

RELACIONES ECONOMICAS CHILE - EUROPA. NOTAS PARA UNA ESTRATEGIA

1.- INTRODUCCION

Los años 1992 y 1993 han visto una aceleración de la tendencia a la creación de bloques económicos regionales, no sólo con miras a acrecentar la actividad económica entre los países incluidos, sino también a lograr una mayor influencia en la división internacional del trabajo y en el intercambio comercial con otras regiones.

Dicho proceso está en marcha en Asia, a partir de los centros de alto crecimiento, Japón y los NICs, hacia las economías vecinas, especialmente China e Indonesia; en el hemisferio americano, donde surgen áreas económicas como el NAFTA o el MERCOSUR, acompañadas de tratados bilaterales de liberalización comercial y complementación económica; y en Europa, donde la CE ha puesto en marcha el Mercado Unico Europeo y, si bien con concesiones, avanza hacia la aprobación del ambicioso Tratado de Maastricht; la CE y la EFTA han creado el Espacio Económico Europeo; cuatro países negocian su incorporación a la CE para 1995; y los países del Este europeo han creado la Central Europe Free Trade Area (CEFTA), a la espera de se les franquee también las puertas de la Comunidad.

Un país como Chile, que tiene diversificada su presencia económica en los grandes mercados del Asia Pacífico, América del Norte y del Sur y Europa debe, en el contexto del fortalecimiento de estos bloques y de una creciente tendencia a la regulación de su comercio, conocer las ventajas e inconvenientes que le puede deparar esta regionalización y diseñar estrategias que le permitan contar con vías de acceso expeditas a ellos.

Sin embargo, respecto a Europa, nuestro principal mercado, aún carecemos de una política bien definida para mejorar nuestra posición, consolidando y aumentando nuestras exportaciones y ampliando sustantivamente las inversiones provenientes de esa área.

Desde luego, nuestras relaciones con Europa han tenido progresos importantes en este período, como la suscripción de un Tratado Marco de Cooperación de "tercera generación" con la CE, la creación de la Fundación Empresarial Chile - CE, la Subcomisión Mixta sobre Asuntos Comerciales, un estrechamiento de relaciones políticas y de cooperación con los países nórdicos, la suscripción de Acuerdos bilaterales con numerosos países, etc. No obstante, la relación económica con Europa enfrenta aún dificultades importantes en materia de comercio e inversión y aparece, en su diseño, fragmentada entre lo multilateral (CE) y lo bilateral, en circunstancias que la nueva realidad de la región parece apuntar precisamente a lo contrario.

La formulación de una política integral de Chile hacia Europa, desde la perspectiva de las relaciones económicas, debe partir de la consideración de cuatro realidades:

- 1.- La extensión y profundización de la integración europea.
- 2.- La crisis económica europea, que pone límites tanto a la integración como a las relaciones externas.
- 3.- El estado actual de nuestras relaciones económicas, políticas y de cooperación, con un diagnóstico claro de nuestras debilidades y fortalezas.
- 4.- Una evaluación del impacto que estos procesos simultáneos de integración y crisis tienen sobre nuestros intereses económicos en Europa;

Examinaremos a continuación estos cuatro aspectos, para luego formular algunas propuestas para una política hacia Europa.

2.- EL DESARROLLO DE LA UNIDAD EUROPEA

En el período reciente se ha acentuado en Europa una doble tendencia que apunta, por una parte, a la ampliación de la unidad europea, para incluir en un solo bloque a la mayor parte de los países del continente: y, por otra, a la profundización del proceso integrador, con la creación del Mercado Único y el paso decisivo hacia la unidad política que significa el Tratado de Maastricht. Estos dos procesos involucran a las tres realidades subregionales europeas: la CE con sus doce países miembros; la Asociación Europea de Libre Comercio; y los países del Este Europeo.

2.1. Ampliación.

En lo inmediato la ampliación de la Comunidad significa una mayor integración entre esta y los países EFTA, para luego apuntar también hacia los países del Este.

La CE y el EFTA han sido las dos modalidades de asociación de libre comercio en la Europa de posguerra. La EFTA, actualmente formada por Finlandia, Suecia, Noruega, Islandia, Austria, Suiza y Lichstenstein, fue constituida hace tres décadas. Inicialmente la integraban también Gran Bretaña y Dinamarca, que se retiraron para incorporarse, en 1973, a la CE. Finlandia se incorporó en 1976. La EFTA es el principal socio comercial de la Comunidad Europea: al año 1991, en promedio mensual, un 25,7% del comercio de la CE se efectuaba con esos países.

El acuerdo CE-EFTA, que crea el Espacio Económico Europeo, entró en vigor en 1º de enero de 1993, al mismo tiempo que el

Mercado Unico Europeo. Los productos considerados del EEE, sobre la base de reglas de origen, se rigen por los mismos principios de libre circulación que las mercancías del mercado único europeo. Con ello se ha creado la zona de libre comercio más grande del mundo, de 380 millones de habitantes de alto poder de consumo y que totaliza el 45% del comercio mundial.

El acuerdo prevé también programas de cooperación en educación e investigación, defensa del consumidor, coordinación en el área del medio ambiente y de la política social. No incluye, en cambio, algunas políticas sectoriales de primera importancia, como la Política Agraria Común (PAC) o la de pesca, ni las políticas fiscal, financiera, ni de comercio exterior; ni tampoco la participación de los países del EFTA en el Sistema Monetario Europeo, ni en la Unión Económica y Monetaria.

Tras la firma del acuerdo EEE cuatro países de la EFTA - Austria, Finlandia, Noruega y Suecia - han comenzado a negociar su ingreso a la Comunidad Europea el que, salvo inconvenientes, debería producirse en Enero de 1995. Si bien los otros tres miembros de la EFTA no han dado el mismo paso - y Suiza lo ha rechazado explícitamente - no cabe duda de que con el ingreso a la CE de los otros cuatro, la CE se afianzará como la única opción de Unión Europea, antes de que termine el siglo.

En cuanto a los países del Este, el encuentro cumbre de la CE en Copenhagen en junio de 1993 acordó intensificar sus relaciones y su cooperación con ellos, con miras a su futura incorporación a la Comunidad. En lo inmediato, ello también debería significar abrir los mercados comunitarios a las exportaciones de esos países, lo cual aún enfrenta algunos obstáculos.

La incorporación de los países del Este Europeo puede verse acelerada por la creación del EEE. En efecto, la EFTA ha suscrito ha concluido tratados de Libre Comercio con la República Checa, la República Eslovaca, Polonia, Rumania y, recientemente, Hungría y Bulgaria. En una segunda ronda de negociaciones se negociarán tratados similares con Eslovenia, Albania, los países bálticos y algunos estados de la CEI. Estos acuerdos son asimétricos: los países de la EFTA garantizan los países del Este y Sur de Europa acceso libre, mientras que estos pueden mantener sus tarifas aduaneras por un período de transición de diez años.

Por último, es importante señalar que tanto la CE como la EFTA tienen acuerdos de libre comercio con Turquía y Malta, mientras la EFTA lo tiene también con Israel. La CE tiene con Israel un acuerdo de asociación que examinaremos más adelante. No hay, sin embargo, intenciones manifiestas de incorporar a ninguno de estos estados en la EFTA o la CE.

2.2. Profundización.

La unidad europea dio un poderoso salto adelante el 1 de Enero de 1993, al entrar en plena vigencia el plan de creación del Mercado Unico Europeo, a través de la desaparición de las barreras físicas, técnicas y fiscales en el mercado comunitario.

Desde luego, no todos los contenidos del Libro Blanco han sido aplicados: queda aún mucho por hacer en materia de armonización de reglamentaciones y hay materias pendientes en cuanto a la circulación de personas. También se han generado diferencias en relación a los temas de la llamada Europa Social, a la reforma de la Política Agrícola Común, a la política monetaria y al tratamiento de Europa del Este. Todo ello ha hecho que muchos analistas perciban una cierta reticencia en el avance de la Unidad Europea, visión que se acentúa por las dificultades encontradas en algunos países por el Tratado de Maastricht.

Existe, sin embargo, otra perspectiva. Si bien es cierto que la unidad ha tenido tropiezos, también lo es que, desde que se lanzó la propuesta del Mercado Unico en 1988, las metas de la integración se han profundizado radicalmente. Al Libro Blanco se le suma, primero, la reforma de la PAC con el doble objetivo de liberar fondos comunitarios para otros fines y adecuar la oferta exportable agrícola a las condiciones y presiones del mercado internacional; y luego los Acuerdos de Maastricht, una propuesta refundacional de la unión europea, que incluye no sólo la unión monetaria y la total armonización de políticas macroeconómicas, sino también los fundamentos de una política exterior y una política social comunes.

En síntesis, el proceso de integración ha sido el paraguas de varios procesos y si existen discrepancias en su interior y se habla incluso de una "Europa de varias velocidades", en que algunos entrarían antes que otros a la política social común o al sistema monetario, es porque se han abierto nuevos frentes y el objetivo de Unidad Europea es hoy es mucho más ambicioso que hace apenas cinco años atrás.

Se ha creído ver también un cierto antagonismo entre la ampliación y la profundización del proceso. La apreciación se basa en lo ocurrido en 1973, cuando el ingreso de Gran Bretaña y Dinamarca obligó a los federalistas a demorar sus aspiraciones a una mayor unidad, o en los ochenta, cuando el ingreso de Grecia e Irlanda (1981) y luego de España y Portugal (1986) obligó a demorar la tan necesaria reforma de la Política Agrícola Común.

Sin embargo, la realidad actual es que los nuevos postulantes de la CE son fuertes partidarios de la profundización de la integración y, a diferencia de algunos miembros actuales, están disponibles para la Unión Económica y Monetaria y para la Europa Social. Incluso es posible que signifiquen un progreso en la dirección de la toma de decisiones por mayoría en la CE, aunque sea por el simple hecho de que una "Europa de los 16" es ya inmanejable con reglas de veto y unanimidad.

Es probable, además, que en términos generales, los nuevos países tiendan a alinearse con los socios menos proteccionistas de la CE para postular la necesidad de abrir más la CE al comercio con terceros países, como ha sido la experiencia de EFTA. No hay que hacerse muchas ilusiones, sin embargo, respecto del proteccionismo agrícola, al menos en lo que respecta a los países nórdicos. Lo que paga la CE a sus agricultores es menos que las subvenciones finlandesas a los granjeros lapones o las suecas a sus agricultores en el Círculo Artico.

2. 3. Crisis.

No obstante, la acentuación del proteccionismo en la CE no vendrá tanto de su alargamiento o la profundización, como del hecho de que ella se está produciendo en momentos en que la crisis económica arrecia en el continente, y las presiones para una intervención estatal en favor de los sectores más perjudicados son cada vez mayores.

En Junio de 1993 el Comisario de la CE para Asuntos Económicos y Financieros, Henning Christophersen, dió a conocer el informe económico semestral, que señala el comportamiento económico de la CE en lo que va de 1993 y efectúa predicciones para 1994. El informe fue el más negativo hasta la fecha, especialmente en lo que se refiere a las tasas de desempleo (11% para el presente año y 11,5% para 1994), consideradas "las peores cifras de desempleo en toda la historia de la Comunidad". Lo anterior junto a una serie contracción económica que se traduce en un decrecimiento de la CE de un 0,5%, previsto para el presente año.

Cinco países tendrán tasas de crecimiento negativas: Alemania, España, Francia, Bélgica y Holanda; Dinamarca e Italia tendrán crecimiento cero; Portugal, Grecia y Luxemburgo registrarán un débil crecimiento; y sólo Gran Bretaña (1,5%) e Irlanda (2,25%), muestran algún repunte.

En cuanto a las proyecciones para 1994, sólo indican un comportamiento ligeramente superior. Cuatro países no superarán el 1% de crecimiento (Bélgica, Alemania, Francia y Holanda); tres crecerán en un 2,5% o más. El resto de los estados miembros se situará entre el 1 y el 2,5% de crecimiento. La tasa de desempleo llegará a un 11,5 en 1994, con lo cual la caída en el empleo, desde 1991 a 1994, alcanzará una tasa del 0,75% anual, frente al 1,5% de creación de empleo en el período comprendido entre 1987 y 1990. Desde luego, con los ritmos de crecimiento esperados, es difícil prever un cambio favorable en esta tendencia.

Se señala además que el decrecimiento comunitario tendrá necesariamente un impacto presupuestario importante y dará lugar a un déficit público de un 6,5% para 1993, es decir, más de tres puntos por encima el límite previsto por el tratado de Maastrich

para pasar a la Unión Económica y Monetaria (UEM). El único país que cumple a la fecha los requisitos para acceder a la UEM es Luxemburgo. Las naciones que tendrán mayores problemas fiscales serán Alemania, Francia, el Reino Unido e Italia.

En cuanto a la inflación, si bien ella presenta una evolución favorable, también en este caso, sólo Luxemburgo estaría cumpliendo el requisito planteado por la UEM de tener una inflación no superior al 1,5% de la media de los tres países con menor índice de crecimiento de los precios. En efecto, dicho país tiene una inflación de 3,75%, es decir, sólo décimas más que el promedio de 3,4% de los tres países con menor crecimiento de los precios.

A lo anterior deben agregarse los efectos políticos que podría producir al interior de la CE la alta tasa de desempleo. El continente tiene actualmente una fuerte presión migratoria desde Europa del Este y una alta presencia de inmigrantes del mundo en desarrollo, particularmente de africanos y árabes. De no ser posible un cambio en el actual panorama económico, los actuales problemas de racismo y xenofobia podrían agravarse, creando un clima político propicio a la ampliación del proteccionismo.

Por el peso específico de la economía comunitaria a nivel mundial (uno de los tres grandes bloques), la actual crisis económica de la CE tendrá necesariamente efectos negativos en el crecimiento y en el comercio internacional.

2.4 Efectos hacia Terceros Países

Se ha hablado mucho acerca del impacto que tendrán tanto la profundización como la ampliación de unidad europea hacia terceros países, especialmente en términos de sus exportaciones a la CE y de las inversiones. Cualquier proceso que involucre una liberalización del comercio entre ciertos actores tiene efectos en los actores que quedan excluidos de esa liberación, que pierden competitividad, aunque sea marginalmente, en ese mercado.

Sin embargo, en el caso de la CE, la profundización implica pocos efectos en este sentido hacia terceros, por cuanto existía ya libre comercio entre los Doce. Lo mismo ocurre con la ampliación: los problemas que Chile tenía, por ejemplo, con el ferromolibdeno, cuyo principal competidor hacia la CE es Austria, no empeoran por el ingreso de ésta a la CE, porque ya tenía arancel cero, en virtud de los acuerdos EFTA - CE.

Sin embargo, la profundización de la CE puede tener un efecto mucho más importante en la fijación, por parte de la CE, de una política comercial común hacia terceros países. Esta política comercial común implica armonizar los reglamentos y normas en función de los cuales los productos ingresaban a cada país. Estos reglamentos cubren, en cada país de la CE, una amplia variedad; se trata ahora de saber si se buscará en ellos un término medio, o si

se aplicarán los más exigentes o los más restrictivos.

En la actual reestructuración europea, la política comercial extraeuropea de la CE no está aún delineada, pues la creación del mercado único no fue referida a terceros países, y su impacto en ellos no fue considerado explícitamente. Esta política comercial comienza a tomar forma este año, a la espera de una reactivación económica, de las negociaciones entre los países miembros de la OECD, y de una reanudación de las negociaciones GATT.

El panorama al respecto no es favorable: en tiempos recientes la construcción de la Europa Comunitaria, antes y después de la creación del Mercado Único en Enero de este año, ha estado dominada por la dicotomía entre la liberalización del comercio interno y los intentos de restricción respecto a terceros países. Se ha acrecentado el conflicto entre los países que buscan evitar que la armonización de políticas sea pretexto para restricciones comerciales (la "blocking minority", encabezada por Alemania y Gran Bretaña) y aquellos que buscan fortalecer el poder fiscalizador de la Comisión en detrimento del Consejo de Ministros, para facilitar la aplicación de medidas proteccionistas contra terceros países.

Como consecuencia de estas discrepancias, a pesar de que la CE ha dictado ya la mayor parte de los nuevos reglamentos del Mercado Único, no hay aún acuerdo sobre el reglamento de importación que está en preparación y que es fundamental para las exportaciones a este mercado de un país como Chile.

En este contexto, la armonización de la política comercial entraña peligros para nuestro país. En el dilema librecambismo-proteccionismo, Chile no puede excluir que se le impongan normas no arancelarias restrictivas, que nos hagan retroceder de posiciones ya alcanzadas en el plano bilateral.

No sería extraño que, en los marcos de esa armonización, comiencen a aparecer regulaciones más exigentes. En el moderno proteccionismo no sólo hay que considerar las medidas más evidentes, como la fijación de cuotas, contingentes, licencias previas y aranceles escalonados a los productos primarios, especialmente agrícolas y hortofrutícolas, provenientes de nuestros países. Hay también un proteccionismo que se hace, o podría hacerse, en nombre del libre comercio o de otros valores que interesa proteger.

La proliferación del uso de medidas antidumping y derechos compensatorios en los últimos años crea dilemas complicados, como también los crea el surgimiento, en la negociación comercial, de temas nuevos como la defensa del medio ambiente, la salud o los derechos laborales. Los países desarrollados, la CE entre ellos, han sido los más proclives a usar esas medidas y derechos; es difícil determinar cuando ello obedece efectivamente a la necesidad

de proteger la libre competencia, o la salud de los consumidores o el medio ambiente, y cuando, tras estos nobles fines, se esconden en verdad medidas ilícitas de protección.

Tras muchas de estas actitudes, en todo caso, no está tanto el cambio de carácter de la unidad europea, sino el peso de la crisis económica. En otros términos, el problema no es que Europa se unifiquen, sino que lo hace en tiempos de crisis. Es la crisis lo que ha permitido recientemente que predominen en la CE las tendencias más proteccionistas, sobre la base de la necesidad de proteger el empleo y la producción de la Comunidad, al menos mientras las cifras no alcancen proporciones normales.

La política crecientemente regulativa y restrictiva ha llegado incluso a afectar a los países de Europa del Este, que constituyen la primera prioridad política de la Comunidad. La oferta masiva de algunos productos a bajos precios, en plena crisis interna, llevó a la Comunidad a tomar medidas restrictivas frente a las exportaciones de estos países, Rusia incluida. La medida fue fuertemente criticada, por el significado político de su adopción en contra de países que volvían recién a la democracia. Sin embargo, los problemas de los agricultores del centro y sur de Europa tuvieron un peso mayor. Como respuesta, el grupo de países librecambistas de la CE, principalmente Holanda y Alemania, llevó adelante aperturas unilaterales, al margen de la CE, para sostener la economía de estos países.

3.- LAS RELACIONES ECONOMICAS EUROPA - CHILE

3.1 Comercio e Inversión.

Europa es el principal comprador de productos chilenos: en 1992, un 31,6% de las exportaciones chilenas tuvieron como destino mercados europeos, (29% CEE; 1,7% EFTA y 0,7% Europa del Este), lo cual significa superar por más de 10 puntos porcentuales a los mercados norteamericano, latinoamericano y del Asia Pacífico.

No obstante, las exportaciones a Europa, en particular a la CE, han ido disminuyendo en volumen y porcentaje, no sólo como consecuencia de la apertura y del crecimiento exportador de mercados, especialmente Asia y América Latina, sino también de factores, derivados de la propia integración europea y de la crisis económica en esa región.

La disminución relativa de las exportaciones contrasta con cierta estabilidad que demuestran las importaciones. Si bien ellas han disminuído respecto de los países EFTA, en el caso de la CE han fluctuado alrededor de un 20% del total de las importaciones

chilenas en los últimos años; y han aumentado levemente en el caso de Europa del Este.

Si bien Chile no es un proveedor de importancia para la CE -- las importaciones desde Chile representan apenas un 0,24% del total-- en algunos rubros es un proveedor relevante: uvas (25%), harina de pescado (38%) y productos minerales. Si se considera sólo la importancia de las exportaciones de Chile dentro del total de importaciones extra-comunitarias --sin considerar el comercio intra-comunitario-- se concluye que Chile es además abastecedor de un porcentaje significativo de las importaciones de manzanas (23.2), peras (21%) y Kiwis (16%) de la CE.

Aunque en términos generales nuestras exportaciones se han ido diversificando, los envíos de productos chilenos a Europa aún están muy concentradas en pocos productos: 11 productos, ninguno de ellos manufacturado o semimanufacturado, abarcan más del 70% de nuestras exportaciones a esa región. El cobre cuya participación se ha reducido desde un 56 a un 50% entre 1985 y 1991 sigue siendo el rubro más importante. Las exportaciones de frutas han ido adquiriendo una importancia creciente alcanzando en 1991 un 11%. Las exportaciones de harina de pescado han tenido una disminución relativa en igual período.

Por otra parte, existen productos relevantes dentro de la oferta exportable chilena, como las maderas (5% de las exportaciones totales) y los productos manufacturados (10%), que carecen de relevancia en nuestro intercambio con Europa.

Si analizamos el comportamiento de la inversión, Europa representa alrededor de un 28 % de la inversión extranjera directa en Chile realizada a través del Decreto Ley 600 entre 1974 y 1992 y un 31% de la inversión materializada a través del Capítulo XIX (conversión de deuda externa). Sin embargo, la inversión europea en Chile está concentrada en pocos países: Francia, Reino Unido, Holanda y España representan más de 70% de la inversión materializada y la inversión autorizada de estos cuatro países más Finlandia constituye casi el 90%.

Este porcentaje de inversión europea se compara favorablemente con la que proviene de Asia y América Latina (5 y 8% de la inversión materializada, respectivamente), pero es muy inferior a la que proviene de América del Norte, que es casi la mitad del total materializado entre 1974 y 1992. Dados los volúmenes totales de inversión extranjera, una sola gran inversión hace variar muy sensiblemente los índices de año en año; en todo caso, puede decirse que la inversión proveniente de la CE ha aumentado sensiblemente desde 1988 a la fecha.

3.2. Acceso al Mercado Europeo.

El nivel promedio de los aranceles que Chile paga en la CE y los países EFTA es bajo. En 1988, el promedio aritmético de los aranceles que enfrentaban las exportaciones chilenas a la CE era de un 7.5% y el promedio ponderado de un 2.6%

Este resultado se explica ya que un 70% de las exportaciones de Chile se benefician de un arancel 0 MFN al ingreso de la CE, 15% está sujeto a tratamiento del SGP y sólo un 15% no tiene tratamiento preferencial y paga aranceles. Del 30% de las exportaciones que está sujeto a aranceles, un 12% paga aranceles que fluctúan entre un 0 y 5%, un 12% paga aranceles entre un 5% y un 15% y un 6% paga aranceles mayores a un 15%.

Sin embargo, las dificultades de las exportaciones chilenas no están reflejadas plenamente en los aranceles que enfrentan las actuales exportaciones. Hay muchos productos que son parte importante de la oferta exportable de Chile, que no acceden al mercado europeo en igual proporción, en virtud de la estructura arancelaria existente.

El escalonamiento arancelario se traduce en una protección mayor para aquellos productos con mayor elaboración (valor agregado), y por consiguiente hace perder competitividad a aquellas exportaciones que Chile tiene mayor interés en fomentar, porque convienen más al desarrollo nacional.

Como ejemplos concretos de escalonamiento arancelario que afectan a potenciales exportaciones chilenas podemos mencionar: las conservas de pescados y mariscos que ingresan con aranceles del orden de un 25%; las exportaciones de vino enfrentan aranceles que pueden llegar hasta un 30%, ya que están sometidas al sistema de aranceles variables y precios de referencia; los espárragos en estado fresco pagan un 12% de arancel, congelados un 18% y en conserva un 20%. El tomate fresco paga un arancel específico cuya equivalencia ad-valorem alcanza un 3% en la actualidad; pero el tomate deshidratado paga un 16% y la pasta de tomate un 18%, lo que sumado al costo de transporte impide competir al producto chileno. Los duraznos y damascos en estado fresco pagan aranceles de un 22 y 25% respectivamente; la pulpa "sin azúcar" de estas frutas paga un 30% de arancel.

Por otra parte, de acuerdo con un estudio de la UNCTAD, en 1989 un 25% de las exportaciones de Chile a la CEE estaban sujetas a algún tipo de medida no arancelaria.

En el grupo de productos alimenticios las medidas no arancelarias cubren un 43% de las exportaciones chilenas a la Comunidad. Las medidas que afectan este tipo de exportaciones consisten básicamente en precios de referencia y aranceles estaciones, licencias o cuotas (manzanas).

En el caso de metales no-ferrosos un 23.5% está sujeto a

licencias automáticas y/o sistemas de vigilancia para prevenir problemas en la producción interna de la CEE.

Como resultado del Acuerdo Multifibras un porcentaje importante de nuestras exportaciones de textiles se encuentra bajo la amenaza de sufrir restricciones o no tiene posibilidades de acceso. Restricciones similares se pueden encontrar en exportaciones del calzado.

En cuanto al acceso de los productos que los países miembros de la CE exportan a Chile, ellos disfrutan de las condiciones generales de nuestro régimen comercial: un arancel uniforme de un 11%, con la excepción de algunos ítems agrícolas sujetos al sistema de bandas de precios. Si bien el 11% es un arancel mayor del promedio que disfrutan las exportaciones chilenas a la Comunidad, en términos de las condiciones de acceso que los productos de la Comunidad gozan en el resto de los países en desarrollo e incluso en mercados de países industrializados, la situación chilena es altamente atractiva.

Por último, nuestros conflictos comerciales con la CE no han sido pocos en el último tiempo. Sólo en el último año hemos tenido una amenaza de medidas paraarancelarias que habrían bloqueado nuestras exportaciones de harina de pescado, una limitación importante a la exportación de ostiones a Francia, la fijación de licencias previas para las manzanas y luego la imposición de aranceles compensatorios al mismo producto. Hay otros temas que, por ser menores, no han llegado a conflicto, pero que perfectamente podrían sustentarse en el GATT, como las cuotas impuestas a nuestra exportaciones de carne ovina.

En cuanto a los problemas que la CE tiene con Chile, dos destacan: el impuesto al whisky, superior a lo que pagan licores de igual gradación alcohólica; y los problemas de abastecimiento y tránsito de la flota pesquera comunitaria (en la práctica, española) en puertos chilenos. Si bien estos problemas se han mantenido aún en el plano diplomático, no es de descartar una acción ante el GATT por parte de la CE, especialmente sobre el segundo problema.

3.3. Perspectivas

Los datos que hemos entregado apretadamente nos indican los límites que hoy presenta nuestra relación con Europa. De ellos destacan tres factores básicos de vulnerabilidad.

En primer lugar, está la asimetría básica de la relación. Mientras Europa es vital para Chile como mercado y como fuente de recursos de inversión, Chile representa poco para Europa desde el punto de vista económico. Las cifras nos indican un 0,27% de su

comercio exterior y un porcentaje aún menor de sus inversiones externas.

En segundo lugar, nuestro país se encuentra en el último peldaño de la estructura preferencial, después de la relación de libre comercio de la comunidad con los países del Maghreb; los convenios especiales con Europa Central, Rusia e Israel, los países de Lomé, los países de Centroamérica y los países productores de droga, para quedar solo con las ventajas contenidas en el SGP.

Por último, está la escasa diversificación de nuestra oferta, tanto porque depende de muy pocos productos, como porque esos productos son minerales, hortofrutícolas y del mar, no elaborados y sujetos a un conjunto de barreras paraarancelarias. La experiencia vivida recientemente con las manzanas, que podría reproducirse con el vino o el salmón, nos está mostrando claramente esa vulnerabilidad.

Sin embargo, existen también puntos de fuerza. De lo contrario, no se explicaría el interés político que la CE ha puesto en la relación con Chile. Hemos tenido casi el 50% de los recursos de cooperación internacional que la CE ha dedicado a América del Sur desde 1990 (con algunos proyectos ligados directamente al mejoramiento de nuestra capacidad exportadora y a fomentar la inversión); se han creado con respecto a nuestro país mecanismos de consulta y diálogo, como la Subcomisión Comercial, que antes no existía para ningún país (más tarde se ha creado también para Argentina y Brasil); se ha mostrado disposición a abrirnos, antes que a ningún otro país, créditos en el Banco Europeo de Inversiones (BEI).

La relación con Chile tiene, por lo tanto, un interés para Europa, en la medida en que nuestro país es visto como un factor de estabilidad en la región y, más en general, una combinación exitosa de democracia y crecimiento en un país del sur. A partir de esta realidad es posible mejorar nuestra posición, tanto para los problemas de corto plazo, como para la búsqueda, a largo plazo, de una perspectiva más estable.

4.- ELEMENTOS PARA UNA ESTRATEGIA.

Si las tendencias de corto plazo son las que se han señalado, en lo inmediato la actividad diplomático - comercial de Chile en Europa estará muy dominada por el esfuerzo en detectar y eliminar trabas paraarancelarias en el mercado europeo. Sin embargo, esa política tiene límites estrechos: Chile seguirá abajo de la pirámide de preferencias mientras no encuentre, individualmente o en los marcos de un acuerdo regional, alguna forma de asociación con la CE y el resto de Europa.

Para establecer adecuadamente una política económica hacia Europa es preciso combinar adecuadamente nuestra acción de corto plazo con la persecución del objetivo más ambicioso de lograr alguna forma de asociación que nos permita mejorar definitivamente nuestro acceso a mercados y capitales europeos.

4.1. Políticas de Corto Plazo.

El enfrentamiento de los problemas de corto plazo supone cuatro líneas de acción:

4.1.1.- La Acción Diplomática. No se trata de decir solamente que antes de llegar al conflicto, es necesario agotar las gestiones diplomáticas. El hecho concreto es que en varios casos esa acción ha sido efectiva. Ejemplos recientes son los casos de la harina de pescado y los ostiones, ambos resueltos a través de gestiones directas.

En la acción diplomática es necesario tener presente, sin embargo, que ella no debe centrarse solamente en la CE, sino que dirigirse también bilateralmente a los países miembros. Los países miembros conservan aún atribuciones, tienen decisión en los órganos comunitarios y, en muchos casos, no todos tienen interés directo en el asunto tratado. Así por ejemplo, los temas pesqueros son de resorte de la CE, pero en realidad pocos países los ponen en primera prioridad y es siempre posible recurrir a los otros para acercar posiciones. Por lo demás, existen miembros de la CE o la EFTA que tienen posturas más liberales en materias de comercio, en los que podemos apoyarnos.

4.1.2.- Organización de la oferta. Sin embargo, en la nueva situación del comercio mundial no es factible que Chile siga exportando, y exponiendo sus productos, sin una adecuada consideración de las realidades del mercado y de la existencia de medidas de protección. El reciente ejemplo de las manzanas es claro: la situación del mercado europeo este año era conocida con seis meses de anticipación y, sin embargo, sólo Chile fue fuertemente golpeado por los aranceles compensatorios. Siempre es posible recurrir al GATT, pero eso no salva la cosecha actual y sólo probablemente dará resultados a tiempo para la próxima.

En el corto plazo nuestra oferta seguirá siendo de los productos que actualmente exportamos, de los cuales varios son vulnerables a medidas paraarancelarias de envergadura. Por ello, Chile debe concurrir al mercado europeo con su oferta mucho mejor organizada, en términos de cantidad, calidad y tiempo. Ello supone una mejor coordinación entre productores, exportadores y gobierno, de modo de establecer alguna disciplina que vaya en beneficio de todos.

4.1.3.- Defensa legal de nuestros intereses. Fracasada la gestión directa Chile debe utilizar todos los recursos disponibles para defender su comercio exterior y evitar las barreras que se pongan a sus productos. Es un error pensar que el recurso al GATT puede constituir un obstáculo para mejores entendimientos sucesivos con la CE. La propia CE, Estados Unidos, Japón, recurren al GATT cada vez que lo estiman conveniente. Los países productores de banano lo acaban de hacer, con éxito, en contra de la CE. Argentina está haciendo hoy lo mismo por la soya. No hay razón para que Chile se autolimite en este aspecto.

Más aún, existen otros recursos legales que aún no se han explorado, como el recurso, por vía de los importadores de productos chilenos, a los Tribunales de la CE. En los estudios jurídicos realizados sobre los aranceles compensatorios de la CE, por ejemplo, la violación de la normativa comunitaria en la dictación del Reglamento respectivo es tanto o más flagrante que la de la normativa del GATT.

4.1.4.- Uso óptimo y ampliación del SGP. La opción constructiva más inmediata es la utilización al máximo del espacio disponible, básicamente las ventajas que otorga el SGP, por parte de los empresarios chilenos. En este contexto el Estado debe perfeccionar los mecanismos de asesoría al empresario exportador para su plena utilización.

Un segundo aspecto es negociar preferencias arancelarias para algunos productos elaborados en el marco del SGP, que no tengan el riesgo de entrar en la lista de productos sensibles de la CE. Esto permitiría también sondear la posibilidad de una línea de acceso especial, más allá del SGP, para resolver el problema del arancel escalonado.

4.2. La Búsqueda de un Acuerdo Preferencial.

Toda esta actividad debe combinarse con la búsqueda de nuevas vías de acceso a los bienes de exportación con mayor valor agregado. El camino para ello, aunque parezca difícil, debe estar orientado a alcanzar algún tipo de acuerdo preferencial, mencionado en más de una oportunidad por políticos europeos.

Existen diferentes tipos de relación comercial con Europa. Chile debe analizar cuidadosamente estas posibilidades para definir una vía de inserción económica al Espacio Económico Europeo.

Los acuerdos comerciales de la CE con terceros países pueden ser considerados en dos categorías: aquellos concluidos bajo el Artículo 113 del Tratado de Roma, y aquellos establecidos bajo un convenio de asociación a partir del Artículo 238 del Tratado de Roma. Esta variante tiene un importante elemento de orden

político. Los acuerdos concluidos bajo el Artículo 113, son con los países del EFTA y con los ACP (Lomé). Pensar en un acuerdo de este tipo para Chile sería ponerse un objetivo imposible de alcanzar.

Chile debe buscar otras formas de relación con la CE, a través de un acuerdo de asociación, que contemple mejor los intereses de las economías de desarrollo intermedio y que es un objetivo posible de alcanzar.

El camino seguido por Israel en su política hacia la CE es importante de examinar. En 1958 Israel planteó a la CEE la posibilidad de un acuerdo global que lo hiciera miembro asociado a la CEE, con el argumento de que la formación de la CEE afectaba sus exportaciones a Europa. En 1964, tras varios años de negociación, la CE rechazó un acuerdo comercial general.

Israel adoptó entonces una política de paso a paso, aceptando la idea de un acuerdo limitado y no insistiendo en el trato preferencial. Se firmó un convenio comercial de tres años, que concedía reducciones parciales a algunos productos agrícolas sensibles para Israel. Al concluir este acuerdo parcial, en 1967, la Comisión recomendó al Consejo de Ministros empezar negociaciones con Israel sobre un convenio de asociación. En 1970 fue firmado un acuerdo de comercio preferencial por cinco años con reducciones tarifarias del 50%. (excepción: frutas procesadas y hortalizas). Finalmente, en 1975, Israel y la CE firmaron el acuerdo estableciendo un área de comercio libre (TLC) CE-Israel.

Una de las lecciones que deja para Chile la experiencia de Israel, es que se debe abrir un curso de negociación con la CE, a pesar de que su itinerario puede demorar muchos años. Sin embargo, a la luz del resultado final, lo importante es iniciar el diálogo sobre los temas comerciales, aunque sea a través de los mecanismos preferenciales.

Algunos elementos de una política orientada al largo plazo en las relaciones con la CE son los siguientes:

4.2.1. La Oferta de Chile. Para avanzar hacia cualquier forma de asociación, la primera cuestión que es necesario resolver es cual es la oferta de Chile a Europa, es decir como presentar, combinando elementos económicos y políticos, los beneficios que Europa puede obtener de una relación más intensa con Chile.

Chile tiene, por su tasa de crecimiento y su estabilidad política, condiciones privilegiadas para un acercamiento mayor a la CE y al EFTA. El país ha logrado condiciones macroeconómicas convergentes con los criterios de estabilidad internos de la CE. Por su acceso a mercados regionales y por su creciente rol de centro financiero y de inversiones en la región, Chile puede

destacarse como un polo de crecimiento en América del Sur.

Para activar una negociación es necesario identificar áreas especiales en la actividad económica del país, en las que sea posible gestionar una política de intereses mutuos con la CE o con países miembros del EFTA. La tendencia a la especialización en el procesamiento de recursos naturales de la economía chilena abre una demanda importante a considerar en una negociación económica, pues permite abrir mercados de interés para sectores industriales, cuya influencia en las decisiones de la CEE es considerable.

Por último, es importante en la oferta de Chile a la CE, enfatizar las condiciones de inversión que ofrece nuestro país. Hemos suscrito recientemente acuerdos de protección de inversiones con seis países europeos y otros están en negociación. Si bien esos acuerdos no modifican el régimen actualmente vigente, constituyen una ulterior demostración de nuestra actitud hacia el capital extranjero. En los próximos meses, además, Chile comenzará a negociar (Alemania es el primer país) acuerdos para evitar la doble tributación, que también son de gran interés para los europeos.

4.2.2. La Postura Internacional de Chile. La relación que es posible establecer con Europa no se centra sólo en ventajas económicas directas, sino también en algunos aspectos de política económica internacional. Al mencionar estos aspectos no estamos abogando por un cambio de política sino simplemente señalando temas que deben ser tenidos en cuenta en nuestro diálogo político con Europa.

Un primer aspecto es nuestra postura comercial multilateral, en la cual los europeos han creído ver un cierto antagonismo de nuestra parte. En la Ronda Uruguay hemos sido duros críticos del "proteccionismo europeo" y nuestra membresía en el Grupo Cairns no es, por cierto, del agrado de los europeos. Por otro lado, ellos han considerado que Chile ha puesto demasiado entusiasmo en la Iniciativa para las Américas y en el tema del Libro Comercio con Estados Unidos.

Aunque se puede replicar de inmediato que Europa no ofrece nada similar en materia de comercio, el tema del alineamiento continuará siendo un problema para una oferta a Europa, que debe basarse al menos en una equidistancia respecto de los bloques económico - comerciales.

Un segundo aspecto es la postura de Chile en materia de integración latinoamericana. Por una parte, la CE ha insistido en los últimos años en promover el tema de la integración latinoamericana, apostando mucho a los bloques subregionales, como el Mercosur, el Pacto Andino, el Mercomún Centroamericano y el Caricom. Por otro lado, está el hecho de que la CE, de que ésta,

en general, no negocia con países sino con grupos de países.

Sin perjuicio de mejorar, a través del diálogo político, la imagen de Chile como un país comprometido con el proceso integrador, es necesario buscar también una coordinación mayor con los países del Mercosur y del Grupo de Río para aparecer ante Europa como un interlocutor de avanzada, coordinado con las cancillerías de estos países. Desde este punto de vista, nuestra reciente coordinación del Grupo de Río ha sido muy favorable y deberíamos construir a partir de ella en el futuro.

4.2.3 La EFTA y los acuerdos de libre comercio con terceros países. Es urgente también para Chile diseñar e implementar una política respecto a la EFTA, que le asegure que la ampliación de la CEE con la inclusión del Espacio Económico Europeo sea un factor positivo. Nuevamente aquí es relevante el caso de Israel, que ha cerrado un acuerdo de libre comercio con el EFTA, logrando con ello una nueva vía de acceso a los mercados de Europa.

En el mismo sentido, es importante examinar la posibilidad de acercamiento hacia países que tienen zonas de libre comercio o tratamiento preferencial con la CE o la EFTA, como Malta, Turquía y Chipre. Aquí Chile puede negociar acuerdos que le garanticen un acceso de sus productos al mercado europeo por estas vías.

4.2.4. Relacionar exportaciones con inversiones para generar nuevos instrumentos de relaciones entre Europa y Chile. Es importante promover la inversión en Chile y las asociaciones de capital nacional con capital europeo para sortear las trabas al libre comercio que surgen en el mercado de la CE. Esta es una línea intermedia que ha sido formulada por los países de la ASEAN en su relación con la CE para fomentar una industria de exportación basada en bienes elaborados. Esto hace posible buscar en un segundo momento, por una coordinación entre las inversiones directas y la exportación hacia Europa, en el caso de inversiones de empresas europeas con acceso a mercados de la CEE.

En la definición de ese interés mutuo, debe considerarse que el país despliega altas tasas de crecimiento y productividad, que pueden ser de interés para el capital europeo, especialmente si se le presentan como puerta al mercado de América Latina y al Asia Pacífico.

La Fundación Chile-Europa puede ser el instrumento institucional para iniciar una cooperación que involucre seminarios y estudios para evaluar las estrategias de acercamiento entre Chile y la CE.

4.2.5. Diseño de una estrategia de avance bilateral. Ya

hemos señalado que, a pesar de la constitución del Mercado Unico, los actores nacionales europeos tienen un peso fundamental en los bloques a que pertenecen. De allí la importancia de diseñar también una estrategia de avance bilateral que ordene a los países en función de nuestros intereses en Europa, distinguiendo ente los más cercanos cultural o políticamente y los más afines en los temas comerciales y económicos.

Para esto es preciso considerar diferentes variables como la posición de algunos países europeos de defensa del comercio libre (la "blocking minority" con Alemania, Holanda, Benelux) ante el intento de otros (Francia, España) de fortalecer los poderes discrecionales de la Comisión respecto al Consejo de Ministros de la Comunidad, para introducir medidas restrictivas al comercio.

Por ejemplo, Alemania, ha sostenido en la CE una liberalización de su comercio, a contracorriente de la actitud defensiva adoptada por otros miembros de la CEE. En el eje proteccionismo-libre mercado, Chile puede identificar en Alemania, la segunda nación exportadora del mundo, a uno de los países comunitarios con mayor afinidad en los temas económicos-comerciales. A partir de esta base, y sumando otros elementos de orden político, se puede intentar construir una relación especial. Debe recordarse aquí la oferta del canciller Kohl durante su viaje a Chile, de ayudar a nuestro país a establecer un tipo de acuerdo comercial con la CE.

En este sentido Chile podría intentar alcanzar un acuerdo de complementación económica, como lo intenta actualmente México con Alemania. Este, junto a un acuerdo para evitar la doble tributación, podría ser un importante antecedente para fórmulas de libre comercio con la Europa Comunitaria.

De manera similar, otros países tienen con el nuestro afinidades económicas o políticas especiales, que pueden ser utilizadas para promover nuestra relación con la CE. Tal es el caso, por ejemplo, de España, que si bien se ubica en la CE en las posturas más proteccionistas, tiene inversiones en nuestro país y relaciones políticas que es posible desarrollar, en la medida en que incluyamos los temas de la Comunidad en nuestra agenda bilateral.

4.2.6. Ampliar nuestra red de relaciones públicas y privadas para nuestra acción en Europa. Así como existen países con distintas posturas con respecto a nuestras exportaciones, hay también actores nacionales con los cuales es posible ampliar nuestra actividad. Nuestra diplomacia debe ser capaz de detectar que sectores, dentro de cada país, son favorables o desfavorables a nuestros intereses.

El desarrollar una línea en esta dirección permitiría, por ejemplo, involucrar a los importadores y a las empresas europeas

con inversiones e intereses de Chile en las negociaciones comerciales con la CE pues estas empresas tienen interés en asegurar un fácil acceso desde sus filiales al mercado comunitario. Permitiría también actuar hacia sectores que muchas veces se oponen a nuestro acceso por mala información y no por la existencia de intereses contrapuestos.

Ligada a esta creación de un lobby más amplio para la promoción de los intereses de Chile, está el estímulo de la inversión chilena en mercados europeos, para asegurar así centros de distribución comercial y centros de procesamiento de productos en el continente.

5.- CONCLUSION

Las líneas de trabajo que se desarrollan en este documento son tentativas y seguramente pueden ser corregidas, modificadas o ampliadas en una discusión en que participen nuestros especialistas y nuestras embajadas en Europa. De lo que se trata, en esencia, es de promover un debate para una estrategia integral hacia Europa.

Chile tiene una amplia red de representación pública en el viejo continente, coherente con una tradición, pero también con la importancia económica actual que Europa tiene para nosotros. A diferencia de otras regiones (como el Asia Pacífico), en las cuales será necesario ampliar nuestra información y nuestra presencia, en el caso de Europa se trata, más bien, de aprovechar una capacidad ya instalada para configurar una estrategia.