

CHILE Y EL NORTE GRANDE ANTE EL DESAFIO DE LA INTEGRACION REGIONAL

Arica, 18 de diciembre de 1992

Más de alguien ha señalado que el altiplano no conoce fronteras, y es por ello que al encontrarnos en Arica, tan cerca de ese altiplano que, sea chileno o boliviano, sigue siendo el verdadero corazón de nuestra América, resulta inevitable referirnos a la integración latinoamericana y sus proyecciones y significado para Chile y para nuestro querido Norte Grande.

Y es que la integración latinoamericana nos presenta hoy una gran paradoja. Por una parte, estamos cansados de escuchar que hemos entrado de lleno en la era de la iniciativa privada, del empresario, del lucro como único motor de la actividad económica. De acuerdo a esta perspectiva, la apertura unilateral de las economías es el único instrumento necesario para impulsar la actividad productiva y el desarrollo de los países. "Chile está integrado al mundo, no necesita integrarse con América Latina" es una cantinela que se repite a diario, y que de tanto repetirse no deja de haber calado hondo en numerosos sectores, tal vez menos aquí en el Norte, que siempre ha tenido una perspectiva más integracionista, pero sí en el resto del país.

Por otra parte, sin embargo, tenemos que el movimiento en pro de la integración regional ha adquirido un ímpetu enorme en los últimos dos años, tal vez como nunca en las últimas tres décadas. La creación del MERCOSUR en marzo de 1991 ha comprometido por primera vez en serio con el proceso de integración a los dos países más grandes de Sudamérica - Argentina y Brasil-, en un acuerdo que para fines de 1995 debería estar operando como un mercado común, junto a Paraguay y Uruguay. Agrupaciones subregionales de más larga data, a su vez, como el Mercado Común Centroamericano, el Grupo Andino y la Comunidad del Caribe se han comprometido en crear a la brevedad zonas de libre comercio en su interior. Con características algo distintas, el Grupo de los Tres, integrado por México, Colombia y Venezuela, han indicado su intención de establecer un mercado común a fines de 1994.

Y este fenómeno no está, ni con mucho, limitado al plano multilateral. Uno de los aspectos más novedosos de este resurgir de la integración que hemos visto en estos años radica en los numerosos acuerdos bilaterales que tienden a disminuir las barreras al comercio entre países. Ello se ha

manifestado en el Acuerdo de Complementación Económica firmado por Chile y Argentina en agosto de 1991; otro similar firmado por Chile y México en septiembre de ese mismo año. Este último con un compromiso de llegar a una zona bilateral de libre comercio para casi todos los productos en 1996; y se ha avanzado también en la dirección de acuerdos similares entre Chile y Venezuela y Chile y Colombia. Venezuela, asimismo, ha llegado a entendimientos para ofrecer acceso unilateral irrestricto a su mercado a los países centroamericanos y también a los de la Comunidad del Caribe.

Un capítulo aparte merece la Iniciativa de las Américas del Presidente Bush, en que señaló su interés en ir a la creación de una zona de libre comercio en todas las Américas, desde Alaska a Tierra del Fuego, en su expresión. Ya hemos visto la creación de NAFTA, con Canadá, Estados Unidos y México en Norteamérica.

Y este auge no está confinado al ámbito institucional y jurídico. Se ha traducido también en el plano del intercambio real entre los países. En 1991, el comercio intraregional latinoamericano por vez primera en diez años recuperó el record histórico que había alcanzado en 1981, unos 16 mil millones de dólares. Ello sigue siendo cifra muy modesta en relación a las exportaciones totales de la región, apenas un 13% o algo así, pero al menos hay una recuperación del gran bajón que tuvo el comercio intra-latinoamericano en los ochenta.

La evidencia pareciera indicar, entonces, que lejos de estar obsoleta, la integración latinoamericana tiene hoy más vigencia que nunca. Y esta vigencia no se basa únicamente en esta proliferación de acuerdos a que me refería anteriormente. Descansa, sobre todo, en un enfoque muy distinto acerca de lo que constituye la integración regional. Se trata, esta vez, de lo que podríamos llamar una integración regional "hacia afuera", a diferencia de la llamada integración regional "hacia adentro" de los años sesenta.

La idea matriz sigue siendo la misma, esto es, aumentar el comercio y con ello la actividad económica entre los países, pero ya, como ha señalado la CEPAL, no se trata que el mercado regional sustituya al mercado mundial, sino que el primero potencie la proyección en el segundo. En esos términos, la apertura de las economías no sólo no es contradictoria con los objetivos integracionistas sino que pasa a complementarlos. Lejos de tratar de proteger artificialmente a los productores nacionales por medio de todo tipo de barreras arancelarias y para-arancelarias, de lo que se

trata es de elevar su competitividad a partir del mercado ampliado que provee la región, que en alguna medida pasa a ser una extensión del mercado nacional.

Los acuerdos regionales, subregionales, e incluso los bilaterales de libre comercio, dejan así de ser considerados obstáculos y pasan a ser instrumentos para la construcción de un orden comercial internacional lo más abierto y justo posible.

¿Cuán optimistas podemos ser esta vez en cuanto al futuro desarrollo de este nuevo enfoque hacia la integración latinoamericana? ¿Terminará desvaneciéndose en el aire, como ocurrió con el que se siguió en los sesenta?

Indudablemente que continúan existiendo muchos obstáculos en el camino. El nivel del comercio intraregional sigue siendo muy bajo, y en algunas agrupaciones subregionales mínimo un 5% en el Grupo Andino y apenas un 7% en la Comunidad del Caribe; algunos países aún tienen por delante la difícil tarea del ajuste de sus economías, y varios que lo han emprendido han debido pagar costos muy altos de todo tipo, de los cuales aún no se han recuperado. Y muchos países latinoamericanos siguen siendo "democracias de baja intensidad", de una muy frágil institucionalidad que puede sucumbir fácilmente al descontento de uno u otro sector.

Así y todo, creo que se puede ser más optimista que en otras ocasiones en materia de integración. Por de pronto, y por vez primera, tenemos un consenso emergente en América Latina respecto de dos cosas fundamentales. Estamos todos de acuerdo en que la democracia es la mejor forma de organización política; y estamos también de acuerdo en que la mejor forma de asegurar el crecimiento y el desarrollo económico es por medio de economías abiertas. La realidad es que el pluralismo de formas de organización política y económica no es algo que permita avanzar en la integración regional. Otro aspecto importante es que hoy por hoy son los países más grandes y relevantes, como Brasil y Argentina, los que están promoviendo la integración; en el pasado, fueron tradicionalmente los países medianos y pequeños los principales impulsores de la misma, como se puso de manifiesto con la creación del Grupo Andino.

Todo proceso de integración que cuente con el sólido respaldo de Argentina y Brasil tiene, por definición, altas posibilidades de éxito. Y no podemos olvidar las tendencias a la globalización y a la regionalización en la economía mundial, que también apuntan en la dirección de más, no menos, integración regional.

Y en este contexto, Chile se encuentra en una posición sui generis. Durante los largos años del gobierno militar, Chile adoptó una política diseñada expresamente para alejarse no sólo de los esquemas de integración regionales, como ocurrió con el retiro de Chile del Grupo Andino en 1976, sino que de América Latina como tal, algo emblemático en la frase "Good bye, América Latina" acuñada en 1988 por uno de los publicistas más connotados del régimen. Con el retorno a la democracia, había grandes expectativas en la región de que Chile no sólo se reintegraría a uno o varios de los grupos subregionales, sino que retomaría con gran vigor el liderazgo que en la materia ejerció durante todo el período de postguerra. Fue ese el sentir de muchos líderes que asistieron a la toma de posesión del Presidente Aylwin.

Sin embargo hoy, Chile es el único país latinoamericano que no forma parte de ningún esquema de integración subregional. ¿A qué se debe ello? ¿Desmiente ello acaso la vocación latinoamericanista del gobierno de la Concertación? La respuesta a esta interrogante es compleja y tiene varias partes.

Lo primero a establecer es que parte del secreto del éxito de una economía tan abierta y tan dependiente de su comercio exterior como la chilena, que sin embargo se las arregla para crecer en un 6% en 1991, un año en que la economía mundial cayó en un 1%, radica en la considerable diversificación de su comercio exterior. Es una situación muy distinta a la de muchos países latinoamericanos altamente dependientes de su intercambio con los Estados Unidos, Chile envía un 32% de sus exportaciones a la Comunidad Europea, un 18% al Japón (que es su mayor socio comercial individualmente considerado), un 18% a los Estados Unidos y un 14% al resto de América Latina.

Así y todo, y pese a los logros considerables que se han logrado en la materia en los últimos años, poca duda cabe que la economía chilena sigue siendo altamente vulnerable. Aunque la dependencia del cobre ha disminuido del 70% del total de los ingresos de divisas de 20 años atrás a sólo un 40%, ello sigue constituyendo una proporción muy alta. Algo similar podría decirse de la situación de la deuda externa, que aunque ha bajado del 500% del total de las exportaciones anuales a que llegó a comienzos de los ochenta a menos del 200%, sigue siendo una cifra importante de alrededor de 16 mil millones de dólares. Y la rápida diversificación de productos y de destino de las exportaciones chilenas

(enviadas por más de 5 mil exportadores a 144 países) no dejan de reflejar el que el grueso de las mismas sigue estando integrada por materias primas con un bajo (si alguno) grado de elaboración, fundamentalmente cobre, harina de pescado, madera y fruta fresca.

El desafío central para Chile es cómo disminuir esta vulnerabilidad. Pareciera haber consenso en que en parte ello debe hacerse profundizando aún más la internacionalización de la economía del país, incrementando el porcentaje de exportaciones en relación al PIB, ya bastante alto en alrededor de un 30%. La pregunta es cómo lograrlo. Y es aquí que retoma importancia la integración latinoamericana.

Para algunos, la mejor forma de avanzar en esta materia es por medio de la apertura unilateral de la economía, esto es, rebajando aranceles. Y aunque nosotros no somos contrarios a continuar bajando aranceles, de hecho el gobierno los bajó de un 15 a un 11% en 1991, si consideramos que en un mundo de grandes movimientos estratégicos y en que el acceso a mercados es algo que se sigue negociando muy duramente en los grandes foros internacionales, el creer que meramente abriendo nuestras puertas a los productos del mundo vamos a lograr nuestros objetivos, es francamente, un poco ingenuo.

El asegurarse acceso a mercados claves pasa así a ser fundamental. Para algunos, debemos poner todos los huevos en la canasta de un Acuerdo de Libre Comercio con los Estados Unidos, un mercado enorme, de gran variedad y muy atractivo. A nosotros nos parece que un acuerdo de ese tipo con los Estados Unidos es algo interesante, que debe ser explorado en todas sus dimensiones, pero que ello no debe hacerse a costa de la integración con el resto de América Latina.

Y esto no sólo por razones que tienen que ver con nuestra historia y con muy sentidas aspiraciones de nuestro pueblo, sino que también por razones muy prácticas, que tienen que ver con los imperativos de nuestro desarrollo económico. Si hay algo en lo que hay consenso es que si queremos mantener las altas tasas de crecimiento económico del país que este año llegará al 9%, contradiciendo a los agoreros que tuvieron la toupé de vaticinar todo tipo de catástrofes económicas si ganaba la Concertación, y que en tiempos más recientes han calificado de "mediocre" el desempeño económico de este gobierno. Tenemos que entrar a lo que se ha llamado la segunda fase del desarrollo exportador. Ello implica pasar de la exportación de materias primas a la de productos manufacturados, algo que significaría también el poder comenzar a pagar salarios más altos y levantar el nivel de vida de todos los chilenos.

Y la evidencia indica que para nuestros industriales el mercado latinoamericano, y específicamente el de nuestros países vecinos, es decisivo. Si descomponemos las exportaciones en tres "canastas", cobre (un 40%), otros quince productos integrados básicamente por materias primas como madera, frutas y otros que integran un 30% del total, y una tercera formada por el resto de los 2.500 productos que exporta Chile, y que constituye otro 30%, veremos que el principal mercado para estos últimos son precisamente los países latinoamericanos. Estos reciben 470 millones de dólares al año en este tipo de exportaciones de bienes con alto grado de elaboración, vis a vis 330 millones de la Comunidad Europea y 300 millones de los Estados Unidos. De hecho, las exportaciones a nuestros tres países vecinos crecieron un 110% en 1991 en este tercer rubro, y un 69% en el primer semestre de este año.

Las cifras parecieran indicarnos, entonces, que si bien la primera fase del desarrollo exportador de Chile tiene que ver con el resto del mundo, la segunda está íntimamente vinculada a América Latina, que, en alguna medida, pareciera constituir el "mercado natural" para productos industriales chilenos, al menos en los próximos años.

Y el problema es que si, por ejemplo, el MERCOSUR supera las dificultades que está enfrentando estas semanas, y logra avanzar hacia las metas que se ha fijado de arancel interno cero para 1995, los productos chilenos se podrían encontrar en una posición muy desventajosa, teniendo que enfrentar un arancel externo de un 20% o más, quedando efectivamente excluidos de partes importantes de ese mercado enorme. La verdad es que la inestabilidad macroeconómica que sigue afectando a países como Brasil no facilita la decisión de Chile de aceptar la invitación que se le ha hecho de incorporarse al MERCOSUR. Sin embargo, el punto que quisiera subrayar en el día de hoy es que, a no ser que busquemos fórmulas creativas para no quedar excluidos de los importantes procesos de integración regional y subregional que se están dando en América Latina hoy, corremos el serio riesgo de frenar el crecimiento de nuestras exportaciones industriales, factor clave para dar el salto hacia adelante en el desarrollo que todos ansiamos para Chile.

Y esto me lleva al importante papel que juega, y al mucho más importante que jugará en el futuro, el Norte Grande en este enorme desafío de terminar con los recelos decimonónicos que a veces siguen aquejando las relaciones con nuestros países vecinos.

Se ha dicho muchas veces que Chile es una isla, tanto por sus marcadas fronteras naturales que lo separan del resto del mundo, como por la autoimagen de sus habitantes. Si eso es cierto, es bastante menos cierto para los nortinos, en interacción diaria con peruanos, bolivianos, argentinos, paraguayos y nacionales de muchos otros países. La realidad es que, a un grado que muchas veces no se percibe desde el centro y el sur de Chile, para el Norte Grande la integración regional, más que una aspiración, es una realidad de la vida cotidiana.

En esta era de la globalización de la economía mundial y de enorme auge de la Cuenca del Pacífico, es evidente, por otra parte, que ciudades como Arica e Iquique tienen por delante un potencial enorme para transformarse en polos claves en la dinamización de los flujos económicos en el eje central de Sudamérica, en esa ancha franja que va desde el puerto de Santos en Brasil, pasando por Asunción y Oruro y culminando en nuestras costas y aún subutilizados puertos nortinos.

Hay indicadores que ese enorme potencial está comenzando a identificarse. Hace ya muchos años el Grupo de Empresarios Interregional del Centro Oeste Sudamericano (GEICOS) está aunando esfuerzos por avanzar en esta dirección. Y la Zona Franca de Iquique, cuyas ventas han crecido de 651 millones de dólares en 1987 a 1.350 millones en 1991, ha traído una prosperidad no vista anteriormente en Iquique y sus alrededores. Sin embargo, las dificultades por las que está atravesando Arica en estos años nos revelan que no basta con proyectos aislados, como una zona franca aquí o una inversión minera allá, para darle al Norte Grande el impulso que necesita para que deje de depender de decisiones administrativas tomadas en Santiago para su prosperidad.

De lo que se trata es que el gobierno central y las autoridades regionales comiencien a trabajar en conjunto en una plan de desarrollo para el Norte que diversifique la actividad económica de la zona, algo, a su vez, que está íntimamente ligado a proyectos que faciliten una mayor integración física con los países vecinos, tanto a nivel de carreteras como de líneas de ferrocarril.

Esto es fundamental para que Chile pueda transformarse en la gran puerta latinoamericana hacia el Pacífico, el lugar desde donde los productores de nuestra América puedan acceder a los grandes mercados del Asia y Australasia.

Pero ello es importante también por otra razón. El turismo es la tercera actividad económica a nivel mundial hoy en día, y hay observadores que creen que dentro de no demasiado tiempo va a pasar a ser la primera. Es obvio que el Norte Grande con su rica historia, sus paisajes únicos, sus playas kilométricas y su clima excepcional podría convertirse en un imán turístico de primera magnitud. Para ello es decisivo facilitar el acceso por tierra a los habitantes de todo el corazón de Sudamérica a esta región.

Hay muchos otros aspectos a resaltar en todo esfuerzo por darle al Norte Grande ese impulso que necesita para que la prosperidad y el progreso lleguen a todos sus habitantes, rompiendo el círculo vicioso de la monoproducción que ha aquejado a la zona desde los tiempos del salitre. Una política hídrica adecuada, que trate ese bien tan escaso y tan valioso como debe serlo y no como un bien transable mas, es indispensable. Tengo entendido que en Arica ya existe un déficit de 300 litros por segundo para satisfacer las necesidades de la población y que ya se está muy cerca de las aguas fósiles en las napas de extracción para consumo humano. El Norte no puede continuar expandiendo su actividad minera, desarrollar su agricultura, transformarse en un gran centro turístico y preservar las comunidades indígenas regionales en sus localizaciones andinas sin una política de reciclar, resacar o desalinizar el agua.

Pero no quisiera extenderme en lo que en definitiva es un diálogo sobre este papel vital que está jugando el Norte Grande en avanzar a Chile hacia la integración regional que el país quiere y necesita.

Estamos entrando en otra era en las relaciones internacionales, una en la cual se están dando dos tendencias aparentemente contradictorias: una apunta a una creciente interdependencia entre los estados y que éstos se agrupen entre si y/o aumenten fuertemente sus lazos; la otra apunta a una cada vez mayor autonomía de las regiones dentro de los estados, que quieran asumir su destino en sus propias manos y no depender de los caprichos del centralismo. Por razones obvias, el Norte Grande se encuentra en una posición privilegiada para canalizar y transformar estas tendencias universales en pasos concretos que le permitan desarrollar su enorme potencial y convertirlo en el vergel de progreso y prosperidad que todos queremos. El que ello ocurra depende sólo de lo que hagamos en forma mancomunada.

Muchas gracias.