

**MERCOSUR-Chile:
temas emergentes y
posiciones de los
actores chilenos**

Ilaria Carnevali

Nueva Serie Flacso

Esta publicación es uno de los resultados de las actividades desarrolladas, en el ámbito de la investigación y la difusión, por el Area de Relaciones Internacionales y Militares de FLACSO-Chile. Estas actividades se realizan con el apoyo de diversas fundaciones, organismos internacionales, agencias de cooperación y gobiernos de la región y fuera de ella. Especial mención debemos hacer del apoyo de la fundación Ford en Nueva York para el proyecto América Latina Multilateralismo del siglo XXI. El desarrollo de FLACSO y su área de Relaciones Internacionales y Militares es posible por significativos auspicios de las fundaciones John D. and Catherine T. MacArthur, The William and Flora Hewlett Foundation y Fundación Ford en Santiago.

Las opiniones que se presentan en este trabajo, así como los análisis e interpretaciones que en él se incluyen, son de responsabilidad exclusiva de sus autores y no reflejan necesariamente los puntos de vista de FLACSO ni de las instituciones a las cuales se encuentran vinculados.

Ninguna parte de este libro, incluido el diseño de portada, puede ser reproducida, transmitida o almacenada de manera alguna ni por algún medio, ya sea electrónico, mecánico, químico, óptico, de grabación o de fotocopia, sin la autorización de FLACSO-Chile.

338.98 Cameval, Ilaria
C289 **MERCOSUR-Chile: temas emergentes y posiciones de los actores chilenos**, Santiago, Chile: FLACSO-Chile, 1999.
57p. Nueva Serie FLACSO
ISBN 956-205-129-3

INTEGRACION ECONOMICA / INTEGRACION REGIONAL
CONVENIOS COMERCIALES / ACUERDOS DE COMPLEMENTACION / MERCOSUR / CHILE

© 1999, FLACSO-Chile. Inscripción N°108.277. Prohibida su reproducción.
Editado por FLACSO-Chile. Area de Relaciones Internacionales y Militares,
Leopoldo Urrutia 1950, Ñuñoa.
Teléfonos: (562) 225 7357 - 225 9938 - 225 6955 Fax: (562) 225 4687
Casilla electrónica: flacso@flacso.cl FLACSO-Chile en el Web: <http://www.flacso.cl>

Diseño de portadas Nueva Serie Flacso: Osvaldo Aguiló
Diagramación: Claudia Gutiérrez, FLACSO-Chile
Impresión: LOM

Indice

| | |
|--|----|
| Presentación | 5 |
| Introducción | 7 |
| La actual estrategia comercial chilena | 9 |
| I. Chile y MERCOSUR | 13 |
| a) Aspectos comerciales | 13 |
| b) Inversiones | 17 |
| c) El acercamiento político-institucional | 18 |
| II MERCOSUR-Chile: temas y actores emergentes | 27 |
| a) El medio ambiente | 28 |
| b) Los asuntos laborales | 30 |
| III MERCOSUR: visiones desde Chile | 33 |
| a) Posiciones chilenas hacia el MERCOSUR: un entusiasmo cauteloso | 34 |
| <i>Los temores a la asociación</i> | 38 |
| b) MERCOSUR y Chile: carencias institucionales | 41 |
| c) ¿Chile miembro pleno de MERCOSUR? | 45 |
| IV Conclusiones: ¿qué integración para Chile y MERCOSUR? | 51 |
| V Bibliografía esencial | 55 |
| (sólo 1996-1998) | |
| VI Lista de entrevistados | 57 |

Resumen

MERCOSUR-Chile: temas emergentes y posiciones de los actores chilenos

Ilaria Carnevali

La asociación de Chile a MERCOSUR, en junio de 1996, se planteó como un hito en la política exterior chilena. De esta manera se consolidaba un intercambio comercial creciente y se reforzaba la prioridad regional de los gobiernos de la Concertación por la democracia, insertándose en el proceso de integración de mayor éxito en América Latina.

Sin embargo, a nivel interno no existió consenso sobre los beneficios de este acuerdo. Mientras el gobierno y los exportadores lo consideraban como muy provechoso, diversos sectores del escenario político y económico chileno, manifestaron su contrariedad por esta asociación. Fundamentalmente por las posibles consecuencias negativas que ésta tendría en los sectores más sensibles de la economía nacional.

Estas diferencias de opinión son las que busca identificar este trabajo. En el se analiza el actual estado de la relación entre Chile y MERCOSUR, análisis pormenorizado de las posiciones de los principales actores chilenos frente al acuerdo de asociación, con el objetivo de realizar una proyección del futuro de la relación Chile-MERCOSUR.

Presentación

El MERCOSUR constituye el proceso de integración más significativo de Sudamérica. Los avances alcanzados, luego de suscribir el Acuerdo constitutivo, se evidencian no solo en la consolidación de un espacio comercial, sino en un incremento de las relaciones en otros ámbitos, en especial el político-estratégico. Para Chile la asociación con el MERCOSUR constituye una alianza de carácter estratégico, que se concretó en junio de 1996.

El MERCOSUR es el destino más importante para los productos manufacturados de Chile. La producción industrial chilena encuentra en MERCOSUR el mercado de mayor significación. También en MERCOSUR es donde están radicadas la mayor parte de las inversiones de Chile en el exterior. Casi el 50% de la inversión materializada que Chile tiene en el extranjero se encuentra en países del MERCOSUR. De éstos Argentina ocupa el lugar más relevante.

El MERCOSUR se ha constituido en el ámbito privilegiado en las relaciones económicas internacionales de Chile. Sobre la base del Acuerdo de asociación se avanza crecientemente hacia la conformación de una zona de libre comercio.

El proceso va más allá de este punto; Chile y el MERCOSUR coordinan políticas en distintos ámbitos y buscan ampliar los lazos de cooperación. La voluntad política de integración posee espacios de articulación en los cuales Chile junto a los países del MERCOSUR y Bolivia establecen políticas sobre la base de mecanismos de consulta amplios. Un pilar fundamental del desarrollo del MERCOSUR, está

afincado en su proyección democrática y en la voluntad de paz. Ambos hechos fueron puestos de manifiesto de manera sustantiva con los acuerdos suscritos en Ushuaia, en relación con el establecimiento del MERCOSUR como zona de paz y la suscripción de un protocolo referido a la cláusula democrática de esta zona de comercio.

En este trabajo Iliaria Carnevali analiza las visiones que poseen los actores chilenos en relación con el MERCOSUR. Evalúa las actitudes y destaca la percepción que los actores poseen en relación con los déficits del Acuerdo subregional. El evaluar y dar seguimiento al posicionamiento de los actores nacionales posee una gran significación, precisamente por la importancia que tiene el MERCOSUR en el marco de la política exterior y comercial chilena.

De la sistematización de las visiones de los actores se desprenden conclusiones interesantes, en particular las referidas a la autopercepción de que Chile es un país “distinto” en el contexto de los países latinoamericanos. Este status de país distinto genera formas particulares de mirar el relacionamiento internacional. Más aún si se trata de visiones de corto o largo plazo. Una importante conclusión es que más allá del reconocimiento de la importancia estratégica del MERCOSUR por parte de todos los actores, la visión que surge respecto a una integración de Chile al MERCOSUR, es de un entusiasmo cauteloso. Es decir, el carácter “distinto” genera distancias a la hora de tomar decisiones que significan una coordinación mayor de políticas y un cierto avance, en áreas particulares de concertación supranacional. Los principales déficits que perciben los actores chilenos en relación con el MERCOSUR se vinculan a los temas de resolución de conflictos y, más en general, al ámbito de representación institucional del MERCOSUR, como ente jurídico internacional.

MERCOSUR-Chile: temas emergentes y posiciones de los actores chilenos, realiza, sobre la base de entrevistas en profundidad, un análisis de las percepciones de los principales actores nacionales en relación con el MERCOSUR. Posibilita una mirada de las actitudes de los sectores empresariales, sindicales, gubernamentales y de organizaciones de la sociedad civil vinculadas al medio ambiente y los consumidores. Constituye una importante sistematización de las visiones desde Chile sobre la asociación con el MERCOSUR.

Los resultados que aquí se presentan corresponden al trabajo de investigación realizado por Iliaria Carnevali, de la Universidad de Syracuse, durante su estadía de investigación en FLACSO-Chile en 1998.

Francisco Rojas Aravena
Director de FLACSO-Chile

Introducción

En junio de 1996, Chile firmó el acuerdo de asociación con el Mercado Común del Sur, MERCOSUR¹, después de un largo período de negociación, complicado por las profundas diferencias entre Chile y MERCOSUR en temas arancelarios y por la fuerte oposición del sector agrícola chileno².

La reacción inicial de Chile a la propuesta de MERCOSUR para que se integrara como miembro pleno, cuando se conformó este bloque, fue la no aceptación. Tal actitud tuvo su origen en la estrategia comercial implementada por Chile, con coherencia y determinación, a lo largo de veinte años, desde la mitad de la década de los 70. Esta priorizaba la apertura unilateral a través de la mantención de aranceles bajos, inferiores al arancel común de este bloque.

La decisión de asociarse a MERCOSUR en 1996 es, al mismo tiempo, coherente con esa política comercial y crucial para el progreso de Chile en el marco de dicha política y refleja un cambio de actitud hacia la nueva realidad regional, y como una continuidad en la política comercial chilena.

Cuando MERCOSUR invitó a Chile a incorporarse al grupo, la atención del país se centraba en la posibilidad -en ese momento muy

1 El MERCOSUR está conformado por Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay, y se han asociado Bolivia y Chile.

2 Véase Paz Milet, Gabriel Gaspar, Francisco Rojas Aravena (eds.), *Chile-MERCOSUR: una alianza estratégica*, FLACSO-Chile, 1997.

concreta– de asociación al NAFTA. El gobierno chileno aún no había establecido un orden de prioridad definido en las negociaciones comerciales con NAFTA, MERCOSUR y Unión Europea. Al no concretarse la inclusión en el NAFTA, la orientación del gobierno se concentró explícitamente en la realidad regional, incluyendo en sus prioridades a MERCOSUR y al proyecto del Area de Libre Comercio de las Américas (ALCA).

La actual estrategia comercial chilena

La política comercial chilena en los años noventa se ha caracterizado fundamentalmente por una estrategia de apertura bilateral y de diversificación de los mercados de exportación. La tradicional política chilena de apertura unilateral, cambió hacia un nuevo modelo de búsqueda de una apertura bilateral negociada con otros países y bloques regionales. Actualmente, Chile tiene acuerdos comerciales con Bolivia, Colombia, Perú, Ecuador, Venezuela y MERCOSUR; acuerdos de libre comercio con Canadá y México, y un acuerdo marco de cooperación con la Unión Europea. Además, se encuentra en proceso de negociación con varios países, para establecer acuerdos en el marco de ALADI (con Centroamérica, Cuba, Panamá) y ha participado activamente en APEC (Foro de cooperación económica de Asia Pacífico). Esta diversificación ha llevado Chile a tener una combinación equilibrada de mercados de exportación, lo que le asegura un nivel de dependencia relativamente bajo respecto de los mercados de un área en particular.

La apertura bilateral constituyó un cambio importante en la política comercial de Chile. Fue determinada por la creciente convicción de que la baja arancelaria unilateral no llevaría al país mucho más allá de lo que había logrado, ya que sus principales socios comerciales de principios de la década aplicaban aranceles muy altos u otras barreras comerciales a productos en que Chile había alcanzado ventajas competitivas. Otra razón importante de esta estrategia se relaciona con el costo que, indudablemente, el país

habría debido soportar de no emprenderla. Ese hecho es particularmente evidente en el caso de MERCOSUR, si Chile no hubiera llegado a un acuerdo, las importaciones de los países miembros se habrían desplazado hacia los productores dentro de MERCOSUR. Tal situación habría sido particularmente problemática para el sector manufacturero chileno, dado que la constitución de un arancel externo común por parte de MERCOSUR habría dejado sin efecto las preferencias arancelarias establecidas a favor de Chile en el marco de ALADI.³

La asociación de Chile a MERCOSUR es también muy coherente con la evolución en la política comercial del país, en el sentido de la entrada en una "segunda fase exportadora", que diversifique las exportaciones nacionales hacia productos con más valor agregado, distanciando el modelo exportador de una relativa dependencia de los recursos naturales. En este sentido, el MERCOSUR es crucial, porque se presenta como un mercado natural para las exportaciones manufactureras chilenas, en un contexto mundial en que el comercio de productos elaborados se ve relativamente más afectado por barreras arancelarias y no arancelarias.

Al respecto, la relación con MERCOSUR es decisiva ya que incluso antes de la negociación del acuerdo, los países miembros figuraban como los principales destinos de productos manufacturados chilenos. Además, una vez desarrollado adecuadamente un elevado intercambio de manufacturas entre industrias, en el marco de MERCOSUR, se abrirían oportunidades para un cambio en el modelo de comercio tradicional, basado en la exportación de productos básicos a los países más industrializados y la importación de productos elaborados desde ellos.

Otra ventaja potencial de la asociación de Chile a MERCOSUR es nuestro posible fortalecimiento en la arena internacional. Teniendo en cuenta que el país siempre será un socio pequeño y de relativa importancia para contrapartes como Estados Unidos o la Unión Europea, un mercado del tamaño de MERCOSUR tendrá que ser considerado de manera diferente en un contexto de negociación económica internacional. En consecuencia, es posible que Chile logre alcanzar mejores condiciones en las futuras negociaciones comerciales como asociado a este bloque. Es mucho más provechosa la

3 Véase Manuel Agosin, *Comercio y crecimiento en Chile: Realizaciones del pasado y perspectivas para el futuro*, CEPAL, 1998.

negociación bloque-bloque que entre un país y un bloque que como lo han demostrado las negociaciones con la Unión Europea.

Además, MERCOSUR no es simplemente un bloque comercial. Su evolución, desde que se creó, muestra claros signos de un camino hacia la integración y la armonización en varios aspectos: políticos, culturales y económicos, no estrictamente ligados al aspecto comercial con el objetivo de un mercado común.

El claro objetivo de integración hacia un mercado común, planteado por MERCOSUR, no se puede dejar de lado en la consideración de la relación de Chile con la agrupación regional, en primer lugar por los efectos que la cercanía geográfica implica, en términos de seguridad, en términos sociales, en términos de movimiento de personas y además, de capitales.

MERCOSUR percibe a Chile como la puerta hacia el océano Pacífico, por razones geográficas y por las relaciones especiales que este país mantiene con las naciones asiáticas. Esto implica todo un proyecto de integración física en la región – corredores bioceánicos- del cual Chile es una parte fundamental, y que lleva consigo una serie de otras materias relacionadas, tales como aspectos de seguridad y ambientales. La presencia de estas materias, y su relación con los aspectos estrictamente comerciales del acuerdo, requieren de una reflexión respecto del punto al cual deba llegar la integración de Chile y MERCOSUR para garantizar un aprovechamiento pleno de las ventajas que esta asociación promete.

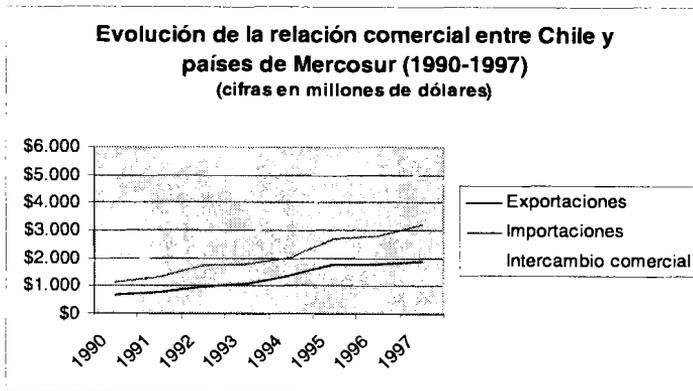
Este trabajo se propone explorar las perspectivas existentes en distintos sectores de la sociedad chilena en torno a la relación con MERCOSUR, con un particular énfasis en las visiones y proyectos hacia el futuro de esa relación. El principal objetivo es analizar las coincidencias y las divergencias presentes en las diferentes visiones, para llegar a una tentativa de proyección en torno al futuro de la relación entre Chile y MERCOSUR.

I Chile y MERCOSUR

a) Aspectos comerciales

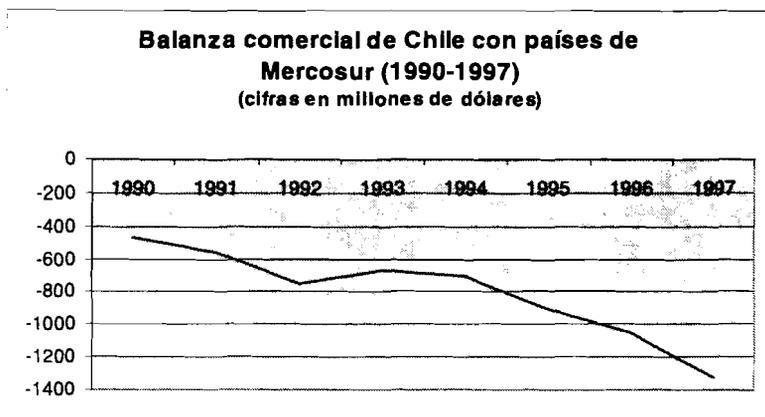
Observando la evolución de las relaciones comerciales entre Chile y los países que componen el MERCOSUR en los años noventa, se advierte una marcada tendencia al incremento del intercambio comercial (cuadro 1). Dicho crecimiento ha mantenido la tendencia a una balanza comercial negativa de Chile en relación al MERCOSUR (cuadro 2).

Cuadro 1



Fuente: Banco Central de Chile.

Cuadro 2

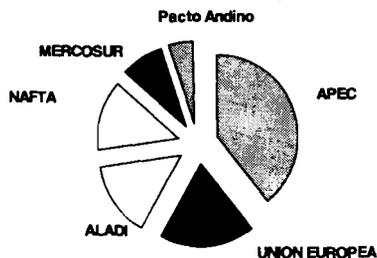


Fuente: Banco C **Fuente:** entral de Chile.

Las exportaciones desde Chile hacia el MERCOSUR han crecido de manera significativa en la última década, dando origen a una recuperación de la importancia de la agrupación regional como mercado de destino de los productos chilenos, la que había declinado entre los años setenta y ochenta. En 1997, la participación del área como destino de exportaciones chilenas fue del 11% (ver cuadro 3), con una tendencia al mantenimiento en el primer semestre de 1998, a pesar de la flexión que se ha determinado, en términos absolutos, en las exportaciones chilenas en los primeros meses de ese año.

Cuadro 3

**Absorción de exportaciones chilenas por área de
integración económica (1997)**



Fuente: Banco Central de Chile.

Las exportaciones al MERCOSUR representan el 55% de las exportaciones chilenas a América Latina. Argentina y Brasil son para Chile los socios más importantes de este bloque, dado que absorben, respectivamente, el 4.6% y el 5.6% de las exportaciones chilenas, lo que los pone en el sexto y quinto lugar entre los principales países de destino. Mientras la participación de Brasil se ha mantenido relativamente constante históricamente, la participación de Argentina como destino de exportaciones chilenas se ha incrementado mucho en la última década, dado que había bajado significativamente entre los años setenta y ochenta.

La importancia de Argentina y Brasil como socios comerciales de Chile se evidencia aún más en el mapa de las importaciones, donde ambos países ocupan el segundo y tercer lugar, respectivamente, en participación porcentual (cuadro 4).

Cuadro 4

| Principales países de destino de las exportaciones de Chile (1997) | Participación porcentual | Principales países de origen de las importaciones de Chile (1997) | Participación porcentual |
|---|---------------------------------|--|---------------------------------|
| Estados Unidos | 15.7% | Estados Unidos | 22.9% |
| Japón | 15.6% | Argentina | 9.7% |
| Reino Unido | 6.3% | Brasil | 6.6% |
| Corea del Sur | 5.8% | México | 5.7% |
| Brasil | 5.6% | Japón | 5.6% |
| Argentina | 4.6% | Alemania | 4.5% |
| Taiwan | 4.6% | China | 3.8% |
| Alemania | 4.4% | Italia | 3.7% |
| Italia | 2.9% | España | 3.3% |
| Francia | 2.7% | Corea del Sur | 3.1% |
| Holanda | 2.5% | Francia | 2.7% |

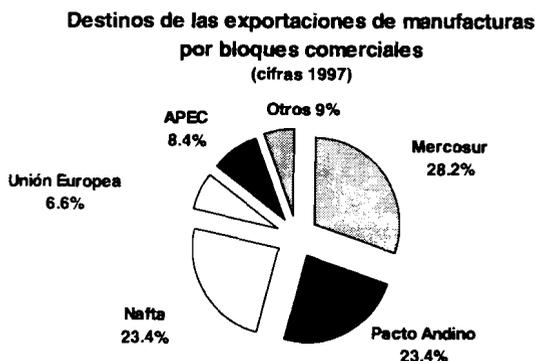
Fuente: Banco Central de Chile.

La composición de las exportaciones chilenas hacia MERCOSUR presenta características especiales, si se tiene en cuenta el esquema exportador nacional que tradicionalmente se ha basado en exportaciones de recursos naturales, y en bienes elaborados a partir de tales recursos.

De hecho, en la actualidad, MERCOSUR es el mercado de destino más importante de las exportaciones chilenas de productos manufacturados (cuadro 5). El 58% de los productos exportados al MERCOSUR son industriales. Estas cifras son relevantes si se comparan con aquellas que se refieren a otros bloques comerciales. Por ejemplo, las exportaciones de productos industriales representan sólo el 36.7% de las exportaciones al NAFTA, el 37% de las exportaciones a la APEC y el 28% de las exportaciones a la Unión Europea⁴.

Esta estructura hace evidente la trascendencia del MERCOSUR para Chile, no sólo como un mercado que ha crecido en importancia durante la última década, sino más bien como un mercado que permite a Chile diversificar su esquema de exportación aumentando el peso de productos con elevado valor agregado.

Cuadro 5



Fuente: ASEXMA

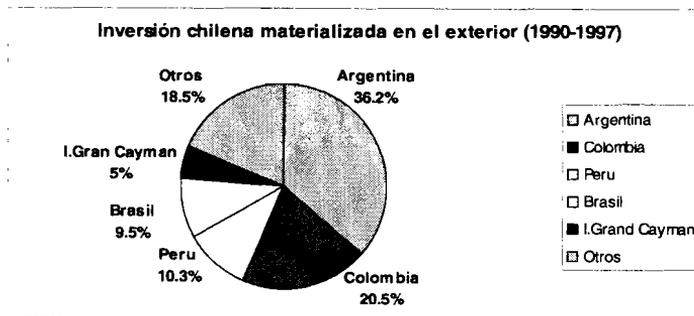
4 Véase: Manuel Agosin y Roberto Alvarez, *La asociación entre Chile y MERCOSUR: Costos y beneficios a un año de funcionamiento*, 1998.

b) Inversiones

Uno de los aspectos recientes más interesantes de la relación entre Chile y los países del MERCOSUR es la inversión directa recíproca.

La inversión directa en los países del MERCOSUR representa una parte considerable de la inversión chilena en el exterior, alrededor del 47% de la inversión materializada (cuadro 6). La mayor parte está constituida por inversiones en Argentina, las cuales solas representan el 36% de las inversiones nacionales en el exterior, en tanto Brasil es el destino del 9.5% de dichas inversiones. Muy poco relevante ha sido la inversión chilena en Paraguay y Uruguay, pero la inversión hacia Paraguay ha crecido comparativamente más en los últimos años.

Cuadro 6



Fuente: Comité de Inversiones Extranjeras.

La inversión chilena en Argentina se concentra en los sectores eléctrico y de energía, en la industria, en el comercio y en el sector bancario. El predominio del sector eléctrico y de energía se repite en el mapa de las inversiones a Brasil.

Por otro lado, la inversión desde los países del MERCOSUR hacia Chile no ha alcanzado niveles muy relevantes, sólo el 2.8% de las colocaciones extranjeras en Chile provienen de esos países. Sin embargo, las inversiones argentinas y brasileñas en Chile han crecido substancialmente desde 1993-1994.

En conclusión, en los últimos años, se ha observado, una evidente tendencia a la inversión cruzada entre los países del

MERCOSUR y Chile. Además, se advierte entusiasmo por parte de este último, que muestra un aumento de la confianza hacia los países vecinos, y una clara voluntad de considerar al MERCOSUR como un área estratégica para su crecimiento.

Es de esperar, naturalmente, que el aumento de los flujos de comercio entre Chile y el MERCOSUR fomenten aún más la inversión mutua en los mercados de destino, aumentando también la presencia de los países del MERCOSUR en Chile.

c) El acercamiento político-institucional

La filosofía que guió la creación de la institucionalidad del MERCOSUR buscó mantener agilidad y flexibilidad administrativa y organizacional y no incluir órganos supranacionales. La actual estructura institucional del MERCOSUR es el resultado de los tratados de Asunción y de Ouro Preto, y se sustenta en tres órganos de toma de decisión (Consejo del Mercado Común, Grupo Mercado Común, Comisión de Comercio), un órgano de apoyo (Secretaría Administrativa), un órgano consultivo (Foro Consultivo Económico y Social) y un órgano de representación parlamentaria (Comisión Parlamentaria Conjunta).

El Consejo del Mercado Común es el organismo principal, y se reúne a nivel presidencial, con la participación de los ministros de economía y los cancilleres de los países.

El Grupo Mercado Común es el organismo ejecutivo del acuerdo. Está constituido por representantes ministeriales (Economía, Banco Central y Relaciones Exteriores) y se reúne cada tres meses. La Comisión de Comercio es el organismo encargado de asistir al Grupo Mercado Común, responsable de la aplicación de las políticas comerciales comunes del MERCOSUR, y se reúne por lo menos una vez al mes. En tanto, la Secretaría Administrativa cumple una función de apoyo exclusivamente operacional.

El Foro Consultivo Económico y Social es el organismo de representación de los sectores económicos y sociales de los países miembros, mientras que la Comisión Parlamentaria Conjunta, como organismo representante de los Parlamentos, es responsable de la armonización de legislaciones y de los procedimientos internos de cada país relativos a la adopción de dicha armonización.

Las unidades organizacionales más técnicas dentro de MERCOSUR son los grupos de trabajo. Se trata de once grupos dedicados

al estudio de todos los asuntos de interés común relacionados con la integración. Están integrados y coadyuvados por un extenso número de funcionarios y académicos de los respectivos países. En esta sección "técnica" recae la responsabilidad de apoyar y orientar las resoluciones de los órganos de decisión, formulando opiniones y propuestas.

Otros organismos técnicos son los Grupos *ad hoc*, formados para enfrentar temas de particular relevancia o complejidad, como servicios, relaciones exteriores, aspectos institucionales y políticas de distorsión de la competitividad. También hay Reuniones Especiales institucionalizadas sobre temas de turismo, ciencia y tecnología y comunicaciones sociales.

En las primeras etapas de funcionamiento del acuerdo de complementación económica entre Chile y MERCOSUR, no había nada establecido sobre la participación chilena en las instancias político-institucionales de la agrupación regional. Las instancias previstas para la coordinación y comunicación entre ambos se limitaban, según lo establecido en el tratado de San Luis, a las reuniones de la comisión administradora del acuerdo, formada por el Grupo Mercado Común de MERCOSUR y por los representantes de la DIRECON de Chile. En ese esquema, era obvio que la asociación entre Chile y MERCOSUR tuviera formalmente el aspecto de un acuerdo comercial, y que los temas de discusión entre las partes se limitaran a los aspectos económicos y comerciales que fueran surgiendo.

A partir de 1997, el acercamiento entre Chile y MERCOSUR ha experimentado una significativa evolución. Desde un esquema de simple relación entre socios comerciales, se ha movido hacia un relación de colaboración y coordinación más estrecha en temas no estrictamente económicos. De hecho, este proceso se inició a comienzos de 1997, cuando Chile manifestó su voluntad de integrarse formalmente a las instancias políticas de MERCOSUR y a algunos de sus grupos de trabajo. Desde la firma del acuerdo entre Chile y el bloque económico, el país había sido llamado varias veces a participar en reuniones internas de éste, pero por su *status* siempre había sido de invitado especial. En esta calidad, Chile no podía contar realmente con que su voz fuera escuchada en forma permanente dentro de las instancias de la entidad regional, incluso, en algunas reuniones se habían verificado episodios desagradables de malentendidos respecto de dicha invitación .

La petición chilena no resolvió la situación con rapidez, ya que existían resistencias dentro de MERCOSUR a que Chile se incorporara a dichas instancias sin hacerse parte del bloque en todos sus aspectos, es decir sin incorporarse también en las políticas comerciales comunes, como el arancel externo común. Fueron los miembros pequeños del bloque comercial quienes ejercieron especialmente las trabas. Brasil también se mostró reticente, recién formulada la solicitud. Sin embargo, la profunda relación chileno-argentina, basada en varios mecanismos de coordinación y concertación, influyó en dirección opuesta, favoreciendo la aprobación de la solicitud chilena.

MERCOSUR anunció en junio 1997 que Chile se incorporaría a las actividades de los subgrupos de trabajo y a otras instancias de coordinación, una decisión que tardaría hasta diciembre en adquirir una efectiva formalización. En julio del mismo año, Chile se incorporó formalmente al mecanismo de consulta y concertación política del MERCOSUR, una instancia existente desde 1996, integrada por los ministros de Relaciones Exteriores de los países miembros. Dicho organismo tiene como objetivo principal examinar asuntos de interés político común para los Estados Partes, especialmente en relación a terceros países y organismos internacionales, y buscar la concertación de posiciones en relación a tales asuntos. El desenlace de la cuestión de la participación chilena en este período no es casual, dado que es este el momento en que MERCOSUR y Chile deciden concretizar las importantes posibilidades y necesidades de coordinación frente a la inminente "Cumbre de las Américas" que establecería el plano de negociaciones relativo a ALCA.

Es evidente, por lo tanto, que este momento marcó un cambio cualitativo en la relación de Chile y MERCOSUR, planteando por primera vez la posibilidad de coordinar acciones, no sólo frente a la Cumbre de las Américas, sino también dentro del Grupo de Río, y de proceder de manera paralela en las negociaciones comerciales con la Unión Europea.

Desde ese momento resultó evidente la decidida voluntad política de Chile de considerar su relación con MERCOSUR no de carácter exclusivamente comercial, sino como una oportunidad de fortalecer su posición frente a los desafíos de las complejas negociaciones con otros países. Sin embargo, Chile ya había planteado el tema de la importancia de la concertación y coordinación con el bloque comercial en la Cumbre del MERCOSUR efectuada en Fortaleza en 1996, donde participó como invitado.

La voluntad política de profundización de la integración entre Chile y sus vecinos del MERCOSUR no está circunscrita, evidentemente, a los temas directamente ligados a lo económico-comercial. Hay señales claras de búsqueda de un acercamiento en temas de seguridad y en temas netamente políticos, como es evidente, por ejemplo, en el protocolo de Ushuaia. En este documento, los países del MERCOSUR, Bolivia y Chile establecen mecanismos de consulta para el caso específico de ruptura del orden democrático en uno de ellos, y la sanción del país que cese de funcionar según principios democráticos, con medidas que van desde la suspensión de la participación en los mecanismos de integración, hasta la suspensión de derechos y obligaciones que derivan del tratado de integración con los demás socios (equivalente a una “expulsión” del acuerdo de integración).

Cuadro 7

| | Algunos aspectos significativos del acercamiento político-institucional entre Chile y MERCOSUR (1997-1998) |
|----------|--|
| 5/4/97 | Chile participa en la reunión del subgrupo de coordinación de políticas macroeconómicas sobre trabas al comercio |
| 24/4/97 | Chile participa en reunión de ministros de economía de MERCOSUR |
| 20/6/97 | Presidente Frei participa en XII reunión del Consejo Mercado Común MERCOSUR anuncia la aceptación de Chile en los subgrupos de trabajo |
| 23/6/97 | Chile se incorpora al mecanismo de consulta y concertación política |
| 25/5/97 | Reunión Estados Mayores Conjuntos de MERCOSUR y Chile |
| 30/8/97 | Acuerdo de MERCOSUR, Chile y Bolivia sobre postulaciones ONU |
| 7/9/97 | Reunión de representantes cancillerías de Chile y de MERCOSUR, sobre coordinación de posiciones en ALCA |
| 15/11/97 | Reunión de ministros de Economía de MERCOSUR y Chile |
| 21/11/97 | Reunión ministros del Interior de MERCOSUR, Bolivia y Chile |
| 15/12/97 | Formalizada con decisión del Consejo Mercado Común la participación de Chile en subgrupos de trabajo de MERCOSUR |
| 28/3/98 | Plan general de seguridad para la triple frontera, firmado por MERCOSUR, Bolivia y Chile |
| 24/7/98 | Protocolo de Ushuaia, firmado por MERCOSUR, Chile y Bolivia Declaración de MERCOSUR como Zona de Paz |

Fuente: Elaboración propia, desde informaciones del Banco de Datos de Política Exterior, FLACSO-Chile.

Todos estos elementos demuestran que la vinculación entre Chile y MERCOSUR está operando mucho más allá de la simple relación comercial, y más allá también de un proyecto de profunda integración económica y física. Se dirige, en definitiva, hacia una integración política, a través de un acuerdo sobre principios fundamentales, una promoción de la convivencia pacífica entre las democracias de la región, y un sistema de interacción fundado en el diálogo y la coordinación preventiva.

Este protocolo, que es una extensión de la llamada “cláusula democrática” existente en el ordenamiento de MERCOSUR desde julio de 1996, es relevante, porque el mecanismo de consulta fundamentalmente implica, aunque en forma limitada, que varios países se involucren en la vida política interna de cada uno de los signatarios, y se hace posible la sanción de un socio por eventualidades que sólo se refieren a su proceso de gobernabilidad interno⁵.

Se lee en el protocolo de Ushuaia:

En caso de ruptura del orden democrático en un Estado Parte (...), los demás Estados Partes promoverán las consultas pertinentes entre sí y con el Estado afectado. (...) Cuando las consultas mencionadas resultaren infructuosas, los demás Estados Partes (...) considerarán la naturaleza y el alcance de las medidas a aplicar, teniendo en cuenta la gravedad de la situación existente. Dichas medidas abarcarán desde la suspensión del derecho a participar en los distintos órganos de los respectivos procesos de integración, hasta la suspensión de los derechos y obligaciones emergentes de esos procesos. (artículos 5 y 6)

También la declaración de MERCOSUR como Zona de Paz y libre de armas de destrucción masiva (julio 1998) es parte de este proceso, en la medida en que plantea la creación de mecanismos de consulta y cooperación sobre temas de seguridad y defensa, la promoción del avance de las medidas de fomento a la confianza mutua en la región, la creación de una metodología uniforme para la información sobre el gasto militar, además de reafirmar una convergencia de objetivos en materia de desarme nuclear, y el empeño hacia la eliminación de minas antipersonales en la región. Es evidente que la declaración destaca el rol internacional de MERCOSUR, Chile y Bolivia como actores comprometidos a garantizar la paz en la región, y al mismo tiempo la voluntad de los países de actuar según líneas comunes sobre algunos temas cruciales:

“[Los gobiernos acuerdan] fortalecer los mecanismos de consulta y cooperación sobre temas de seguridad y defensa existentes entre sus miembros y promover su progresiva articulación, así como avanzar en la cooperación en el ámbito de las medidas de fomento de la confianza y seguridad y promover su implementación [y] realizar esfuerzos conjuntos en los foros internacionales

5 Véase Milet, P., Fuentes, C. y Rojas, F. El MERCOSUR, nuevo actor internacional, en *Chile-MERCOSUR. Una alianza estratégica*, FLACSO-Chile, 1997.

pertinentes para avanzar, en el marco de un proceso gradual y sistemático, en la consolidación de acuerdos internacionales orientados a lograr el objetivo del desarme nuclear y la no proliferación en todos sus aspectos”.

Por otra parte, también se advierte una marcada intención de profundizar la integración en los temas económicos y en aquellos ligados a los económicos, manifestada actualmente en la participación formal y continuada de Chile en la casi totalidad de los sub-grupos de trabajo de MERCOSUR. De hecho, la decisión del Consejo Mercado Común de diciembre de 1997 incorporó a nuestro país en todos los sub-grupos, a excepción del n°10, Asuntos Laborales, y también en algunas otras instancias de discusión y coordinación (ver cuadro 8). Cabe destacar, además, que en fecha reciente, Chile ha pedido también incorporarse al sub-grupo de trabajo sobre asuntos laborales. Tal solicitud está siendo evaluado por los países miembros, entre los cuales Brasil ya ha expresado un parecer positivo.

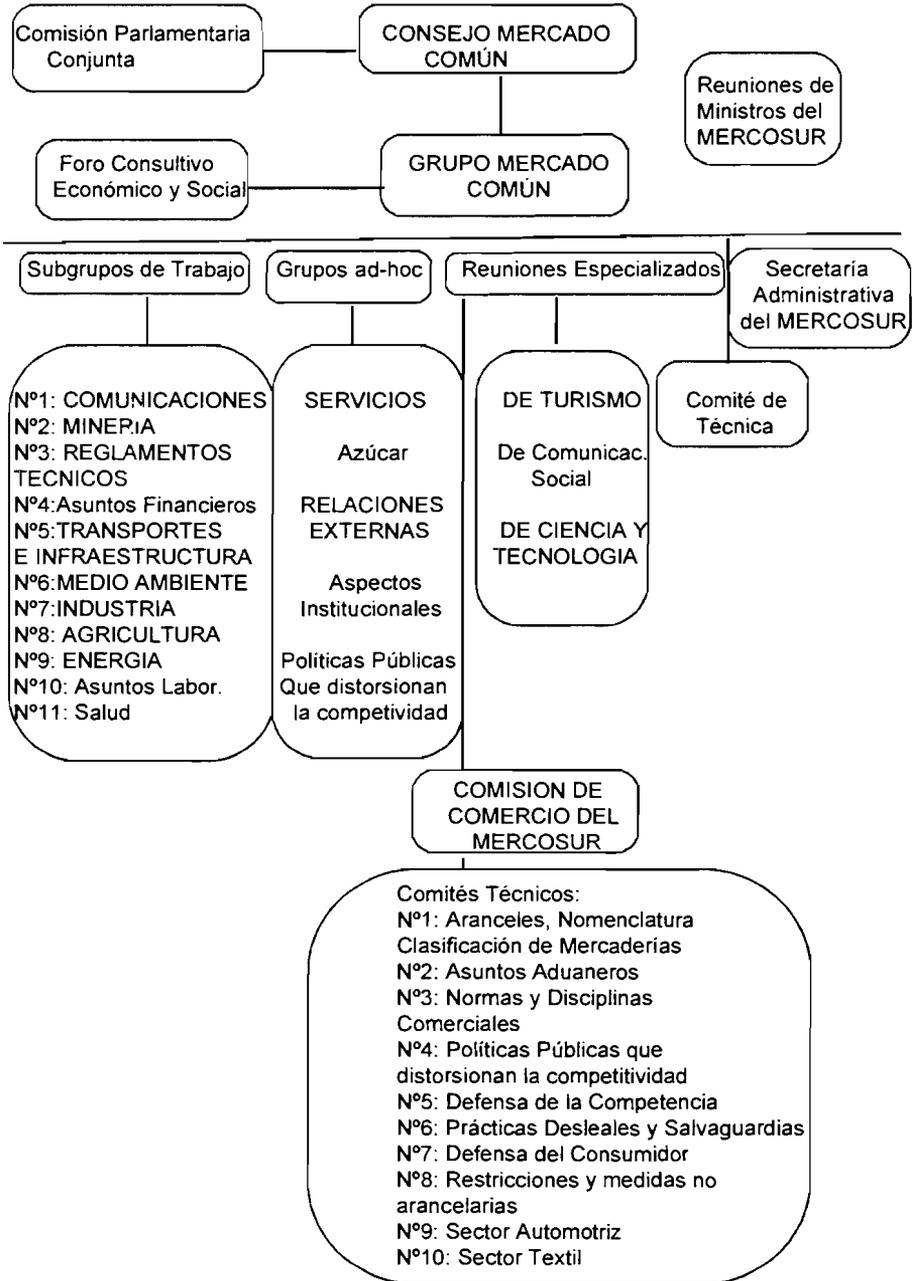
Chile no participa en las instancias de la Comisión de Comercio de MERCOSUR, por el hecho de no compartir las políticas comerciales comunes del bloque, aun cuando sigue siendo invitado en ocasiones especiales, tales como los debates que conciernen a su relación con MERCOSUR (por ejemplo, ha sido invitado varias veces a participar en los debates sobre políticas públicas que distorsionan la competitividad). En las reuniones de ministros del MERCOSUR, Chile no participa formal y continuamente, pero en el último año se ha incrementado su asistencia a ellas.

Chile no tiene participación en los órganos denominados “sociales” del MERCOSUR, el Foro Consultivo Económico y Social y la Comisión Parlamentaria Conjunta, y todavía no ha solicitado a la agrupación regional una invitación en tal sentido, dirigida a las partes sociales chilenas.

Todos los elementos indican, por lo tanto, un continuo progreso en la dimensión de la integración político-económica entre Chile y MERCOSUR, aunque con un aparente déficit en el interés por la participación chilena dentro de las instancias sociales del bloque, que todavía no está resuelto.

Cuadro 8

La participación formalizada y continuativa de Chile en instancias de MERCOSUR



Fuente: Ministerio de Relaciones Exteriores-Unidad MERCOSUR y Grupo de Río

II MERCOSUR-Chile: temas y actores emergentes

Actualmente, hay que tener en cuenta dos temas emergentes de especial importancia en la relación Chile-MERCOSUR: se trata de los temas relativos al medio ambiente y de los asuntos laborales. Su particularidad reside en el hecho de haber estado ausentes del diálogo entre MERCOSUR y Chile hasta los últimos meses, y de haber aparecido en la agenda de la relación sólo en fecha reciente.

Con respecto a los temas medioambientales, Chile se integró al sub-grupo de trabajo de MERCOSUR en diciembre de 1997, luego de no tener participación alguna en las reuniones sobre la materia. En cuanto a asuntos laborales, en la primavera de 1998 se presentó una solicitud de incorporación en el sub-grupo de trabajo 10, sobre el tema.

Este cambio de perspectiva está motivado tanto en un intento de profundización de la relación entre Chile y el bloque comercial, como en la búsqueda, por la parte chilena, de una posición estratégicamente más fuerte y más coherente en otras negociaciones, especialmente aquellas que involucran a los países más desarrollados. Un ejemplo de la importancia de este último aspecto es la polémica que se generó en relación a la ALCA, entre el norte y el sur del hemisferio, en relación con la inclusión de temas laborales y ambientales en las negociaciones. Aunque no se logró incluir estos temas en toda su complejidad en las primeras negociaciones, una pregunta queda sin

resolver al respecto: ¿hasta qué punto y hasta cuándo será posible evitar un enfrentamiento sobre estos temas?

En consecuencia, queda claro que a los países que carecen de este tipo de salvaguardias al medio ambiente y de las reglamentaciones de protección a los trabajadores, les conviene concertar políticas y líneas de negociación entre ellos, antes de que se encuentren en la incómoda posición de tener que negociar sin preparación o individualmente, frente a otros países deseosos de imponer sus esquemas.

a) El medio ambiente

El tema del medio ambiente se ha transformado indudablemente en una materia relevante en el comercio internacional. De hecho, en la actualidad existen muchas reglamentaciones y requerimientos relativos a productos que forman parte de los flujos de comercio internacional. Esto ha llevado a la formación de instancias específicamente dedicadas al tema de las relaciones entre comercio y medio ambiente, dentro de organizaciones tales como la Organización Mundial del Comercio (OMC), la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD), y la ONU, que creó la Unidad de Economía, Comercio y Medio Ambiente en el marco de su programa para el Medio Ambiente (PNUMA).

De este modo, el tema de las normas medioambientales ha accedido al campo de las negociaciones comerciales entre los países, transformándose en una potente arma de negociación para las naciones más desarrolladas. Estas tratan de prevenir cada vez más el denominado "dumping ambiental", imponiendo normas de salvaguardia del medio ambiente a los países que, supuestamente, lograrían menores costos de producción gracias a una menor reglamentación en la materia.

Significativamente, Chile ha tratado el tema del medio ambiente de manera muy diferente en los distintos acuerdos: mientras que en las prenegociaciones con NAFTA y con la Unión Europea el tema ha tenido una relevancia significativa, y el acuerdo comercial con Canadá firmado en julio 1997 incluyó un protocolo relativo al medio ambiente, el acuerdo de complementación económica con MERCOSUR no prevé regulaciones al respecto, aunque el tema sea tocado algunas veces en el mismo tratado. Más aún, hasta 1998, Chile nunca había participado en las reuniones de ministros del medio

ambiente de MERCOSUR, o en otras instancias creadas dentro de la estructura institucional del bloque para encarar los problemas medioambientales.

Tales instancias están actualmente representadas por el subgrupo de trabajo 6, que elaboró en 1997 una propuesta de Protocolo Ambiental de MERCOSUR. Chile empezó a participar como observador en este grupo en junio de 1998 y hasta ahora ha intervenido en dos reuniones. El grupo de trabajo 6 se propone formular y sugerir directrices para la protección del medio ambiente en el contexto de libre comercio fiscalizado por la unión aduanera. En ese contexto promueve, por lo tanto, la adopción de acciones para el mejoramiento de la calidad ambiental en la región, evitando al mismo tiempo la creación de distorsiones o restricciones al libre comercio. Esto incluye como tareas prioritarias:

- el análisis de las restricciones no arancelarias relacionadas con el medio ambiente;
- las acciones tendientes a minimizar los problemas de competitividad ligados al tema ambiental;
- la elaboración del instrumento jurídico de medio ambiente de MERCOSUR;
- el diseño y la implementación de un sistema de información ambiental en los Estados Partes

Dos son las motivaciones que se pueden considerar a raíz de la incorporación de Chile al grupo de trabajo: en primer lugar, hay una necesidad de la parte chilena de buscar soluciones concertadas y preventivas a los posibles riesgos ambientales a que la asociación con MERCOSUR podrían exponer, por ejemplo:

- el impacto ambiental de los corredores bioceánicos;
- el impacto ambiental de los cambios en la naturaleza de la actividad agropecuaria, por la progresiva disminución de la actividad agrícola tradicional, en un eventual cambio hacia actividades más rentables, como la forestal;
- los efectos ambientales de la transformación de la infraestructura portuaria sobre el borde costero y los recursos marinos.

Le interesa a Chile en forma específica comprender los mecanismos existentes en los distintos países de MERCOSUR para la protección del medio ambiente, y cuando sea posible, buscar una armonización no reguladora, más bien institucional, que permita el diálogo de las partes sobre los temas que se evidencian progresiva-

mente importantes a medida que aumenta la integración económica y comercial entre ellos. Además, Chile ya aceptó participar en algunos proyectos especiales y urgentes del grupo 6, por ejemplo, sobre las emergencias ambientales, el contrabando de madera, el sistema de información ambiental y la producción limpia.

En segundo lugar, Chile necesita desarrollar una política propia en relación a los temas comercio/medio ambiente, con el objeto de estar más preparado para futuras negociaciones comerciales con países desarrollados que, cada vez con mayor frecuencia, van a requerir negociaciones específicas sobre estas materias. En relación al ALCA, Chile ha coincidido con los demás países latinoamericanos en contra de la negociación de provisiones específicas sobre el medio ambiente. Sin embargo, es evidente que también hay motivaciones políticas que le impiden tomar una posición distinta a la de los países del área, aunque Chile ya tenga una experiencia de inclusión de normas ambientales en el tratado de libre comercio que suscribió con Canadá.

Actualmente pareciera que prevalecen en la agenda chilena de participación en el grupo de MERCOSUR sobre medio ambiente, el conjunto de temas relacionados con la posición del país en negociaciones internacionales y especialmente en relación a Europa y la ALCA. El tema central es la búsqueda de un modelo de vinculación de las materias ambientales y comerciales, que pueda servir de base para futuras negociaciones con países más desarrollados.

El MERCOSUR parece un entorno adecuado para que el diálogo sobre estos temas empiece en la región, dado que en los países miembros hay, en general, mayor consenso sobre la importancia de dichas materias que en otros países latinoamericanos.

b) Los asuntos laborales

Sólo en fecha reciente, Chile ha manifestado su intención de integrarse al sub-grupo de MERCOSUR sobre asuntos laborales. Se trata de un grupo con funcionamiento tripartito, es decir, integrado por representantes de los gobiernos, de los trabajadores y de los empresarios, que en la actualidad está compuesto por tres comisiones, encargadas de desarrollar diferentes actividades:

Comisión / Relaciones de Trabajo: elaboró una metodología común para el estudio de los costos laborales y estudió el impacto del proceso de integración en el empleo de varios sectores; elaboró una

propuesta de Protocolo Socio-Laboral del MERCOSUR y estudió comparativamente los institutos de mayor relevancia de los países integrantes de MERCOSUR;

Comisión II, Empleo, Migraciones Laborales, Calificación y Formación Profesional: elaboró estudios sobre normas en materia de migraciones en el ámbito laboral y creó un Observatorio de Empleo para los países de MERCOSUR;

Comisión III, Salud, Seguridad, Inspección del Trabajo y Seguridad Social: promovió experiencias de inspección del trabajo conjuntas entre las instituciones fiscalizadoras de los distintos países y estudió la estructura y el modo de funcionamiento de los diversos sistemas de fiscalización; elaboró un proyecto de Convenio Multilateral de Seguridad Social del MERCOSUR.

Todas estas actividades se refieren a un objetivo único, abordar los aspectos relacionados con la necesidad de uniformar las condiciones de producción y competencia dentro del MERCOSUR, que garanticen una competencia en igualdad de condiciones entre los países miembros.

En el trabajo de esta instancia de MERCOSUR, como se puede deducir de las actividades de las comisiones, se ha puesto el acento, por una parte, en la detección y corrección de los eventuales efectos negativos del proceso de integración regional sobre el empleo, y la facilitación de la movilidad de los trabajadores de la región en igualdad de condiciones. Por otra, en la búsqueda de una solución a las disparidades existentes en las condiciones laborales en los distintos países, con el objetivo de reducir al mínimo las discrepancias que puedan representar inicuas ventajas comparativas en las relaciones comerciales con los demás países del bloque.

El enfoque de Chile sobre estos temas está ligado a dos aspectos principales: el primero es relativo a los temas ya mencionados, con un acento especial sobre la movilidad de los trabajadores, y la consecuente necesidad de garantizar una relativa uniformidad a los trabajadores chilenos que se trasladen a otros países, y al mismo tiempo proteger a los países de oleadas migratorias de trabajadores en busca de mejores condiciones laborales, mayor protección, o exageradas diferencias salariales.

En segundo lugar, a Chile le interesa prevenir, a través de la concertación con otros países del área, los intentos "neoproteccionistas" de algunos países más desarrollados, que tengan como base el reclamo de "dumping social".

La posición chilena en los temas de medio ambiente y asuntos laborales es básicamente la de avanzar, conjuntamente con los demás países latinoamericanos, en la protección y la reglamentación ligada a estos temas, con el objeto de evitar que los países más desarrollados los manejen como elementos de chantaje.

III MERCOSUR: visiones desde Chile

El análisis de las perspectivas de los diferentes actores chilenos respecto de la asociación de Chile a MERCOSUR ha sido conducido teniendo en cuenta algunas materias fundamentales, respondiendo a la exigencia de analizar temas que puedan influir la relación entre Chile y MERCOSUR en el futuro, y por lo tanto dar forma a una eventual evolución de esa misma relación.

En primer lugar, se han analizado las actitudes observadas en los diferentes grupos de actores hacia el MERCOSUR, en particular la aprobación o no aprobación de la asociación de Chile al bloque económico, y las motivaciones de esas actitudes.

Luego, se han considerado las observaciones recogidas sobre la estructura institucional de MERCOSUR, y la forma en que se desarrolla actualmente la relación entre Chile y el grupo comercial. Ello tiene por objeto investigar cuales son, desde el punto de vista chileno, las carencias percibidas y los espacios de mejoría presentes en el marco de la relación actual.

Un punto crucial del análisis tiene que ver con el tema de la incorporación de Chile como miembro pleno al MERCOSUR. Está claro que el acuerdo actual es una solución a los variados problemas existentes con respecto a una integración total de Chile al bloque, especialmente de carácter arancelario y de política comercial en general. En el análisis de las opiniones de los actores considerados, se han tomado en cuenta las percepciones existentes en distintos

niveles, con respecto a las ventajas y desventajas que implicaría la incorporación de Chile como miembro del grupo económico integrado por los países del MERCOSUR. El análisis de estos aspectos tiene por objeto evaluar si hay o no en Chile una actitud positiva con respecto a una integración económico-comercial más profunda del país con el bloque.

Como último tema, se ha analizado la necesidad, percibida, de incorporación de nuevos temas en la agenda de negociación y de discusión entre Chile y MERCOSUR. Una temática importante en este momento en que se observa un incremento de la participación chilena en los grupos de trabajo y en las instancias políticas dentro del bloque.

Para analizar e intentar un pronóstico de la forma en que se va a desarrollar en el futuro cercano la relación de Chile con MERCOSUR, nos ha parecido adecuada la articulación de los distintos temas, tomando como punto de partida la relación existente.

a) Posiciones chilenas hacia el MERCOSUR: un entusiasmo cauteloso

El análisis ha considerado diferentes actores, divididos en tres sectores fundamentales: a) actores dentro del gobierno (Dirección General de Relaciones Económicas Internacionales -DIRECON-, Ministerio de Relaciones Exteriores, Ministerio del Trabajo); b) actores empresariales, las asociaciones gremiales (Asociación de Exportadores de Manufacturas -ASEXMA, Confederación de la Producción y del Comercio -CPC, Instituto Textil Nacional -ITN, Sociedad de Fomento Fabril -SOFOFA, Sociedad Nacional de Agricultura -SNA-; c) sindicatos y otros actores sociales (CUT y sindicatos afiliados, organizaciones de consumidores y ambientalistas).

En los distintos sectores analizados, se observó una actitud generalmente positiva hacia la asociación de Chile con MERCOSUR, aunque, en general, existe cierta cautela. Se destacaron generalmente como aspectos positivos: la importancia del MERCOSUR como mercado, la función del MERCOSUR como catalizador de las posiciones negociadoras en relación a otros bloques, y la posibilidad de insertar, en la relación entre Chile y el bloque regional, temas sociales ligados a la integración económica.

Entre los temores se pueden destacar: la preocupación existente en los sectores empresariales y algunos del gobierno frente a la

tendencia de Brasil de imponer medidas unilaterales que afecten al comercio en la región; y la aprensión de los sectores sociales acerca del carácter casi exclusivamente económico que tendría la asociación con MERCOSUR.

Cuadro 9

Actitudes hacia el MERCOSUR

| Actores | Actitud positiva | Actitud negativa |
|-------------------------------------|------------------|------------------|
| ASEXMA | ★ | |
| CPC | ★ | |
| ITN | ★ | |
| SNA | | ★ |
| SOFOFA | ★ | |
| SINDICATOS | ★ | |
| DIRECON | ★ | |
| Ministerio de Relaciones Exteriores | ★ | |
| Org. Medio Ambiente | ★ | |
| Org. Consumidores | ★ | |

Lo que destacan con mayor frecuencia todos los sectores es la oportunidad que esta asociación ofrece a la industria manufacturera chilena, dado que le abre un enorme mercado en el cual es competitiva. De este modo, se crea una especie de oasis para productos chilenos, que no necesariamente podrían ser competitivos en un contexto de mercado global. Esto es efectivo especialmente si se piensa en las pequeñas y medianas empresas manufactureras chilenas, que tienen asegurado de esta forma un mercado "natural", que permite minimizar los costos de transporte y valorizar las ventajas de calidad. La mayoría de los grupos representativos del empresariado definen el acuerdo con MERCOSUR como el acuerdo comercial más importante que Chile haya firmado, puesto que favorece la

exportación de productos nacionales de mediano-alto valor agregado. Este acontecimiento constituye una novedad y un avance considerable en un país donde las exportaciones de cobre y otros productos no elaborados, tradicionalmente han jugado un rol fundamental en la exportaciones. Se ve, además, al MERCOSUR como un mercado natural para los productos chilenos, dada la minimización de costos de transporte que ofrece, y la similitud desde el punto de vista del mercado.

En el gobierno, así como en el sector empresarial se destaca, por lo general, el fortalecimiento de la imagen internacional de Chile, derivada del hecho de estar asociado con MERCOSUR. Esto ocurre, sobre todo, por la tendencia que se está dando a nivel internacional —especialmente en los países asiáticos— de considerar a Chile como una puerta de entrada privilegiada al enorme mercado de MERCOSUR. Dicha tendencia es considerada particularmente importante, en términos de los efectos que podría crear en el flujo de inversiones del extranjero hacia Chile. Aun cuando se presenten dudas sobre la posibilidad de concretar intereses, ya que el acuerdo con MERCOSUR incluye normas de origen muy estrictas, que obligarían a los inversionistas extranjeros a no comprar materiales y productos de sus casas matrices y de empresas externas al bloque, privilegiando por el contrario el uso de productos de MERCOSUR o chilenos. Efecto, tales disposiciones podrían desalentar, en alguna medida, inversión directa en Chile con el objeto de acceder al MERCOSUR.

Tanto en el gobierno, como en el Ministerio de Relaciones Exteriores y en la DIRECON, hay concordancia de opiniones respecto de la importancia estratégica y política de la asociación de Chile a MERCOSUR, destacándose la inclusión de Chile en las instancias de concertación política dentro del bloque, y la creciente participación nacional en los distintos grupos de trabajo de MERCOSUR. En el Ministerio de Relaciones Exteriores se enfatiza explícitamente el gran nivel de fluidez que ha alcanzado, en los últimos meses, la concertación política con los países de MERCOSUR, especialmente en relación a posiciones frente a la ONU y a la OMC. Se considera además, que el MERCOSUR ha sido y será cada vez más un aliciente importante en el desarrollo de las medidas de confianza mutua entre los países de la región, y un coadyuvante para la armonización conjunta de situaciones ligadas a temas de seguridad en un sentido amplio, por ejemplo educación, desarrollo sostenible, lucha contra la pobreza.

Hay alguna discrepancia entre las opiniones del sector empresarial y del gobierno con respecto a la relación existente entre la asociación de Chile a MERCOSUR y la posición chilena en otras negociaciones comerciales. Prevalece en el Ministerio de Relaciones Exteriores una visión según la cual la asociación con MERCOSUR favorece a Chile en la arena internacional, ofreciendo una oportunidad de tener mayor peso en negociaciones como la concerniente al ALCA y la que se desarrolla con la Unión Europea, al considerarse indudablemente a MERCOSUR como la fuerza emergente de la región, sin cuya activa participación no es concebible un proceso como el proyectado en el ALCA.

El gobierno, por su parte, ha destacado reiteradamente que MERCOSUR constituye la arena privilegiada para la coordinación de las posiciones frente al ALCA. Posee además las características para ejercer un peso importante en tales negociaciones, estableciendo de este modo un espacio de coordinación del cual Chile debe ser parte, aún manteniendo sus peculiaridades. Además, MERCOSUR es el ejemplo fundamental de cómo la posición de América Latina ha evolucionado en los últimos años, imponiendo así una nueva modalidad de relación de los países del área con Estados Unidos, en la medida en que sean capaces de presentarse como frente único en las distintas ocasiones. Esta visión es generalmente compartida por el sector sindical, que ve en la asociación con MERCOSUR una oportunidad para lograr mejores condiciones en las relaciones con los países europeos y con Estados Unidos.

En el sector empresarial prevalece la visión según la cual la asociación con MERCOSUR favorece a Chile desde un punto de vista intangible, de imagen internacional, pero desfavorece concretamente su posición en algunas negociaciones, por ejemplo con la Unión Europea, puesto que el MERCOSUR inquieta al sector agrícola europeo, lo que va a complicar y atrasar las tratativas. Este factor se reflejaría negativamente en las negociaciones de Chile con la Unión Europea, ya que aun cuando las negociaciones se efectúen en forma separada, proceden en forma paralela, en consecuencia difícilmente Chile logrará algo en la negociación con la Unión Europea que MERCOSUR no haya conseguido. Esta visión la comparten generalmente los actores de la DIRECON, quienes destacan que los aspectos positivos de la asociación no están directamente relacionados a la formación de un frente común con otras negociaciones internacionales. Considerando que la "filosofía" de MERCOSUR es distinta de la filosofía de búsqueda de total apertura económica, que

caracteriza a Chile, y también a muchos otros acuerdos comerciales firmados por Chile. Al mismo tiempo, hay acuerdo sobre el hecho de que llegando al ALCA, o antes en el proceso de negociación de este acuerdo, muchas de estas diferencias serán eliminadas o por lo menos minimizadas en la práctica.

En este sentido, también hay en el sector empresarial opiniones positivas - por ejemplo en la SOFOFA- de la función que el MERCOSUR puede desempeñar en el proceso del ALCA, y una visión de largo plazo que augura a MERCOSUR más Chile adquirir un liderazgo en el proceso de integración comercial planteado en el Área de Libre Comercio de las Américas.

En los grupos ambientalistas considerados, se observa una actitud positiva hacia MERCOSUR, sobre todo en la medida en que la asociación a este bloque puede representar una ocasión de discusión, avance e integración en algunos aspectos relativos a problemas del medio ambiente que se perciben como dejados de lado en Chile. En particular, existe una clara opinión según la cual, la asociación de Chile a MERCOSUR puede ser muy útil para que los temas relativos a la relación entre comercio y medio ambiente se enfrenten desde una perspectiva interna, y no sujetos a las decisiones de algún modo impuestas desde afuera por países preocupados por el problema del "dumping ambiental". Además, en este campo parece que la asociación a MERCOSUR puede favorecer la cooperación en investigación científica entre los países del área.

Las agrupaciones de consumidores consultadas también manifiestan interés por MERCOSUR, en la medida en que la asociación de Chile pueda representar una oportunidad de colaboración sobre temas comunes con otras organizaciones del "barrio". De este modo se favorecería una mayor legitimación y compromiso con los temas de defensa al consumidor dentro de la agenda nacional.

Los temores a la asociación

El entusiasmo general en torno a la asociación de Chile a MERCOSUR se ve atenuado por ciertos temores que varían en los distintos sectores analizados. En síntesis, a los empresarios y actores gubernamentales como DIRECON generalmente les preocupa la tendencia de Brasil a la imposición unilateral de trabas para-arancelarias al comercio, aunque reconocen que sin acuerdo con MERCOSUR los efectos de esa tendencia se habrían sentido mucho más en Chile. Por otro lado, los sectores sociales manifiestan el temor de que

el esquema de la integración económica con MERCOSUR no deje espacio para una participación de Chile en las instancias más sociales del bloque, reduciendo así la relación a una mera asociación comercial, que no se preocupa de los efectos sociales del proceso de integración.

La cautela expresada en sectores empresariales en relación a MERCOSUR, tiene que ver fundamentalmente con la firme convicción de que Chile es un país muy distinto en el marco de los países de América Latina y de MERCOSUR. En este sentido, la atención recae especialmente en la precocidad con que Chile ha emprendido reformas económicas neoliberales y de apertura al comercio internacional. Esta imagen de Chile como "pionero" es muy valiosa para el sector empresarial, es la que le hace plantearse con cautela en su relativo entusiasmo por MERCOSUR. De hecho, en el sector empresarial se han encontrado posiciones aisladas muy duras en relación con MERCOSUR. Tienen su origen en la supuesta tendencia al proteccionismo por parte de ese bloque comercial, que dificultaría, hipotéticamente, una integración comercial más amplia en América Latina. En esta perspectiva, se ve a MERCOSUR como una tentativa, por parte de Brasil, de establecer su hegemonía política dentro del sub-continente, la cual no respondería a una efectiva convergencia de objetivos y necesidades dentro del grupo de países interesados.

Es importante destacar la evaluación negativa que esta visión sugiere de MERCOSUR como actor en el proceso de integración latinoamericano, sin embargo, no implica una evaluación negativa de la asociación de Chile al bloque económico. En ese aspecto, las opiniones recogidas en el ambiente empresarial son generalmente muy positivas, también entre los actores más críticos de MERCOSUR como realidad en sí. De hecho, existe opinión unánime en torno a que el acuerdo alcanzado entre Chile y MERCOSUR en 1996, fue para el primero la mejor respuesta posible en ese momento de cambiante situación regional, y garantizó a Chile una buena puerta de entrada al naciente mercado.

Por otra parte, también hay unanimidad sobre los temores que suscitan algunas tomas de decisión unilaterales por parte de Brasil en el área de políticas comerciales, especialmente en lo que se refiere a barreras no arancelarias. Este aspecto, en todo caso, parece haber generado más incertidumbre que perjuicios reales a las empresas chilenas. De ello se deduce que Brasil es cauteloso en la aplicación de algunas medidas administrativas, muy discutidas, que constituyen barreras al comercio, como las licencias no automáticas. El sistema

fue creado para aplicarlo de manera diferente a los socios comerciales del área MERCOSUR y a los demás países.

De todos modos, es indudable que el clima de no transparencia e incertidumbre, en estos cruciales aspectos de política comercial, fomenta una necesidad de cautela y de control sobre cada aspecto de la relación. De hecho, sólo se ha verificado una controversia significativa entre Brasil y Chile, en relación con la aplicación del acuerdo de 1996. Sin embargo, en los empresarios chilenos existe un constante estado de alerta, una expectativa negativa con respecto a la conducta de Brasil en el campo comercial, porque lo ven fundamentalmente como el campeón del proteccionismo en la región, que de hecho, está en posición de liderar al bloque de los países de MERCOSUR. Esta visión está determinada, una vez más, por la persistente imagen de Chile como país "distinto". No importa cuánto hayan avanzado recientemente -o se hayan propuesto avanzar- los demás países en el camino de la liberalización comercial. Chile se autopercibe siempre mucho más allá en ese camino, y por lo tanto, de alguna manera, su realidad es considerada incompatible con las realidades existentes en los restantes países del MERCOSUR.

La Sociedad Nacional de Agricultura, que siempre fue contraria a la firma del acuerdo con MERCOSUR, presenta una posición dentro del sector empresarial que se destaca como muy distinta, efectivamente, muestra un total rechazo a la asociación a MERCOSUR. De hecho, el acuerdo con MERCOSUR significa, a muy largo plazo, una profundización de las tendencias ya presentes en la agricultura chilena, vale decir, la tendencia a una pérdida de competitividad de los productos de la agricultura tradicional frente a los productos extranjeros, y una necesidad de reconversión hacia sectores como el forestal y la fruticultura, que podrían competir en el mercado internacional. Pese a que los productos agrícolas tradicionales han quedado con un plazo de desgravación a 18 años, la Sociedad Nacional de Agricultura tiene una posición muy escéptica acerca de la asociación de Chile con MERCOSUR, y duda que esta pueda representar una oportunidad en algún sentido.

Las preocupaciones de los sindicatos se concentran en temores generalizados con respecto al efecto que la globalización del comercio puede tener sobre la pequeña y mediana industria, menos preparada para la competencia internacional. Sin embargo, reconocen, al mismo tiempo, que MERCOSUR puede ser favorable en este sentido porque muchos productos chilenos son más competitivos en el MERCOSUR que en otras partes del mundo. El temor fundamental

reside, por lo tanto, en la posibilidad de que Chile aborde la relación con MERCOSUR sin considerar los efectos sociales implícitos en la integración. También comparten esta preocupación los grupos ambientalistas y las organizaciones de consumidores con los que hubo contacto.

En síntesis, se observa un optimismo general respecto de la asociación de Chile a MERCOSUR, y una apreciación de la misma como provechosa para el país en distintos aspectos: políticos, geoestratégicos, comerciales. Al mismo tiempo, en los sectores empresariales y de gobierno vinculados a la economía existe una generalizada insistencia en cuanto a diferenciar a Chile del bloque MERCOSUR sobre la base de su tradición de liberalización comercial. Tal actitud se basa en los temores expresados por parte de algunos actores empresariales de que MERCOSUR pueda variar su grado de apertura dañando a Chile. Se nota una filosofía general de acercamiento al bloque en las visiones de los distintos actores, en DIRECON, en el empresariado, y aún más explícitamente por parte del Ministerio de Relaciones Exteriores, al destacar la importancia de MERCOSUR en las negociaciones del ALCA. Al mismo tiempo, hay que señalar el interés que manifiestan en el tema los sectores sociales del país, tanto los sindicatos como las organizaciones ambientalistas y de consumidores, respecto de las posibilidades de cooperación internacional que MERCOSUR puede ofrecer.

b) MERCOSUR y Chile: carencias institucionales

No obstante, la percepción generalizada de la utilidad de la asociación de Chile con MERCOSUR, existe también un acuerdo general respecto a que éste presenta carencias institucionales que afectan a nuestro país en su relación con el mencionado bloque. Sin embargo, en el marco de la relación entre las dos partes, también existen espacios de mejoría en el ámbito de las normas de funcionamiento de la relación, establecidas en el acuerdo de complementación económica.

En el marco de la relación Chile-MERCOSUR, la carencia que afecta a Chile, mencionada con mayor insistencia por los actores consultados, es la estructura del sistema de resolución de conflictos. Los empresarios en general, y los negociadores del acuerdo en DIRECON consideran una falta de previsión que se excluya el arbitraje internacional como última fase del sistema. Estiman que es

una peligrosa característica que genera incertidumbre en la gestión de las relaciones comerciales y que falla en proteger a Chile en cuanto país pequeño enfrentado a un bloque de gran poder económico. Es particularmente significativa la imposibilidad chilena de hacer respetar sus derechos establecidos en el ACE mediante represalias comerciales, por que el mercado chileno no tiene la dimensión adecuada para que este tipo de medidas represente un factor disuasivo al comportamiento desleal o a la falta de aplicabilidad del acuerdo por parte de los países de MERCOSUR, que cuentan con un amplio mercado para sus productos y por lo tanto con una vasta gama de alternativas. Además, la imposición de trabas al comercio no forma parte de la "filosofía comercial" de Chile, lo que hace aún menos efectivo el disuasivo representado por medidas de represalia. Por lo tanto, lo que empresarios y representantes del gobierno chileno igualmente destacan es la absoluta necesidad de llegar a una inclusión del arbitraje internacional en el esquema de resolución de conflictos previsto en el acuerdo entre Chile y MERCOSUR. Cabe destacar, a este propósito, que el sistema de resolución de controversias previsto para el reglamento de las relaciones entre los miembros de MERCOSUR es significativamente más articulado de lo que existe en el ACE entre MERCOSUR y Chile. Más en detalle, ese sistema sí prevé el recurso al fallo arbitral cuando ni las negociaciones directas ni las recomendaciones del Grupo Mercado Común hayan logrado resolver el asunto. En el protocolo de Brasilia además se prevé un mecanismo de resolución de conflictos para el caso específico de reclamos por particulares, que tiene también como última etapa el recurso a fallo arbitral, en el caso que el recurso al grupo de expertos designado por el Grupo Mercado Común no haya dado efectos positivos. Por el contrario, el régimen de resolución de controversias previsto en el ACE entre Chile y MERCOSUR se basa únicamente en tres etapas (negociaciones directas, intervención de la Comisión Administradora del acuerdo y consulta a un Grupo de Expertos *ad hoc*), sin prever el recurso de arbitraje.

Las esperanzas de poder llegar en breve tiempo a un acuerdo más completo sobre el tema de la resolución de controversias entre Chile y MERCOSUR son buenas, desde el punto de vista de los actores empresariales y del gobierno, si se considera que el tema está en discusión en un grupo de trabajo *ad hoc* formado por negociadores chilenos y de MERCOSUR. Además, es uno de los temas a discutir en el contexto del ALCA, de modo que llegar a un acuerdo entre Chile y MERCOSUR facilitaría la concertación de

posiciones comunes en ALCA. Como alternativa, el tipo de acuerdo alcanzado en ese organismo también serviría como un esquema de resolución del problema entre Chile y MERCOSUR. Además, el acuerdo entre Chile y MERCOSUR establece que el actual sistema de resolución de controversias será válido hasta un máximo de tres años después de la entrada en vigor del mismo acuerdo. Desde el cuarto año en adelante se deberá concordar un nuevo régimen con procedimiento arbitral. En ausencia de este nuevo régimen, habrá que adoptar el procedimiento arbitral previsto en el Protocolo de Brasilia en las controversias entre Chile y MERCOSUR. Esta última solución no sería claramente la óptima, dado que el Protocolo de Brasilia regula las relaciones entre Estados miembros de MERCOSUR, y por lo tanto incluye varias partes que no son aplicables a las relaciones Chile-MERCOSUR, que se fundamentan en una institucionalidad distinta.

Las carencias en la relación Chile-MERCOSUR, evidenciadas por los sectores sociales de Chile, especialmente por los sindicatos, son de naturaleza completamente distinta de las ya analizadas. Es evidente que en el sector sindical existe preocupación por los efectos laborales, y generalmente sociales, de la asociación de Chile al MERCOSUR.

Cabe destacar, que no se considera negativa esta relación con MERCOSUR, además, varios sectores de la industria chilena reconocen la importancia de tal asociación especialmente por la naturaleza de las industrias favorecidas, ya que, supuestamente, contribuiría a la creación de empleos en Chile. Por lo tanto, las críticas a la asociación al MERCOSUR no parten de una posición de rechazo. Lo problemático, más que nada, es el acento casi exclusivamente comercial que ha tenido la relación Chile-MERCOSUR desde la firma del acuerdo. La preocupación se centra en las posibilidades que la profundización de la integración económico-comercial abrirá al movimiento de trabajadores en la región, creando problemas de mercados de trabajo y sociales.

La circulación de los trabajadores entre los distintos países se ve problemática por las evidentes diferencias que existen en los distintos países, en términos de legislación laboral y seguridad social. La protección laboral no está garantizada equivalentemente en la región, así como hay notables discrepancias en términos de salarios. Los sistemas de seguridad social son notoriamente distintos, con diferencias importantes de la participación pública y privada en ellos. Todos estos elementos concurren a establecer la exigencia de un

determinado grado de armonización de las legislaciones laborales y de los sistemas de seguridad social entre los países de MERCOSUR y Chile. En este marco, la CUT sería partidaria de la aceptación de una "carta social" por parte de los países partes de la región. De hecho, la Comisión Sindical del MERCOSUR -un órgano sindical nacido externo a la estructura institucional del bloque y actualmente con representación en el sub-grupo de trabajo sobre asuntos laborales y en el Foro Consultivo Económico y Social- presentó una propuesta de carta social con el objeto de obtener, por lo menos, la aceptación de un piso de derechos fundamentales de los trabajadores (basado en convenios de la OIT) que fuera compartido por los países. Esa Carta incluiría, además de un reconocimiento de los derechos fundamentales de los trabajadores, una declaración de los derechos a la seguridad social -incluso el establecimiento de pisos mínimos de seguridad social para ser observados en todos los países entre los cuales se moverían los trabajadores- y los derechos a la libertad sindical y a la contratación colectiva.

Las preocupaciones de los sindicatos en este sentido son compartidas por actores del Ministerio del Trabajo, aunque, aparentemente, no exista una coordinación de acciones y posiciones con este propósito entre sindicatos y gobierno. De hecho, recientemente se ha observado un creciente interés de Chile por participar en las instancias laborales de MERCOSUR, con el objeto de compartir experiencias y coordinar acciones. Por el momento no aparece como prioridad del Ministerio del Trabajo la firma inmediata de una carta social de gran alcance que vincule formalmente a Chile con los demás países del MERCOSUR, desde el punto de vista de las normas laborales. Sin embargo, existe clara intención por conocer en qué dirección se están trabajando estos temas dentro de MERCOSUR, por aportar opiniones y evitar, en última instancia, proceder de manera no coordinada respecto a lo que pasa dentro de MERCOSUR, con el objeto de estar preparados para las exigencias de una integración económica más profunda en el futuro. Sí es un hecho que el gobierno chileno, específicamente los ministerios del Trabajo y Relaciones Exteriores, ante la creación de una carta social del MERCOSUR, adherirán a dicha iniciativa en el mediano plazo, dada la voluntad de profundización de la integración con el MERCOSUR, y el evidente reconocimiento de la dimensión social de la integración al interior del bloque en los últimos años. De hecho, se ha manifestado una tendencia a abrir más espacio en su interior a lo social y a la ciudadanía. Esto se observa primero, en el Protocolo de Brasilia (que

creó el Foro Consultivo Económico y Social y la Comisión Parlamentaria Conjunta), y luego, con mayor profundidad, en el Programa de Acción del MERCOSUR hasta el año 2000, donde se reconoce que la profundización del proceso de integración requiere una participación creciente del conjunto de la sociedad. En este proceso -aun en fase inicial y considerado insuficiente en muchos aspectos- las organizaciones sindicales de los cuatro países del MERCOSUR desempeñaron un papel fundamental, a través de la Comisión Sindical de la institución, lo que sugiere que una integración más amplia entre Chile y el bloque también debería contemplar en el futuro una mayor participación de los sectores sociales chilenos en el proceso.

De las carencias institucionales propias del MERCOSUR, que afectarían a Chile, dos son los aspectos que con mayor frecuencia se hacen evidentes para el ambiente empresarial y el gobierno. Ambos aspectos, que se encuentran notoriamente entrelazados, son: el sistema de toma de decisiones de MERCOSUR y la falta de un organismo representativo del bloque regional.

Con respecto al primero, es lamentable la naturaleza del proceso decisional de MERCOSUR, fundado en la regla del consenso. Como consecuencia surge una segunda carencia, la falta de una institución que pueda representar las posiciones unitarias de todos los países de MERCOSUR, y que suprima las necesidades de negociación previa entre los países del bloque al producirse variaciones mínimas o se requieran cambios en un proceso de negociación. La preocupación por esta característica de interacción interna entre los países del MERCOSUR es necesariamente más evidente para los sectores negociadores del Gobierno -Ministerio de Relaciones Exteriores y DIRECON- pero no la ven como un aspecto alarmante que perjudique a Chile. Simplemente lo que se lamenta es la inexistencia de un interlocutor único, que haría posible que todos los procesos de negociación y de decisión fueran más rápidos y eficientes, aumentando, además, su certidumbre y predictibilidad.

c) ¿Chile miembro pleno de MERCOSUR?

El análisis de las posiciones respecto a una eventual incorporación futura de Chile a MERCOSUR abarca por lo menos dos aspectos fundamentales: las opiniones acerca de la posibilidad u oportunidad que dicha incorporación se verifique, y los horizontes temporales

considerados por los actores en sus escenarios, que determinan una relativa complejidad y multiplicidad de visiones sobre el tema.

Cuadro 10
¿Chile miembro pleno del MERCOSUR?
opiniones de los actores

(+positivamente; -negativamente; *elemento neutral; 0 sin opinión)

| Actores | Aspectos comerciales | Aspectos políticos | Otras negociaciones internacionales | Seguridad Internacionales, Confianza |
|-------------------------------------|-----------------------------|---------------------------|--|---|
| ASEXMA | + | + | + | 0 |
| CPC | + | + | - | 0 |
| ITN | + | + | * | 0 |
| SNA | - | - | - | 0 |
| SOFOFA | + | + | + | 0 |
| SINDICATOS | + | + | + | 0 |
| DIRECON | + | + | - | + |
| Ministerio de Relaciones Exteriores | + | + | + | + |
| Org. Cons. | + | + | + | 0 |
| Org. M.Amb. | + | + | + | 0 |

En relación a ese tema, se pueden observar posiciones muy definidas, sin conexión al aspecto temporal, sólo en algunos de los actores considerados.

Por un lado, la Sociedad Nacional de Agricultura manifiesta una posición de total rechazo a la idea de la incorporación de Chile a MERCOSUR. En primer lugar, estima que dicha incorporación profundizaría los efectos negativos en la agricultura chilena, exponiendo aún más al sector a la competencia de los productos de los países de MERCOSUR. Teme también que las inestabilidades

macroeconómicas propias de los países de MERCOSUR pudieran tener un impacto negativo sobre la economía nacional en su conjunto.

Por el otro lado, en los sectores sociales, sindicales, grupos ambientalistas y organizaciones de consumidores se observó un entusiasmo generalizado hacia una eventual integración de Chile a MERCOSUR. Desde el punto de vista de los sindicatos, tal incorporación no agravaría los eventuales problemas de competencia que, de todas maneras, se manifestarían en el largo plazo en el esquema definido por el actual acuerdo. Consideran que se presentarían importantes oportunidades de profundización de la integración en temas distintos de lo económico, favoreciendo la participación de Chile en las instancias sociales del bloque y formalizarían la inclusión de los sindicatos chilenos en los mecanismos aptos a la representación de las partes sociales dentro de MERCOSUR. Además, el *status* de Chile como miembro pleno del organismo podría facilitar aún más las posibilidades de concertación entre los países frente a otras negociaciones. Los ambientalistas y los grupos de consumidores expresan una posición análoga, ya que ven la hipótesis de incorporación a MERCOSUR como una oportunidad de mayor interacción entre las organizaciones que luchan por el reconocimiento de iguales derechos en los diferentes países. Además, podría producirse a corto plazo el contacto entre las distintas organizaciones en un contexto de institucionalidad, lo que permitiría a las organizaciones chilenas la posibilidad de alcanzar, por vía indirecta, el acceso al poder público y la sensibilización del Estado sobre algunos temas que se perciben insuficientes en el ámbito estrictamente nacional. Estas organizaciones, especialmente las involucradas en el tema del medio ambiente, ponen énfasis en la posibilidad de investigación conjunta con otras organizaciones del área, labor que supuestamente se amplificaría mientras más estrecha fuera la relación entre los países.

Posiciones menos definidas, más diversificadas, y al mismo tiempo, más condicionadas por el horizonte temporal de referencia, se encuentran en los sectores del gobierno y empresariales.

Prevalece, de todas maneras, una gran cautela en torno al tema de la incorporación de Chile a MERCOSUR. En DIRECON destacan en particular que siguen válidos los motivos que impidieron al país incorporarse al bloque comercial desde el principio. De las causas aludidas, en primer lugar están las diferencias en términos arancelarios, relacionadas, no únicamente con los niveles arancelarios hacia el exterior, que en Chile son en promedio mucho más bajos que el arancel externo común del MERCOSUR, sino también con diferencias

en el sistema, en cuanto Chile ha preferido establecer tradicionalmente un arancel único neutral, no diferenciando los niveles, de acuerdo a una política de desarrollo industrial interno. Mientras que MERCOSUR ha optado por un sistema de niveles arancelarios múltiples, lo que dificultaría una coordinación del país y MERCOSUR en estos temas.

Otro elemento destacado por DIRECON es la autonomía que todavía Chile quiere mantener, dado que sigue teniendo aspiraciones de acuerdos con Nafta y con la Unión Europea. Estas características, de carácter exclusivamente económico, dificultarían una efectiva inclusión de Chile en MERCOSUR, e indicarían que, por lo menos desde el punto de vista económico, los tiempos todavía no están maduros para ese evento. Al mismo tiempo, se reconoce que la relación entre Chile y el bloque está evolucionando hacia una integración en muchos temas distintos del exclusivamente económico, así que no se descarta la posibilidad de que la cohesión generada en el trabajo en conjunto sobre otros temas tenga, en el futuro, fuerza suficiente para anular las divergencias de naturaleza estrictamente económica. Aún en este ámbito hay que tener presente también las divergencias en las políticas exteriores de los países.

En este sentido, las opiniones recogidas en el Ministerio de Relaciones Exteriores son más positivas, aunque mantienen siempre un alto grado de cautela. Por un lado, ven como natural un mayor acercamiento futuro de Chile a MERCOSUR. Usando las palabras de Guillermo Ajares, jefe de la Unidad MERCOSUR-Grupo de Río, "la sensación que existe en la Cancillería es que naturalmente vamos a concluir este camino en unos años más". Por otra parte, se percibe claramente la exigencia de mantener un equilibrio en los diferentes planos de las relaciones exteriores chilenas, y de conciliar las posiciones de Chile en relación a otros bloques. Parece claro en general que la mayor preocupación en ese sentido tiene que ver con la necesidad de mantener autonomía de decisión en la gestión de políticas comerciales y relaciones exteriores, y que de todas maneras la unión de Chile con MERCOSUR parece concebible sólo en una visión de largo plazo.

En el ámbito empresarial, las opiniones son generalmente aún más cautelosas. La incorporación de Chile a MERCOSUR se concibe difícil, y fuertemente subordinada, no sólo a una visión de largo plazo, sino también a un cambio radical en las orientaciones de políticas comerciales de los países del bloque.

De todas maneras, existen posiciones distintas. Por ejemplo, la SOFOFA se imagina efectivamente un futuro de incorporación de Chile al bloque, en el que ve a MERCOSUR asumir el liderazgo del proceso de la ALCA. Esta visión está, sin embargo, subordinada a que se verifiquen algunas transformaciones necesarias en el escenario: la evolución de MERCOSUR hacia una mayor apertura comercial y la solución positiva de la crisis económica por la que atraviesa Brasil, que se propaga a la región y especialmente a Argentina.

Por otro lado, la posición de la CPC es muy negativa en cuanto al propósito, porque ve la política comercial de MERCOSUR, que se basa en el arancel externo común, como un obstáculo que va a ser permanente para la integración de Chile al bloque, a no ser que se hable de un escenario de muy largo plazo, de aquí a 15 años, en que la ALCA ya haya negociado, y exista un nuevo acuerdo en el marco de la OMC. Asexma manifestó también una posición muy negativa por el mismo problema del arancel externo común.

IV Conclusiones: ¿qué integración para Chile y MERCOSUR?

La realidad muestra que existe un evidente proceso de acercamiento entre Chile y MERCOSUR, que se ha acelerado particularmente en 1997 y en 1998. Este acercamiento se expresa tanto en la progresiva participación chilena en las instancias de MERCOSUR, como en la creciente confianza, por parte de Chile, en las posibilidades de invertir en los países vecinos, y también en las expectativas de los distintos actores chilenos hacia la asociación del país con MERCOSUR. La voluntad de acercamiento y la valorización de la relación son especialmente evidentes en los sectores políticos (gobierno) y en los sectores representativos de la sociedad civil chilena. Sin embargo, también en el mundo empresarial se observa un nivel de entusiasmo por las posibilidades de mercado que el bloque puede ofrecer, y una voluntad de profundización de la relación y del acuerdo comercial, dado que se reconoce la importancia del MERCOSUR como mercado de exportación, especialmente para las manufacturas y los productos de mayor valor agregado, y también como un prometedor destino para las inversiones chilenas.

De todas maneras, está claro que la tendencia futura de la relación entre Chile y MERCOSUR se configura como una relación aún de creciente acercamiento e integración, pero sin alcanzar un estado de paridad como socios al interior de MERCOSUR mismo, es

decir, sin que se pueda imaginar todavía una incorporación completa de Chile a MERCOSUR. En ese sentido, ya se han evidenciado tendencias a incorporar nuevos temas a la agenda de la relación Chile-MERCOSUR, incluso, materias de carácter social y político. Sin embargo, tomando en cuenta las demandas de los sectores sociales, parece evidente una carencia de participación chilena en las instancias sociales de MERCOSUR, especialmente en las que se proponen representar a la sociedad civil de los países involucrados. Mientras crece el acercamiento económico y político entre los países, es necesario que el gobierno chileno se haga partidario de la inclusión de sus propios sectores sociales en las instancias equivalentes de MERCOSUR, por un lado alentando a las instituciones de MERCOSUR a invitar a dichos actores, y por otro lado proporcionando a éstos, ocasiones de encuentro y diálogo sobre el tema.

El tema del acercamiento de Chile a MERCOSUR aparece como indisolublemente ligado a la ampliación de las posibilidades de integración regional, con especial acento en el tema del ALCA. También está presente en las opiniones de todos los actores considerados el tema del problema y oportunidad de la coexistencia de MERCOSUR con otros espacios de negociación y diálogo internacionales. MERCOSUR es substancialmente visto como un actor clave en la región en el proceso de integración hemisférica, pero no es sólo ese el único motivo, además, es una entidad político-económica que va ganando cada vez más importancia en la región y fuera de ella. Todos estos motivos hacen que surja un problema para Chile, o mejor dicho, un dilema de compatibilización entre el concepto del "Chile deseado", que se sustenta en la historia reciente del relativo éxito económico del país, y las necesidades de adaptación al nuevo contexto internacional, que demanda, en cierta medida, una apertura al contexto regional, y la formulación de acciones conjuntas en tal contexto.

El dilema de Chile se sustenta, por lo tanto, en la ambición de mantener su *status* de país "distinto" en el contexto de los países de Latinoamérica, y con ello, su primado económico, que le garantizó en el pasado un acceso privilegiado al diálogo con los grandes países industrializados, pero sin renegar su pertenencia al área, con todos los beneficios que de esta pertenencia pueden derivar hoy día, en términos de estabilidad, seguridad. ...der de negociación, comercio de bienes y servicios. Se trata de un dilema que tiene sus raíces en dos visiones dispares: la primera, estrictamente económica, estática y de corto plazo, y la segunda, político-económica, de más largo

alcance, de mediano-largo plazo. La primera visión está ligada a los logros que Chile ha obtenido con sus políticas económicas, y está focalizada en la necesidad de mantenimiento y de autonomía, mientras que la segunda está fundada en la necesidad de adaptación al entorno.

Se trata de un equilibrio difícil de mantener, porque se teme que el acercamiento a la dimensión regional pueda significar un quiebre o un adelgazamiento en el canal preferencial de diálogo con países como Estados Unidos, y una relativa pérdida de la imagen de "*enfant prodige*", de los cuales Chile se ha beneficiado. Esto se podrá verificar especialmente cuando se dé el caso de fuertes oposiciones de intereses entre los países del norte y del sur. Esta situación se ha delineado bastante claramente en el proceso del ALCA, en que MERCOSUR se ha propuesto, de facto, como el líder latinoamericano del proceso, contrabalanceando y desafiando la hegemonía estadounidense.

El desafío para Chile nace del hecho que la ventaja de su "identidad" latinoamericana pasa, hoy en día, necesaria y naturalmente por MERCOSUR, y que el acercamiento excesivo al bloque podría devaluar su posición especial en la región, complicando su imagen internacional y minando su autonomía de decisión.

La estrategia que Chile ha adoptado en relación a MERCOSUR parece adecuada para caminar en el filo de este delicado equilibrio entre dos dimensiones, dos aspiraciones, dos necesidades. Chile está buscando una integración cada vez más profunda con MERCOSUR, a través de una creciente participación en sus instancias y también una participación en el diálogo interno de MERCOSUR, pero está manteniendo su independencia y autonomía en todos los rubros, y con cautela especial en los rubros comerciales.

En particular, sobre el tema de la ALCA, Chile podría efectivamente tener una posición privilegiada para ejercer un rol de mediación entre los intereses de América Latina y del Norte del hemisferio, lo que le permitiría mantener estable el equilibrio entre regionalismo, autonomía, y ambición que está buscando. Hay aquí dos opciones fundamentales para Chile: proponerse como mediador en cuanto país, o aprovechar su acercamiento a MERCOSUR y la fluidez de diálogo que ya se está produciendo con ese bloque. De esas dos opciones, la más favorable para Chile parece ser la segunda, o sea participar en los esfuerzos de coordinación y concertación con MERCOSUR, y usar esta posición para aglutinar la mayor cantidad posible de fuerzas en América Latina. Sin embargo, a Chile le

convendría que ese proceso se realizara en conjunto con un esfuerzo para ablandar las fuerzas promotoras del enfrentamiento entre el norte y el sur del hemisferio, para que el proceso se resolviera en una ganancia total, a nivel sub-regional y una imagen internacional más global.

V Bibliografía esencial (sólo 1996-1998)

- Agosin, M. y Alvarez, E., *La asociación entre Chile y MERCOSUR: costos y beneficios a un año de funcionamiento*, Universidad de Chile, 1998.
- Agosin, M., *Comercio y crecimiento en Chile: realizaciones del pasado y perspectivas para el futuro*, CEPAL, Santiago, 1998.
- Area de Relaciones Internacionales (FLACSO-Chile), "Es posible la reconversión del agro?", *Chile-MERCOSUR*, N°8, Octubre 1996, FLACSO-Chile, Santiago.
- Banco Central de Chile, *Indicadores de Comercio Exterior*, Julio 1998.
- BID-INTAL, *Informe MERCOSUR*, Año I N°1, Julio-Diciembre 1996, Buenos Aires, Argentina.
- BID-INTAL, *Informe MERCOSUR*, Año II N°2, Enero-Junio 1997, Buenos Aires, Argentina.
- Bizzozero, L. y Tabaré, V., *De Asunción a Ouro Preto. Definiciones y estrategia en la construcción del MERCOSUR*, Departamento de Economía, Universidad de la República, Montevideo, Uruguay.
- Blanco, H. y Borregaard, N.(eds), *MERCOSUR y Medio Ambiente*, Publicaciones CIPMA, Santiago, 1998.
- Central de Trabajadores del Cono Sur, *Carta de los Derechos Fundamentales del MERCOSUR – Propuesta de los Trabajadores*.

- Fuentes, C., *Chile-Argentina. El proceso de construir confianza*, Nueva Serie FLACSO-Chile, Santiago, 1996.
- Grandi, J. Y Bizzózero, L., "Hacia una sociedad civil del MERCOSUR", *Integración y Comercio*, BID-INTAL, Año I, N°3, Septiembre-Diciembre 1997.
- Hoppenheim, L., *Chile's export oriented development strategy in the new global order and the legacies of Neoliberalism*, trabajo presentado en la International Political Science Association, Seoul, Corea del Sur, en agosto de 1997.
- Insulza, J.M., *La segunda cumbre de las Américas y las relaciones hemisféricas*, discurso presentado en Santo Domingo, el 5 de marzo de 1998.
- Jaguaribe, H., "MERCOSUR y las alternativas al orden mundial", en Rojas Aravena, F. (ed.), *Globalización, América Latina y diplomacia de cumbres*, FLACSO-Chile/LACC, Santiago, 1998.
- Lazo, P., "Institucionalidad laboral e integración regional", en Yañez, S. y Todaro, R., *Sobre Mujeres y Globalización*, CEM, Santiago, 1997.
- Meller, P. y Donoso, R., *La industria chilena y MERCOSUR*, Dolmen Ediciones/Departamento de Ingeniería Industrial Universidad de Chile, Santiago, 1998.
- Milet, P., Gaspar, G., Rojas, F. (eds.), *Chile-MERCOSUR: una alianza estratégica*, FLACSO-Chile, Santiago, 1997.
- Rich, P., *Lessons from the NAFTA: some policy recommendations for the FTAA*, CEPAL, Santiago, 1988.
- Rojas Aravena, Francisco (ed.) *Globalización, América Latina y la Diplomacia de Cumbres*, FLACSO-Chile/LACC, Santiago, 1998.
- Secretaría Administrativa del MERCOSUR, *Boletín Oficial del MERCOSUR*, Año I N°1, Julio 1997, Montevideo, Uruguay.
- Silva, Verónica, *Chile: ajuste al nuevo entorno del comercio y agenda de negociación*, Proyecto CEPAL-UNCTAD, versión preliminar (no publicado).
- Shonbohn, D., "Globalización y MERCOSUR", *Cuadernos del Claeh*, 2ª Serie, Año 22, 1997/1, Claeh, Montevideo, Uruguay.
- Valdés, J.G., *Chile: cambio económico y política comercial*, discurso pronunciado en el marco de la visita oficial a Ucrania, el 29 de septiembre de 1998.
- Vega, H., *Efectos del MERCOSUR en las exportaciones de Chile*, Estadística y Economía, primer semestre 1998.

VI Lista de entrevistados

1. ASEXMA - Haroldo Venegas
2. CEPAL - Veronica Silva
3. CIPMA - Hernán Blanco
4. Comité de Inversiones Extranjeras - Mario Benavente
5. CONAMA - Carlos Piña
6. CPC - Domingo Artega
7. CUT - Campesinos - Raúl Aravena
8. CUT - Luis Bunney
9. CUT - Cuero - Manuel Jiménez
10. Consumers International - Antonino Serra y Claudio Lara
11. DIRECON - Alicia Frohman
12. Instituto Textil Nacional - Enrique Ceppi
13. Ministerio Relaciones Exteriores - Guillermo Ajares
14. Ministerio Relaciones Exteriores - Emilio Ruiz Tagle-
15. Ministerio del Trabajo - Pablo Lazo
16. Herald Muñoz
17. ODECU - Claudio Venegas
18. SOFOFA- Hugo Baierlein
19. Sociedad Nacional de Agricultura - William Díaz