

Capítulo 19

El Mercosur y Chile: en procura de nuevos horizontes para una relación natural y necesaria (2001)*

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

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

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

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

* Este artículo es parte de un informe más amplio preparado por encargo del Consejo Chileno de Relaciones Internacionales, para la reunión de los Consejos de Relaciones Internacionales de la Argentina y de Chile, y del Centro Brasileiro de Relaciones Internacionales, realizada en Santiago de Chile, en octubre de 2001.

Sección Quinta

sociedades abiertas, de democracias modernas y de economías competitivas en el espacio geográfico sudamericano.

Las relaciones entre el Mercosur y Chile

Desde un comienzo los países del Mercosur invitaron a Chile a ser uno de los países miembro. Luego, el acuerdo de complementación económica de junio de 1995, fue concebido como una oportunidad para perfilar entre los cinco países una modalidad de asociación que pudiera conducir, finalmente, a la incorporación plena de Chile al Mercosur. En nuestra opinión, el objetivo final óptimo sigue siendo esta incorporación. Sin embargo, la idea de su plena incorporación, se ha visto dificultada por dos motivos principales.

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

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

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

Al menos cuatro escenarios son imaginables.

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

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

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

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

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

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

Se requiere además de fuerte voluntad política, mucha imaginación a la hora de formular el nuevo diseño y sus instrumentos. A tal efecto pueden aprovecharse las ambigüedades del artículo XXIV, parágrafo 8, del GATT-

Sección Quinta

1994 y del propio Tratado de Asunción, sobre lo que es una unión aduanera y una tarifa externa común. La hipótesis de trabajo debería ser que los compromisos jurídicos internacionales asumidos por los cinco países, especialmente en la OMC, deja un espacio muy amplio para el ejercicio del principio de libertad de organización, a la hora de definir el contenido y los plazos para alcanzar el estadio de una unión aduanera completa.

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

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

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

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

La coyuntura es la ideal. La visión de los estadistas así parece percibirlo. El Mercosur requiere de propuestas superadoras. La relación entre los presidentes es óptima. Mercados y opiniones públicas están ávidos de políticas audaces y previsibles, que amplíen horizontes y alimenten la idea de futuro. La actitud chilena de demandar un Mercosur en serio, es un buen indicador de cómo su presencia podría enriquecerlo. Implicaría un Mercosur distinto,

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

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

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

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

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

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

La democracia como sistema y como cultura está fuerte. Sería peligroso, sin embargo, subestimar los riesgos que la democracia enfrenta en el sur americano. Se está generalizando el consenso en torno a que sus instituciones, sus prácticas, la participación de la sociedad civil, la transparencia

Sección Quinta

y la eficiencia del Estado, la solidaridad social a través de los impuestos, requieren ser repensados si se quiere alcanzar los niveles de estabilidad de los países más desarrollados y si se quiere alcanzar los niveles de equidad necesarios para preservar en el largo plazo la legitimidad social. Por cierto que, al respecto, el cuadro de situación varía, en sus características e intensidades, de país a país.

Los países del Mercosur y Chile, se insertan en un contexto regional sudamericano que, por momentos, presenta signos agudos de deterioro de los sistemas democráticos y aún de fuerte cuestionamiento de su legitimidad, como es el caso de Colombia. Es un contexto en el que la debilidad de los sistemas políticos y el abierto cuestionamiento de su legitimidad, no sólo no permiten articular respuestas racionales a densos problemas sociales e incluso económicos, sino que puede incluso contribuir a acentuar el florecimiento de nuevas amenazas a la seguridad regional, como es el caso de la violencia política y del narcotráfico.

El Mercosur y Chile comparten entonces su interés en contribuir a la paz y a la estabilidad política en América del Sur. Los problemas de la región, son sus problemas y pueden contaminar sus propios sistemas políticos y económicos. Quizás sea éste uno de los principales intereses estratégicos que los convoca a trabajar juntos, a fin de generar un núcleo duro de estabilidad política que pueda irradiar sus efectos positivos sobre el conjunto de la región. Es en torno a este eje temático, además, que se puede articular una fecunda agenda para las relaciones políticas entre la región del sur americano y la principal potencia del hemisferio, los Estados Unidos. En los próximos años esta agenda estará fuertemente dominada por la suerte de la democracia y de la estabilidad política en la región sudamericana, que a su vez estarán condicionadas por las posibilidades reales de un desarrollo económico sustentable.

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

Generar una relación triangular entre el ABC, a través del Mercosur rediseñado y ampliado, los Estados Unidos (y el ámbito del NAFTA) y Europa, parecería ser un interés estratégico central de los países del sur americano, a la hora de confrontar los problemas de la agenda política sudamericana. No se agotan allí los intereses compartidos con Europa y con los

Estados Unidos. Por el contrario, la agenda se nutre de otras cuestiones que hacen al equilibrio multipolar en el sistema internacional; a la democratización y a la eficiencia de las instituciones multilaterales, a las políticas ambientales y a la neutralización de los efectos sobre América del Sur de posibles conflictos en otras regiones del mundo.

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

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

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

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

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

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

Sección Quinta

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

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

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

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

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

En lo económico, la integración se construye a partir de una visión de futuro y una voluntad política con legitimidad democrática. Ello requiere profundizar las acciones orientadas a desarrollar los ejes de integración física, y las redes de energía, telecomunicaciones, logística y transporte. Requiere asimismo profundizar el desarrollo de redes de cooperación entre instituciones que operan en el plano académico, y en el campo científico y tecnológico. El BID y la CAF, incluso otras fuentes de cooperación interna-

cional, como lo es la propia Unión Europea, tienen un papel importante a desarrollar en tal sentido, en apoyo a la necesaria participación de intereses e inversores privados.

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

Horizontes de futuro

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

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

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

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

Sección Quinta

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

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

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

El concepto de integración concebida como red de redes —gubernamentales, físicas, productivas, tecnológicas y sociales—, puede ser funcional a la construcción de un tejido de acuerdos concretos entre Chile y el Mercosur, que facilite el esfuerzo compartido de competir y negociar a escala global. Requiere de una instrumentación y de reglas de juego que sean, a la vez, previsibles y flexibles. Requiere de mucha creatividad y de una razonable heterodoxia en su diseño. El lograrlo permitiría afirmar al conjunto de países del sur americano, como un núcleo duro de la democracia, la estabilidad, y la modernización económica y social de América del Sur. Facilitaría una relación madura y asertiva con el resto del mundo, en particular con los Estados Unidos, con Europa y con el Sudeste Asiático.

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

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