

MERCOSUR EN LAS PERSPECTIVAS DE BRASIL Y DE CHILE. *

Jorge Giuliucci Lagos **

Celso Luiz Nazareth ***



Introducción.

El desarrollo económico es probablemente la dimensión esencial de las relaciones internacionales de los países en vías de desarrollo" (Luciano Tomassini,

Santiago, 1992). La experiencia de los últimos cuarenta años, demuestra que una participación mayor en la economía mundial puede constituirse en un elemento clave para el crecimiento económico y la prosperidad de los países, especialmente cuando poseen mercados pequeños. A partir de 1950 se ha hecho evidente la existencia de una relación entre el rendimiento interno de las economías y su participación en la economía mundial. (Peter F. Druker, Buenos Aires, 1995).

La economía mundial se está estructurando profundamente. Los procesos productivos se han globalizado, las empresas se han internacionalizado y las economías nacionales se abren cada vez más. Las utopías autárquicas han sido superadas por la realidad de la *interdependencia*.¹ Los procesos

de integración están recibiendo un nuevo impulso, llevando a la formación de megabloques comerciales.

Al igual que en el resto del mundo, en el continente americano se están ampliando los espacios económicos. Han proliferado acuerdos comerciales que admiten distintos grados de integración económica: el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (NAFTA); el Mercado Común del Sur (MERCOSUR); el Grupo de los Tres (México, Colombia y Venezuela); la reactivación del Acuerdo de Cartagena y de los existentes en Centroamérica y en el Caribe, además de múltiples pactos de carácter bilateral en el marco de ALADI. Asimismo, como resultado de la Cumbre de Miami, de diciembre de 1994, se han iniciado negociaciones con miras a establecer un acuerdo hemisférico: el denominado Acuerdo de Libre Comercio de las Américas (ALCA), que entrará en vigor a partir del año 2005.

Asimismo, la cooperación y la integración regional están experimentando un gran desarrollo en América Latina. El establecimiento del MERCOSUR,² el esquema de integración de mayor potencial concebido entre un grupo de países sudamericanos, puede llegar a modificar de manera fundamental los espacios económicos tradicionales de nuestra región.

* Tópico específico escogido, en el marco del Tema titulado "Dependencia e interdependencia en las relaciones internacionales entre los países de Sudamérica", presentado como Consolidado en el Primer Curso Regular de Estado Mayor, 1997.

** Capitán de Fragata AB, . Armada de Chile, Ingeniero Comercial.

*** Capitán de Fragata SM., Oficial de Estado Mayor, Armada de Brasil.

1. Dependencia significa un estado en que se es determinado o significativamente afectado por fuerzas externas. Interdependencia, en su definición más simple, significa dependencia mutua. En política mundial, interdependencia se refiere a situaciones caracterizadas por efectos recíprocos entre países o entre actores de diferentes países.

2. El Mercado Común del Sur, fue creado el 26 de marzo de 1991 por el Tratado de Asunción, que subscribieron Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay. El Tratado postula la formación de un Mercado Común, que se inicia con la constitución de una Unidad Aduanera, en vigencia desde el primero de enero de 1995.

Este trabajo plantea la hipótesis de que, *en la actualidad, el MERCOSUR en cuanto a su objeto y a lo que se espera de él, difiere en las perspectivas de Brasil y de Chile.*

Para efectos del desarrollo del presente trabajo, se ha empleado la siguiente metodología :

1. Establecer los elementos que revelan la amplitud y alcance del MERCOSUR, como alternativa de inserción mundial e integración regional.
2. Identificación del propósito que para Brasil representa el MERCOSUR, en su calidad de miembro pleno y en términos del proyecto político que lo sustenta.
3. Identificación del propósito de la asociación de Chile al MERCOSUR y los fundamentos que justifican este tipo de relación en el marco de su política y estrategia comercial.
4. Establecer las discrepancias y coincidencias entre Brasil y Chile, respecto de los objetos que el MERCOSUR presenta para cada cual, y que justifican la participación de éstos en él.

Se concluye el presente trabajo, comprobando que, *en la actualidad, la visión del MERCOSUR en la perspectiva brasileña difiere de la chilena.*

1. Alcances del MERCOSUR.

a. Antecedentes Generales.

Los antecedentes iniciales de la creación del MERCOSUR se encuentran en el Programa de Integración Económica Brasil-Argentina, de 1986, y el Acuerdo de Complementación Económica Brasil-Argentina (ACE 14), de 1990. El primero incluyó el intercambio de bienes de capital y abastecimiento de alimentos, mientras el último abarcó la desgravación progresiva, lineal y automática de bienes hasta el 31 de diciembre de 1994, esquema adoptado después por el MERCOSUR.

El Mercado Común del Sur persigue los siguientes objetivos:

- a) Libre circulación de bienes, servicios y factores productivos.
- b) Establecimiento de un Arancel Externo Común (AEC)³ y una política comercial común.
- c) Coordinación de políticas macroeconómicas.
- d) Armonización de legislaciones que permitan reforzar el proceso de integración.

A fines de 1994, con la puesta en vigencia en forma parcial del AEC, el MERCOSUR inició la conformación de su Institucionalidad definitiva, de carácter fundamentalmente intergubernamental y sin órganos supranacionales. Su estructura actual contempla los siguientes órganos:

- *Consejo del Mercado Común.* Se encarga de la conducción política y está integrado por los Ministros de Relaciones Exteriores y de Economía.
- *Grupo Mercado Común.* Ejerce la función ejecutiva y está conformado por representantes de los ministerios de Relaciones Exteriores, de Economía o Integración y de los Bancos Centrales.
- *Comisión de Comercio.* Se encarga del desarrollo de las negociaciones con terceros países y de poner en ejecución las políticas comunes acordadas.
- *Comisión Parlamentaria Conjunta.* Tiene un carácter consultivo y deliberativo, formula propuestas de modificación del Acuerdo y la integran representantes designados por los parlamentos de cada país miembro.
- *Foro Consultivo Económico-Social.* Lo integran delegados empresariales y laborales de los cuatro países integrantes.
- *Secretaría Administrativa.* Actúa como órgano de apoyo operativo.

A partir del primero de enero de 1995, el MERCOSUR⁴ desgravó totalmente el comercio recíproco de bienes entre sus

3. El AEC requiere que todos los países del MERCOSUR apliquen el mismo nivel arancelario para sus importaciones provenientes de terceros países.

4. Se constituyó la Unión Aduanera.

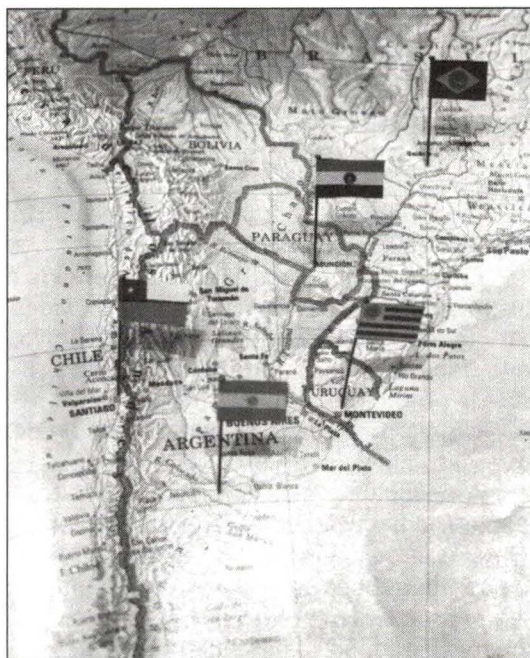
países miembros, con excepción de un número limitado de productos⁵ en las denominadas "listas de adecuación".⁶ El arancel intra-MERCOSUR, para estos últimos productos, se reducirá en forma gradual hasta liberar totalmente el comercio recíproco el año 2.000, en el caso de Argentina y Brasil, y el 2.001, en el de Paraguay y Uruguay.

A fin de definir la coordinación de políticas macroeconómicas y la armonización de legislaciones, se han constituido once Subgrupos de Trabajo preocupados de homogeneizar las políticas fiscal, monetaria, industrial, tecnológica, agrícola y energética; coordinar las políticas macroeconómicas; abordar el tratamiento de normas técnicas; los asuntos laborales, comerciales y aduaneros, y el transporte terrestre y marítimo.

Las tareas asignadas a los Subgrupos de Trabajo han permitido a MERCOSUR avanzar en la definición de una serie de aspectos normativos que perfeccionan un mercado común y afectan diversos aspectos de su organización económica. Entre éstos figuran: regulaciones bancarias, prácticas de supervisión y requerimientos de capitalización de instituciones financieras, un protocolo para la promoción y protección recíproca de inversiones, acuerdos específicos para la estandarización de normas técnicas, aspectos sanitarios y fitosanitarios, asuntos aduaneros, defensa ante prácticas desleales de comercio, normalización de pesos y medidas de vehículos de transporte, normas sobre zonas francas y áreas aduaneras especiales y reglamentos de defensa de la competencia y del consumidor.

Estos elementos revelan la amplitud y alcance de la asociación económica que es MERCOSUR, constituyéndolo en el esquema de integración más ambicioso de

Latinoamérica. En la perseverancia de los objetivos definidos ha sido evidente también el compromiso político de sus integrantes para concretarlo.



Acuerdo de Complementación Económica N° 35 entre Chile y el Mercado Común del Sur.

b. Perfil del MERCOSUR.

Para un mejor entendimiento de las potencialidades que ofrece MERCOSUR es importante conocer los aspectos distintivos (Almanaque abril, Río de Janeiro, 1997) del citado bloque:

- Población de aproximadamente 207 millones de habitantes;
- Producto Interno Bruto (PIB) total de US\$ 800 billones;
- PIB per cápita del bloque de US\$ 4.139;
- El comercio entre los países miembros se triplicó, pasando de US\$ 4 billones en 1990, a US\$ 14,5 billones, en 1995;

5. Las excepciones al AEC (bienes de capital, telecomunicaciones e informática), permiten que cada país aplique temporalmente su arancel nacional a las importaciones desde terceros países. No obstante, los niveles deberán converger al AEC en plazos predeterminados. Adicionalmente, el MERCOSUR autorizó a Argentina para gravar con una tasa estadística (corresponde a una tasa advalorem de 3% aplicada por Argentina a todas sus importaciones desde países no MERCOSUR).

6. Al primero de enero de 1995, se exceptúan temporalmente de la liberalización para el comercio intra-MERCOSUR los productos incluidos en las listas de adecuación.

- Representa el cuarto conjunto económico mundial;
- Miembros y asociado poseen una tradicional consolidación de sus economías de mercado y cuentan con grandes recursos naturales;
- Creciente demanda de bienes y consumo de capital;
- Los países poseen condiciones geopolíticas y socioeconómicas muy distintas;
- El conjunto territorial 11,8 millones de Km², representa el 2/3 del área total de América del Sur.

En tal escenario, los índices presentados ilustran respecto las potenciales posibilidades para un mercado consumidor en el futuro, vale decir que la economía de escala producida por el mercado expandido del MERCOSUR, ya comienza a atraer la atención de inversionistas extranjeros para la región.

A pesar de los esfuerzos para la integración, la heterogeneidad de los actores es fuerte y así los intereses, en algunos momentos conflictivos, pueden afectar el desarrollo del proceso. Resulta claro entonces, que son tres los aspectos fundamentales que permitirán la viabilidad operacional total del MERCOSUR:

- La necesaria homogeneidad de las políticas fiscal, monetaria y cambiaria.
- El establecimiento de una política comercial común para los países.
- La eliminación del "dumping".

En ese contexto, parece ser indispensable el establecimiento de Organismos Supranacionales (Samuel Pinheiro, Brasilia, 1996), con la finalidad de establecer las soluciones a las controversias que aparezcan, prevaleciendo la flexibilidad para la solución de tales problemas, consolidando así los progresos ya alcanzados y garantizando el cumplimiento de los compromisos asumidos. Esa propuesta tiene su origen en la experiencia europea. Por lo tanto las

normas, reglamentos y directrices elaboradas por este Órgano Supranacional, deberían ser automáticamente incorporadas al sistema jurídico de cada Estado-miembro.

2. Visión de MERCOSUR en la perspectiva de Brasil.

a. La Evolución Económica y el Proceso de Apertura.

El Brasil vislumbró la necesidad de establecer una estrategia progresiva de apertura del proceso económico que debía estar necesariamente interrelacionada con la conducción de la política externa brasileña, y que permitiera hacer viable la integración económica subregional y regional.

En los últimos años que antecedieron la creación del MERCOSUR, la economía brasileña estuvo caracterizada por dos aspectos que impedían el crecimiento económico del país: el primero, un proceso inflacionario crónico producto de presiones en la demanda y en los costos; y el segundo, el cierre de la economía al comercio, como consecuencia de un estricto modelo de sustitución de importaciones⁷ acompañado de un rígido sistema proteccionista de sus productos, lo que en conjunto dificultaba la competencia del mercado brasileño a nivel internacional e impedía su crecimiento económico y desarrollo.

A fin de conseguir la necesaria estabilidad económica,⁸ las autoridades gubernamentales implementaron siete planes de estabilización económica, sin lograr éxito con ninguno de ellos, lo que generó una fuerte paralización económica. Finalmente, el Plan Real,⁹ puesto en marcha para lograr la necesaria y definitiva estabilización económica que facilitara el proceso de integración, cambió la moneda y estableció un nuevo programa económico, el que ha logrado, a la fecha, los resultados esperados en cuanto al control de la inflación.

7. La historia económica ha demostrado que el libre comercio es mejor que la autarquía para cada país y que conduce al uso más eficiente de los recursos mundiales y por consiguiente a la máxima producción mundial.

8. La inflación brasileña alcanzaba en 1993 niveles de 2.708%.

9. Aplicado a contar del mes de julio de 1994.

Las medidas implementadas tenían como prioridad el insertar al país en forma eficaz y competitiva en el proceso global de desarrollo mundial, cambiando un modelo económico arcaico, por uno que pudiese promover un comercio internacional basado en la modernidad.

En este proceso de liberalización (Embajador Botafogo, Brasilia, 1996) económica, la finalidad es obtener ganancias en competitividad y productividad, adaptando o eliminando las barreras tarifarias¹⁰ y no tarifarias para el comercio de bienes y servicios, como también realizando una coordinación en las políticas macroeconómicas, de modo de permitir la inserción del país en la competencia internacional, de la manera más coherente y equilibrada.

En este contexto, el gobierno se ha empeñado en la implementación de reformas estructurales, que incluyen proposiciones como: la reestructuración de los sistemas del Estado y de la infraestructura productiva, el término de los monopolios estatales, un inmenso programa de privatizaciones y nuevas reglamentaciones en diferentes áreas, como por ejemplo, la inversión de capital extranjero.

Las medidas implementadas confirman el compromiso del gobierno brasileño con el proceso de apertura de la economía, sustentadas en un ambiente político-institucional estable.

El problema actual de la economía brasileña, es que el Plan de estabilización continúa combinando una moneda fuerte con una floja política fiscal (Sumario económico, Río de Janeiro, 1996), por lo que a su vez, el déficit comercial alcanzó en 1996, el récord de US\$ 1.500 millones.

Las reservas internacionales de US\$ 57.000 millones resultan ser más que suficientes para mantener firme la moneda, ante una eventual fuga de capitales especulativos. Asimismo, las inversiones directas de largo plazo presentaban a 1996, un creci-

miento de más del 150%. No obstante, el déficit en cuenta corriente (Sumario económico. Brasil, 1996) no puede continuar expandiéndose sin provocar temores crecientes entre los medios financieros domésticos e internacionales, como también sin amenazar el proceso de integración iniciado.

b. La Integración como prioridad de la Política Comercial de Brasil.

En paralelo con el proceso de apertura económica, *Brasil eligió la integración subregional y regional como una de sus metas políticas prioritarias*, debido principalmente a lo siguiente:

- La existencia de condicionantes en América del Sur, de continuidad geográfica, relaciones históricas, políticas y culturales que unen a Brasil con sus socios, facilitan promover la convergencia y el desarrollo por medio de favorecer la liberalización del comercio en la región; y
- La estabilización de las economías de los países de América del Sur, han tornado atractiva a la región, por las mayores posibilidades de crecimiento y las expectativas de aumento en la capacidad de importaciones.

El proceso de integración de Brasil, persigue un desarrollo *secuencial, gradual y pragmático*, a partir de los avances obtenidos en los procesos menores, de tal forma de no incurrir en errores pasados, producto de excesiva ambición. Esa metodología (Embajador Botafogo, Brasilia, 1996), conocida como *el principio de los "Building Blocks"*, parece ser la forma más realista de *obtener éxito en el proceso de integración*.

Así las cosas, el proceso de integración (Embajador Botafogo, Brasilia, 1996) puede ser entendido como el logro secuencial de: primeramente la integración subregional, a través de MERCOSUR, lo que implica el avance desde una zona de libre comercio hasta la conformación de un mercado común; logrado lo anterior, se busca la integración regional que conlleva la for-

10. El programa de reducción gradual de tarifas, ha logrado rebajas de aproximadamente 50%, en 5 años.

mación de un área de libre comercio en toda la América del Sur (ALCASA); para finalmente alcanzar la integración hemisférica mediante el establecimiento de un área de libre comercio en las Américas (ALCA).¹¹

Dado que existen diferentes niveles de integración (Jose Luiz Ribeiro, Río de Janeiro, 1995) resulta conveniente también tenerlos presente para efectos de análisis y estudio, dado que determinan la graduabilidad y flexibilidad necesarias en los procesos de este tipo.¹² La integración regional es considerada, como un instrumento capaz de promover una mejor y más eficiente inserción del país en el escenario económico internacional.

c. El MERCOSUR como Instrumento del Proceso de Integración Comercial de Brasil.

Durante 1991, en el marco de su estrategia de promover la convergencia y la integración económica con sus vecinos, con una política coherente con la apertura económica y en defensa de sus intereses en favor de la integración en el plan subregional, Brasil firmó con sus socios el Tratado de creación del MERCOSUR.

"Naturalmente cada Estado-Parte tiene una visión distinta del MERCOSUR" (Marcelo de Almeida M., Brasília, 1995). Para Brasil, además de promover la integración, el Tratado debe contribuir para:

- Promover un intenso comercio con la subregión y región;
- Estructurar un liderazgo diplomático capaz de operar efectivamente en el contexto internacional junto a bloques económicos o Estados;
- Facilitar la inserción del país, en la economía internacional y al mismo tiempo

contribuir para la promoción de la apertura económica brasileña.

Para Brasil, el mercado sudamericano es especialmente atrayente (Sebastiao do Rego Barros N., Brasília, 1995), debido a sus dimensiones, perspectivas de crecimiento y por sus características peculiares, tratándose del mayor mercado de absorción relativa de productos manufacturados brasileños.

Después de dos años de su implementación¹³ y considerando los resultados comerciales obtenidos, éstos garantizan al MERCOSUR la condición de ser un factor atractivo para permitir y favorecer la iniciativa de integración económica hemisférica. El intercambio comercial es un hecho, permitiendo una mayor aproximación económica de los países miembros y asociado y una consecuente integración política entre éstos.

En la actualidad, en Brasil existen algunos estudiosos del asunto que defienden la postura de un comercio internacional bajo la idea del regionalismo abierto, pero el actual gobierno, asesorado por las autoridades económicas y políticas, ha adoptado una línea muy claramente definida al establecer que *los procesos de integración subregional y regional, tienen un papel clave en el proceso de apertura económica del país, debiendo ser entendidos como instrumentos capaces de permitir, en el futuro, un mejor acceso de Brasil en la integración hemisférica y en los flujos mundiales de comercio.*

En este contexto, es importante también destacar que la citada integración, se encuentra contenida en la Constitución de la República,¹⁴ la que en su artículo cuarto, párrafo único, señala textualmente: *"La República Federativa del Brasil buscará la integración económica, política, social y cultural de los pueblos de la América Latina,*

11. Según lo señalado, recientemente, por el Presidente de Brasil Fernando Henrique Cardoso, el éxito del ALCA depende de la consolidación del MERCOSUR. "El Mercurio" 2 de mayo de 1997.

12. *Zona o Área de Libre Comercio*: en que se eliminan todos los aranceles al comercio entre los países miembros, pero cada país retiene sus propios aranceles frente a terceros países; *Unión Aduanera*: que es igual a un área de libre comercio, excepto que se aplica un arancel común frente a terceros países; y *Mercado Común*: va más allá de una Unión Aduanera, permitiendo también el libre movimiento de la fuerza laboral y de capitales entre los países miembros.

13. Enero de 1995, como zona de libre comercio.

14. Rige desde 1988.

velando por la formación de una comunidad latinoamericana de naciones".

El MERCOSUR constituye el primer y fundamental paso para luego abocarse a las tareas que demandan la integración regional para, lograda ésta, incursionar decidida y definitivamente en la integración económica hemisférica, para obtener una mayor participación en los flujos mundiales de comercio.

Una visión alternativa diferente a la oficial o gubernamental, corresponde a la del influyente líder de la izquierda brasileña, Luiz Inacio da Silva, quien sostiene que el "neoliberalismo" no es aplicable en países pobres y que Brasil, si se lo propone, puede substraerse a la globalización, continuando con su desarrollo autárquico.¹⁵ Más aún, señala que los actuales problemas económicos que hoy asotan a Brasil, son, en buena parte, producto de los intentos integracionistas y de la estrategia político-comercial asumida por las autoridades gubernamentales.

3. Visión de MERCOSUR en la perspectiva de Chile.

a. El proceso de apertura económica de Chile.

La apertura de la Economía Nacional permitió a Chile adentrarse en una senda de Crecimiento y Desarrollo con mejoras en el bienestar de la población, liderando procesos de este tipo a nivel mundial y regional.

A partir de la crisis del 30, Chile cerró su economía, limitando significativamente su ritmo de desarrollo y generando una frustración global que terminó en graves consecuencias políticas y sociales.

El éxito económico que Chile ha tenido durante los últimos 10 años, se debe a la aplicación de una economía de mercado, en la cual junto con mantenerse los equilibrios macroeconómicos, se aumentó la inversión en capital físico y en capital humano y se incrementó la productividad de los factores

de producción (Instituto Libertad y Desarrollo, Santiago, 1996).

Clave en ese incremento de la inversión y de la productividad ha sido el proceso de apertura de la economía, a través de la aplicación de una política económica, en la cual la libertad de comercio ha sido el pilar fundamental.

Hasta la fecha, Chile ha tenido un comportamiento de apertura casi unilateral de su comercio con el resto del mundo. Prueba de ello fue que a mediados de 1974, se inició un proceso de apertura unilateral que llevó los aranceles, desde un promedio de 100% en 1973, a alrededor de 9% en estos días, con el único fin de relacionarse con el resto del mundo en la forma más rápida posible a fin de recibir los beneficios del Comercio Internacional, fundamentalmente a través del aumento de la producción interna que permitiera satisfacer los inmensos mercados a los cuales pretendía penetrar.

De una capacidad exportadora de US\$ 1.300 millones de dólares corrientes anuales en 1973, se ha pasado a US\$ 16.000 millones de dólares anuales en 1995,¹⁶ lo cual significa un crecimiento de aproximadamente 12 veces del monto exportado, con los beneficios sociales correspondientes.

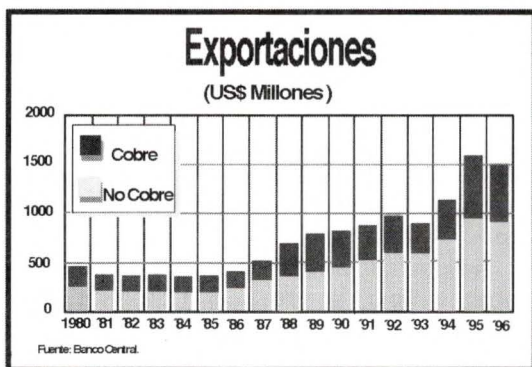
Todo lo anterior, ha significado haber aumentado la participación de las exportaciones en el PIB¹⁷ desde un 10% en 1970 a poco menos de un 40% en 1995; haber pasado de 60 a 160 países como destino de nuestras exportaciones; de haber tenido sólo 200 empresas exportadoras, a tener más de 5.000 en la actualidad; de haber exportado 412 productos (en los que el porcentaje más importante se lo llevaba el Cobre) a exportar más de 3.600 productos en que el cobre tiene una participación minoritaria.

"Chile fue pionero en la apertura al Comercio Internacional y ello le brindó una ventaja comparativa respecto del resto de los

15. Luiz Inacio da Silva (Lula). "IV Encuentro del Grupo de Políticas Alternativas para América Latina". Marbella, Chile, 12 mayo 1997.

16. En 1987, las mejores proyecciones que se hacían para sus exportaciones eran de alcanzar los US\$ 15.000 millones en el año 2.000.

17. PIB, Producto Interno Bruto, que significa lo mismo que Producto Geográfico Bruto (PGB).



países; esa ventaja se ha ido perdiendo por el avance que otras naciones han experimentado en los últimos años en materia de apertura comercial, todo lo cual indica que Chile debe seguir haciendo esfuerzos en acentuar la apertura en el campo de los bienes y servicios".¹⁸ Al respecto el Instituto Libertad y Desarrollo, también es enfático en señalar que "este proceso de apertura (unilateral) del cual Chile ha sido líder en Latinoamérica, ha sido imitado por la casi totalidad de los países del continente, perdiendo nuestro país la ventaja estructural que una economía relativamente más abierta posee" (Instituto Libertad y Desarrollo, Santiago, 1996).

Otra opinión autorizada indica que "la transformación e inserción de nuestra economía en el sistema económico competitivo mundial, generó un marco mediante el cual voluntariamente el Estado chileno (durante el gobierno militar) cedió el liderazgo de la internacionalización y de la administración de la economía nacional al sector privado. A partir de dicha decisión política trascendental, el sector privado tomó el liderazgo que se le ofrecía, y el gobierno adoptó una posición de apoyo institucional y político a la iniciativa privada que fue y continúa siendo el sector que genera y determina la dirección y velocidad de avance de la internalización económica de Chile" (Fernando Thauby, Valparaíso, 1996).

b. Las opciones políticas para efectos de dirección de la estrategia comercial chilena.

En Chile, es posible distinguir, a lo menos cuatro tendencias u opciones, que orientan en diferente forma, el esfuerzo que el país podría materializar para efectos de profundizar la apertura económica al exterior alcanzada a la fecha (Fernando Thauby, Valparaíso, 1996).

La primera de ellas, el *Regionalismo Preferencial*, se basa, como su nombre lo indica, en preferenciar la apertura hacia la región, considerando las potencialidades y atractivos que ésta ostenta. Sus partidarios sostienen que la única posibilidad efectiva de integración la ofrece América Latina, por lo que lograda dicha relación, se posibilita con mayores ventajas, el intercambio con el resto de los bloques económicos y una más efectiva relación con los Organismos Internacionales.

La segunda opción, es el *Regionalismo Abierto*, que tiene como fundamento una base más económica que la anterior. Esta opción se sustenta en que dado que Chile eligió hace ya décadas un modelo de desarrollo basado en mercados libres y competitivos, cuyo motor decisivo ha sido el desarrollo del esfuerzo exportador, basado en la apertura externa y la no discriminación, y existiendo avances concretos en la materia, no es aceptable retroceder, siendo la alternativa el continuar avanzando por esta senda, considerando a la vez, que el Estado no se presenta como neutral frente a las fuerzas integradoras, sino que generando alianzas y acuerdos que permitan lo anteriormente indicado. Para ello el país se integra para abrirse al mundo, y no para formar bloques cerrados.

En tercer lugar aparece la *Apertura Unilateral*, que concibe un Estado reducido y un sector privado creativo y poderoso, y que entiende que el camino se encuentra no en la adhesión a tratados comerciales con países y/o bloques de países, sino que abrirse

18. Véase Visión Político-Estratégica del MERCOSUR, del Brigadier General Manuel Concha Martínez, publicado en Revista Política y Estrategia (ANEPE) N° 69 mayo-agosto 1996, pág. 62.

unilateralmente dejando actuar a las fuerzas del mercado.

Por último la cuarta opción, *Integración Hemisférica*, que considera que la asimetría entre los Estados Unidos y los países de la América Latina, individualmente y en grupo, resulta ser de tal magnitud, que su presencia e influencia es ineludible, razón por la cual la interrelación con ese país debe ser considerada y abordada como un hecho.

c. MERCOSUR en la Estrategia de Integración Comercial de Chile.

La estrategia de negociaciones internacionales de Chile persigue, bajo el actual gobierno, un modelo de "Regionalismo Abierto", de tal forma de no limitar la autonomía de su política comercial ni afectar el equilibrio macroeconómico alcanzado.

Sin descuidar su participación en el proceso de liberalización multilateral en el marco de la OMC, Chile desde 1990, ha desarrollado una estrategia comercial de negociación regional y bilateral. Con este propósito, se han suscrito diversos acuerdos de libre comercio y de complementación económica bilateral con Argentina, México, Bolivia, Colombia, Ecuador y Venezuela, y están en curso otros con Perú y Canadá. Asimismo, se emprendieron las gestiones de asociación ya conocidos con NAFTA y culminaron exitosamente las negociaciones con APEC, la Unión Europea y el MERCOSUR.

El modelo de "Regionalismo Abierto", que persigue Chile en la actualidad, se sustenta en que los acuerdos no deben limitar ni en términos jurídicos ni económicos la capacidad del país para ampliar su política comercial con todas aquellas regiones

que convengan a sus intereses nacionales. Asimismo, esta orientación debe ser consistente con su estrategia macroeconómica (Ministerio de Relaciones Exteriores, Chile, Santiago, 1996).

La estrategia vigente, se basa en tres instrumentos:^{19/20}

1. La apertura unilateral, utilizada intencionalmente en el pasado;
2. La negociación a nivel multilateral, en que Chile tuvo una activa participación en la Ronda de Uruguay y la Organización Mundial de Comercio; y
3. La apertura negociada a nivel bilateral o regional, que se ha usado en mayor medida a partir de 1991.²¹

El Canciller chileno José Miguel Insulza, ha sido enfático en señalar que la estrategia comercial no se contrapone ni significa que el gobierno haya desechado la posibilidad de seguir profundizando la apertura unilateral. *"el acuerdo con el MERCOSUR cumple muy centralmente las tres finalidades de nuestra política de comercio exterior: exportar más, hacerlo con mayor valor agregado y tener la oportunidad de crear un espacio económico ampliado que potencie la competitividad de nuestros productos".*²²

El actual gobierno adoptó plenamente el esquema libremercadista, pero asimilándolo al concepto de regionalismo abierto, según el cual, los acuerdos de integración son interpretados y diseñados como herramientas para fortalecer un "comercio mundial libre". "Es esta fórmula -reiteró el Presidente Frei- la que permite hacer compatibles la apertura unilateral de nuestra economía con la suscripción de acuerdos bilaterales y una activa participación en las negociaciones multilaterales".²³

19. Exposición del Subsecretario de Relaciones Exteriores de Chile, Sr. Mariano Fernández, en el seminario "Herramientas para el Comercio Exterior", organizado por la Cámara de Comercio. "El Mercurio" 19 marzo 1997.

20. Fernández señaló también que si bien en algunos años se han intensificado más unos caminos que otros, el objetivo de la política de comercio exterior no ha variado: liberalizar lo más posible el comercio chileno de bienes y servicios con todas las regiones del mundo.

21. Para minimizar la probabilidad de que el país quede aislado, fuera de los bloques regionales, en la medida que éstos continúen desarrollándose.

22. "El Mercurio" 20 de julio de 1996, respecto declaraciones e intervención del Canciller en seminario organizado por los Profesionales al Servicio de Chile, oportunidad en que fueron cuestionados los acuerdos bilaterales y eventuales beneficios del MERCOSUR.

23. "El Mercurio" 22 de mayo de 1994, respecto el discurso presidencial en la apertura del Período Ordinario de Sesiones del Congreso.

La participación de Chile en MERCOSUR²⁴ se materializó en términos de *asociación*,²⁵ dado que diversas circunstancias dificultaban la adhesión plena, las que en síntesis son:

a) La incompatibilidad entre el AEC diferenciado del MERCOSUR con la política de arancel uniforme aplicada en Chile. Para nuestro país, adoptar el AEC significaba readecuar la estructura productiva resultante de una política arancelaria neutra,²⁶ con los consiguientes costos en la asignación de recursos, desempleo y sustancial reconversión de actividades productivas.

b) La coherencia de la estrategia de participación o negociación chilena en distintos grupos regionales, *le obliga a mantener una política comercial independiente*, lo cual no sería posible si Chile hubiera ingresado al MERCOSUR, adquiriendo por tanto la obligación de desarrollar una política comercial común.

En síntesis, y en el marco del Regionalismo Abierto, MERCOSUR, representa para Chile, la alternativa que le permite

profundizar su integración mundial, pero iniciando este proceso por los bloques relevantes de la región, manteniendo independencia para negociar y relacionarse con el resto (NAFTA, Europa y Asia), y salvaguardando los equilibrios macroeconómicos alcanzados a la fecha.

Desde esta perspectiva, lo señalado por el Ministro de Hacienda chileno Sr. Eduardo

Aninat Ureta,²⁷ resulta clarificador y definitivamente concreto, en términos de la política asumida por el

país para efectos de integración comercial a nivel internacional: "Para preservar nuestra seguridad económica es necesario *"una política de alianzas pivotes"*. La historia muestra que existen en cada región las naciones cuyas características de

tamaño poblacional, ubicación geográfica, potencialidad económica y relaciones estratégicas las posicionan regionalmente con un grado de influencia tal, que la suerte de la región depende en gran medida de cómo estas llamadas "naciones pivotes" evolucionen."²⁸ En esa perspectiva, una política espe-



Los máximos representantes del sector privado chileno, junto al Presidente de la República y los Ministros de Relaciones Exteriores y de Economía, tras la firma del acuerdo con Mercosur en San Luis, Argentina

24. Desde su creación, MERCOSUR invitó a Chile a integrarse al Tratado de Asunción en forma plena. Los miembros de MERCOSUR valoran que nuestro país sea el único de Sudamérica en pertenecer al Foro de Cooperación Económica de Asia-Pacífico (APEC), plataforma que le permite un diálogo directo con las principales economías de esa región. (Parte de artículo publicado en Economía y Negocios de "El Mercurio" del 31 de marzo de 1996; colaboración de Lucía d'Albuquerque, desde Sao Paulo).

25. La asociación de Chile al MERCOSUR también tiene componentes políticos. El acuerdo con nuestro país le da al pacto subregional continuidad y relevancia al abarcar todo el cono Sur. Este factor político es especialmente importante en el caso de Brasil, país líder indiscutido, por su tamaño de mercado y relevancia internacional, dentro del grupo. Desde hace algún tiempo, las autoridades brasileñas han propiciado la creación de una asociación de libre comercio en Sudamérica que pueda ser un interlocutor válido y poderoso en el marco de la Iniciativa de las Américas. "El objetivo de Brasil es contrarrestar el poder que Estados Unidos podría llegar a tener en la región e impedir que esa nación asuma el liderazgo, absorbiendo a los países sudamericanos", indicaron fuentes ligadas al ámbito diplomático. También en el plano regional e internacional, Chile aportará al grupo de los cuatro una imagen de mayor estabilidad por ser el país latinoamericano con menor riesgo y por contar con un modelo económico abierto y transparente. (Parte de artículo publicado en Economía y Negocios de "El Mercurio" del 31 de marzo de 1996; colaboración de Lucía d'Albuquerque, desde Sao Paulo).

26. Esta política se expresa en una tasa uniforme para todas las importaciones.

27. Clase Magistral en ANEPE el 12 de abril 1996. Publicada en Revista Política y Estrategia N° 68, enero-abril 1996, pág. 15 a 24.

28. Los ejemplos más claros son Alemania en Europa, India en Asia, Turquía en Oriente y, en nuestra región, Brasil y México, entre otras.

cial de alianzas que apunte en ese sentido nos asegura participar de los beneficios de esas vinculaciones y a la vez minimizar posibles efectos negativos de cambios de escenarios".

Frente a la alternativa del Regionalismo Abierto, opción vigente a nivel gubernamental, la postura de la derecha política se inclina y orienta su visión hacia la *apertura unilateral*, "dejando que las fuerzas del mercado actúen, sin ser necesario la adhesión a tratados comerciales con países y/o bloques de países".

4. Confrontación de las Visiones de Brasil Chile, respecto MERCOSUR.

Del análisis anterior, es posible establecer las siguientes discrepancias en cuanto la visión que Brasil y Chile, tienen respecto MERCOSUR:

En la perspectiva de Brasil, MERCOSUR constituye el instrumento básico y fundamental para permitir la integración regional, primero y luego aquella a nivel hemisférico, contribuyendo definitivamente a la apertura y al fortalecimiento económico nacional, que le otorguen la suficiente fortaleza y ventajas para estructurar un liderazgo diplomático capaz de operar efectivamente en el contexto internacional con el resto de los bloques económicos o Estados.²⁹

En la perspectiva de Chile, MERCOSUR permite al país profundizar la integración con el mundo, por la vía de asociaciones con los bloques abiertos y partiendo por aquellos relevantes de la región, sin que esto signifique la concentración en uno sólo abandonando el resto. En este contexto, los acuerdos de integración son interpretados y diseñados como herramientas para fortalecer un comercio mundial libre.³⁰

Respecto las coincidencias que se advierten, se puede señalar que éstas guardan relación con los mayores beneficios económicos que para Brasil y Chile, representa la fórmula de integración adoptada en cada caso, aún cuando el primero lo haga en su calidad de miembro pleno y el segundo en su condición de asociado. En síntesis, dichas coincidencias están referidas a la apertura económica, el aumento de los flujos de comercio (expresado en términos de mayor intercambio comercial), la atracción de inversión extranjera, incremento de la productividad como resultado de la competencia, y la creación de espacios económicos que potencien la competitividad.

Sin embargo, si en ambos casos, las alternativas cambiasen en el sentido de que Brasil, por una parte, cierre su economía al esfuerzo integrador, a pesar de lo ilógico que pareciese, y Chile, por otra, optara exclusivamente por la apertura unilateral, significaría necesariamente que ambos países se alejarían de la posibilidad de integración concreta y específica, que contemplan los términos del acuerdo vigente en el seno de MERCOSUR. Más aún, conocidas las últimas declaraciones gubernamentales, tanto brasileñas como chilenas, respecto el Acuerdo de Libre Comercio de las Américas (ALCA), las señales indicarían que los esfuerzos parecen estar centrados y orientados a otorgar, cada vez, mayor fuerza negociadora al interés regional, representado por MERCOSUR.

5. Conclusiones.

1. Siendo probablemente, el desarrollo económico la dimensión esencial de las relaciones internacionales de los países en vías de desarrollo, la experiencia de los

29. Según el Embajador Botafogo, respecto la integración, la visión brasileña es la siguiente: "La clave para la integración hemisférica puede ser resumida en dos palabras: gradualismo y flexibilidad. No se deben predeterminar detalladamente los pasos del proceso para no crear una expectativa que no pueda ser cumplida en el futuro. Además, en lo relativo a su inserción internacional, Brasil apoya la idea del Regionalismo Abierto, donde los procesos de integración subregional y regional, son vistos como instrumentos para una mejor participación en los flujos mundiales de comercio y no como procesos excluyentes de otros bloques o propuestas de integración".

30. En el marco de las conversaciones de la OMC.

últimos cuarenta años, demuestra que una participación mayor en la economía mundial se constituye en un elemento clave para el crecimiento económico y la prosperidad de los países, especialmente cuando poseen mercados pequeños. Lo anterior se ha hecho evidente, en cuanto a la relación existente entre el rendimiento interno de las economías y su participación en la economía mundial. La experiencia chilena, entre otras, así lo confirma. De igual manera Brasil, dejó atrás el proteccionismo para incrementar su comercio, y beneficiarse del intercambio comercial.

2. Dado que la economía mundial se está estructurando profundamente, en términos de que los procesos productivos se han globalizado, las empresas se han internacionalizado y las economías nacionales se abren cada vez más, los procesos de integración reciben un nuevo impulso, llevando a la formación de megabloques comerciales. En este contexto mundial, MERCOSUR, como el esquema de integración de mayor potencial concebido entre un grupo de países sudamericanos, puede

llegar a modificar de manera fundamental los espacios económicos tradicionales de nuestra región.

3. El análisis de la participación de Brasil y Chile en MERCOSUR, el primero como miembro pleno y el segundo en su calidad de asociado, permiten concluir que la perspectiva de cada uno de ellos respecto el objeto que para cada cual representa, es diferente. Mientras que para Brasil, MERCOSUR, representa un importante instrumento que pretende facilitar la apertura de su economía, constituye también, con una visión realista, el primer paso hacia la integración regional y luego hemisférica, en forma gradual y secuencial, para lograr el liderazgo regional que le permita una mayor relación con el resto de los bloques comerciales existentes a nivel mundial. En cambio para Chile, MERCOSUR representa un interesante espacio económico ampliado, que le permite potenciar su competitividad, sin que esta relación signifique limitar la profundización de su proceso de integración comercial a nivel mundial ni afectar los equilibrios macroeconómicos alcanzados a la fecha.

☆☆☆

BIBLIOGRAFIA

- "Almanaque Abril", Editora Abril, Río de Janeiro, Brasil, 1997.
- Almeida Medeiros, Marcelo de: "Relações externas do MERCOSUL: uma abordagem brasileira". Revista de Política Interna, Ministério das Relações Exteriores, Brasília, 1995.
- Aninat Ureta, Eduardo; "Chile en una economía global: efectos de la integración económica en nuestra seguridad nacional". Clase Magistral dictada en la ANEPE, el 12 de abril de 1996. Revista Política y Estrategia, Academia de Estudios Políticos y Estratégicos (ANEPE), N° 68, Santiago, enero-abril 1996.
- Barros, Sebastião do Rego Neto; "Eixos de integração Sul Americana". Boletim de integração Latino Americana, Brasília, 1995.
- Botafogo Gonçalves, José; "MERCOSUL: uma visão convergente da integração hemisferica". Ministério das Relações Exteriores, Brasília, 1996.
- Botafogo Gonçalves, José; "A consolidação do MERCOSUL: O primeiro ano de vigência da união aduaneira". Boletim de integração Latino Americana, Brasília, 1996.
- CEPAL; "Anuario Estadístico de América Latina y El Caribe". Edición 1995, Santiago, febrero 1996.
- CEPAL; "Estudio Económico de América Latina y El Caribe 1995-1996". Santiago, 1996.
- Concha Martínez, Manuel; "Visión Político-Estratégica del MERCOSUR". Revista Política y Estrategia, Academia de Estudios Políticos y Estratégicos (ANEPE), N° 69, Santiago, mayo-agosto 1996.
- "CONFEDERAÇÃO NACIONAL DO COMÉRCIO", Sumário Econômico, Río de Janeiro, 1996.

- Donoso B., Alvaro y Hachette de la F., Dominique; "MERCOSUR y la apertura comercial chilena". Instituto de Economía Pontificia Universidad Católica de Chile, Santiago, agosto 1996.
- Druker, Peter F.; "La Administración en una época de grandes cambios". Editorial Sudamericana, Buenos Aires, 1995.
- "El Mercurio", varios artículos publicados, según citas al pie de página del texto. Santiago de Chile.
- Figueroa, Carlos; "Los nuevos desafíos de la inserción internacional de Chile". Revista Diplomacia N° 65, Santiago, septiembre 1994.
- Garay Vera, Cristian; "Política Exterior Chilena de los 90: La Apuesta del Integracionismo". Instituto de Ciencia Política de la Universidad de Chile, Material de Discusión N° 9, Santiago, mayo 1996.
- Hachette de la F., Dominique y Larraín B., Felipe; "Una Estrategia de Inserción Comercial para Chile".
- Iglesias V., Enrique; "La Economía Latinoamericana en los umbrales del Siglo XXI". Revista Diplomacia N° 70, Santiago, septiembre 1996.
- Insulza, José Miguel; "Objetivos y Prioridades de la Política Exterior de Chile". Papeles de Trabajo N° 23, Programa de Estudios Prospectivos, Corporación Tiempo 2.000, Santiago, noviembre 1993.
- Instituto Libertad y Desarrollo. "Temas Públicos N° 281", Santiago, 4 de abril de 1996.
- Instituto Libertad y Desarrollo. "Comercio Exterior: Las Tareas Pendientes". Serie Opinión Económica N° 49, Santiago, febrero 1994.
- Keohane, Robert O. y Nye, Joseph S.; "Poder e Interdependencia. La política mundial en transición". Grupo Editor Latinoamericano. Buenos Aires, 1988.
- Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile. "Acuerdo de Complementación Económica Chile-MERCOSUR". Santiago, julio 1996.
- Oviedo Arriagada, Humberto; "El Ingreso de Chile en MERCOSUR y sus Repercusiones en el Campo de la Defensa Nacional: Una Perspectiva Estratégica". Memoria para optar al Título de Profesor de Academia. Academia de Guerra del Ejército de Chile, Santiago, La Reina, octubre 1996.
- Pinheiro Guimarães, Samuel; "Aspectos económicos do MERCOSUL". Revista de Política Interna, Ministério das Relações Exteriores, Brasília, 1996.
- Ribeiro, José Luiz Filho; "O MERCOSUR como fator de homogeneidade das políticas fiscal, monetaria e cambial dos Países Membros". Escola de Guerra Naval, Curso Superior de Guerra Naval, Rio de Janeiro, 1995.
- Thauby García, Fernando; "Visión de País". Exposición en la Academia de Guerra Naval, Valparaíso, octubre de 1996.
- Thauby García, Fernando; "El MERCOSUR y la Seguridad del Subcontinente, Repercusiones en el Rol de las Fuerzas Armadas". Valparaíso, 1997.
- Thauby García, Fernando; "Interdependencia". Editorial Revista de Marina N° 1/97. Valparaíso, enero-febrero 1997.
- Tressler Zamorano, Frank; "Integración: teorías y razones de estos procesos". Revista Diplomacia.
- Tomassini, Luciano; "Desarrollo económico e inserción externa en América Latina: un Proyecto Elusivo". Universidad de Chile, Estudios Internacionales, año XXV, N° 97, enero-marzo 1992.

