

SEGUNDO BLOQUE

DOCUMENTO PRELIMINAR
 NO OFICIAL
 S. EDUARDO ANINAT

En este segundo bloque, seré más breve y escueto que en el primero. El tema que trataremos desde el punto de vista institucional, diplomático y comercial, será cómo los desafíos que vivimos, a nivel de los sectores productivos de excelencia de Chile, su trayectoria exportadora y la visión de los servicios pueden ser afectados por el nuevo orden económico mundial que empieza a delinearse desde hace uno o dos años. Hay aquí un cuadro, tomado de un trabajo de Ricardo Riesco (Ver Anexo N° 45), que resume muy esquemática y muy simplemente, este nuevo orden geopolítico mundial en lo que ahora se llama ahora las "zonas de influencia" y los tipos de alianza que se van gestando. Aquí vemos cómo post Guerra Fría y luego de la convergencia de los modelos políticos (democracia) y de los modelos económicos (mercado), se empieza a configurar, de algún modo, una constitución de zonas de influencia que se orientan ahora mucho más a lo comercial, a lo económico, al área de captación de inversiones y del manejo de zonas económicas.

Muchos autores han destacado, en este nuevo orden, primero, el bloque europeo. Si ustedes vieron los diarios en la noche del 31 de diciembre de 1992 en varias capitales europeas, partiendo en Bruselas, prendieron velas dando inicio o nacimiento al gran Mercado Unico Europeo avanzado. Han tenido dificultades y vaivenes, pero la cosa ya se lanzó, liderado por los doce países de la Comunidad conocido. Luego, el tema de Estados Unidos, su gravitación en Norteamérica (Estados Unidos-Canadá ahora, con el acuerdo de libre comercio establecido y la gradiente hacia el sur, que Estados Unidos lidera como pretensión de influencia hacia México, al cual ya le ha tendido un primer puente económico con el acuerdo NAFTA (borrador), que está en principio de acuerdo, en discusión con la influencia ejercida o intentada de ejercer tradicionalmente hacia Centroamérica y la invitación a formar una gran alianza hemisférica de comercio, inversión y deuda, como anunció el Presidente Bush, en el año 1990 me parece, desde Alaska hasta Tierra del Fuego, es decir, la intención de incorporar a la zona también a los países sudamericanos.

En el eje Asia Pacífico se destaca la influencia de Japón, la gran potencia, con dudas respecto de las relaciones definitivas que Japón va a tener con la ex-Unión Soviética o con Rusia en particular, y con dos actores emergentes que ofrecen perspectivas para interrogantes hoy día: el papel de China, a la que nadie miraba hasta hace cinco o seis años, pero que crece ya por su octavo o noveno año consecutivo y que empieza a entrar a un modelo de liberalizaciones sucesivas más allá de lo agrícola; y la India, que también empieza una transformación económica destacada.

La pregunta que tenemos que hacernos es cómo este nuevo escenario de bloques o de potenciales bloques, para ser rigurosos, que se empiezan a delinear, afectará a países abiertos, pequeños y con vocación exportadora y de comercio como es la chilena. ¿Cómo nos afectará

la trayectoria en esa curvita de posicionamiento? Aquí se mencionan de nuevo los tres principales bloques en ciernes, se menciona el hecho de que tenemos un escenario muy distinto, al menos con los datos hasta ahora procesados, respecto del gran escenario liberal de comercio de los años 70 y 80 y del predominio del multilateralismo, campeónado por el GATT. Hemos visto que en la ronda Uruguay del GATT, que va a completar me parece que ya seis años, acaba de cambiar el comisario europeo para la misma. Un nuevo comisario, un lord inglés, ha dicho que los plazos que le han puesto a los mandatarios son imposibles, lo declaró ayer y, hemos visto en el GATT y fuera del GATT de algún nivel más importante entre lo que es Europa Occidental Unida y el caso de los Estados Unidos (Ver Anexo N° 46). Famoso fue durante el segundo semestre de 1992, del caso de las oleaginosas, sin entrar a otros ejemplos. Por lo tanto, habiendo o no bloques regionales, lo que sí parece ser más claro, en términos de probabilidades -nadie tiene certeza- es que pudiera haber más ruido para esta disputa de zonas económicas y políticas de influencia.

¿Qué es lo que está hoy día en boga? Decir que dado que el multilateralismo aparece aporaleado o con fantasmas y como existen estas invitaciones de los grandes, Europa por un lado y Estados Unidos por el otro -y a futuro Japón-, veamos las alternativas de negociaciones bilaterales (país a país) o de pactos subregionales o infrarregionales como una forma de que estos países se posicionen ante el posible y potencial ruido de los bloques económicos. Tenemos lo que ya mencioné, el lanzamiento de la Iniciativa para Las Américas, la posibilidad de Chile como primer país sudamericano en tener la opción a futuro para empezar a negociar un acuerdo de libre comercio con Estados Unidos y, por lo tanto, un delineamiento de qué alternativas realmente tenemos y de cómo empezamos a dibujar los escenarios potenciales de negociación, para anticipar y no improvisar.

El problema es que Chile no tiene hoy día un socio comercial natural, único o dominante. Puede ser un problema o una ventaja. Tenemos una canasta o portfolios de comercio, diversificada en los tres tercios, como vimos. Diferente es el caso de México, cuya opción natural por comercio era Estados Unidos y Canadá. Esto puede ser una opción que conlleva aspectos positivos, pero también genera algunas incertidumbres.

Me gustaría analizar muy someramente, para después dejar algunas preguntas más, el caso de las dos invitaciones que tenemos, para no discutir sobre invitaciones que todavía no tenemos. Primero, en principio hemos sido invitados por el gobierno del Presidente Bush, con la posibilidad de llegar a negociar un acuerdo de libre comercio con los Estados Unidos y, nuestro Poder Ejecutivo ha hecho importantes avances en esta materia, que hay que reconocer. En segundo lugar, tenemos una invitación reiterativa, tal vez con un poco menos de énfasis en el último tiempo, porque no hemos respondido mucho a integrarnos con el MERCOSUR, la alianza de los cuatro países: Uruguay, Paraguay, Argentina y Brasil.

Creo que Chile debe analizar, antes de responder a estas invitaciones, de alguna otra forma, los cambios que van a ser duraderos en el sistema internacional; identificar estas invitaciones como nuevas oportunidades, tomar decisiones que realmente le hagan posible obtener

beneficios netos a largo plazo para el país. Lo que Chile no puede hacer en estas invitaciones es un análisis cortoplacista o coyunturalista, porque los costos sí van a ser de largo plazo. Tenemos una trayectoria en la que hemos hecho el esfuerzo de ir bajando y bajando protecciones, a través de más de una década, tenemos una apertura unilateral, es decir, un camino unilateral de comercio abierto; las restricciones para-arancelarias, no arancelarias, son mínimas o inexistentes en Chile; un arancel promedio de los más bajos (el más bajo de Latinoamérica), por lo tanto la discusión es más bien sobre seguir abriéndose a los mercados internacionales.

op // ¿Seguiremos con apertura unilateral? ¿Pensamos a largo plazo, futurista, en una unión aduanera más amplia? ¿Aceptamos las invitaciones a este acuerdo de libre comercio, diseñamos otros acuerdos de libre comercio, o qué? (Ver Anexo N° 47).

Lo importante es partir por entender qué se negocia en el contenido de un acuerdo de libre comercio tipo. Para eso el caso de Canadá-Estados Unidos y el "caso borrador" Estados Unidos-México-Canadá puede darnos alguna ilustración. La gente, a veces, tiende a pensar que se negocia todo: lo cultural, lo político, que es una especie de unión política, aduanera y comercial a la europea, pero, en realidad, los acuerdos de libre comercio tienen unos ocho temas centrales, principalmente de tipo arancelario y para-arancelario relacionados con el comercio más estable.

Si miramos toda esa lista, Chile por sí mismo, por autodisciplina y por realización propia, no está nada de mal parado en los estándares hoy día aplicados (en algunos somos, incluso, campeones mundiales), pero lo que tenemos que ver con cierta delicadeza y cuidado en las transiciones, en las agendas de negociaciones y en los escenarios que vienen son algunos de los temas del comercio de servicios, los derechos de propiedad intelectual -Chile ya ha recibido algunas "insinuaciones" respecto del tema de patentes, fármacos y otros, de público conocimiento- y el tema del medio ambiente. Sabemos el peso que esto último tiene en minería, en forestal y derivados, en agroindustria, etc. Por tanto, en este último tema, Chile no debe ni puede improvisar, para después no tener después costos irreversibles.

Si uno lee alguno de los borradores del acuerdo de libre comercio -borrador en principio, sometido al Congreso en Estados Unidos y esperando los ajustes parciales anunciados por la administración Clinton, cuando asuma- se da cuenta que en estos temas hay un gran énfasis por parte de los países del norte para detallar, reglamentar, especificar y promover sus propios estándares y sus propias reglas hacia los países firmantes. Por lo tanto, en esto, la letra chica de lo que aquí en definitiva se decida, es crucial para varios sectores de nuestra economía. (Ver Anexo N° 48).

El MERCOSUR es nuestra gran realidad. Primero, en términos de algunos números, en el caso de acercarnos a Norteamérica, estamos hablando, sólo contando Canadá, México y Estados Unidos, de acceder a una economía regionalizada del orden de los 7.000 billones de dólares por año. En el caso del MERCOSUR, estamos hablando de acceder a un grupo poblacional

importante, con un PGB regional importante, sobre todo por el caso de Brasil y Argentina -Argentina tiene aproximadamente cinco veces el tamaño del Producto Geográfico Bruto de Chile, y Brasil aún más, pero más allá de las cifras, aquí hemos listado, basándonos en otros estudios, algunos de los elementos iniciales positivos que tiene para Chile el poder acceder a alguna forma de integración con el MERCOSUR y también factores negativos, en particular, me gustaría destacar el segundo del cuadro (Ver Anexo N° 48): la inestabilidad macroeconómica de los países del MERCOSUR hasta la fecha. Si bien Argentina mejora por mes, Brasil todavía tiene una inflación mensual del orden del 28% y una inestabilidad fiscal importante, que se refleja, de alguna forma, en su comercio exterior. El tema aquí en esta lista es que el MERCOSUR no ha sido capaz, todavía, de acordar un arancel externo común muy claro. Hace pocas semanas leímos que se hacen anuncios de una tasa máxima del orden del 20%, el problema está en que se ha fijado un plazo largo, del orden de dos años, para definir la verdadera estructura que llevaría el rango de tasas arancelarias aceptadas y, en cualquier caso, se prevé que ellas sean muy significativamente superiores al promedio y al universo que tiene vigente Chile hoy día, del 11%, excepto los bilaterales que ha firmado.

Una cuestión que ha sido señalado como central en las opciones para Chile es el cómo lograr algún tipo de acceso preferencial y particular al MERCOSUR, sin adoptar su arancel externo común, por lo menos no hasta que ellos no hayan llegado a una estructura arancelaria, cambiaria, de comercio, más compatible con el avance relativo más alto que tiene hoy día Chile. (Ver Anexo N° 49).

En el Acuerdo de Libre Comercio con Estados Unidos, que es la otra opción, se listan factores positivos y negativos. Hay que decir una cosa en término de los números, aunque los números son todavía preliminares. Hemos podido ver dos tipos de ejercicio, uno generado por la Confederación de la Producción y el Comercio y, otro, hecho por CIEPLAN, para medir los impactos comerciales, de producción y empleo, haciendo algunos supuestos. Lo primero que hay que decir es que los efectos de corto plazo no son grandes, son bastante pequeños y, segundo, que los efectos de largo plazo son importantes, pero tampoco son muy cuantitativos o poderosos, porque en términos de comercio mismo, o de empleo, estamos partiendo de un acuerdo entre dos realidades que ya tienen estructuras arancelarias promedio de niveles bajos. Hay dispersión en el arancel norteamericano, por tipo de productos y procesamiento del valor agregado, no hay dispersión en Chile, pero son dos socios que van a partir de niveles relativamente moderados o bajos, por lo tanto, los efectos de creación neta de comercio no son demasiado fuertes.

Algunos dicen que un posible acuerdo de libre comercio con Estados Unidos tiene, en realidad, más efecto de sello de calidad, efecto marca país, efecto marca para nuestros productos de exportación nuevos, efecto para compensar ese escalonamiento o pared arancelaria a la cual llegan rápidamente algunos de nuestros productos agroindustriales muy dinámicos. Y, sobre todo, una especie de nuevo descuento para abajo del riesgo país de Chile, mirado desde el punto de vista del inversionista norteamericano o del acreedor externo. Sin desconocer la validez de lo que significa el intangible de esta relación con el coloso del norte, me parece,

sin embargo, que es un argumento un poquito de país con mentalidad subdesarrollada, sobre todo a la altura de lo que Chile ya estaba haciendo por sí y ante sí, solo, en sus avances institucionales, comerciales, diplomáticos y económicos. Creo que la virtud es un mérito *per se*, por lo tanto, Chile no debe, necesariamente, entrar a buscar sellos de calidad en lo que hacen países que son más grandes y tal vez no tan virtuosos.

Existen factores negativos que no va a generar grandes cambios: limita una opción preferencial para la invitación del MERCOSUR. Aunque hay un plazo para ello, las decisiones no son de hoy; el tema importante es de que en algunos sectores específicos, como es uno de los que ya hablamos, la agricultura y en particular la agricultura tradicional, sí se producirán efectos de entrada de importaciones más fuertes al país. (Ver Anexo N° 50).

Según los cálculos de lo que es el largo plazo, superior a 10 años, el efecto en exportaciones totales sería de un 12%, en importaciones de 13%, en producción un 10% del producto, en empleo casi un balance -no hay efecto- y en cosas relacionadas a bienestar, consumo de la población y salario real promedio, efectos de largo plazo que hay que destacar. (Ver Anexo N° 51).

El ejercicio realizado para un sector en particular, uno de los que más se puede mover, y mirado en un horizonte de corto plazo, el sector agroindustrial, permite ver los beneficios por un aumento de exportaciones, ya a corto plazo, del orden de 32 millones de dólares anuales, también las importaciones. En el sector de trigo, maíz, aceite, azúcar, lácteos y queso es donde habría el mayor impacto de importaciones de Chile desde Estados Unidos, con los consecuentes efectos en esos subsectores productivos de la agricultura en Chile. (Ver Anexo N° 52).

Todavía no tenemos elementos de juicio demasiado claros, dado que todo esto es un poco a plazo, incluso la invitación celebrada con México está en suspenso por Canadá y Estados Unidos, previo pronunciamiento en los congresos respectivos, entre otros.

Me gustaría dejar un conjunto de reflexiones más generales, respecto al diseño de la agenda de Chile en estas alternativas que hemos delineado gruesamente.

Primera alternativa: seguir solos, navegando unilateralmente y pensando que el mundo de bloques o no se va a concretar (por la interdependencia mundial ya existente) o bien traería represalias y otros costos superiores a los beneficios que nuestro país tendría al casarse con un bloque.

Segunda alternativa: profundizar, promover y acercarse a un acuerdo de libre comercio como el planteado con México, con los Estados Unidos.

Tercera alternativa: Preguntarse ¿Por qué con Estados Unidos? ¿Acaso hay aquí un escenario intermedio en el que Estados Unidos nos intermedia como país al acuerdo ALCAN o el NAFTA con Canadá y México? ¿Por qué no plantear derechamente y empezar a moverse en un acuerdo de libre comercio con el NAFTA como un todo, dado que eso parece ser una realidad probable?

Cuarta alternativa: buscar un acuerdo de alcance parcial, no necesariamente con todo el MERCOSUR, puede ser un acuerdo de complementación parcial, puede ser un acuerdo de libre comercio con todo el MERCOSUR parcial; buscar un acercamiento con el MERCOSUR como un todo parcial.

Quinta alternativa (que no he visto muy desarrollada y quiero dejarla a la sala): es que dada la cercanía, las posibilidades de integración física, de transporte y de complementación y ya lo que de alguna manera los privados están haciendo a través del desarrollo empresarial, buscar profundizar los acuerdos y protocolos de complementación económica con la vecina República Argentina, porque mirando el MERCOSUR, parece ser el caso del país con la realidad macroeconómica y de estabilidad más cercana a lo que en el tiempo podría ser fácil de integrar gradualmente con Chile, a diferencia de lo que es el desorden fiscal y comercial brasilero actual, o de lo que representan las dos economías de menor tamaño relativo: Paraguay y Uruguay.

Hay no menos de cinco alternativas, de alguna manera, específicas en las variantes de la invitación a acercarse y comerciar e integrarse.

Lo anterior nos hace plantearnos una serie de problemas o preguntas: ¿Cómo hemos hecho los chilenos, en términos del sector público, de los diversos ministerios que están involucrados en esta tarea prospectiva y de contacto, del sector empresarial organizado (la Confederación y otros), del sector laboral organizado (la CUT y otras organizaciones) y de las élites intelectuales y culturales del país? ¿Cómo hemos hecho hasta ahora el ejercicio de intentar detallar la agenda más específica de negociaciones para Chile, el día en que a diez o doce meses por venir, venga ya una invitación a sentarse en la mesa? Una pregunta que quiero dejar para esa comisión es que, en lo que hemos podido percibir, probablemente muy parcialmente, no nos hemos sentado todavía a precisar mucho qué queremos de lo que no es propiamente arancelario y nos hemos centrado demasiado en lo que es puramente arancelario y, por otro lado, conociendo resultados de estudios respetables que dicen lo que se puede predecir, sin hacer números, y los efectos no son grandes. Pero cómo es la agenda en la letra chica, en las otras cuatro condiciones secundarias, en las reglas de medio ambiente, en las transiciones esperadas y necesarias para algunos sectores productivos -caso de la agricultura tradicional-, en la presión sobre los servicios financieros. Déjenme decir aquí que parte de las negociaciones en el NAFTA entre México, Canadá y Estados Unidos, se dilataron y fueron muy bravas, justamente porque México buscó postergar, proteger y tener una larga transición para su sector financiero (Bancos); ya hemos visto el estado relativo de posicionamiento de la banca nacional. Tenemos que enfrentar en algún momento la opción de darle una transición

a esa banca, darle menor apoyo relativo, esperar que el banqueo lo hagan ellos, a costa de otros beneficios en otros sectores..., o qué?

¿Qué pasa con estos estándares de regla de propiedad intelectual, de patentes, etc.? ¿Qué pasa con la pregunta medular de cómo usar al ariete Estados Unidos, y a la larga al ariete NAFTA de Estados Unidos, Canadá y México, en penetrar más y mejor, en exportaciones superiores -de valor agregado- en otras realidades continentales? Hablo de Europa, de Asia-Pacífico y de otras realidades. ¿Qué podemos intentar hacer conjuntamente para tener un mejor acceso a otros mercados, usando el tamaño relativo de esos países del norte que nos invitan? Creo que el centro de la cuestión ha estado demasiado absorto hasta ahora en el sello de calidad de prestigio país -a mi juicio un argumento muy peligroso y subjetivo, tal vez inválido- y en estimaciones cuantitativas de comercio entre países que ya están, básicamente, abiertos.

Segunda pregunta. No soy un experto en diplomacia y, probablemente mi lenguaje cause muchos problemas, pero aventurando algunas cosas que sí hemos leído todos, uno sabe siempre del tradicional ejercicio en Sudamérica, y para la región latinoamericana en general, de balance de poder e influencia relativa jugado tradicionalmente entre Argentina, Brasil y Chile.

Con este antecedente, ¿entendemos bien los chilenos, el sector público y privado, la verdadera mecánica de empuje, promoción e incentivo de acelerada y frenada que hoy día tiene el MERCOSUR? ¿Entendemos que uno de los países que actúa más fuertemente en pos del MERCOSUR es Brasil y no lo es tanto Argentina? ¿Hemos calculado qué pasa con el equilibrio de poderes en esta parte del continente, con esos vecinos, en una opción en la que Chile llegaría a decir no al MERCOSUR y, tal vez, se acerque sólo a uno u otro, con algún pacto bilateral Argentina-Brasil? ¿Hemos usado algún tipo de diseño simulativo para ver qué lugar tiene Chile en las discusiones y confrontaciones comerciales que hoy día calladamente tienen Argentina y Brasil? Esta es una pregunta importante, porque Argentina y Brasil son hoy día los dos socios destacados de Chile en su comercio de bienes en Latinoamérica.

Tercera pregunta: ¿Cuál es la la mejor alternativa, por lo tanto distinta, a un no acuerdo en estas invitaciones? ¿Cuáles serían los efectos secundarios si Chile, invitado ya formal y más fuertemente a alguna de estas dos opciones, dijera que no? ¿Cuál es el standing relativo de Chile continental, latinoamericano y global y de esos sellos o garantías que se buscan en una alternativa de no acuerdo?

En el fondo, lo que trato de proponer para el trabajo de esa comisión es que, conociendo lo que ha pasado hasta ahora en los esbozos avanzados de acuerdo que existen, el NAFTA y el MERCOSUR por un lado y ponderando también la importancia que para Chile tiene la Comunidad Europea y Japón-Asia Pacífico y potenciales, o no, represalias, lo que el país desde ya debe hacer y sólo coordinada y consensualmente en la medida de lo posibles, es empezar a diseñar escenarios alternativos del terreno de negociación donde se consideren las cosas centrales que hemos planteado en los cuadros presentados y en estas preguntas y donde, de

algún modo, se logre completar y mejorar la negociación de Chile. No hay nada peor que casarse con alternativas unipolares de caminos estrechos, aunque, en definitiva, pudiera llegarse a eso como resultado. Y la experiencia que hemos visto, en el caso de un socio con el que ya tenemos un acuerdo bilateral -México-, ha sido definitivamente difícil, lenta y compleja.

Termino aquí y los dejo trabajar en las comisiones. Gracias.

* * * * *