

TRATADOS DE LIBRE COMERCIO CON LA UNIÓN EUROPEA Y LOS ESTADOS UNIDOS: NUEVAS BASES PARA EL DESARROLLO

Oswaldo Rosales Villavicencio *

Dada la trascendencia y amplitud de los tratados que Chile ha acordado con la Unión Europea y los Estados Unidos, más que a los detalles de las negociaciones, me referiré a las razones generales que explican por qué, tanto el gobierno como todo el país, ha perseverado en la consecución de estos tratados y qué es lo que buscamos.

En primer lugar, merece precisarse la orientación estratégica en que se fundamentan el desarrollo en el marco de una economía abierta, competitiva, comprometida con el libre comercio y disciplinada en el acatamiento de las normativas internacionales. Dada su condición estructural de economía pequeña, en todos los ámbitos de las relaciones internacionales, pero en especial en las relaciones comerciales, Chile tiene interés en que prevalezcan disciplinas y regímenes que limiten los espacios de unilateralismo y arbitrariedad. También abogamos por una política comercial consistente con la rigurosidad macroeconómica y la estabilidad institucional, a la vez que se complementa con la promoción y protección de las inversiones junto a los acuerdos bilaterales que eviten la doble tributación con nuestros principales socios.

En segundo lugar, hay que destacar que la política económica en los últimos años ha ido sentando innovaciones institucionales, no sólo en materia de previsión social, sino que también en áreas como las concesiones de obras públicas, la gestión presupuestaria y la modernización, en general, de la gestión del gobierno, fundamentalmente en materia de impuestos y compras públicas.

Chile hizo una opción por la apertura estructuralmente ligada al desempeño macroeconómico y al crecimiento. A lo largo de la década de los noventa, este vínculo ha sido muy nítido, de la misma

*Economista, Magister en Economía. Director General de Relaciones Económicas Internacionales.

forma que el contexto en el cual se desarrolló la política económica, fue de transparencia y solidez institucional. Su reflejo más objetivo ha sido el bajo índice de riesgo-país. Hoy, Chile tiene el menor riesgo país entre todas las economías emergentes y su credibilidad en los círculos financieros internacionales se ha reflejado en la exitosa colocación de un bono soberano en la Bolsa de Nueva York. Sobre la base de estos antecedentes podemos aspirar a un mayor volumen de inversión extranjera. Sobre estas bases se refuerza la inserción de nuestra economía en la economía global y se potencia la capacidad de difundir el cambio tecnológico al conjunto de la base productiva, en especial, incorporando a las pequeñas y medianas empresas a este esfuerzo. Finalmente, destacamos la trilogía necesaria entre apertura comercial, innovación y creatividad. Hoy en día, los procesos de creatividad e innovación no pueden estar disociados de la economía global, de los mercados internacionales y la opción estratégica válida es la exportadora. De allí la relevancia de las tareas pendientes en materias de educación y formación de capital humano, las que deben orientarse a generar un vínculo positivo entre entrenamiento laboral, productividad con salarios más elevados y mejor calidad de vida, único fundamento del desarrollo sustentable y sostenido.

Estrategia de regionalismo abierto

Con el horizonte descrito, Chile orientó su estrategia comercial en los años noventa de acuerdo a los principios del regionalismo abierto. Esta se sustentó en tres pilares. Primero, en la opción unilateral de rebaja de aranceles, los que han ido declinando en el tiempo hasta alcanzar un nivel uniforme del 6%, pero que si uno incorpora las preferencias arancelarias por efecto de los acuerdos vigentes, alcanzan un nivel promedio inferior al 4%. Segundo, el pilar multilateral, construido con la participación activa de Chile en la Organización Mundial del Comercio (OMC) y en el proceso del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) y el foro de Cooperación Económica de Asia Pacífico (APEC), porque será en estos ámbitos y fundamentalmente en el ámbito de la OMC, donde se definirán los temas que son caros a Chile y a los países en desarrollo, como la

eliminación o reducción del proteccionismo agrícola, un mayor acceso a estos mercados para los productos agrícolas y textiles, la resolución de los temas medioambientales, la regulación del uso abusivo de medidas anti-dumping, junto a muchos otros. El tercer pilar ha sido la opción de negociación bilateral o plurilateral de acuerdos de libre comercio.

En un libro de texto universitario se diría que para una economía pequeña y orientada al comercio, como la chilena, bastaría con la opción multilateral. Es decir, si tuviéramos una OMC suficientemente abarcadora y profunda en todos los temas de liberalización, con reglas transparentes y predecibles, estaríamos ante un escenario ideal y no sería necesario establecer negociaciones como las que hemos tenido que realizar. La opción multilateral es preferible a la acción unilateral, pero la unilateral, si bien mejora la competitividad producto de la rebaja de aranceles, no asegura la apertura de los mercados de destinos de nuestras exportaciones y en el escenario multilateral participan 145 economías, las negociaciones son muy lentas, mucho más que lo que Chile puede esperar para seguir creciendo. Recordemos que en los años noventa, gracias a un crecimiento liderado por las exportaciones, la economía nacional tuvo tasas de expansión de 6,7%, crecimiento que a su vez permitió reducir la pobreza. La democracia heredó una situación caracterizada por un 49% de la población en condiciones de extrema pobreza y hoy es inferior al 20%.

Es por ello que Chile ha optado por los acuerdos de libre comercio negociados con nuestros principales socios comerciales. Hoy rigen acuerdos de libre comercio negociados con Canadá, México y Centroamérica, junto a acuerdos de complementación económicas con la Comunidad Andina y con el MERCOSUR, con lo cual en la práctica está abierta toda la región de América Latina, excluyendo el Caribe, más los acuerdos de libre comercio negociados el 2002 y concluidos exitosamente, con la Unión Europea, con Corea del Sur y con los Estados Unidos, a las que muy luego se sumarán las negociaciones en curso con EFTA, cerrando todo el área de Europa, y las iniciadas con Singapur y Nueva Zelanda, que significarán

realizar un paso adicional al de Corea en el Sudeste Asiático, e incursionar con más firmeza en este tremendo gigante que es la zona más dinámica de la economía mundial en los últimos 20 años, tanto en materia de crecimiento, como de comercio e inversión. Finalmente, no debemos descartar una negociación para un TLC con Bolivia, con lo que esperamos construir un escenario histórico para la profundización y mejoramiento de la relación bilateral.

Naturalmente, cabe preguntarse por las razones que hay detrás de una demanda hasta excesiva en el resto del mundo, por negociar con una economía pequeña y marginal como la nuestra, si la medimos en términos de su participación en los flujos de producción, comercio, inversión y tecnología. Yo creo que, por cierto, el modelo económico de apertura es uno de los elementos de atracción, la gestión macroeconómica rigurosa en democracia probablemente es más fuerte y se complementa con la anterior, a los que se agregan los sólidos resultados en crecimiento, la orientación exportadora y la equidad.

Por último, los indicadores internacionales -cualquiera que uno tome, ya sea el riesgo país, la competitividad, la transparencia, la libertad económica, o la probidad- indican un puesto de privilegio, no sólo en América Latina, sino en el conjunto de economías emergentes y en varios de esos indicadores nuestro país supera incluso a las economías europeas.

El valor del consenso

Quiero aprovechar de señalar que creo que un elemento importante de nuestro activo nacional y que no es debidamente destacado, es el consenso nacional sobre la estrategia exportadora. En Chile no sólo está de acuerdo en esta estrategia la inmensa mayoría del país, incluyendo el sector empresarial, sino que también las organizaciones laborales, las que entienden que el destino del crecimiento económico de esta economía y la posibilidad de poder mejorar el bienestar de los chilenos, están asociados al desarrollo

exportador. Somos una economía de quince millones de habitantes, lo que en la economía mundial es virtualmente nada y si sólo nos centráramos en nuestro mercado, no es posible generar las decisiones de producción, inversión y empleo, necesarias para seguir avanzando en reducir la pobreza y mejorar la distribución del ingreso. Por último y no menos importante, Chile exhibe una transición ordenada, con solidez institucional, junto a ser percibido como un socio confiable y con una experiencia negociadora que hemos ido construyendo a lo largo de esta década, y que en los años recientes se vio fortalecida por el liderazgo internacional del Presidente Lagos.

Cuando hablamos del impacto de los acuerdos de libre comercio, y me voy a concentrar por cierto en los acuerdos con la Unión Europea y los Estados Unidos, decimos que cubren alrededor del 48,47% de los destinos de nuestras exportaciones, y estamos hablando solamente de los efectos comerciales, sin considerar los efectos en la inversión y el financiamiento.

En cuanto a la amplitud de los efectos comerciales de los TLC's, la teoría del comercio internacional favorece, justamente, los acuerdos de libre comercio con economías grandes y estables para economías pequeñas y abiertas. Había un honorable que decía, a propósito del acuerdo con la Unión Europea, que cuando un país como Chile, de 15 millones de habitantes, negocia con una entidad que abarca a 170 millones, está claro quien gana. Pero, la verdad es que él estaba haciendo alusión más bien a un conflicto bélico, más que a un acuerdo comercial. Si se trata de un conflicto bélico está claro, pero desde el punto de vista de las ventajas comerciales no es para nada evidente que sea el más grande el que vaya a obtener el mayor beneficio, tal como está muy bien documentado en la teoría económica. Este tipo de acuerdo significa la creación de comercio, la creación de oportunidades de comercio y de inversión, a la vez que refuerza y mejora la eficiencia en la asignación de recursos, tanto la estática como la dinámica, inducida en los procesos de inversión. Por otra parte, la eliminación del escalonamiento arancelario estimula la diversificación exportadora y por lo tanto permite construir ventajas comparativas dinámicas. No se trata de

que con estos acuerdos sólo vayamos a exportar más de lo mismo. Si vamos a exportar de lo mismo pero, además, vamos a exportar productos y servicios que antes no podíamos exportar, por lo tanto, fundamentalmente acá hay una diversificación exportadora, oportunidades que antes no existían.

Sobre esa base es posible ir gestando ventajas comparativas dinámicas que nos van a permitir desplazarnos gradualmente en el tiempo desde una especialización exportadora fundamentalmente radicada en los recursos naturales, a otra que irá incorporando conocimientos calificados, servicios, mayor productividad y mano de obra más calificada. En su conjunto este proceso significa la reducción en el costo de los bienes intermedios y de capitales. Además, se rebajan los aranceles de los equipos de maquinaria y de los insumos especializados para la actividad agrícola; estamos hablando de pesticidas, fertilizantes más baratos, maquinarias, equipos instrumentales ópticos, maquinaria tecnológica. En síntesis, hay un acceso oportuno a nuevos bienes y servicios, a la innovación tecnológica, lo que en términos microeconómicos se refleja en un desplazamiento de la oferta agregada y una mayor competitividad. Si sumamos estos acuerdos en lo que se refiere a sus efectos comerciales y en la inversión, la trayectoria del producto interno bruto potencial debiera crecer en un punto o un poco menos, por el efecto acumulado de estos acuerdos de libre comercio.

En el ámbito comercial, los beneficios de un TLC también se expresan en la certidumbre que generan para la toma de decisiones de los agentes económicos. Consolidan y amplían el acceso libre al mercado, a través de la consolidación del Sistema Generalizado de Preferencias (SGP) que tiene la Unión Europea y los EE.UU., los que permiten de manera unilateral y sujeto a revisión, que ingresen las exportaciones de los países en desarrollo, fundamentalmente de recursos naturales, con arancel cero en el caso de los EE.UU. y en el caso europeo, siendo en algunos productos levemente inferior a uno. El problema, justamente, es que esos mecanismos son unilaterales, transitorios y por tanto revocables, o sea que puedo tener la seguridad de contar con dicho beneficio por dos años, pero nada me asegura que al tercer año me cambien las condiciones y

por lo tanto, como empresario exportador no tengo condiciones para ampliar mi escala de producción a través de inversiones. Las negociaciones con la Unión Europea y los EE.UU. permitieron que en todos los productos que tenían SGP se consolidara ese beneficio de manera permanente y ya no como una concesión unilateral, sino como un acuerdo jurídico permanente entre Estados. Esto implica un cambio radical y por ende, del escenario para la inversión.

Los tratados también eliminan el escalonamiento y estimulan la segunda fase exportadora, fundamentalmente en el ámbito agroindustrial e industrial, permitiendo que se puedan exportar productos que justamente no ingresaban a esos mercados. Hoy, porque los aranceles son muy altos, nuestra pera puede ingresar a la Unión Europea con arancel bajo, pero si la idea es vender jugo de pera, el arancel sube al 2,4%. El tomate puede ingresar con arancel muy bajo cercano a uno, pero si quiero vender pasta de tomate el arancel sube a 1,4% y con eso quedo fuera del mercado. Los acuerdos mencionados eliminan los escalonamientos y en plazos distintos permitirán que esos productos lleguen con arancel cero. Sobre esta base se abren posibilidades de diversificar la canasta exportadora.

Por último, señalemos que ambos acuerdos debieran significar un remezón positivo en materia de innovación tecnológica y espíritu emprendedor, generando economías de escala y economía de ámbito. Son temas inherentes al comercio internacional tras los cuales hay otra dimensión menos explotada, las externalidades del aprendizaje. Esto es, cuando yo me incorporo al negocio exportador, cuando yo capto la lógica de los mercados globales, voy aprendiendo sobre otras formas de organización de los procesos de producción, así como sobre los procesos de comercialización y formación de alianzas con exportadores y distribuidores y me voy empapando de la obsesión por la calidad y por la oportunidad necesaria para atender a los mercados exigentes. Este proceso lleva a que deba capacitarme en el conocimiento de las normas técnicas para acceder a mercados más exigentes y sobre esa base es posible ir construyendo un eslabonamiento productivo y tecnológico que se traduzca en la modernización del aparato

productivo, y todo esto gracias a la difusión de la mentalidad exportadora.

En síntesis, la apertura al mundo facilita la modernización empresarial. Tendremos una mirada menos parroquial, una mirada menos provinciana, estimulada por las alianzas internacionales y el comercio electrónico, pero fundamentalmente una mirada on line, una mirada electrónica, una mirada e-mail.

Impulso a las inversiones

Por otra parte, un segundo elemento que quisiera destacar es el impulso a las inversiones. Ambos acuerdos consolidan una situación de bajo riesgo-país, en momentos de acentuada incertidumbre económica regional. Se consolida a partir de estos acuerdos, un régimen de apertura financiera y de trato nacional no discriminatorio para los inversionistas extranjeros, acentuando la certidumbre jurídica, para los inversionistas tanto domésticos como extranjeros. Por otra parte, hay capítulos especiales en los tratados sobre transparencia, los que refuerzan y potencian la capacidad de atracción de inversión extranjera directa. Todos estos efectos acumulados estimulan las posibilidades de constituirmos en una plataforma regional de inversión, lo que parecía una utopía hace cinco años, y que hoy está mucho más cercano de concretarse.

En el terreno doméstico, se trata de obtener también una mayor competencia en el tema financiero y en general bancario y de seguros; en particular, de buscar estimular el desarrollo del segmento de capitales de largo plazo y de apoyos innovadores que hoy día es virtualmente inexistente en nuestro sistema financiero. Se ha modernizado en muchos ámbitos pero todavía le falta apoyar a ese segmento de capitales de largo plazo para las pymes y el apoyo al emprendedor con buenas ideas. Bill Gates no habría tenido la suerte que tuvo en los Estados Unidos, con el sistema financiero que existe en Chile. Hoy nuestro sistema financiero no financia por ideas sino por garantías: yo puedo tener una mala idea, pero si tengo buenas garantías, me van a financiar; pero si tengo buenas

ideas, pero no tengo buenas garantías no me van a financiar. Requerimos también allí de una modernización del mercado de capitales y del sistema financiero para poder financiar las pymes talentosas, que tienen buenos proyectos y buenas ideas.

Hay algunas señales que indican que aunque ningún otro acuerdo ha entrado en vigencia (si tenemos suerte, hoy en la tarde el Senado aprobará el Tratado con la UE y sólo entraría en vigencia en febrero), ya se están generando efectos muy beneficiosos. Por ejemplo, se anuncia la inversión en una planta de metanol, la cuarta planta de metanol que se sumaría en la duodécima región, por un monto de 150 millones de dólares y con el objetivo, planteado por la misma empresa, de convertirse en los primeros dos o tres productores a nivel mundial en los próximos tres años. En la sal también se anuncia una inversión de 60 millones de dólares con el objetivo de constituirse en uno de los primeros productores mundiales hacia el 2005. En carnes blancas, estamos hablando de aves y cerdos, la industria se ha planteado como objetivo convertirse en una nueva industria exportadora en los próximos años, recorriendo un camino similar a la industria del salmón, que hoy día exporta mil millones de dólares y que convierte a nuestro país en el segundo productor mundial de salmón. La industria de carnes blancas, tiene la ventaja de que además arrastra a otros sectores en la medida en que el principal insumo de esta industria es el maíz. Y por lo tanto, se produce un efecto de arrastre de la cadena productiva hacia atrás, que va a tener también impacto productivo y económico sobre sectores algo rezagados. En carnes rojas, históricamente Chile ha sido un país importador, como un país que está a la defensiva en este rubro. Gracias a los acuerdos con la Unión Europea y con los Estados Unidos, hoy día el sector tiene un potencial exportador y en alguna forma nos ha favorecido la situación de la fiebre aftosa en la región, abriendo espacios que hoy día nos están permitiendo copar algunos mercados como el de Israel y hacer incursiones en otras economías como las asiáticas.

Claramente, de aquí a cinco años más, habrá regiones del país que trabajen cambiando radicalmente su perfil productivo, en la medida en que se dediquen a la exportación de carnes de calidad. Ya se han

adoptado decisiones de inversiones en esa dirección, como la construcción de una nueva planta en Ñuble, como los planes de una nueva planta faenadora en Osorno, a las que tendríamos que agregar los importantes planes de inversiones europeas para la producción de aceite de oliva. También en los sectores de vinos, plásticos y semillas, tenemos propuestas de inversión. Yo les pediría que revisaran la Revista del Campo del día de ayer, donde aparece un recuento de lo que la propia agricultura persigue a lo largo de distintas regiones del país para los próximos 5 ó 10 años y el horizonte es bastante más promisorio que el que al menos varios congresistas tienden a pintar.

Hay proyectos de inversión en fruta desde la tercera a la octava región, para aprovechar los mercados que se están abriendo en Estados Unidos, la Unión Europea y Asia. Hay oportunidades importantísimas en cítricos, limones, mandarinas, clementinas en el Norte Chico y en la V región; ovinos en la duodécima región (el famoso cordero de Magallanes), también la Sexta Región tiene un potencial muy importante en el sector agroindustrial. Así se abre un universo de oportunidades entre la V, VI y la VIII regiones; en vinos, hay un potencial notable para la industria emergente que está desarrollándose desde la Región Metropolitana hasta la VIII; ¡en fin! en pesca en la décima, undécima y duodécima. En forestal y muebles, todos los productos quedaron con arancel cero desde el día uno de vigencia de ambos acuerdos, lo que significa un gran potencial para la Séptima, Octava y Novena región.

En la Quinta Región, aparte de lo conocido, en el desarrollo del rubro de las paltas hay un enorme potencial con las oportunidades que surgen en Europa y Estados Unidos. Se abren oportunidades nuevas para cítricos, flores, cerezos y nogales y por último, creo que vale la pena destacar que ya se están produciendo procesos de instalación de oficina subregionales de empresas europeas y norteamericanas en Santiago, para abastecer América del Sur. Ahí tenemos el caso de las líneas aéreas, las empresas de construcción, las consultorías, la energía y las finanzas.

Hay que destacar, en el tema del régimen macroeconómico, que los acuerdos o estos mega acuerdos, reducen la volatilidad del crecimiento, lo que es un dato central en la historia económica chilena si ustedes examinan la crisis de los años setenta y la crisis del año 1982, cuando la región enfrentó una situación bastante crítica. También en el tema del cobre, Chile tiene una debilidad estructural: cuando el precio del cobre cae hay dificultades fiscales. Lo mismo ocurre con la celulosa y la harina de pescado, cuyos precios tienden a correlacionarse con el ciclo, lo que nos afecta positiva o adversamente; por ende, estamos muy ligados a la evolución del ciclo económico internacional porque dependemos críticamente de los precios internacionales de esta materia prima.

Esa volatilidad se nos trasmite al crecimiento, pero buenos acuerdos permiten gradualmente, en el tiempo, ir reduciendo dicha volatilidad. En primer lugar, en materia de comercio, la diversificación exportadora va a endogeneizar los términos de intercambio. Es decir, mientras más diversificada sea nuestra canasta exportadora, menos vamos a depender de lo que pase con el precio del cobre, de la harina de pescado y de la celulosa, porque vamos a ser muchos más los productores, vamos a exportar a más mercados, vamos a diversificar las fuentes de inversión y los flujos de capitales se hacen más estables.

A partir de ahora, a partir de los acuerdos, la certidumbre jurídica que plantean abre las oportunidades de inversión, ya que los inversionistas extranjeros se van a fijar mucho más en la rentabilidad de los proyectos y mucho menos en lo que esté pasando en la región, ya que goza de una mayor certidumbre jurídica. Por último, también disminuyen las causas internas de volatilidad porque estos acuerdos acentúan la estabilidad de las políticas y de las instituciones económicas. Se refuerzan el derecho de propiedad, la certidumbre de reglas del juego y en rigor se convierten en políticas de Estado con los compromisos internacionales que en su conjunto consolidan una opción de apertura y una estrategia de desarrollo exportador.

Transparencia política

Quiero mencionar también el elemento de la transparencia de las decisiones de política económica, el que significará un desafío importante para el sector público, en términos de informar a los usuarios respecto de las eventuales modificaciones de las políticas públicas, recibir sugerencias y, sobre esa base implementar un proceso mucho más colectivo para la definición de las políticas públicas. Significará que conocemos las reglas del superávit estructural con una baja deuda pública, mantener una política monetaria con control de la inflación por parte de un Banco Central autónomo. Todo este entorno se traduce en que la tasa de interés refleje el bajo riesgo-país y se transfiera al privado. Un tercer rasgo es la flexibilidad cambiaria, la cual permite reducir la vulnerabilidad frente a los shocks externos, la que se asocia al elevado nivel de las reservas internacionales netas que permiten mantener dicha política. Un cuarto elemento, no menos importante, es la sólida supervisión y regulación financiera y creo que es importante destacar que en ambos acuerdos fue posible mantener plenamente las atribuciones de las agencias reguladoras y un espacio más que razonable para combatir los capitales golondrinas. Por último, señalemos que las regulaciones de la AFP se mantuvieron absolutamente fuera de las negociaciones.

Veamos rápidamente, sólo a manera de titulares, cuáles son los temas que se negociaron en el TLC con los Estados Unidos, y que son los mismos que se negociaron con la Unión Europea, salvo los elementos del capítulo laboral y ambiental que es privativo de los Estados Unidos y sobre los cuales no me voy a detener. La idea es que junto con la eliminación de los aranceles se establezcan procesamientos aduaneros, reglas de origen, tratamiento de temas sanitarios, fitosanitarios y de normas técnicas, que aseguren la fluidez del comercio y que otorguen certidumbre jurídica a los exportadores. Lo mismo en materia de servicios y de inversión.

Luego, el Tratado incluye un conjunto de disciplinas en materias de competencia, propiedad intelectual, mecanismos de defensa comercial, compras públicas, y comercio electrónico, el que

asegura ahora que en materia de disciplinas comerciales dicha certidumbre jurídica va a estar reforzada y finalmente, un capítulo de soluciones de controversias, el que establece procedimientos conocidos y predecibles para abordar las diferencias. En conclusión, quiero señalar que estos acuerdos de libre comercio debieran reflejarse en un fuerte incremento de las exportaciones, incrementos significativos en competitividad y productividad. Mencionamos también el menor riesgo-país y su efecto en términos de una mayor inversión, la profundización del mercado de capitales con una perspectiva razonable de poder constituirnos en el centro financiero subregional, junto al reforzamiento de nuestra conectividad a la economía global y la mayor capacidad de atraer inversión extranjera de Estados Unidos, Europa y Asia. Sobre este último punto quiero destacar que nuestra red de acuerdos estimulará un vínculo más estrecho con las principales economías asiáticas. Hemos firmado con Corea del Sur, algunas relaciones hemos tenido con Japón, China e India en estos ámbitos y no es descartable que en los próximos dos o tres años podamos tener novedades interesantes en al menos alguno de estos tres casos.

Modus operandi

Para concluir, quiero señalar que en la negociación se conformó un equipo que incorporó alrededor de 85 funcionarios provenientes de varios ministerios y agencias de gobierno. Ellos realizaron una tarea de coordinación que se prolongó durante dos años, cumpliendo una agenda tremendamente recargada conducida por el Comité Interministerial para las Relaciones Económicas Internacionales, constituido por la ministra de Relaciones Exteriores, los ministros de Hacienda, Economía, Agricultura y de la Secretaría General de la Presidencia, junto a un comité asesor y un secretario ejecutivo, cargo que le correspondió ejercer al director general de Relaciones Económicas, quien a su vez le correspondió dirigir estas negociaciones.

La actividad interna que desarrollamos para abordar estos temas consistió, primero, en la constitución de un consejo asesor que

incorporó a académicos, políticos y empresarios, con un funcionamiento relativamente regular en ambos casos, y en la contratación de estudios y asesoría especiales. Se mantuvo un diálogo permanente y cuando digo permanente significa, por lo menos, una vez por semana, con agrupaciones empresariales, laborales y con inserción en prensa en todas las regiones, más un elevado número de seminarios y de actividades de difusión, por cierto una intensa actividad con el Congreso, la difusión actualizada de información en nuestro sitio Web y la adopción de la práctica del "cuarto adjunto" durante las rondas de negociaciones, desde Diciembre del 2001 en el caso de los EE.UU., con la participación del sector privado a través de la SNA, de la Confederación de la Producción y del Comercio, de la SOFOFA, de CONAPYME, de FEPACH, de ASEXMA y también de la CUT.

La actividad en los Estados Unidos implicó contratar los servicios de cuatro estudios jurídicos para consultoría permanente, en los distintos temas de la negociación y contratamos a una empresa de relaciones públicas y también un estudio quincenal de la política comercial de los Estados Unidos. Nuestra Embajada en Washington DC definió un programa de contactos y de reuniones especiales con el 100% de los senadores, con la mitad de los representantes y sus equipos de apoyo, junto a un ciclo de reuniones con la AFL-CIO, con ambientalistas y series de visitas de congresistas, dirigentes empresariales y laborales chilenos y estadounidenses. Al mismo tiempo se coordinaron visitas de staffers, congresistas y empresarios estadounidenses.

Desafíos de los tratados

Para concluir quiero señalar que los tratados traen aparejados desafíos y peligros, nada es gratis. Ciertamente hay desafíos, el primero y más evidente es el costo fiscal de corto plazo, el que ha planteado una exigencia presupuestaria al fisco. El acuerdo con la Unión Europea, en materia de menor recaudación por aranceles e IVA, significa 203 millones de dólares este año y para el 2004, si entra en vigencia el acuerdo con Estados Unidos, a ese costo se

agregarán alrededor de 180 millones de dólares. Ello, por cierto, plantea una gran exigencia a la autoridad fiscal, de manera de absorber ese shock en las finanzas públicas sin romper el equilibrio presupuestario, con el convencimiento de que en plazos medianos los tratados van a significar una generación de mayores ingresos tributarios por la vía del crecimiento.

Para el sector privado los desafíos, sin duda, apuntan a materias de gestión, de calidad, de modernización tecnológica y un esfuerzo de competitividad y de adecuación a la demanda. El hecho de que los aranceles estén en cero para nuestros exportadores no significa que el mercado estadounidense y el de la Unión Europea estén esperando nuestros productos; significa más bien, que hay que ganarse un espacio con competitividad, con calidad, con adecuación a la demanda, con formación de alianzas entre importadores y distribuidores. No es tampoco una tarea fácil pero el escenario está abierto. A partir de ahora, debemos enfrentar la gran tarea de organizarse. Para eso deben gestarse ventajas comparativas y dinámicas mediante las alianzas que mencionábamos. Para el sector público sin duda, hay una gran tarea, hay un gran desafío, en materia de eficiencia en la focalización y la gestión de los instrumentos de fomento productivo, tecnológico, exportador y de desarrollo regional.

El apoyo a las PYME's en esta tarea es crucial y la palabra clave es asociatividad, tanto para vender como para comprar insumos tecnológicos, internalizar procedimientos, organizarse para abordar el tema del capital de riesgo que es el segmento faltante que mencionaba, el tema de nuestro mercado de capital de largo plazo y fundamentalmente, para hacer mucho más de lo que estamos haciendo en capacitación y difusión tecnológica.

Pero el principal mensaje que quisiera dejarles es que el principal peligro es no saber aprovechar esta oportunidad que se nos abre. En el debate interno yo creo que tenemos la oportunidad para reforzar el clima de consenso y de unidad nacional. Esto es posible y necesario. Debemos concentrarnos en aprovechar los acuerdos ya mencionados, consolidando al país como un puente para el

comercio y la inversión con Asia, modernizando nuestra base productiva tecnológica. Por cierto, es el momento para abordar los riesgos estructurales en infraestructura y en recursos humanos, para reforzar la equidad con una visión de economía abierta. Este gran desafío se centra fundamentalmente en la educación, capacitación y apoyo moderno a las PYME's. El momento económico internacional es malo. Estas negociaciones coincidieron con el peor periodo de la economía mundial en 20 años, escenario que, dicho sea de paso, acentúa cierto liderazgo y diferenciación positiva de Chile, concediendo un sello de calidad a nuestra economía en momentos de fuertes turbulencias globales. Sin lugar a dudas, en el momento en que se reactive la economía mundial, Chile estará mejor posicionado y podrá recuperar elevadas tasas de crecimiento, y mejorar sustancialmente la generación de empleo.

SÍNTESIS Y CONCLUSIONES

1. LA INTEGRACIÓN Y LA TRANSFORMACIÓN PRODUCTIVA CON EQUIDAD

1. Los efectos de la integración, tanto de signo positivo como potencialmente adverso, son bien conocidos. Entre los primeros, se encuentra el aprovechamiento de economías de escala, especialmente si las prácticas proteccionistas impiden sacar partido de ellas en el mercado mundial. La integración también contribuye a reducir las rentas improductivas derivadas de la falta de competencia, aunque este efecto tiene una influencia ambigua en términos de los incentivos necesarios para promover la innovación. La intensidad de estos efectos aumenta si la envergadura de los socios comerciales es mayor y si el acuerdo contempla niveles reducidos de protección frente a terceros.

2. La integración también puede generar beneficios importantes al influir en las expectativas de inversión nacional y extranjera, o al reducir los costos de transacción, que erosionan la competitividad de los bienes y servicios producidos en la región, como consecuencia de barreras geográficas, institucionales, legales y sociales. Asimismo, es posible que una elevación de la eficiencia se refleje en mayores niveles en el ahorro, en la inversión y en el crecimiento de la productividad del conjunto de factores de la producción. Por consiguiente, los efectos que la integración ejerza sobre las tasas de crecimiento de los países participantes en el proceso pueden ser considerables y duraderos.

3. Otra de las capacidades importantes de la integración se encuentra en el ámbito de la incorporación del progreso técnico y la articulación productiva. Ello incluye el aumento del rendimiento de las actividades de innovación, al reducir las barreras comerciales, favorecer la estandarización de normas y regulaciones, fomentar la creación de centros de excelencia y reducir los costos de la investigación pura y aplicada. La forma en que cada país aproveche estas oportunidades puede variar significativamente, e incluso en algunos casos existe el peligro de que la integración refuerce patrones de especialización en ramas de lento progreso técnico. Junto con otras acciones dirigidas a reforzar la capacidad nacional y regional de desarrollo tecnológico, una forma de evitar o reducir este último efecto potencial es incrementar el flujo de información tecnológica entre países.

4. Para impulsar la transformación productiva también se debe promover la liberalización comercial intrarregional para favorecer el proceso de especialización intraindustrial en curso, si se toma en cuenta que los bienes industriales intercambiados dentro de la región tienden a ser más intensivos en tecnología que los exportados al resto del mundo. Asimismo, el proceso de especialización puede inducir una mayor eficiencia y generar externalidades como resultado del empleo de fuerza de trabajo calificada, el fortalecimiento empresarial basado en diversas formas de vinculación con la inversión extranjera y el contacto más estrecho entre proveedores y usuarios. Este proceso de especialización adquiere mayor importancia actualmente, debido al conjunto de prácticas empresariales asociadas a la apertura y a la desreglamentación en un contexto de globalización, que incluye la desverticalización de empresas y el consecuente incremento de relaciones entre empresas y proveedores independientes de distintos tamaños.

5. Desarrollar estas relaciones, asociadas a una integración espontánea o "de hecho", conlleva la adquisición y difusión de información, capacitación y servicios financieros, y supone la constitución de redes con un potencial de especialización e innovación que puede constituirse en motor de la integración. A su vez implica un creciente flujo recíproco de personas, capital, información y tecnología entre empresas y países, además de la integración puramente comercial, basada en el intercambio de bienes, que tendía a predominar en el pasado.

6. La integración también puede contribuir a elevar la producción y la productividad agrícolas. La expansión del comercio intrarregional de productos agropecuarios sería favorecida por una liberalización simultánea del comercio internacional de estos productos, ya que de lo contrario los subsidios que los mismos reciben en los países miembros de la OCDE continuarían inhibiendo su producción regional. En este caso se puede justificar una protección selectiva que neutralice el efecto distorsionante de tales subsidios, lo cual ya se ha hecho a través de sistemas de bandas de precios en varios países de la región. Asimismo, sería necesario poner en práctica políticas adicionales de apoyo (cadenas de frío, medios de transporte, agilización de los mercados de tierras y de crédito) para evitar los peligros de polarización o inequidad que acarrea la liberalización del comercio en presencia de mercados imperfectos o incompletos.

7. Los compromisos de integración también pueden contribuir a la estabilidad y al aumento de la inversión al elevar la eficiencia de la adopción de decisiones de los países participantes en materia de políticas económicas. Esto se debe a que, al integrarse con otros, dichas políticas se afianzan. Este efecto potencial podría justificar el apoyo financiero que los organismos internacionales prestaran a procesos de integración de gran envergadura que con su éxito podrían fortalecer la credibilidad del conjunto de los países que los integran.

8. Los efectos beneficiosos de la integración no se limitan a las empresas, sino que también se extienden al sistema económico e institucional en que éstas se insertan. Por ejemplo, al emprender en forma conjunta proyectos de infraestructura física y energética, los países también logran economías de escala y una mayor productividad de su inversión. En el mismo orden de ideas, es igualmente posible obtener ventajas de la cooperación en campos tan diversos como la educación y el desarrollo de mercados de capitales.

9. En lo que se refiere a la equidad, en los años sesenta se solía postular que los compromisos integradores favorecían la modernización productiva, pero que la corrección de los rezagos sociales era asunto exclusivo de la política interna de cada país. En la actualidad, si la transformación productiva con equidad se entiende en los términos planteados por la CEPAL (CEPAL, 1992a), la integración puede contribuir a lograr un modelo

de desarrollo que impulse, de manera simultánea, el crecimiento y la equidad. En ese sentido, a la par de la ampliación horizontal de la demanda agregada que significa la integración de mercados, se sumaría la ampliación vertical de la demanda, derivada de la integración social a nivel de cada país¹.

2. HACIA UN REGIONALISMO ABIERTO

a) La inserción internacional y los compromisos integradores

10. En los últimos tiempos, todos los gobiernos de la región han realizado ingentes esfuerzos por mejorar su inserción en la economía internacional, como respuesta a la creciente globalización de la economía y a las insuficiencias demostradas en numerosos casos por la anterior estrategia de industrialización. En ese marco, la acción pública se ha orientado a impulsar la competitividad internacional de los bienes y servicios que cada país puede ofrecer de manera más eficiente².

11. Hacia mediados de los años ochenta, los acuerdos de comercio intrarregional no desempeñaban un papel relevante en ese proceso. En primer término, persistía la noción de que eran más propicios a la industrialización sustitutiva de importaciones que al esfuerzo exportador. En segundo lugar, para América Latina y el Caribe en conjunto, el mercado regional era limitado, en comparación con el de las principales economías de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), y de bajo o nulo crecimiento. Eso explica, en parte, que se concentraran los esfuerzos en acceder a los mercados de gran envergadura y dinamismo.

12. Sin embargo, por lo menos desde el punto de vista conceptual, es posible postular que los compromisos integradores entre países pueden ser no sólo compatibles con sino también funcionales para el objetivo de lograr crecientes niveles de competitividad internacional. De hecho,

1. Lo anterior también está asociado a la necesidad de mejorar la organización de los mercados de trabajo, crédito, educación y tierras en cada país (CEPAL, 1992a). Ambos procesos de ampliación del mercado se beneficiarían con la reducción de los costos de transacción.

2. El tema más amplio de la manera de mejorar la inserción de las economías de América Latina y el Caribe en las corrientes comerciales y financieras de la economía mundial se examina en CEPAL (1994).

ninguno de los países —desarrollados o en desarrollo— que han asumido compromisos integradores los han planteado como alternativas a una inserción más dinámica en la economía internacional, sino como procesos complementarios para cumplir ese propósito. En los países de ambos grupos se sostiene más bien que su finalidad es la instauración de una economía internacional más abierta y transparente: los procesos de integración serían los futuros cimientos de una economía internacional libre de proteccionismo y de trabas al intercambio de bienes y servicios.

13. Al mismo tiempo, todos reconocen también el riesgo de que la configuración de bloques económicos entre países desarrollados conduzca a un mundo fragmentado, en el que predomine el libre comercio dentro de esas agrupaciones y un comercio más administrado entre ellas y los demás países. En esa perspectiva, la integración sigue teniendo sentido, esta vez como un mecanismo de defensa para compensar algunos de los costos de un aislamiento aún mayor, resultante del eventual aumento del proteccionismo en los países desarrollados.

14. Así, desde el punto de vista regional, la integración latinoamericana y caribeña se justifica —si bien por razones distintas— en cualquiera de ambas situaciones (CEPAL, 1992a, p. 50). En el primer caso, la integración regional es consecuente con un ordenamiento más abierto y transparente de la economía mundial; en el escenario alternativo, se convierte en un mecanismo para diversificar los riesgos en una economía internacional cargada de incertidumbres.

15. El Tratado de Libre Comercio de América del Norte TLC debe evaluarse dentro de esta perspectiva. En el caso concreto de México, representa un medio que le permite lograr acceso más estable a su principal mercado, reforzar la credibilidad de sus políticas y garantizar la incorporación del país al proceso de globalización. Por tratarse del primer acuerdo recíproco de libre comercio suscrito entre un país desarrollado y otro, en desarrollo, el TLC podría constituir un importante antecedente para otros países de la región. Cabría esperar la constitución de un TLC abierto, que facilite el acceso de los países de la región de acuerdo con condiciones claras mutuamente convenidas, favoreciendo el acceso conjunto de los países que forman parte de acuerdos de integración congruentes con el regionalismo abierto.

b) Integración "de hecho" e integración impulsada por políticas

16. En contraste con el ambiente de escepticismo que enfrentaban los esquemas formales de integración económica en América Latina y el Caribe durante el decenio de los ochenta, ahora proliferan acuerdos de diversa índole y muy heterogéneos en cuanto a sus modalidades y configuración geográfica. Así lo demuestra la suscripción de numerosos convenios de comercio preferencial, normalmente en el contexto de los Acuerdos de Alcance Parcial previstos en el Tratado de Montevideo de 1980, y también las iniciativas tendientes a formar zonas de libre comercio recíproco (que no necesariamente prevén la adopción de un arancel común), uniones aduaneras (zona de libre comercio más un arancel común) o mercados comunes (unión aduanera más el libre movimiento de mano de obra y capitales entre países, lo cual generalmente da lugar a la necesidad de coordinar algunas políticas macroeconómicas y de migración).

17. En América Latina y el Caribe, además de los diversos acuerdos oficiales de integración, el proceso también ha avanzado "de hecho", bajo el influjo de un conjunto de políticas macroeconómicas y comerciales que, sin ser discriminatorias con respecto al comercio con terceros países, han tenido por efecto la creación de condiciones similares en un número creciente y ya mayoritario de naciones de la región y alentado así el comercio y la inversión recíprocos. El consiguiente incremento de la interdependencia económica ha sido posible gracias a varios elementos: una misma tendencia hacia la constitución de un marco macroeconómico coherente y estable, la liberalización comercial unilateral, la promoción no discriminatoria de las exportaciones, la desreglamentación y la eliminación de trabas a la inversión extranjera, las privatizaciones y la supresión de restricciones de pagos. Esta similitud de tendencias también ha sido fortalecida por la cercanía geográfica y la afinidad cultural.

18. En la práctica, la inversión privada y el comercio recíprocos entre países de la región han aumentado significativamente a partir de comienzos del decenio de 1990. En el marco de un proceso de internacionalización, numerosas empresas de los países más grandes están realizando

inversiones en el exterior, parte de las cuales se dirige hacia la misma región; los países más pequeños tienden a captar una mayor proporción de inversiones de origen regional que los de mayor tamaño. También es evidente un proceso de racionalización y de desverticalización de numerosas subsidiarias de empresas transnacionales, congruentes con su mayor grado de especialización internacional y regional.

19. Si bien los acuerdos oficiales de integración pueden, a veces, contraponerse a la interdependencia económica impulsada de hecho por las empresas ante las condiciones descritas, es deseable, y también factible, que ambos elementos se complementen. Que así suceda depende, en esencia, de las características de los acuerdos que se suscriban, cuyo contenido y alcance deberá precisamente facilitar que ambos tipos de interdependencia —la favorecida por convenios y la impulsada por las fuerzas del mercado— se apoyen recíprocamente. Las condiciones que para ello deberán reunir los acuerdos oficiales se analizarán más adelante.

c) El regionalismo abierto

20. En este documento se denomina "regionalismo abierto" al proceso que surge al conciliar ambos fenómenos descritos en párrafos precedentes: la interdependencia nacida de acuerdos especiales de carácter preferencial y aquella impulsada básicamente por las señales del mercado resultantes de la liberalización comercial en general. Lo que se persigue con el regionalismo abierto es que las políticas explícitas de integración sean compatibles con las políticas tendientes a elevar la competitividad internacional, y que las complementen.

21. Lo que diferencia al regionalismo abierto de la apertura y de la promoción no discriminatoria de las exportaciones es que comprende un ingrediente preferencial, reflejado en los acuerdos de integración y reforzado por la cercanía geográfica y la afinidad cultural de los países de la región.

22. Un objetivo complementario es hacer de la integración un elemento que favorezca una economía internacional más abierta y transparente, en vez de convertirse en un obstáculo que lo impida, limitando así las

opciones al alcance de los países de América Latina y el Caribe. Ello significa que los acuerdos de integración deberían tender a eliminar las barreras aplicables a la mayor parte del comercio de bienes y servicios entre los signatarios en el marco de sus políticas de liberalización comercial frente a terceros, al tiempo que se favorece la adhesión de nuevos miembros a los acuerdos.

23. Con todo, como se indicó, de presentarse un escenario internacional menos favorable, el regionalismo abierto continúa justificándose como la opción menos mala para enfrentar un entorno externo desfavorable para los países de la región, ya que al menos preserva el mercado ampliado de los países adherentes a los compromisos integradores.

24. Todo lo anterior significa que abordar la integración en el marco del regionalismo abierto entraña compromisos con determinadas características, que contribuyan a una reducción gradual de la discriminación intrarregional, a la estabilización macroeconómica en cada país, al establecimiento de mecanismos adecuados de pago y de facilitación del comercio, a la construcción de infraestructura y a la armonización o aplicación no discriminatoria de normas comerciales, regulaciones internas y estándares. Además, la reducción de los costos de transacción y de la discriminación al interior de la región podría reforzarse con arreglos o políticas sectoriales que aprovecharan, a su vez, los efectos sinérgicos de la integración.

3. LAS CARACTERÍSTICAS QUE FAVORECEN EL REGIONALISMO ABIERTO

25. Una primera característica que favorece el regionalismo abierto consiste en que los acuerdos deben garantizar una liberalización amplia de mercados en términos de sectores. Esto significa establecer escasas excepciones, para así elaborar listas negativas de bienes y servicios excluidos en vez de listas positivas de aquellos comprendidos en el libre comercio intrarregional, lo cual no impide que se fijen diversos períodos de transición. Por otra parte, dados los efectos favorables que la liberalización ya efectuada unilateralmente ejerce sobre el comercio intrarregional, se hace aconsejable no aumentar las barreras arancelarias y no arancelarias que se le aplican.

26. En segundo lugar, se precisa una liberalización amplia de mercados en términos de países. Ello supone formular acuerdos con condiciones de adhesión flexibles. Hay por lo menos tres mecanismos que facilitarían la ampliación de la cobertura geográfica de los acuerdos de integración y también su armonización: primero, promover la adhesión flexible de nuevos miembros; segundo, conciliar las normas, para lo cual se podrían aprovechar las surgidas del ámbito multilateral; y tercero, otorgar a la inversión de origen intrarregional un tratamiento equivalente al de la nacional.

27. Con la liberalización amplia de mercados en términos de sectores y países, se reducirían los costos económicos derivados de acuerdos sectoriales restrictivos, de la polarización de inversiones y de compromisos contradictorios que provocan incertidumbre, mientras que se alentaría la expansión de la inversión, la incorporación de progreso técnico y el aprovechamiento de las economías de escala.

28. En tercer término, es necesario que el proceso integrador esté regido por normas estables y transparentes, de manera que los acuerdos recíprocos de integración actúen claramente como garantía de que no habrá eventuales riesgos o incertidumbres respecto del acceso al mercado ampliado. Para que así sea se debe contar con normas nítidas y precisas sobre origen, salvaguardias, derechos compensatorios y resolución de controversias. En este sentido, los acuerdos negociados en el seno de la Ronda Uruguay deberían servir de referencia para la formulación de los acuerdos de integración.

29. En cuarto lugar, a medida que la estabilización se consolide en América Latina y el Caribe, perderán peso los argumentos en favor de restringir los acuerdos preferenciales de liberalización comercial a aquellos pares de países que se encuentran más avanzados en materia de equilibrios internos y externos, por lo que pueden ofrecer un contexto estable, predecible y coherente. Cuando exista un mayor número de países bien encaminados por la senda de la estabilización habrá mayores posibilidades de llegar a acuerdos de integración más amplios, es decir, de multilateralizar el proceso. En este sentido, aun cuando se reconoce la heterogeneidad que caracteriza los compromisos integradores subregionales en la actualidad, no es utópico plantear la posibilidad de impulsar

un proceso de integración que culmine —sin fecha preestablecida— en la constitución de una zona de libre comercio de alcance regional, y acaso hemisférico.

30. En quinto lugar, en el contexto internacional contemporáneo, los aranceles externos comunes y un moderado nivel de protección frente a terceros son instrumentos eficientes para reducir los incentivos al contrabando y también para evitar acusaciones de comercio desleal relacionadas con el uso de insumos con grados de protección distintos. Asimismo, reducen la necesidad de contar con normas estrictas de origen, que pueden representar un obstáculo importante a la liberalización comercial. Los aranceles comunes pueden introducirse de manera gradual y dar prioridad a aquellos sectores en los que su ausencia provocaría mayores distorsiones, así como a los países cercanos con los que existe un intenso comercio recíproco y que poseen estructuras productivas similares.

31. En sexto lugar, ante la posibilidad de que se llegue a una amplia liberalización intrarregional del comercio y de las inversiones, conviene tener presente el peligro de que las normas de origen pueden llegar a ser un instrumento proteccionista oculto, que discrimine en mayor medida en contra de los países con menor capacidad para aprovechar las potencialidades del mercado ampliado o de los que cuentan con una mayor proporción de inversión de origen extrarregional. Por consiguiente, si bien dichas normas se hacen necesarias, especialmente a falta de un arancel común, hay consideraciones de competitividad y equidad que aconsejan limitar sus exigencias.

32. En séptimo lugar, la extensión del tratamiento nacional a la inversión intrarregional, también contemplada parcialmente en algunos acuerdos de integración, puede producir el efecto adicional de crear oportunidades de inversión en sectores previamente vedados (en particular en el de los servicios), así como también dar una mayor seguridad a las empresas de la región que pretenden invertir fuera de sus países de origen. Este aspecto puede reforzarse mediante cláusulas o acuerdos destinados a proteger la inversión intrarregional y a evitar la doble tributación. Dado que los procesos de privatización y de desreglamentación de los servicios pueden ampliar el número de empresas en condiciones

de suministrarlos, a la vez que abren la posibilidad de aprovechar mejor la cercanía geográfica y la afinidad cultural de los países de la región, se fortalecerían las condiciones favorables a un incremento del comercio de servicios y de la inversión de origen intra y extrarregional en este sector en particular.

33. En octavo lugar, la integración también debe contribuir a reducir las trabas o costos de transacción que, además de las barreras comerciales arancelarias y no arancelarias, aumentan los costos de los proveedores regionales y obstaculizan el intercambio recíproco. Reducir estos costos de transacción requiere construir obras de infraestructura que vinculan a los países, eliminar o armonizar normas y regulaciones y efectuar reformas institucionales que faciliten la integración de mercados incompletos o segmentados. Estas acciones pueden requerir recursos financieros de consideración, lo cual justifica evaluarlas y ordenarlas en términos de sus beneficios netos.

34. En noveno lugar, y dada la existencia de desequilibrios comerciales entre países de la región, cabría reconocer que un país puede tener un déficit (superávit) intrarregional y a la vez un superávit (déficit) global en su balance comercial, sin que un desequilibrio comercial intrarregional necesariamente justifique arreglos especiales. Sin embargo, ante desequilibrios intrarregionales y globales transitorios convendría que las acciones dirigidas a enfrentarlos se decidieran mediante negociaciones o consultas previas, para alejar así la posibilidad de escalada de represalias. Una forma de arreglo cooperativo podría ser que los países superavitarios a nivel global facilitaran, con la ayuda de diversas medidas, el ingreso a sus mercados de bienes provenientes de las economías deficitarias. Se evitaría así que las asimetrías macroeconómicas se corrigieran exclusivamente mediante la disminución del comercio recíproco.

35. En décimo lugar, si se considera la vulnerabilidad del comercio intrarregional ante los déficit globales de carácter transitorio de balanza de pagos (y sus posibles repercusiones sobre las tasas de cambio); cabría reforzar jurídica y financieramente los organismos regionales de apoyo a las balanzas de pagos. Ello contribuiría a graduar el ajuste de las cuentas externas de los países, a facilitar así su participación en procesos de integración y a aumentar la confianza en estos últimos.

36. En undécimo lugar, los sistemas de pago pueden asimismo convertirse en un instrumento fundamental para facilitar la expansión de los flujos recíprocos de comercio e inversiones. Su importancia disminuye a medida que se establece la convertibilidad de las monedas, se restablecen los mercados privados de divisas y las monedas nacionales se tornan más atractivas como medio de pago; sin embargo, en la medida que estas últimas no sean utilizadas ampliamente para tal fin en la región, los instrumentos de creación de liquidez regional adquieren más vigencia.

37. En duodécimo lugar, para favorecer la incorporación de progreso técnico es necesario convertir la armonización de normas en un componente fundamental del proceso de integración. En el marco del regionalismo abierto, los acuerdos de integración pueden constituir un mecanismo para favorecer la adopción de reglas internacionales. Entre otros beneficios, es de suponer que la armonización libera recursos que las empresas hubieran tenido que dedicar a enfrentar normas diferenciadas, lo que permite invertir en actividades de mayor rendimiento, como las de investigación y desarrollo, incluyendo aquellas que faciliten la imitación o la asimilación de adelantos técnicos transferidos del exterior.

4. LA NECESIDAD DE ARREGLOS SECTORIALES FLEXIBLES Y ABIERTOS

38. Un proceso de integración que procure favorecer la incorporación de progreso técnico requiere, además de la liberalización amplia de mercados, arreglos sectoriales flexibles al servicio de las empresas que desean aprovechar los beneficios potenciales de la integración. Correspondería a los gobiernos desempeñar el papel de catalizador para que se generen estructuras flexibles de coordinación empresarial que faciliten la intermediación de la transferencia tecnológica, la creación de redes de información y la apertura de canales o foros de intercambio, reflexión, construcción de consensos y movilización de recursos de apoyo. Estas instancias también podrían servir para gestar proyectos empresariales conjuntos o propiciar otros tipos de acuerdos entre empresas establecidas en diversos países de la región. El Programa Bolívar, por ejemplo, es una propuesta que apunta en esa dirección.

39. En este sentido, convendría reorientar los arreglos sectoriales que forman parte de los acuerdos de integración para que dejen de ser compromisos que sólo se ocupan de la regulación del comercio (con restricciones cuantitativas, prácticas comerciales restrictivas o normas de origen exigentes) y se vuelvan más flexibles y abiertos, con propósitos como eliminar obstrucciones por medio de proyectos (por ejemplo en las áreas de transporte y energía), o de facilitar el comercio y las inversiones.

40. Estos compromisos constituirían instancias de cooperación entre los sectores público y privado y podrían estar dirigidos a cumplir con algunos de los requisitos sistémicos de la competitividad de los países integrantes. La corrección de ciertas distorsiones, como las prácticas comerciales restrictivas, entre las que se cuenta la distribución de mercados entre empresas, podría hacer necesaria la aplicación de políticas sobre competencia. Otras disparidades, como las resultantes del uso de insumos de costos muy diferentes (por ejemplo, el petróleo) o de regulaciones que traban los flujos recíprocos de comercio de bienes y servicios podrían justificar acuerdos sectoriales de armonización.

41. Por otra parte, impulsar la interdependencia requiere facilitar la difusión de tecnologías a nivel regional por diversas vías, como la mayor movilidad de personal calificado entre empresas, la realización de inversiones recíprocas, el uso común de infraestructura, la producción de insumos potencialmente utilizables en diversas industrias, la adopción de nuevos sistemas tecnológicos, y el intercambio de información técnica, experiencias y oportunidades. La importancia que adquieren la cercanía geográfica y la afinidad cultural en el contexto de un proceso más abierto de integración abre la posibilidad de aprovechar estas oportunidades más plenamente que en el pasado.

42. El proceso de difusión e innovación tecnológicas que se buscaría promover mediante la integración exigiría que se facilitaran los vínculos con países extrarregionales en los que se generan las principales innovaciones en dicho ámbito. Para países como los latinoamericanos y caribeños, que normalmente se ven limitados a seguir estos avances desde cierta distancia, éste es un punto crucial, puesto que la transferencia de tecnología que trae consigo la apertura comercial es un componente básico de sus perspectivas de crecimiento. Este hecho reitera la

conveniencia de impulsar un proceso de integración intrarregional que contribuya a fortalecer la relación de los países de América Latina y el Caribe con el resto del mundo.

43. Es necesario crear mecanismos para facilitar el acceso a financiamiento y a tecnología a las empresas medianas y pequeñas, que podrían ser uno de los principales beneficiarios del proceso de integración en América Latina y el Caribe. Este propósito forma parte de los esfuerzos complementarios dirigidos a impulsar la transformación productiva con equidad, que establece las bases para un pleno aprovechamiento de los beneficios potenciales de la integración, al tiempo que puede contribuir a reducir algunos de los costos resultantes de ajustarse a la liberalización comercial resultante de los acuerdos de integración.

44. En general, se trataría de generar acciones que estimularan el fortalecimiento de la oferta ante una demanda mayor y más exigente, producción de mercados ampliados y liberalizados. Conjugarse estas actividades de manera que estimulen un proceso dinámico de integración y a la vez sean nutridas por éste, y que no se restrinjan a medidas específicas aisladas, dependerá en buena parte de una liberalización amplia del comercio de bienes y servicios entre los países que se integran, así como de la competencia y de expectativas favorables de inversión. También implicará esfuerzos nacionales para mejorar el funcionamiento de los mercados locales de bienes, servicios y factores, al igual que el de los arreglos institucionales necesarios para obtener de la liberalización comercial todos los beneficios que ésta puede ofrecer.

45. Finalmente, la integración social a nivel de cada país, mediante políticas orientadas a reducir la marginación, constituye un condicionante fundamental de la integración regional, no sólo al ampliar el tamaño de los mercados que se integran, sino también a través de la contribución que hace a procesos más participativos y sólidos de desarrollo de la competitividad internacional. Además, en la medida en que la integración resulte funcional a la transformación productiva con equidad, los procesos de integración nacional e integración regional se complementarían y reforzarían de manera recíproca.

5. LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES PARA TODOS LOS PAÍSES

46. En los años sesenta y setenta, uno de los principales obstáculos a la integración económica entre países distintos en dimensión económica o grado de desarrollo consistía en la distribución desigual de los costos y de los beneficios atribuibles al proceso. Si bien esa preocupación ha menguado hoy en lo que se refiere a los costos, en el contexto de la liberalización comercial, persiste el problema de la igualdad de oportunidades para acceder a los beneficios potenciales de la integración, ya sea entre países latinoamericanos y caribeños, o incluso entre un país de la región y otro desarrollado. Así, frecuentemente los gremios de empresarios de países que se consideran rezagados por distintos motivos aducen su inferioridad estructural para competir con empresas homólogas de países que ofrecen condiciones superiores en materia de economías de escala, acceso a tecnología, acceso a insumos o las condiciones sistémicas en que se insertan las empresas. Este argumento es pertinente en distintos contextos, sea de los países latinoamericanos frente a los desarrollados del hemisferio, o de los países de menor desarrollo relativo o menor dimensión económica frente a los que reúnen características opuestas.

47. Una primera forma de conciliar estas consideraciones consiste en aplicar el proceso de desgravación que conllevan los acuerdos de integración de manera gradual y progresiva para facilitar los acomodos de las actividades productivas a las nuevas circunstancias. Implicaría, además, que el ajuste de los países o sectores que se consideren con menor capacidad para aprovechar el potencial del mercado ampliado sea a través de procesos más lentos —aunque claramente acotados— de desgravación.

48. Una segunda forma de conciliar estas diferencias consistiría en la adopción de compromisos de tratamiento especial que involucrarán la generación de beneficios tanto para los países con menor capacidad de aprovechar el potencial de la integración como para los demás. Habría que tomar en cuenta, en este contexto, que determinadas acciones de integración pueden ser convenientes cuando dan lugar a beneficios para algunos países, aun cuando no afecten la situación de otros. Este principio

podría extenderse a situaciones en que los países que obtuvieran mayores beneficios de la integración compensaran a aquellos países con mayores costos potenciales; de esta manera se evitaría que la integración los perjudicara, al tiempo que se aseguran beneficios para otros países.

49. Así, además de cláusulas de protección y de extensión del tratamiento nacional a la inversión de origen intrarregional cuando aún no se haya otorgado, podrían contemplarse mecanismos crediticios o fiscales para otorgarle incentivos a la inversión intrarregional destinada a los países con menor capacidad para aprovechar el potencial de la integración. Ello podría incluir el financiamiento de proyectos de inversión del sector privado con cierto grado de concesionalidad, o el otorgamiento de incentivos fiscales a las empresas privadas que invirtieran en estos países. Tanto el mecanismo que se fuera a seleccionar como el origen de los recursos requeridos podrían ser de carácter multilateral, pudiéndose aprovechar los organismos financieros regionales y subregionales para suministrar la base institucional de estas medidas.

50. Lo anterior estaría reflejando el hecho que la integración puede desempeñar un papel importante para favorecer la imitación y transferencia de tecnologías mediante la facilitación de la movilidad de recursos humanos calificados entre países y la promoción de la inversión intrarregional. En la medida que exista difusión de tecnología, se reducirán las desventajas que enfrentan los países más pequeños o menos eficientes al efectuar innovaciones.

51. Una tercera forma de conciliar diferencias sobre el tratamiento de los países con menor capacidad para aprovechar el potencial de la integración consiste en adoptar medidas que faciliten la integración de éstos sin necesidad de acudir a medidas discriminatorias o especiales. Una, como se señaló anteriormente, involucra evitar normas de origen muy rigurosas. Otra consiste en evitar que se den efectos de polarización de inversiones y de ventajas competitivas como resultado de acuerdos compartimentalizados (bilaterales o trilaterales) de libre comercio que implican acceso a mercados más amplios y a insumos de menor costo por parte de un número reducido de países. Para evitar esa situación conviene —como se indicó— contar con cláusulas que efectivamente faciliten el acceso del mayor número posible de miembros a los acuerdos ya establecidos.

52. Como parte de este último conjunto de medidas, también le corresponderá a los países con menor capacidad para aprovechar el potencial de la integración adoptar políticas adecuadas para enfrentar el comercio desleal que podría provenir de las empresas más grandes de la región. A corto plazo involucra políticas *antidumping* que a través de procedimientos objetivos, no discriminatorios y transparentes —asumidos a nivel nacional o subregional—, y tomando los acuerdos negociados en la Ronda Uruguay como referencia, tengan la capacidad de evitar el efecto de prácticas predatorias. A más largo plazo podría contemplarse una política de competencia que fuera parte de los acuerdos de integración, y que tuviera como objetivo disuadir este tipo de prácticas a través de acciones punitivas que no involucraran restricciones al comercio.

6. LA COORDINACIÓN DE POLÍTICAS EN EL MEDIANO Y LARGO PLAZO

53. La integración comercial puede inducir una mayor necesidad de coordinar las políticas macroeconómicas. Sin embargo, y no obstante la atención que ha recibido el tema en el seno del MERCOSUR, en América Latina y el Caribe esta coordinación tiende a ser limitada, particularmente cuando existen condiciones de inestabilidad que impiden que un país ejerza un control efectivo de sus propios instrumentos. Además, debe tomarse en cuenta que las formas más sólidas de coordinación surgen como resultado de un proceso bastante largo, durante el cual la integración va adquiriendo mayor impulso y las políticas macroeconómicas interactúan constantemente.

54. Las actuales restricciones justifican definir un itinerario que podría comenzar con un intercambio de información y un examen de las repercusiones que determinadas economías pueden provocar en las demás. Esto implicaría un proceso de aprendizaje que, junto con aportar una dimensión multilateral, podría facilitar la cooperación y también contribuir a reducir el riesgo de que se produzcan acciones y reacciones que originen conflictos. Como una forma complementaria de coordinación se podrían establecer reglas generales sobre el tipo de políticas que las partes se comprometerían a adoptar, así como sobre las medidas (tipos de cambio múltiple, ciertos subsidios, sobretasas) que se acordaría evitar.

55. Por otra parte, la falta de consenso sobre el régimen cambiario óptimo, las dificultades para lograr una convergencia de las políticas fiscales y monetarias y la propia experiencia europea sugieren que la coordinación de la política cambiaria, en un marco estrecho, no es una opción práctica en la fase inicial en que ahora se encuentran los procesos de integración latinoamericana y caribeña. Sin embargo, así como su avance hace necesario compatibilizar —dentro de ciertos márgenes— los desequilibrios internos de los países participantes mediante políticas monetarias y fiscales, es preciso hacer lo mismo con los desequilibrios externos. Una vez que el intercambio comercial entre los socios haya alcanzado un volumen significativo, el establecimiento de un mecanismo flexible de compatibilización cambiaria puede ser un elemento funcional dentro del esquema sugerido de coordinación laxa de políticas macroeconómicas.

56. La creciente interdependencia que acompaña a la integración también implica más necesidades de cooperación y de armonización en nuevas áreas; una de ellas es la de las normas y regulaciones laborales. Aunque existen serias diferencias de opinión sobre la conveniencia de vincular la política comercial con la armonización de normas laborales, las migraciones y la facilitación de la movilidad de las personas requieren regulaciones complejas, particularmente si se contempla otorgar tratamientos diferentes a las diversas categorías de trabajadores.

57. Otro tema que merece atención es el de las políticas sobre competencia, ya que existe la posibilidad de que complementen las políticas de apertura y que, al mismo tiempo, sustituyan los instrumentos de protección hasta ahora utilizados para enfrentar la competencia desleal de las importaciones. En particular, cabe considerar que la puesta en práctica de políticas supranacionales de competencia, como las aplicadas en el seno de la Comunidad Europea, puede contribuir a evitar los peligros anticompetitivos que origina la utilización de algunos instrumentos de política comercial, como los derechos *antidumping*, entre países que son miembros de un acuerdo de integración.

58. Por último, tanto el mayor grado de interdependencia en la región como las exigencias del mercado internacional condicionarán la cobertura temática de los acuerdos de integración en el futuro. Aparte de los

temas macroeconómicos, laborales y de competencia, puede preverse que se prestará creciente atención a temas adicionales de la agenda internacional de las relaciones económicas, entre ellos los de medio ambiente y de la propiedad intelectual.

7. ASPECTOS INSTITUCIONALES

59. Las instituciones encargadas de impulsar procesos de integración económica deben estar en consonancia con el grado de avance de los mismos procesos. Si sólo se trata de abolir los obstáculos a la libre circulación de mercancías, las instituciones podrán ser predominantemente intergubernamentales y relativamente modestas. En cambio, para conducir procesos más complejos, que contemplen la coordinación de políticas, se precisan instancias también más desarrolladas y de carácter intergubernamental.

60. En todo caso, cabría evitar la adopción de compromisos rígidos y favorecer más bien esquemas flexibles, dotados de la adaptabilidad necesaria como para que sea la propia dinámica del proceso la que imponga el ritmo de desarrollo institucional. Interesa, además, que se permita y facilite una mayor participación de las organizaciones representativas de los diversos intereses sociales, en consonancia con el ánimo democratizador que se percibe en la región. En ese mismo orden de ideas, se justifican las instancias como el Parlamento Latinoamericano, que introducen el tema de la integración a la agenda política a nivel de cada país de la región.