con la excepción de ciertas actividades estratégicas como la exploración y explotación de litio y de los hidrocarburos líquidos o gaseosos, la exploración y explotación de yacimientos

existentes en aguas marítimas sometidas a la jurisdicción nacional o situados en zonas determinadas por ley como de importancia para la seguridad nacional, la producción de energía nuclear para fines pacíficos y el derecho de primera opción de compra del torio y del uranio; actividades todas donde, sin embargo, en ciertas circunstancias, el capital extranjero puede llegar a participar.

El D.L. 600 y los contratos suscritos en conformidad a éste otorgan al inversionista un marco legal de gran seguridad, estabilidad, y permanencia de las reglas del juego en el tiempo.

Con el fin de mantener las ventajas comparativas de Chile en lo que se refiere al marco jurídico de la inversión extranjera y participar de los instrumentos internacionales de promoción y protección de inversiones, el gobierno de Chile inició, previa adhesión al convenio que creó el Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas e Inversiones (CIADI o ICSID), las negociaciones tendientes a la suscripción de tratados de Promoción y Protección Recíproca de Inversiones.

Los Acuerdos de Promoción y Protección de Inversiones (APPI) constituyen, en general, una garantía adicional para los inversionistas extranjeros y, más específicamente, permiten acceder, o acceder con primas razonables, a los seguros contra riesgos no comerciales que ofrecen las agencias internacionales o no gubernamentales.

Los APPI garantizan fundamentalmente el derecho de propiedad, la libre transferencia y la no discriminación, estableciendo un mecanismo para la solución de las controversias.

En estos acuerdos cada Parte Contratante se compromete a otorgar un trato justo y equitativo a las inversiones efectuadas por inversionistas de la otra Parte, y se garantizan los principios de no discriminación, la cláusula de nación más favorecida y de subrogación en favor de entidades que aseguren al inversionista por riesgos no-comerciales.

La protección que otorgan estos tratados se extiende, tanto a las inversiones efectuadas con posterioridad a su entrada en vigencia, como a aquéllas efectuadas con anterioridad a esa fecha.

Asimismo, en ellos se garantiza que cualquier expropiación o medida que tenga un efecto similar a la expropiación, sólo podrá ser adoptada por causa de utilidad pública, en conformidad a la ley, en forma no discriminatoria y dará lugar al pago de la correspondiente indemnización.

Las Partes Contratantes garantizan la libre transferencia de los capitales, de las utilidades o créditos que éstos generen y, en general, la transferencia de los fondos relacionados con las inversiones.

Finalmente, se otorga a los inversionistas el derecho de recurrir, en caso de litigio, a la jurisdicción nacional o al arbitraje internacional, según su libre elección.

Hacia un ordenamiento internacional en materia de IED

Si se analiza la situación vigente, se evidencia la necesidad de establecer algún tipo de ordenamiento internacional relativo a las materias siguientes:

- a. Acceso de la IED al mercado de los países.
- b. Trato Nacional a la IED.
- c. Seguridad jurídica a la propiedad.
- d. Utilización de incentivos tributarios y financieros.
- e. Resolución de controversias.

Importante es dilucidar si tal normativa debe establecerse mediante un acuerdo del tipo AMI (Acuerdo Multilateral de Inversiones) o, alternativamente, en un ámbito en el cual los países en desarrollo no sean meros adherentes sino, además, negociadores del mismo.

La cooperación de inversiones en el ámbito regional y en el Mercosur en particular

a. Panorama de las inversiones regionales (Mercosur y Chile)

En el período 1974-1989 el Mercosur materializó inversiones en Chile por un total de US\$ 189,1 millones, lo que representa un promedio anual de sólo US\$ 12,6 millones. En el período 1990-1997 se materializaron inversiones procedentes del Mercosur por un total de US\$ 529,3 millones, lo que representa un total anual de US\$ 66,2 millones, es decir, un crecimiento del 425%. Más significativa aún es la cifra correspondiente al período enero-septiembre de 1998, en el cual la inversión procedente del Mercosur ascendió a US\$ 200,9 millones. Es decir, la inversión procedente del Mercosur, si bien desde niveles bajos, ha estado creciendo en forma muy dinámica y significativa.

El 59,6% de la inversión procedente del Mercosur viene de Argentina, el 26,3% de Brasil, el 14,0% de Uruguay y sólo el 0,1% del Paraguay. Por tanto, se trata de un fenómeno con alta concentración en la República Argentina.

Las siete principales empresas inversionistas, en tanto, son argentinas, lo que destaca el rol de este país en la inversión en Chile.

A octubre de 1998 las inversiones chilenas en el Mercosur, efectuadas a través del Capítulo XII del Compendio de Normas de Cambios Internacionales del Banco Central, alcanzaban a US\$ 3.094,2 millones, en tanto que el monto acumulado en el período 1990-1997 fue de US\$ 2.880,5 millones. Si se considera el monitoreo de la inversión chilena en los países del Mercosur efectuado por el Comité de Inversiones Extranjeras, la cifra ascendía a US\$ 8.800,6 millones para el tramo 90-97, cifra que sobrepasa ampliamente la inversión del Mercosur en Chile.

También en este caso Argentina ocupa un lugar destacado, seguido por Brasil, de acuerdo a la tabla siguiente:

PAIS	INVERSION (mill. de US\$)
ARGENTINA	6.861,9
BRASIL	1.801,5
PARAGUAY	83,3
URUGUAY	53,9
TOTAL	8.800,6

MEMORANDUM.- Participación Mercosur sobre total de inversiones chilenas en el Mundo: 46,5%.

Si bien en el caso de las inversiones Chile ocupa una posición mucho más activa que el Mercosur ello ocurre en forma inversa en el caso del comercio entre Chile y el Mercosur, tal como lo muestra la tabla siguiente, con información a 1997, en millones de dólares de los EE.UU:

PAISES	EXPORTACIONES CHILENAS	IMPORTACIONES CHILENAS	BALANZA COMERCIAL
ARGENTINA	780.618	1.837.247	-1.056.629
BRASIL	957.427	1.242.825	-285.398
PARAGUAY	64.495	55.002	9.493
URUGUAY	60.666	58.106	2.560
TOTAL	1.863.206	3.193.180	-1.329.974

Fuente: Banco Central de Chile

Esta es una situación normal, dado que no existe ninguna razón para esperar que los flujos de inversión deban ser equiparados con los flujos de comercio. No obstante, es conveniente dedicar alguna reflexión a este tema.

No existe consenso general acerca de si los flujos de inversión extranjera son complementarios o sustitutos de la exportación, aunque en casos como los de los "tigres asiáticos" hay fuerte evidencia empírica con relación a que la inversión extranjera, principalmente japonesa, ha creado fuertes corrientes exportadoras y, por tanto, pueden considerarse como fenómenos complementarios.

Otras experiencias, tales como las inversiones al interior de un área de libre comercio, presentan ejemplos de sustitución entre inversión y comercio. Después de liberar el comercio entre Ecuador y Colombia, se observó que empresas farmacéuticas internacionales establecidas en ambos países se trasladaron de Ecuador a Colombia, cuando constataron que podían abastecer el primer mercado a partir del segundo.

El caso de la relación Chile-Mercosur admite otras tesis para explicar el desbalance de la inversión. Al respecto, deben considerarse las circunstancias siguientes:

- a) La inversión chilena en el exterior, a partir de 1990, ha sido un proceso inusualmente potente para una economía del tamaño y el nivel de desarrollo de la chilena. Basta señalar que, aún en las alternativas más conservadoras, Chile ha llegado a invertir en el exterior 5% de su PGB lo que representa una magnitud, en términos relativos, 10 veces mayor que en el caso de los Estados Unidos y Japón.

- b) El hecho que Chile haya sido pionero en América Latina en materializar reformas económicas orientadas a la desregulación, privatización y apertura, le ha conferido una ventaja para aprovechar oportunidades de inversión, particularmente en áreas en las cuales Chile ha desarrollado algún nivel de competitividad. Tal es el caso de los fondos privados de inversión, la distribución de energía eléctrica y la industria forestal, entre otros.
- c) El hecho de que Chile haya sido calificado como un país de bajo riesgo para la inversión (A-) por entidades clasificadoras acreditadas internacionalmente, refuerza la credibilidad y estabilidad de la economía y le otorga a las empresas un mayor y mejor acceso a los mercados financieros internacionales. Esto explica, por ejemplo, que las empresas chilenas hayan tenido un buen acceso al crédito de bancos extranjeros y hayan sido muy exitosas en la colocación ADR's como fuente de financiamiento externo. Este factor está fuertemente vinculado al proceso de inversión en el exterior, en la medida que las empresas chilenas actúan en otros escenarios con una ventaja en cuanto al costo y la disponibilidad de financiamiento.
- d) La creación de un mercado de capitales vigoroso, flexible y confiable, es también un factor importante en la inducción de una capacidad de la empresa chilena para salir al exterior. Por una parte, existen regulaciones que permiten un alto grado de desintermediación financiera, principalmente, en las sociedades anónimas abiertas con buena clasificación de riesgo. Por otra parte, hay también una robusta oferta de fondos institucionales. Ambos son factores que contribuyen a facilitar la incursión inversionista de las empresas chilenas en aquellos mercados que presentan un mayor riesgo relativo y condiciones de acceso menos favorables a los mercados de capitales.
- e) Si bien es correcto afirmar que Chile está más abierto en lo comercial que en lo financiero, no se puede desconocer la existencia de un proceso gradual pero persistente de apertura financiera. En el caso específico de las inversiones chilenas en el exterior, se cuenta con las regulaciones del Capítulo XII del Compendio de Normas de Cambios Internacionales que permiten las inversiones de una empresa chilena en el exterior sin mayores trámites ni instancias de autorización.

A partir de 1993, se otorga a las empresas que invierten en el exterior, a través del Capítulo XII, el beneficio de imputar los pagos de impuesto a la renta efectuados en los países de destino de la inversión contra sus impuestos en Chile. Esta disposición es similar a las que tienen los países tradicionalmente exportadores de capital y viene a subsanar, al menos en forma parcial, el hecho de que Chile no ha suscrito convenios para evitar la doble tributación, con la excepción del firmado con la República Argentina y más recientemente con Canadá y México.

- f) Chile ha suscrito convenios de promoción y protección de inversiones con 39 países. Algunos de ellos, con países en los cuales las empresas chilenas han estado invirtiendo. Concretamente, Chile ha firmado dichos convenios con los países del Mercosur y con la mayor parte de los países de América Latina.
- g) Muchas de las empresas chilenas que invierten en el exterior llegaron a esos mercados primero como exportadores, lo que les dio la ventaja de conocer el mercado desde fuera para luego empezar a operar y competir dentro de él.

h) Si bien muchos de los empresarios nacionales han formado empresas en el exterior sin participación de terceros, otros tantos han incursionado en este proceso acompañados por inversionistas extranjeros que operan en Chile. Esto se explica porque muchos de los extranjeros que cuentan con presencia en Chile y que buscan expandirse a otros mercados latinoamericanos prefieren hacerlo en conjunto con empresarios chilenos para asegurarse un mejor entendimiento de la economía y cultura regional.

b. Posibilidades de mayor inversión regional (Mercosur y Chile)

¿Qué se debería hacer para promover negocios conjuntos en una perspectiva Mercosur-Chile?

En primer lugar, debe enfatizarse la importancia del contacto entre empresarios de ambas partes. Este es un hecho que está ocurriendo y que el acuerdo entre el Mercosur y Chile ha incrementado. El crecimiento de los flujos comerciales, la mayor seguridad jurídica para hacer negocios, el crecimiento del turismo y el dinamismo de la región, son factores que, sin duda, seguirán aumentando las inversiones entre las partes.

En segundo lugar, algunos temas que aún no han sido concluidos dentro de los esfuerzos de integración auguran un reforzamiento de las inversiones, una vez que sean resueltos. Es el caso, por ejemplo, de la integración minera entre Chile y Argentina y del perfeccionamiento de la integración energética entre ambos países.

En tercer lugar, a medida que las economías sigan fortaleciendo sus vínculos, particularmente los de carácter comercial, es posible prever un fortalecimiento de los "joint-ventures", no sólo entre empresas de la región sino, también de empresas de terceros países que tengan interés en aprovechar el mercado ampliado. Al respecto, es posible pensar en acuerdos de carácter comercial, aportes de tecnología, cruces de capital y otras formas de asociación.

Bibliografía

- 1.- "Foreign Direct Investment and Economic Development". World Trade Organization. WT/WGTI/W/26. 1998.
- 2.- "PBEC, Foreign Direct Investment Index". Working Committee on Foreign Direct Investment, Pacific Basin Economic Council. August. 1998

8. CHILE-MERCOSUR EN EL SECTOR AGRICOLA. IMPLICANCIAS PARA PRODUCTORES Y CONSUMIDORES

Manuel Agosín¹¹

Hay una gran confusión en el público chileno respecto a qué significan los acuerdos que Chile ha estado suscribiendo en el último tiempo y cuáles son las perspectivas que nos abren o los problemas que nos causan.

En cuanto a la relación Chile-Mercosur, considero que el Acuerdo de Mercosur es negativo porque no ha liberalizado aún el comercio agrícola. Desde el punto de vista de los consumidores, los más perjudicados con la no liberalización o la lentísima liberalización del comercio agrícola en el Mercosur, son los chilenos pobres. El punto de vista de los consumidores es un tema a tener en cuenta en este análisis.

Si suponemos que el precio de los alimentos disminuye en un 10%, por ejemplo la carne, el trigo, las oleaginosas, el azúcar, la leche, etc. y que los hogares de Chile suman en promedio un 20% de gasto en alimentos, el Acuerdo con Mercosur y sólo la parte específica del acuerdo agrícola mejoraría los ingresos reales de los pobres en un 2%. Este es un ejemplo hipotético que intenta mostrar que un acuerdo puede ser importante como mecanismo para mejorar el ingreso real de todos los chilenos y particularmente el ingreso real de los más pobres que es lo que nos preocupa, ya que Chile tiene la más deficiente distribución del ingreso de la región, después de Brasil, y América Latina tiene la más deficiente distribución de ingreso del mundo.

Respecto a la estructura del Acuerdo con Mercosur, existen diversas categorías de productos. La primera categoría es de Desgravación General, y se refiere a todos los productos no incluidos en categorías especiales. En este caso la desgravación es lineal, partiendo de una preferencia de 40% sobre el arancel chileno hacia el mundo y llegando a un arancel 0 después de 8 años.

La segunda categoría es la de Bienes Sensibles, los que tienen una preferencia inicial del 30% y luego se desgravan linealmente hasta alcanzar el octavo año un 0% de arancel. En esta categoría aparecen los productos agrícolas, como maíz, sorgo y después otros productos siderúrgicos, de cuero, etc.

Luego existe una categoría más restrictiva llamada Sensible Especial, en la cual la desgravación se inicia al tercer año y termina el décimo. Aquí no encontramos bienes agrícolas.

Una cuarta categoría es la de Excepción, en la que la desgravación comienza el décimo año y es lineal hasta el año quince, es decir, se posterga por diez años, excepto para el caso de ciertos Cupos Arancelarios con alguna preferencia. Los productos incluidos en esta categoría de Excepción son carne, oleaginosas, arroz y otros.

¹¹ Profesor, Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas, Universidad de Chile.

La quinta categoría fue la última en constituirse dentro del proceso de negociación por su mayor dificultad al referirse a determinados productos agrícolas sensibles. Se denomina Tratamiento Particular Fuera de Categoría. Por ejemplo, para el azúcar, la desgravación comienza el año once y termina el año dieciséis; para el trigo y la harina de trigo, la desgravación comienza el año once y termina el año dieciocho. En conclusión, se posterga la liberalización de la agricultura a favor de Mercosur y se da paso a una liberalización muy gradual por un largo período de tiempo.

El riesgo es que durante los dieciocho años que enmarcan esta liberalización del sector agrícola puedan surgir nuevas formas de proteccionismo. El mundo está cambiando, por lo que cada día los países descubren formas más sofisticadas de proteccionismo, como lo son el antidumping y las salvaguardias. Se pueden encontrar muchas maneras ingeniosas de impedir a los chilenos consumir alimentos más baratos.

Personalmente, me inclino a favor del Acuerdo, pero no del ingreso de Chile al Mercosur, sino solamente de la asociación. Una de las grandes ventajas del Acuerdo con Mercosur en el tema agrícola es justamente que le otorga a Chile el potencial de acceso a alimentos más baratos. Los países del Mercosur son mundialmente competitivos en materia de alimentos como la carne, el azúcar, las oleaginosas, el trigo, el maíz y también los productos lácteos. El efecto descrito en la hipótesis inicial es el abaratamiento de los alimentos, lo cual beneficia a todos los chilenos, en particular a los más pobres. En cambio la protección los perjudica y beneficia a los productores, quienes representan una proporción reducida de la población chilena.

Entre los productores favorecidos por la protección a la agricultura hay dos grupos, uno relativamente numeroso de agricultores pequeños y pobres que poseen reducidas cantidades de tierra, y otro grupo de grandes agricultores. Por supuesto, existe un continuo y no es fácil diferenciar, pero sí se puede hacer. Observando estas diferencias, la política apropiada es desgravar el comercio agrícola con Mercosur lo antes posible, protegiendo a los agricultores pequeños con un paquete de medidas para que se ajusten a la baja de precios. Dichas medidas debiesen incluir asistencia técnica para mejorar la productividad y para allegarles los recursos financieros que van a necesitar para bajar sus costos, reconvertirse a otros productos en los que puedan ser competitivos o simplemente dejar la agricultura. Incluso puede compensárseles con políticas de mantención de ingresos por períodos estrictamente definidos de antemano.

Respecto a los 150.000 chilenos que trabajan en este sector (15% de la fuerza de trabajo) se produce un efecto que debemos enfrentar como sociedad, pero no a través del proteccionismo, sino con políticas serias y profundas que vayan directamente al problema. Los grandes agricultores no necesitan apoyo de programas estatales para adaptarse a las nuevas condiciones de competencia de los mercados agrícolas como consecuencia de la desgravación a favor de Mercosur, debido a que cuentan con los recursos para enfrentar este tipo de cambios.

Una práctica, particularmente nociva desde el punto de vista económico, son los Cupos Arancelarios Abiertos para los Bienes Agrícolas. Existe un volumen determinado de importaciones de carne que goza de una preferencia arancelaria del 30% y esos cupos van en aumento con el tiempo. En esta conferencia se ha atacado el hecho de que existe fraude y estos cupos estarían siendo vulnerados por importadores interesados en acceder a la carne proveniente del Mercosur a precios

bajos. En este caso, el fraude es bienvenido, porque favorece al consumidor y porque es justamente el sistema de cupos el que es problemático. Esta práctica es copiada de la Unión Europea, y nuestros exportadores a esa área deben enfrentarla a diario. En definitiva, el sistema es una de las formas más refinadas de proteccionismo y nosotros, que nos la damos de campeones del libre comercio, no debiésemos tener nada que ver con él.

Aquí se ha afirmado que el Acuerdo con Mercosur ha llevado a un aumento enorme del déficit comercial chileno, en particular debido a las mayores importaciones de bienes agrícolas desde los países miembros de ese conglomerado. Esto es un error de apreciación que tiene una base interesada: continuar protegiendo a la agricultura. El aumento en nuestro déficit comercial no tiene nada que ver con nuestra adhesión al Mercosur. Dicho aumento ha ocurrido en un gran número de productos, agrícolas e industriales, y no sólo con Mercosur sino que con el mundo. La causa del aumento en el déficit comercial se encuentra en la gran apreciación del peso chileno desde comienzos de los años noventa y en particular en el período que va desde 1995 hasta mediados de 1998.

9. EL SECTOR AGRICOLA CHILENO Y EL MERCOSUR

William Díaz¹²

Los planteamientos que aquí se presentan reflejan el sentir de la Sociedad Nacional de Agricultura respecto del Acuerdo firmado en 1996 con Mercosur. La Sociedad, desde un período anterior a la firma del Acuerdo hasta la fecha, ha venido evaluando, tratando de ver qué es lo que pasó después de Mercosur e intentar hacer algunas definiciones políticas respecto de lo que para nosotros es relevante en materia de acuerdos internacionales, fundamentalmente en el Acuerdo Mercosur.

Lo primero que observamos es que con anterioridad al Acuerdo firmado con Mercosur, las exportaciones y las importaciones mostraban un crecimiento relativamente estable en el tiempo, aunque siempre se mantuvo un déficit comercial en el sector silvoagropecuario con Mercosur. Con posterioridad a la firma del tratado con Mercosur las importaciones han mantenido su tasa de crecimiento a través del tiempo, mientras que las exportaciones han tendido a disminuir sistemáticamente. Desde el punto de vista del sector agrícola esto es muy preocupante. Más allá del crecimiento de las exportaciones, lo que produce en forma natural una sustitución de producción nacional con una serie de implicancias para el sector productivo, lo más preocupante es la caída en las exportaciones hacia el Mercosur.

En la Balanza Comercial silvoagropecuaria en el período anual enero a noviembre de 1997, enero a noviembre de 1998, podemos observar que las exportaciones cayeron en un 4,8%. Sin embargo, las importaciones crecieron un 9,9%, configurando una tendencia que se observa sistemáticamente a partir de la firma del acuerdo con Mercosur. El resultado es un empeoramiento de la Balanza Comercial del sector silvoagropecuario de casi 38%, lo cual confirma lo que se ha venido sosteniendo respecto al aumento de la brecha en materia de Balanza Comercial con Mercosur.

Si miramos sólo el sector agropecuario, la tendencia se mantiene, es decir, caen las exportaciones agropecuarias en menos del 1,1%; las exportaciones agrícolas, en su mayoría frutas, crecen en un 0,3%. Sin embargo, las importaciones agropecuarias, principalmente en el rubro alimentos, crecen 9,9% y eso significa un empeoramiento en la balanza del 21,3%. Desde el punto de vista del sector agrícola, se reconoce que la mayoría de los productos sensibles tienen en la actualidad una protección arancelaria en Mercosur, pero apunta a que la rebaja arancelaria es la única forma de disminución de aranceles que pagan los productos importados desde Mercosur y las cuotas y cupos que existen para determinados productos hasta el año 2003. A nuestro juicio adolecen del sistemático problema que tienen todos los cupos que de alguna u otra manera llevan a decisiones administrativas en ocasiones poco transparentes en la asignación de los cupos, y adicionalmente se tiene la sensación que está entrando una mayor cantidad de productos utilizando cuotas artificiales. Esto es materia de algunas investigaciones internas que se están realizando, pero lo que se desea explicitar es que a pesar del aumento de las exportaciones aún existe un marco de protección relativamente importante.

¹² ExJefe de Estudios, Gerencia de Desarrollo de la Sociedad Nacional de Agricultura.

El arancel promedio efectivo pagado por las importaciones de Mercosur ha disminuido desde 11% a un 7,5%, lo que conjuntamente al aumento de las exportaciones tiene como efecto pérdidas en los mercados locales, generando sustitución de productos nacionales.

La Sociedad no tiene estadísticas que indiquen que la sola importación de carne del año 1997 de aproximadamente unos 185 millones de dólares, que equivale a la importación de 425.000 animales vivos al país, sea negativa, pero son 425.000 animales que no se producen en Chile. Si bien ese efecto es importante, una consecuencia aún más negativa es que las exportaciones chilenas hacia Mercosur están disminuyendo.

En el período 1991-95 las exportaciones crecieron a un promedio de 32% y las importaciones al 26,5%. Sin embargo, post firma Mercosur entre 1996 y 1997, las exportaciones cayeron un 8,3% y las importaciones crecieron un 10,4%. En el período enero a noviembre de 1998, respecto del año anterior, la variación en las exportaciones fue negativa en 4,8% y las importaciones crecieron en 9,9%. Las cifras anteriores indican que Mercosur no ha tenido efectos positivos para la agricultura como un todo, pese a lo cual hay que tener presente que los productos sensibles aún están protegidos.

Otro elemento que llama la atención es que cerca del 25% del total de importaciones agropecuarias es de carne bovina, lo que resulta problemático porque se están concentrando las importaciones en productos que usan intensivamente mano de obra, lo cual constituye insumos para la agroindustria. Otra de las preocupaciones que nos ha generado el Mercosur es que existe un exceso de cuotas de importación, lo que incentiva la corrupción, en el sentido del manejo administrativo poco transparente. También preocupa la falta de control y certificación de productos, principalmente de la carne.

Todas éstas son preocupaciones que provienen sólo del comercio con Mercosur, debido a que es el principal abastecedor de productos alimenticios de nuestro país. Finalmente, dentro de las preocupaciones, está lo que se denomina "fraude aduanero", donde no existe el pesaje adecuado de los camiones en la frontera. A modo de ejemplo, en un día de revisión en aduana se detectaron fraudes por 4 millones de dólares. Esta es una situación preocupante y que nuevamente se la atribuimos al deficiente manejo administrativo de los cupos y cuotas y a una serie de otros elementos que no trataremos en esta ocasión.

Para el sector agrícola este Acuerdo ha generado más costos que beneficios, debido a la pérdida de mercado, la sustitución de producción, y la reducción dramática de exportaciones hacia el bloque Mercosur.

En conclusión, desde el punto de vista de la agricultura y la experiencia hasta la fecha, la negociación no fue bien planteada. Ante esto, es inevitable unir consideraciones respecto de los recursos que se comprometieron en la firma del acuerdo con Mercosur, específicamente los 500 millones de dólares que se consensuaron en el Parlamento chileno y que apuntaban a tratar de colocar en una mejor posición competitiva la agricultura chilena respecto de Mercosur. Supuestamente ello constituía un cambio estructural en la agricultura para enfrentar la competencia globalizada. Dentro de ese escenario, los recursos que inicialmente se originaron en el acuerdo con Mercosur, a nuestro juicio no han sido lo suficientemente bien canalizados hacia programas que

efectivamente mejoren la productividad y competitividad del sector agrícola. Respecto a este mismo punto, la información disponible indica que se necesita mejorar la focalización de los recursos hacia la mediana agricultura, la que según estimaciones es la más afectada con la firma del Acuerdo.

La idea anterior apunta a los recursos que se canalizan a través de INDAP para la agricultura más pequeña. Al respecto un dato ilustrativo es que INDAP recibe el 52% de todo el gasto del Ministerio de Agricultura, vale decir, si uno lo mira desde otro punto de vista, el Director de INDAP tiene más poder sobre el presupuesto que el propio Ministro y eso es un dato que no es menor, pues efectivamente se necesita una política más adecuada, transparente y clara respecto de cómo se asignan esos recursos para que en definitiva podamos solucionar los problemas que se enfrentan a nivel de competitividad y productividad en el sector agrícola.

Lo que se planteó durante la discusión de la rebaja arancelaria en 1998 es que en general, la agricultura chilena no le teme a la competencia, más bien cree en la competencia, pero una competencia transparente e igualitaria. En la actualidad, el sector agrícola a nivel mundial es el sector más subsidiado de todos los sectores económicos y eso está reconocido internacionalmente, al punto que la OMC tiene capítulos especiales para el sector agrícola debido al tipo de tratamiento que le dan al sector los países industrializados en los cuales existen altos niveles de protección y subsidio, que incluso los mantiene fuera del marco de la OMC en algunos puntos específicos.

Ante ese escenario, estamos convencidos de que si en un mercado competitivo el precio internacional está dado y conociendo que ese precio está subsidiado, la única alternativa para el sector agrícola para poder competir pasa por mejorar su estructura de costo medio. Para ello, se requiere mejorar la función de producción, concepto que tratamos de defender al momento de la negociación de la rebaja arancelaria, la que disminuyó en cinco puntos los aranceles. Pese a que esta rebaja constituye un perjuicio respecto de la sustitución de producción y sustitución de alimentos para el sector agrícola, no se le teme a la competencia. Lo que finalmente se logró fue focalizar recursos por 50 millones de dólares anuales hacia programas cuyo único logro es mejorar la productividad y bajar la estructura de costo medio en la agricultura, un programa es fosfatación de praderas que mejora la productividad del suelo, y tecnificación del riego u obras de riego que también apunta en el mismo sentido. De esa manera creemos que se mejora la productividad media, bajamos la estructura de costo medio y estamos en condiciones de competir como cualquier otro.

En resumen, la Sociedad Nacional de Agricultura tiene reparos en cuanto a que el acuerdo con Mercosur sea un buen Acuerdo. En particular, nuestra preocupación radica en que la actividad agrícola a nivel de la fuerza de trabajo total ocupa el 15% de la mano de obra en forma permanente y aproximadamente 400.000 personas como trabajadores temporeros, lo que no deja de ser una cifra importante si pensamos que en la medida que aumenta la sustitución de alimentos nacionales vía importaciones o caen las exportaciones del sector agrícola, la baja en la producción y la reducción de la demanda por mano de obra, tienen como efecto la migración campo-ciudad, lo que conlleva pobreza en los cordones que circundan las ciudades y una serie de otros problemas derivados, como delincuencia, que finalmente producen un costo social no despreciable y que surgen de situaciones que vienen ya distorsionadas de los mercados agrícolas.

Una gran preocupación se centra en la sexta región, ya que la agricultura es el sector que más actividad indirecta genera. Actividades como el comercio, transporte y servicios financieros giran en torno a la agricultura, por lo que en la medida que ésta se vaya deprimiendo, sea por pérdida de mercados locales o menores exportaciones, se generan situaciones cada vez más complejas en la actividad económica del sur del país. Esta es una preocupación que a nuestro juicio no hay que dejar de lado y debe tenerse presente al momento de hacer evaluaciones.

Considerando las situaciones descritas, Mercosur no ha sido un buen acuerdo. Si además consideramos el país como un todo, y nos preguntamos si le conviene o no a Chile incorporarse a Mercosur, me sumo a las visiones críticas, respecto de que Mercosur no es un buen socio para Chile. En este sentido, Chile ha avanzado mucho más con integración unilateral a los mercados internacionales, tiene un prestigio a nivel mundial de estabilidad macroeconómica del control de sus variables claves. Por ello no hay que perder de vista el objetivo central, el cual es que nuestro país tenga y mantenga sus posiciones relativas y las mejore en el concierto internacional.

10. EL SECTOR DE LA INDUSTRIA: ALGUNOS DESAFIOS DE LA ADHESION DE CHILE AL MERCOSUR

Andrés Concha¹³

En primer lugar, quisiera destacar el valioso esfuerzo que han hecho los cuatro países integrantes de Mercosur para poner en marcha este proyecto de integración, el que nace en una instancia donde las acciones involucradas ven la necesidad de juntarse para explotar recursos que les son comunes y que requieren grandes capitales. Para realizar esas inversiones, se necesita de una gran estabilidad en las reglas del juego.

Posteriormente, tanto Brasil como Argentina han hecho grandes esfuerzos por realizar reformas estructurales en sus economías, han racionalizado y mejorado la asignación de sus recursos y han hecho grandes avances a fin de fortalecer sus monedas, aun cuando Brasil experimentó algunos retrocesos durante la crisis de fines de los noventa. Es un proceso largo que aún persiste y que demanda un enorme sacrificio por parte de ambos países.

Sin lugar a dudas, el Mercosur es un proyecto que ha obligado a los dirigentes políticos tradicionales a tener que colaborar en un proceso orientado a modificar estructuras económicas obsoletas que no garantizaban ninguna posibilidad de crecimiento y desarrollo de esas naciones.

Mercosur: relación de comercio

Chile tiene un comercio muy importante con Mercosur, que han sido destacadas en presentaciones anteriores y que representa casi un 15% de su comercio con el mundo. Se ha planteado aquí que nuestra relación comercial presenta una debilidad: tenemos una Balanza Comercial Deficitaria. Poseer un déficit comercial con el Mercosur no tiene importancia. En definitiva, en el marco de una economía globalizada, lo que al país siempre le interesa es analizar los resultados en sus relaciones comerciales con todo el mundo.

Siempre nos va a convenir vender nuestros productos a aquellos países que están en condiciones de pagar un mejor precio. Por otra parte vamos a buscar adquirir los productos que requerimos en aquellos países donde los vendan más baratos y sean de mejor calidad. Si de esta circunstancia resulta que tenemos un superávit en nuestra relación comercial con algunos países y somos deficitarios con otros, no importa.

Lo que importa es el balance global, de manera tal que si hoy día somos deficitarios en el Mercosur, es porque nos conviene comprarle a este bloque más de lo que le vendemos, debido a que hacerlo en otras partes nos costaría más caro.

Es evidente que, independiente de esta consideración, siempre será de nuestro interés expandir a futuro nuestras exportaciones al MERCOSUR sobre todo en aquellos productos en que podemos ser competitivos en razón de la cercanía geográfica. Esto

¹³ Secretario General de la Sociedad de Fomento Fabril SOFOFA.

es particularmente importante para el caso de los servicios, los cuales tienen un potencial interesante en los países del MERCOSUR.

¿Adhesión plena al Mercosur?

Quiero referirme ahora al tema de la adhesión plena que ha sido planteada como una posibilidad que Chile debiera tomar próximamente.

Nosotros pensamos que ello constituye una opción inconveniente para nuestro país, pese a que una adhesión plena podría significar acelerar el cronograma de desgravación que está vigente en el convenio comercial Chile - Mercosur.

Sin embargo, las discrepancias respecto del arancel externo común son las que por el momento hacen inviable el proyecto de adherir en forma plena al Mercosur.

El Mercosur tiene un arancel externo diferenciado y Chile lo tiene parejo. El primero tiene un sesgo en favor de la producción de ciertos bienes industriales que gozan de altos niveles de protección efectiva.

Chile no podrá volver al arancel diferenciado que tuvo en el pasado por cuanto ello perjudicaría notoriamente a importantes actividades tales como la agrícola, forestal, pesquera, minera y agroindustria.

El Mercosur optó por el arancel diferenciado por cuanto privilegia para ciertas actividades industriales su competitividad en el mercado interno. El sector exportador es el gran perjudicado con una estructura de arancel diferenciado y por eso tiene un tamaño relativo menor en el Mercosur.

Mirando nuestra relación con el Mercosur, a éste le conviene que Chile tenga tasas de crecimiento muy altas, ya que ellas permiten un nivel de importaciones elevado. Eso se ha logrado en Chile, entre otras cosas, estableciendo una estructura de aranceles bajos y parejos.

¿Qué relación puede tener Chile con Estados Unidos en cuanto a capacidad de compra? Ustedes responderán: ninguna. Sin embargo, Chile es un mercado casi tan importante como Estados Unidos para los productos originarios de Argentina.

Obviamente que no nos pasa lo mismo con Brasil, que tiene una relación muy fuerte con Estados Unidos, pero de todas maneras existe un potencial enorme para productos brasileños en el mercado chileno, que va a ser mucho mayor en la medida que la economía de Chile siga creciendo y eso lo logrará profundizando aún más su apertura comercial y manteniendo un nivel arancelario parejo.

Por otra parte, la eventual adopción de arancel externo común le significaría a Chile perder su autonomía en materia de negociaciones con el resto del mundo. Estamos negociando, al igual que Mercosur, un acuerdo con la Unión Europea. Igualmente, el día de mañana podríamos iniciar otra negociación con el Nafta o con EEUU. Chile es miembro del APEC y los países del Mercosur no lo son. Con el APEC tenemos un compromiso de desgravar el arancel el año 2010.

En la medida que nuestro país pueda avanzar en sus negociaciones con la Unión Europea, con el Nafta, EE.UU. o APEC, va a ser favorable para los proveedores

argentinos y brasileños que van a ver en Chile un mercado con mayor capacidad de compra. Con la ventaja que tienen de la cercanía geográfica con Chile, muchos de sus productos, seguramente serán más competitivos que los de otros proveedores.

Desafíos inmediatos

Entre los grandes temas que están definiendo la relación de Chile con el Mercosur, el principal es obviamente el relativo al futuro de la situación económica en los próximos años. Por lo pronto, Chile, Brasil y Argentina experimentaron un crecimiento negativo en 1999. Esto significa que las posibilidades de crecimiento de nuestro comercio durante estos años son remotas. Sin embargo, las expectativas para los años 2000 y 2001 son mejores.

En cuanto a los temas comerciales pendientes, hay que avanzar en el ámbito automotriz. Esto es conveniente para algunas industrias chilenas y brasileñas. Por la falta de acuerdo que ha habido con Chile en este sector, otros países que han suscrito acuerdos, como el caso de México, han explotado adecuadamente y con éxito el mercado automotriz chileno.

Es importante que se ponga en vigencia el convenio minero, pese a que creo que favorece un poco más a Argentina que a Chile.

Los controles integrados en las aduanas podrán facilitar enormemente el comercio, al igual que la inversión en pasos fronterizos de manera que el transporte pueda efectuarse en forma rápida y expedita.

Hay otros convenios que no son parte de los temas comerciales. Se ha hablado mucho de servicios y de acuerdos de protección de inversión. Chile se ha convertido en inversionista importante en Argentina y Brasil. Debíamos poder realizar mayores inversiones a futuro en esos países.

La inversión que Chile ha realizado en la última década en el exterior y que se centra en Argentina, Perú, Colombia y Brasil ha sido muy similar, en montos, a la inversión extranjera materializada en Chile.

Energía más barata

Hay un proyecto muy importante que los inversionistas privados han venido desarrollando entre Chile y Argentina en los últimos años y a los que ahora se ha incorporado Brasil: La integración energética regional.

La apertura de los mercados energéticos y la descentralización de la explotación de los recursos energéticos en Argentina y Chile, han permitido hacer importantes obras de interconexión gasífera, en virtud de las cuales, empresarios argentinos han encontrado un mercado importante para vender su gas natural.

No es fácil vender el gas natural en el mundo, porque transportado en naves tiene un costo muy alto. En cambio, los costos de transporte son mucho menores a través de gasoductos. Estos son factibles de construir entre países vecinos.

Para Argentina, Chile es el mejor comprador de gas natural que puede encontrar y nuestro país se ha experimentado, en los últimos cuatro años, gracias a la llegada del gas natural y a la incorporación de plantas térmicas de ciclo combinado, una caída en los precios de la energía eléctrica cercana al 40%.

Y si la energía en Chile se produce a bajo costo, todo el país sale favorecido. Porque evidentemente las industrias tienen costos menores y eso permite que puedan competir con sus productos en los mercados internacionales en mejores condiciones.

Se están iniciando los esfuerzos para integrar los sistemas eléctricos de Chile y Argentina. Ya están atravesando la cordillera con cables eléctricos entre Salta y Antofagasta. No me cabe la menor duda de que en un tiempo más debiéramos ver integrados los sistemas eléctricos chileno y argentino en la zona central y en la zona centro-sur. Eso debiera potenciar enormemente el beneficio para ambos países.

Las puntas de mayor consumo eléctrico en Argentina no coinciden exactamente ni en los horarios ni en la estacionalidad con los que tenemos en Chile, de tal manera que las inversiones que se realicen en materia de generación, se van a usar en mejor forma si los electrones pueden pasar a través de estos cables entre ambos países.

No me cabe duda que, al igual como ha sucedido con la interconexión de gas, cuando se supere el ciclo económico adverso que experimenta el MERCOSUR, surgirán muchas iniciativas de integración comercial, financiera y servicios que contribuirán a potenciar el desarrollo en esta área sur del continente americano.

11. EL SECTOR DE LAS TELECOMUNICACIONES EN EL MERCOSUR

Raimundo Beca¹⁴

Para Telefónica CTC Chile es particularmente relevante el Mercosur debido a que forma parte del Grupo Telefónica, el cual tiene una fuerte presencia en dicha región a través de Telefónica de Argentina y Telesp, Telesudeste, CRT Celular y TeleLeste Celular en Brasil.

En esta presentación se abordan dos temas: por una parte, la relevancia de los Acuerdos Regionales en materia de telecomunicaciones y, por otra, la agenda propuesta para el Mercosur en materia de telecomunicaciones.

1. RELEVANCIA DE LOS ACUERDOS REGIONALES ENTORNO A LAS TELECOMUNICACIONES

Aunque el Mercosur no incluye por ahora un acuerdo sobre los servicios, en la presentación se examinará la relevancia que tienen los acuerdos regionales en el tema de las telecomunicaciones a la luz de dos ejemplos: la Unión Europea y la Comisión Técnica Centroamericana de Telecomunicaciones (COMTELCA).

1.1 LA UNION EUROPEA

La Unión Europea desarrolla un conjunto de actividades en materia de telecomunicaciones entre las cuales se destacan cuatro áreas principales:

- 1) Normalización
- 2) Investigación y Desarrollo
- 3) Directivas del Entorno Competitivo
- 4) Un Acuerdo de Comunicaciones Internacionales al interior de la Unión Europea.

Normalización

La Unión Europea creó un organismo de normalización sin fines de lucro, el European Telecommunications Standards Institute (ETSI), que tiene como misión desarrollar y evaluar estándares en telecomunicaciones.

Una materia en extremo compleja como el desarrollo de normas requiere de especialistas y laboratorios, de ahí la importancia del ETSI. La principal característica de este instituto es la apertura, pues agrupa a 490 miembros de 34 países distintos, en el que se reúnen constructores de equipos, proveedores de servicios y usuarios. El ETSI es el mayor centro mundial de análisis en materia de normalización de telecomunicaciones, lo que permite a los países de la Unión Europea tener un considerable avance en esta materia.

¹⁴ Vicepresidente de Planificación y Regulación de Telefónica CTC Chile.

Investigación y Desarrollo

En la Unión Europea, la investigación precompetitiva y la investigación prenormativa se realizan a través de la convocatoria a concursos dirigidos a industriales de países miembros, los cuales pueden incluir en sus consorcios a industriales de países no miembros de la Unión.

El resultado de la investigación prenormativa es una norma, la que posteriormente queda disponible para el mundo entero. La ventaja para quienes participan en los consorcios es que el tiempo de investigación puede durar entre cinco o seis años, lo cual constituye una base de información importante para la preparación de maquinarias y equipos industriales. Además el desarrollo de la investigación tiene efectos multiplicadores e impacto en el desarrollo de cada país.

Directivas del Entorno Competitivo

Las directivas del entorno competitivo están orientadas al desarrollo de la competencia. Es interesante comparar a nuestros países con la Unión Europea. En nuestros países la regulación en telecomunicaciones y otros servicios públicos, son procesos altamente complejos, no sólo porque el tipo de materias sobrepasa la competencia de los parlamentos, sino también por la cantidad de intereses cruzados que revisten. En la Unión Europea, en cambio, al legislar de manera supranacional se sobrepasan los intereses particulares de las empresas. Tal es así que se regula de manera concéntrica, estableciéndose plazos que permiten a determinados países tener tres a cuatro años de gracia, desde que se dicta la directriz, para adecuarse a ella. Incluso los países que tienen mayores dificultades se toman períodos mayores.

Entre las directivas que se han desarrollado recientemente está la del Acceso Desagregado al Bucle Local, una modificación a la recomendación sobre interconexión del año 1998 y una directiva sobre los Aspectos Jurídicos de los Servicios de la Sociedad de la Información. En la práctica, estas directivas actúan como referencias para otros países fuera de la Región.

Telefónica CTC Chile constantemente está analizando las directrices sobre las materias emanadas de la Unión Europea.

Acuerdo para las Comunicaciones Internacionales

Desde sus inicios las comunicaciones internacionales operan mediante un sistema de cobros mutuos, heredado de la Unión Postal, cuyos valores no están ajustados a costos. Los países se pagan entre ellos por sus comunicaciones internacionales una especie de impuesto llamado Tasa de Compartición¹⁵, similares a los derechos postales. Por ejemplo, una llamada Santiago-Buenos Aires puede costar 70 centavos de dólar el minuto en circunstancia que no hay ningún motivo para que su valor sea superior a una llamada Santiago-Arica, la que cuesta 17 centavos de dólar. Es decir, las distancias son similares, ambas comunicaciones se cursan por fibra óptica, y el

¹⁵ Tasa de Compartición o Settlement Rates, corresponde a la mitad de la Tasa Contable. Los acuerdos internacionales se expresan en Tasas Contables.

hecho que una llamada tenga un valor más alto que la otra es porque en la frontera entre ambos países existe este cobro de Tasas Contables. Actualmente, existen grandes presiones para reducir las Tasas Contables, ajustándolas a costos. En el caso de la Unión Europea se fijó una Tasa Contable interna de 2,5 centavos de dólar aproximadamente, lo que abarató considerablemente el valor de las comunicaciones al interior de Europa.

1.2. EL CASO DE COMTELCA

La Comisión Técnica Centroamericana de Telecomunicaciones (COMTELCA), que reúne a las operadoras de Honduras, Salvador, Guatemala, Nicaragua, Costa Rica y Panamá, tiene origen público y hoy agrupa a gobiernos y empresas que operan en esos países. Esta Comisión fue creada el 26 de abril de 1966, y sus objetivos son alcanzar la ampliación, mejora y modernización de las telecomunicaciones, además de planificar, instalar y operar un sistema de telecomunicaciones moderno para fortalecer el progreso de integración en la Región Centroamericana. Entre sus funciones se destacan el desarrollo de infraestructura regional de telecomunicaciones, establecimiento de sistemas adecuados de supervisión, diversificación de medios nacionales de transmisión, elaboración de reglamentos, normas y planes.

Uno de los mayores logros es que los países miembros de COMTELCA acordaron Tasas Contables más bajas entre ellos, lo cual significa que las llamadas al interior de la Región cuestan 40 centavos de dólar el minuto en horario normal, en comparación con las llamadas hacia Estados Unidos, con un valor de 1,19 dólares en el caso de Honduras, 55 centavos de dólar en el caso de Costa Rica y 54 centavos de dólar en el caso de Panamá.

2. AGENDA PARA EL MERCOSUR EN TELECOMUNICACIONES

En el marco del Mercosur se estructuró lo que se podría denominar “Agenda para el Mercosur en Telecomunicaciones”. Esta agenda es oportuna, ya que el Mercosur se encuentra discutiendo el tema de los servicios sin que se haya llegado a acuerdos en esta materia.

Entre los temas que deberían formar parte de esta agenda se encuentran:

- 1) Acuerdo de Tasas Contables Regionales, con el objetivo de lograr que los precios de las comunicaciones entre países del Mercosur no sean tan dispares
- 2) Homologación y Certificación de Equipos
- 3) Promover posiciones comunes ante la OMC
- 4) Homologar los sistemas de numeración en la Región
- 5) Normalización

Tasas Contables Regionales

En materia de Tasas Contables, la idea es establecer tasas intra-regionales homogéneas. Por ejemplo, Chile tiene una Tasa Contable con Estados Unidos de aproximadamente 38 centavos de dólar (la cual es sólo referencial, ya que este valor en la práctica está alrededor de los 26 centavos), sin embargo con Argentina es de 58

centavos de dólar, lo mismo que con Brasil, lo cual hace que las tarifas a estos destinos sea más alta que hacia EE.UU. Si se logra un acuerdo intra-regional se pueden reducir las tarifas, con el consiguiente beneficio para la Región.

Homologación y Certificación

Uno de los temas críticos en materia de Homologación y Certificación es la lentitud del sistema de homologación de equipos de telecomunicaciones. Cuando un equipo ingresa a un país debe esperar que se dicte la norma para su comercialización. Una vez dictada la norma, no siempre existen los laboratorios especializados que certifiquen la conformidad de esos equipos con la norma dictada. Lo que se postula es un régimen semejante al que existe en la Unión Europea que opera en dos niveles. El primer nivel consiste en acreditar la certificación de laboratorios en el extranjero. El segundo nivel se refiere a la aceptación de la certificación realizada por otros países, cuando la misma norma ha sido adoptada en los dos países. A través de estos convenios se gana tiempo y recursos en la Región.

Posiciones Comunes ante la OMC

Uno de los temas relevantes de negociación internacional después de la Ronda Uruguay fue el Acuerdo Mundial de las Telecomunicaciones, el cual no fue firmado por la totalidad de los países signatarios de la OMC, sino solamente por 65 países incluyendo los 15 de la Unión Europea. En el Mercosur, firmaron este Acuerdo. Argentina, Brasil y Chile, pero no son signatarios Paraguay y Uruguay.

Este Acuerdo funciona a través de compromisos iniciales. En general, los países no ofrecen todos sus potenciales, por ejemplo Chile no ofreció en estos compromisos abrir su mercado de telefonía básica a la competencia, en circunstancias que éste es el mercado de telecomunicaciones más competitivo del mundo.

La estructura de compromisos iniciales de los tres países signatarios es la siguiente: Argentina ofrece competencia en telefonía básica y la tiene desde el 2000, Brasil no ofreció competencia y la tiene a partir de 1999, Chile no ofreció competencia y la tiene desde hace mucho tiempo. En este ejemplo, vemos que las posiciones de los países son disímiles, aún cuando la política de implantación de los países es la misma.

Numeración

Respecto al tema de la Numeración, la discusión se centra en tres temas: El primero es la unificación de los códigos de País Directo, que en la actualidad son muy distintos. Los códigos de país de Chile se inician con 800 y tienen una estructura según el portador, los que resultan difíciles de memorizar. Los códigos de Argentina y otros países son diferentes. Los códigos se deberían unificar para que las tarjetas de llamada, por ejemplo, funcionen en cualquier país.

Un segundo tema es la numeración de los Teléfonos de Urgencia. Por ejemplo, el más popular es el 911 de Estados Unidos, que otros países también han adoptado. En Chile existen los códigos 13X. En esta materia se propone definir y adoptar números de urgencia comunes para la Región.

Una tercera propuesta, es el uso de Códigos de Llamadas Internacionales comunes, tal como ocurre en la Unión Europea. En el pasado, en Francia se marcaba el 19 para llamadas internacionales, en España el 9, en Inglaterra el 00. Una anarquía bastante grande que fue superada con un código 00 único para todos los países europeos. En Chile, es difícil aunque no imposible, porque el sistema funciona con el sistema multiportador: primero se marca el código del portador y luego, el código de área si es llamada nacional o el 0 seguido del código de país si es una llamada internacional, por lo que resulta más difícil introducir un sistema de tipo internacional único.

Normalización

Con respecto a la Normalización se está avanzando hacia la adopción de normas tempranas en materias de telecomunicaciones. En particular, se podría asumir para lo que es el IMT 2000, el cual se refiere a la tercera generación de la telefonía móvil.

La telefonía móvil analógica, que es la más antigua y conocida, constituye la primera generación. La telefonía digital, en la cual estamos inmersos ahora, es la segunda generación. Próximamente, una tercera generación llamada de Banda Ancha, permitirá extender a los datos y las imágenes las comunicaciones móviles.

Respecto al IMT 2000, los países europeos, a través de la investigación competitiva y normativa, tienen en este momento una gran ventaja debido al desarrollo de una norma europea en esta materia: la UMTS. Esta norma permitió a los industriales estar trabajando con mucha antelación en la producción masiva de terminales y otros equipos. En cambio, en América Latina se ha esperado a que Estados Unidos adopte una norma. La desventaja es la lentitud del proceso en este tipo de materias, ya que se consultan las distintas empresas, se toman en cuenta distintos intereses, y se termina como en muchas materias, adoptándose tres y cuatro normas distintas. Por ejemplo, en el campo de la telefonía móvil en Europa se opera con una norma única, el GSM, a diferencia de Estados Unidos, donde se opera al igual que en Chile, con tres normas distintas: GSM, TDMA y CDMA.

Una de las tareas interesantes de ser incluidas en la Agenda del Mercosur es que los países inicien una discusión en la materia y adopten tempranamente normas comunes.

12. CHILE-MERCOSUR: INTEGRACION Y CONVERGENCIA

George Lever¹⁶

El ingreso pleno al Mercosur se ha convertido en uno de los objetivos primordiales de la política comercial del actual gobierno. La decisión con que ha sido agendado el tema ha provocado algunos temores, entre los cuales el más evidente es la gran distancia que separa los niveles arancelarios de Chile y el bloque.

Sin embargo, tras la reunión de junio del 2000 de los presidentes del Mercosur en Buenos Aires, esta posibilidad quedó despejada al acordarse el establecimiento de un cronograma de reducción arancelaria que permitirá una convergencia gradual entre las tarifas que aplica Chile y las del bloque. Adicionalmente, el acuerdo de los mandatarios para perfeccionar el Protocolo de Brasilia relativo a solución de controversias y al inicio del proceso de convergencia macroeconómica permite dar por superada la gran crisis que vivió el Mercosur tras la devaluación del Real, al tiempo que encamina los primeros pasos en pos de un auténtico mercado común.

El Arancel Externo Común (AEC) del Mercosur no incluye a los bienes de capital, las computadoras, software y equipos de telecomunicaciones. Los bienes de capital deben converger en torno al 14% hacia el 2001 en el caso de Argentina y Brasil, y enero del 2006 en el caso de Paraguay y Uruguay, mientras que hardware, software y equipos de telecomunicaciones deben converger en torno al 16% en el 2006. El sector azucarero tampoco forma parte del régimen, pudiendo cada país aplicar su propia tasa arancelaria. La última reunión de Buenos Aires permite salir del paso a las críticas en torno a los temas arancelarios y a la necesidad de profundizar la desgravación, a fin de acortar la brecha que existe aún entre los aranceles chilenos y el arancel externo común del Mercosur.

No obstante, esto no termina con las interrogantes que atraviesan a los distintos sectores productivos y de servicios de nuestro país, en relación a los grandes vecinos del Atlántico. Existe, por ejemplo, un artículo en el Tratado de Asunción que obliga a los adherentes al Mercosur a renunciar a todos los acuerdos suscritos hasta la fecha, lo que en el caso chileno resulta impensable. Otros estiman que la Asociación es perfectible dentro de sus parámetros actuales, mientras que el sector Agrícola se queja de que el Acuerdo ha generado más costos que beneficios debido a la pérdida de mercado frente a los productores argentinos y brasileños, la substitución de producción y la reducción de las exportaciones hacia el bloque.

A ello se agregan las complejas relaciones intra-Mercosur, particularmente entre Brasil y Argentina, que definen las posibilidades de éxito o fracaso de toda política de profundización. Como se sabe, existe una asimetría entre los costos y beneficios del bloque para cada uno de sus actores principales. Mientras para Argentina el Mercosur es vital como mercado de exportación y mecanismo de atracción de inversiones, para Brasil es un mercado adicional, importante sólo como herramienta geopolítica en la medida en que le permite consolidar su liderazgo en Sudamérica y hacerle frente a Estados Unidos.

¹⁶ Gerente de Estudios, Cámara de Comercio de Santiago.

Ventajas y Desventajas

Si hay algo claro, a estas alturas de la evolución política y económica de la región, es que Chile no puede carecer de un vínculo con el Mercosur. No hacerlo significaba, en la fecha de la firma del acuerdo (1996) el riesgo de una fuerte desviación de comercio en perjuicio de los productos chilenos, pues hoy en día no se tendría tratamiento preferencial en un sinnúmero de partidas. El acuerdo permitió además “arancelizar” los derechos específicos con un tope máximo, y eliminar la tasa estadística y otras medidas para-arancelarias.

Pero una asociación plena al Mercosur tiene ventajas y desventajas, tanto a nivel general como sectorial, y que es necesario analizar en detalle.

Las ventajas generales incluyen un acceso más expedito al mercado en calidad de miembro pleno, así como mejores mecanismos para solución de controversias y protección de inversiones, y un mayor poder de negociación externa frente a otros bloques comerciales, como la Unión Europea y el Nafta.

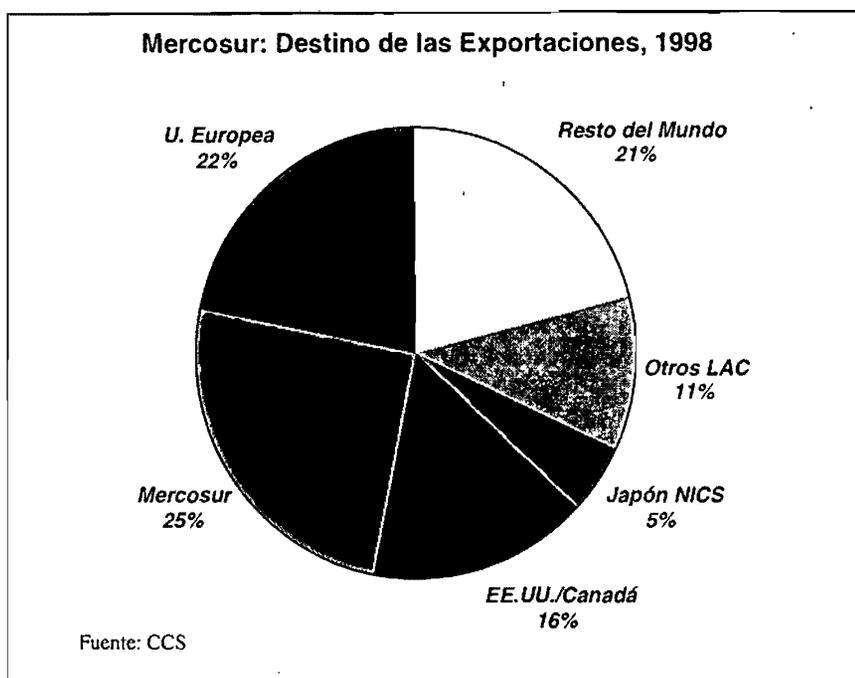
Hay sectores que en virtud de sus ventajas comparativas se beneficiarán de una asociación plena, como ciertas ramas industriales (metalmecánico y de alimentos en general), o de servicios (comercio minorista, turismo, consultoría), mientras que habrá otros que, al carecer de estas ventajas, se verán perjudicados.

El sector que más recela del Mercosur es, lejos, el agrícola. Para quienes discrepan de las bandas de precios y otros mecanismos de protección para la agricultura, el Mercosur tendría la ventaja de otorgarle a Chile el potencial de acceso a alimentos más baratos. Para los productores chilenos, en cambio, el acuerdo los expone a una competencia para la que no están preparados, a menos que se mejore la focalización de los US\$ 500 millones que se consensuaron en el Congreso durante la firma del acuerdo, con el fin de mejorar la función de producción del campo chileno y, con ello, su estructura de costos medios.

Pero, al margen del arancel externo común y del daño que pudiera provocar el Mercosur a las 400 mil personas que dependen de la agricultura tradicional en Chile, existen otros inconvenientes de la integración plena, como la pérdida de autonomía en la política exterior, particularmente en materia de negociaciones comerciales con terceros países y bloques. También juegan en contra los distintos grados de estabilidad económica que presentan los países del bloque. No obstante, los dos principales socios tienen a un poderoso auditor encargado de hacer converger sus niveles inflacionarios y de déficit fiscal: el FMI.

Auge, Crisis y Esperanza

No cabe duda que el Mercosur tuvo un enorme éxito en impulsar el comercio intrarregional, cuya proporción respecto de las exportaciones totales del bloque aumentó de un 9% en 1990 a un 25% en 1998. Con ello logró uno de los más altos niveles de interdependencia comercial entre los diversos esquemas de integración de América Latina.



Sin embargo, el potencial económico del Mercosur se vio oscurecido por las dificultades económicas y las restricciones comerciales impuestas al interior del bloque durante los últimos años.

Los problemas para Mercosur comenzaron a fines de 1997 y se agravaron a comienzos de 1999, con la devaluación del real brasileño. Ante la inminencia de la crisis en Asia y su repercusión en América Latina, Argentina propuso incrementar el arancel externo común en tres puntos porcentuales hasta diciembre del 2000. Desde esa fecha y hasta hace algunos meses se adoptaron varias medidas no arancelarias, además de prácticas administrativas y regulatorias destinadas a demorar o restringir las importaciones y reducir el déficit comercial.

Entre éstas se debe mencionar el nuevo sistema de valoración aduanera, las licencias discrecionales para lácteos, combustibles, frutas y algunos productos químicos, los límites al financiamiento de las importaciones, las medidas antidumping, de control de calidad y subfacturación en Brasil. En Argentina, en tanto, se introdujeron nuevas cuotas de importación para textiles y vestuario, así como derechos antidumping para laminados de acero, los que provocaron molestias y represalias en Brasil. Cuando la amenaza de una guerra comercial arreciaba, los fabricantes argentinos y brasileños de calzado y productos de papel convinieron en establecer límites cuantitativos a las exportaciones brasileñas, lo que redujo las tensiones.

En este contexto, la consolidación del arancel externo común ha sido postergada durante los últimos dos años, sin que se hayan realizado avances significativos hasta antes de la última reunión en Buenos Aires.

Pese a sus dificultades recientes y la complejidad que entraña la convergencia macroeconómica entre países como Argentina, Brasil y Chile, Mercosur ha logrado avances significativos no sólo en el comercio de bienes, y sus potencialidades rebasan con creces este puro ámbito.

El Protocolo de Montevideo permitió sentar las bases para eliminar las restricciones al comercio de servicios hasta el 2007, con la posibilidad de adelantar la apertura en sectores como los servicios financieros, el transporte aéreo, las comunicaciones satelitales, los seguros y los servicios profesionales. En 1998 se firmó un acuerdo para el reconocimiento mutuo de diplomas universitarios, en tanto que la política de compras del sector público debiera ver la luz en los próximos años, facilitando el acceso preferencial a las compañías de países miembros.

Pero todo esto tendrá poco sentido si los países miembros no dan respuesta a una de las principales dificultades que ha debido enfrentar el Mercosur, como son las divergencias macroeconómicas, principalmente entre Brasil y Argentina, en los planos fiscal, monetario y cambiario.

Actualmente existen dos aproximaciones al tema del tipo de cambio. El enfoque monetario señala que es preferible una moneda única en la primera etapa del proceso de integración, la que sería el fundamento del mismo al eliminar el riesgo cambiario dentro del bloque. El enfoque estructural, en cambio, sostiene que sólo puede crearse una "zona monetaria óptima" al final de un largo proceso de coordinación y convergencia.

Integración Condicionada

Actualmente Chile goza de un nivel significativo de preferencias arancelarias, que van desde el 83% en Brasil al 46% de Argentina, pasando por un 56% en Uruguay y un 49% en Paraguay. Las altas preferencias de Brasil corresponden a los cátodos de cobre, que representa casi el 50% de los envíos. En contrapartida, nuestro país brinda un 61% de preferencias a Argentina, un 60% a Brasil, un 52% a Paraguay y un 21% a Uruguay.

ARANCELES BILATERALES CHILE-MERCOSUR				
	Arancel a Chile	Margen Preferencia (%)	Arancel en Chile	Margen Preferencia (%)
ARGENTINA	9,1	-46	3,5	-61
BRASIL	1,7	-83	3,6	-60
URUGUAY	6,3	-56	7,1	-21
PARAGUAY	5,7	-49	4,3	-52

Fuente: CCS

Aranceles a Chile corresponden a junio de 1999 y aranceles en Chile a marzo del 2000

En este estado de cosas, la integración plena debiera pasar por la incorporación al acuerdo con todos los derechos y deberes de los países miembros, pero con un régimen de excepción al arancel externo común.

De cualquier forma, una integración plena con un régimen arancelario de excepción parece viable, considerando el alto interés político de parte del Mercosur por incorporar a Chile en forma definitiva a sus filas.

Una relación sólida con el Mercosur, al margen de su modalidad definitiva, podría devenir en un importante atractivo para la inversión extranjera durante los próximos años, apostando a que el Bloque logre definitivamente constituir una zona de libre comercio antes que el cronograma establecido en el Area de Libre Comercio de Las Américas.

No se debe olvidar que el mercado doméstico es reducido, lo que limita las posibilidades de atraer en forma permanente capitales masivos en áreas distintas a la explotación de recursos naturales. Desde esta perspectiva, la demografía y las magnitudes macroeconómicas del Mercosur lo constituyen en un objetivo estratégico de integración plena.

COMERCIO CHILE-MERCOSUR								
MMUS\$								
	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	var. % 99/93
Exportaciones	1.089	1.352	1.775	1.760	1.861	1.632	1.520	40
Minero	296	360	583	474	522	403	388	31
Agropecuario	237	276	355	379	358	358	280	18
Forestal	111	130	183	161	152	143	165	49
Pesquero	14	23	32	41	51	62	47	231
Industrial	426	558	601	644	739	642	617	45
Otros	4	6	20	61	39	24	23	437
Importaciones	1761	2054,1	2677,2	2814,3	3193,2	3130,3	3092,6	75,6

Fuente: Banco Central, DIRECON

