



Desafíos de la Integración Regional Iniciativas y Propuestas

– Montevideo, 13 de julio de 2006 –
Edificio MERCOSUR

Sr. Ricardo Lagos:

Quiero darles las gracias por esta invitación al Sr. Carlos Álvarez, y a las autoridades presentes y a todos los amigos que están en esta mesa.

Se me ha pedido que haga una reflexión sobre el proceso de integración en el momento en que estamos, fundamentalmente a partir de la situación del MERCOSUR, y cuáles son las perspectivas que tenemos hacia adelante.

Quisiera partir con una afirmación, diciendo que hay dos formas de avanzar en este proceso: primero un proceso estrictamente de definición política, o un proceso configurado a partir de determinadas instancias en el ámbito económico para luego ir avanzando.

MERCOSUR ha sido definido estrictamente como un esfuerzo regional de determinados países a partir de una determinada concepción económica. El MERCOSUR es una Unión Aduanera y como tal va a tener un arancel externo común y se van a establecer en su interior las modalidades para establecer un mercado común de los países que lo integran. Esta forma de entender al MERCOSUR que va desde 1991 a 1996, tiene una modificación importante en 1996 cuando el MERCOSUR decide empezar negociaciones con la Unión Europea y simultáneamente acepta que hay otros países, que por tener determinadas características no pueden ser miembros plenos porque no están en condiciones de tener un arancel externo común, y que se convierten en Estados Asociados.

Cuando asumí la presidencia planteé con mucha claridad dos temas: o MERCOSUR es una instancia política y somos todos miembros plenos, o definimos el MERCOSUR como una unión aduanera y son miembros plenos los que tienen el arancel externo común y los demás veamos cómo nos vamos acercando a ese estadio.

Creo que esto es muy importante porque en todos los países hay claridad en torno a que la política exterior se hace hoy desde la región a la cual uno pertenece. No se hace política exterior sólo desde el territorio que un país tiene. Esta es una realidad demasiado obvia en el mundo de hoy. Aquí tanto el vicepresidente como el canciller han dicho que es el espacio regional desde donde se habla al resto del mundo. Entonces mi primera pregunta es: ¿cuál es nuestro espacio regional?. El espacio regional, lo vamos a definir por una decisión política de sus miembros o lo vamos a definir por una identidad económica. El ejemplo europeo, al cual todos miramos con mucha admiración, partió de la constatación que el tema del carbón y el acero está en el origen de los conflictos internacionales del pasado, y a partir de la comunidad del carbón y el acero podemos empezar a construir. Entonces algo tan concreto como la comunidad del carbón y el acero, se fue expandiendo hasta lo que hoy conocemos.

Creo que acá hay una definición muy importante que tomaron los países fundadores del MERCOSUR, que decidieron hacer una unión aduanera y a partir de eso debemos entender el proceso. Yo lo digo porque creo que el esfuerzo que ha habido en estos años, más allá de la retórica que se hace en cada Reunión, va a ser un esfuerzo exitoso en el sentido que nos hemos propuesto metas para avanzar en el tema de desgravación y cuando llega el momento de la verdad no avanzamos, y como fracasamos al saltar un metro de alto nos proponemos a la próxima reunión saltar un metro veinte. Es difícil si no fuimos capaces de saltar un metro, poder saltar un metro veinte. Entonces, visto el proceso de integración así se hace infinitamente más complejo y difícil.

La otra opción es decidir la membresía desde un punto de vista estrictamente político. Queremos identidad democrática, respecto a los derechos humanos y queremos integración económica y también integración social. La gran diferencia entre nosotros y Europa es que allá están preocupados por mantener un determinado grado de protección social y seguir siendo competitivo, y nosotros queremos tener algún nivel de protección social para que nuestras sociedades sigan siendo cohesionadas y no estén en una situación imposible de coexistir porque no hay ninguna protección social.

Digo esto porque creo que uno podría haber dicho no, hagamos un MERCOSUR con miembros plenos, que estén de acuerdo en un conjunto de elementos y entendamos que esta membresía plena usted la ejerce a nivel de coordinación política de presidentes o de cancilleres, o a nivel de distintas instancias, en lo económico respecto a un AEC, en lo social si queremos participar activamente de políticas sociales, de salud, educación, etc., y por lo tanto usted entra a definir el elemento integrador como una voluntad política que tiene distintas instancias. Estas instancias nos puede permitir decir entonces decir en el ámbito económico no estamos todavía en condiciones de, pero quiero ser miembro pleno de esta instancia.

Esto no fue posible y seguimos pensando que el MERCOSUR es una instancia, que es un arancel externo común. Esto es complejo porque me parece a mí que el proceso de integración de mercado requiere un conjunto muy grande de elementos que hacen que la tarea sea particularmente compleja. Por ejemplo, en el caso de Chile nosotros tenemos un arancel externo común del 6% y ese arancel externo común, producto de los sucesivos acuerdos de libre comercio, hoy el arancel promedio de Chile es 2.5%. Entonces si Chile quisiera ser miembro pleno del MERCOSUR tendría que elevar sus aranceles al 14% para después cuando MERCOSUR empiece a desgravarse volver a desgravarnos. Imposible. Hay formas de resolverlo, si MERCOSUR dice de aquí a 5 o 10 años vamos a continuar la desgravación podemos ir viendo formas de solucionarlo.

Lo que si me parece difícil es no pensar en una forma desde el punto de vista económico que no tome en consideración las distintas realidades vigentes hoy en los distintos países que queremos integrarnos. ¿Por qué un país tiene aranceles tan bajos? Porque entiende que su forma de desarrollarse es integrarse al mundo y creer que en ese mundo puede competir. En consecuencia, hoy en día nuestras exportaciones más nuestras importaciones son del orden del 70 75% del PIB de Chile.

Desde otro punto de vista entiendo que si usted tiene un enorme mercado interno, debe protegerlo. No es decir yo voy a competir al mundo y mientras tanto entrego mi mercado interno y por lo tanto, los países más grandes como Brasil y Argentina tienen que proteger su mercado y el nivel de apertura es mucho menor. Las importaciones más las exportaciones en Brasil deben representar aproximadamente el 30% del producto.

Entonces, cómo hacemos un proceso en que integren economías con niveles de apertura tan distintos, porque hay intereses que están detrás del proceso de desarrollo de cada país. Ni siquiera estoy hablando de países más grandes y más pequeños, simplemente estoy hablando de cómo se aborda en cada país el tema de su grado de integración hacia afuera.

Pero hay otro elemento, podemos tener un arancel externo común, un nivel de integración, pero si no somos capaces de tener un mínimo de coordinación de nuestras políticas económicas, nos encontramos un día de que un país tiene una dificultad y hace una devaluación del 50 o 100%. Entonces de qué sirve el arancel externo común, si con una devaluación de 50 o 100% los flujos que hemos establecido al interior de nuestro mercado van a tener una trastocación enorme. Lo vivimos a finales de los 90 con un país y lo volvimos a vivir a comienzos del 2000 con otro país.

En consecuencia creo que un elemento muy determinante tiene que ser el cómo somos capaces de definir un sistema de integración donde todos

nos sentimos cómodos respecto a lo que son nuestras formas de desarrollar lo que hemos decidido soberanamente. Aquí entonces creo que tenemos que ser mucho más imaginativos en la forma de actuar y reconocer esta realidad. Europa durante mucho tiempo, cuando empezó a tener el mercado ampliado interno y el arancel externo común tuvo la llamada serpiente monetaria, en la cual los países no podían devaluar más de un cierto punto porque automáticamente se topaban y se suponía que los tipo de cambio podían fluctuar en lo que se llamó la serpiente, con un tope máximo y un tope mínimo, pero a partir de ello no puede haber una devaluación mayor porque si no se trastoca todo. La serpiente monetaria y su cumplimiento es lo que después le permite llegar a Maastricht cuando se establecen cosas específicas en relación a inflación, déficit fiscal, etc. Después de eso deciden adoptar una moneda común.

Entonces debemos pensar cómo tomar en serio esta tarea y reconocer la legitimidad de las distintas formas de entender el desarrollo. Durante todo este tiempo, nunca hemos avanzado por ejemplo en el tema compras gubernamentales. Este es un tema que poco se habla, pero es muy importante y en Chile las compras gubernamentales son abiertas. Estas compras no son solamente papel y lápices, son libros, medicamentos, todas las obras de infraestructura, etc. Entonces, ¿estamos en condiciones de abordar este tema y avanzar, o por ahora lo dejamos por fuera? En otras palabras, creo que tenemos un conjunto de temas que nos podrían dar mayores beneficios y así poder avanzar, pero claro si no hay un nivel de coordinación de políticas macroeconómicas no hay seguimiento de nuestras economías que nos permitan estar alertas ante posibles problemas que nos lleven a una dificultad mayor.

En suma, creo que las realidades de la forma de desarrollo de cada país deben ser traídas a la mesa.

Junto a eso esta el tema de las asimetrías, que está muy bien abordado en el documento que nos ha distribuido la Presidencia de la CRPM. Quiero señalar en torno a este tema que las demandas que nosotros le hacemos a los países más desarrollados, hagámoslas también entre nosotros y en consecuencia, establecer desgravaciones arancelarias simultáneas para todos cuando hay distintos niveles de desarrollo es inadecuado para los países de menos nivel.

Entonces cuando nosotros planteamos en referencia a nuestra balanza comercial con nuestros hermanos bolivianos, que es muy particular, y propusimos una desgravación comercial respecto de los productos bolivianos total en Chile, excepto dos productos en el ámbito agrícola – que no son menores- y que respecto de Bolivia ellos definieran los plazos de desgravación para los productos chilenos. Ahí nos parece que hay una asimetría clara, pero es que esa asimetría refleja ciertas realidades.

En el tema de asimetrías creo que tenemos un tremendo camino que avanzar. En Europa avanzaron pero lo hicieron sobre la base de que los

que tienen más deben poner más sobre la mesa. Este es un elemento que a veces olvidamos, es decir, tienen que haber una distribución en este sentido.

Por qué hemos tenido dificultades en estos campos. A mediados del 2002 se empezó a hablar de la Comunidad Sudamericana, como una instancia política no económica, a partir de lo que estaba implícito. A mi juicio estaba implícito en la Comunidad Sudamericana que era una instancia política y entendíamos que el tema económico se iba a producir a partir de la confluencia del MERCOSUR por una parte, de la CAN por la otra y de esta manera estábamos en condiciones de tener una Comunidad Sudamericana definida políticamente y al mismo tiempo un avance desde el punto de vista económico.

Creo que a partir de esto hay una confluencia del interés político de la Comunidad Sudamericana con la necesidad de aterrizar en el MERCOSUR en un conjunto de instancias. Esto tiene que ver con el hecho de que la Comunidad Sudamericana entra a definir un conjunto de obras de infraestructura para poder tener un nivel de integración regional en Sudamérica y luego, producto de la situación energética que tiene lugar a partir del 2004 en el mundo, el colocar un gran proyecto energético como una columna vertebral, como si fuera nuestra comunidad del carbón y el acero. El proyecto energético en torno al cual todos nos podemos integrar y en referencia a esto creo que tenemos un largo camino por recorrer. Creo que es un proyecto tremendamente importante y exigente de todos nosotros.

Junto con estos dos elementos de IIRSA y el proyecto energético, hay otro elemento esencial que tiene más que ver con lo político que con lo económico, que es la solidez de nuestras instituciones políticas que hemos construido. Porque podemos tener un proceso de integración, pero si no hay una convicción de la seriedad con la que abordamos los compromisos que contraemos, entonces va a ser muy difícil que los acuerdos energéticos sean exitosos. Hoy en día, en el tema energético o usted tiene plena seguridad en los suministros o usted va a tender a la autarquía. Este es un tema delicado, difícil. No es lo mismo si el tema energético lo entendemos como un insumo para la integración o como un elemento en la negociación política, o si entendemos que los que compromisos que tenemos son tales hasta tanto el tema interno no se nos complique. Todos hemos visto la razón que hubo cuando Rusia intentó, respecto del ducto que lleva el gas a Europa, hacer una operación política.

Si no hay claridad y seriedad en las instituciones, se va a llegar a que todo país busque la autonomía energética sea cual sea su dotación de recursos naturales. Entonces, y ahora hablo por Chile, en mi gobierno decidimos que va a haber gas natural licuado que va a llegar a Chile y vamos a tener gas que vamos a traer de fuera de frontera. Si bien esto es un contrasentido, entendemos que lo tenemos que hacer porque entendemos que nuestros lineamientos institucionales no son lo

suficientemente sólidos hasta ahora y eso ocurre en muchos otros campos. Los procesos de integración requieren un grado de compenetración de qué es lo que cada uno estamos aportando. Algunos aportan gas, otros electricidad, otros petróleo, pero todos aportamos alguna matriz. Esto va a ser positivo, porque yo les puedo asegurar que el gas que va a llegar, va a llegar a precios internacionales. Lo que hoy en día estamos haciendo en los procesos de ajuste es acercarnos al precio internacional. Pero si usted paga el precio internacional, usted también quiere seguridad en la entrega, porque si hay inseguridad en la misma, usted va a pretender un precio menor al precio internacional.

Casi todos los gobiernos actuales de la región saben que el mercado no está en condiciones para hacer la tarea de resolver los conflictos sociales que tenemos al interior de nuestros países, y por lo tanto, tiene que haber un rol de las instituciones públicas y políticas públicas claras que apunten a asegurar que el crecimiento de nuestras economías permitan llegar con políticas sociales a los que lo requieren. Así como tenemos distintas instancias desde el punto de vista económico sobre cómo abordar la integración, desde el punto de vista social creo que podemos avanzar mucho más rápidamente cuando uno ve los distintas políticas sociales aplicadas en cada países y cómo somos capaces de potenciarlas unos con otros.

En otras palabras, Europa fue capaz de configurar un modelo de crecimiento económico con políticas sociales que algunos podrían decir que son exageradas, pero los países con más alta productividad son los países que tienen mayor tasa de protección social, que son los países escandinavos y no por eso han perdido productividad. Sin entrar a eso, lo que uno ve es que uno podría tener niveles de integración de políticas de nuestros países en el ámbito de educación, salud, infraestructura, en el ámbito social y en la distribución del ingreso. En estos temas el nivel de integración puede ser infinitamente mayor con un enfoque común sobre ellos.

También creo que desde el punto de vista de las negociaciones hacia el resto del mundo, todavía tenemos un largo camino por recorrer. Bajo el liderazgo de Brasil lo que se hizo en el denominado Grupo de los 20 para la Ronda de Negociaciones de la Organización Mundial del Comercio, ha sido tremendamente importante y exitoso. Es decir, allí hay un nuevo liderazgo que emergió. Antes la OMC era básicamente que Europa y EE.UU. se pusieran de acuerdo. Hoy en día se ha establecido un tercer referente que es el Grupo de los 20 y que es muy importante. Lo importante es entender que lo que tenemos en frente no es algo homogéneo. Cuando hicimos el Acuerdo con Estados Unidos, tuvimos un gran debate sobre la legislación anti dumping de ese país. La legislación anti dumping nos ha sido aplicada varias veces y es una de las cosas más inadecuadas que desde el punto de vista jurídico uno conoce. Entonces al hablar en términos realistas nos dijeron que no iban a cambiar su legislación por lo que diga un país como Chile y nosotros les

pedimos que acepten que la legislación anti dumping es un tema a debatir en la OMC y eso fue aceptado. Una semana después los negociadores que habían estado negociando en Estados Unidos estaban en Doha. Ahí empezaron a hacer lobby con el tema del anti dumping, y Japón y Europa también apoyaron. Entonces terminamos haciendo de articuladores de un gran bloque contra el anti dumping. Me guardo los llamados que recibimos desde Washington.

Lo que quiero decir es que eso demuestra que a nivel de negociaciones internacionales hay espacio si hay un bloque que existe, y ese bloque se hizo con un liderazgo muy fuerte pero el grueso fue producto de lo que se pudo avanzar en este proceso.

Ahora bien, el tema de las negociaciones hacia fuera, creo que tiene mucho más que ver con el tema político, entendiendo claro que hay también realidades económicas distintas. Pero estas realidades no impiden que en lo grueso haya posiciones comunes. En suma, si se habla de Comunidad Sudamericana las tareas concretas son infraestructura, el tema energético, y me parece que el tema de las negociaciones hacia fuera deben ser un tema a conversar en el ámbito de la Comunidad Sudamericana para así poder tener un nivel de concordancia sobre cada una de las instancias en las que estamos. Me refiero a lo que es un entendimiento de las relaciones políticas internacionales. Cuando se produjo la crisis de Irak, en el Consejo de Seguridad estaba Chile con México e hicimos un entendimiento sólido con México, y como resultado del mismo, países como Pakistán y los países africanos terminamos formando lo que se llamó el Grupo de los seis.

En definitiva, en organismos multilaterales, una política clara y definida de esta región al final hace que esta región termine influyendo mucho más. Desde el punto de vista de lo que nosotros entendemos por políticas de integración, un elemento de identidad nuestra ante el resto del mundo es esto. En este sentido, creo que los elementos de identidad son tan importantes. Creo que el MERCOSUR es una marca que está en el imaginario colectivo a nivel mundial, con mucha más fuerza de lo que hemos sido actores de este proceso y hemos podido darle a esta marca. Lo primero que le preguntan a uno es “¿cómo avanza el MERCOSUR?”. Deberíamos mostrarle al resto del mundo que esta región hablando con una sola voz es una región con la cual se puede entender y es una región a la cual hay que escuchar. Esto debe ser en todos los temas, en los subsidios agrícolas, en los temas de propiedad intelectual, etc. El tema de propiedad intelectual va a ser el tema de mayor negociación en los próximos 10 – 15 años. Cuando el MERCOSUR pueda hablar sobre estos temas con una sola voz, el tema va a ser muy distinto. En este sentido, yo creo que si queremos ver qué tipo de integración nos conviene, lo más importante es tener claridad en referencia al instrumento integrador que vamos a tener, político o económico. Si es económico veremos cómo dejamos espacio a las diferencias que hay. Si es político definiremos cuáles son los temas políticos que debemos abordar. No creo que sea un

tema complejo. También creo que hemos tenido avances en un conjunto de temas, tal como aparecen en el documento presentado.

La última reflexión que deseo hacer, es que hemos tenido dificultades a nivel bilateral entre varios países miembros sobre distintos temas. Mi pregunta es cuándo será que podamos definir estos temas y no perdernos y que la coyuntura no nos deje ver el largo plazo. Porque a veces la coyuntura y las dificultades del momento nos impide ver el horizonte del mediano plazo. Los dirigentes políticos deben trabajar con horizontes de mediano plazo y no con las coyunturas. Trabajar el tema de las coyunturas y ver cómo se resuelven pero si perdemos de vista el horizonte a mediano y largo plazo difícilmente vayamos a salir adelante. En suma, yo soy un optimista de lo que se ha visto en estos años y pese a todas las dificultades que hay soy optimista en el sentido de decir ojalá podamos avanzar con mayor claridad, cuáles van a ser los mecanismos de integración en el ámbito económico, cuáles van a ser los mecanismos de integración en el ámbito político, cuáles son las instancias para uno y otro y en qué medida estamos en condiciones de en esas instancias llegar a una armonización más global.

No he tocado otros temas de integración política, como el Parlamento Latinoamericano u otros que son más complejos y que pueden ser debatidos a lo largo de la conversación que tengamos a la tarde. Pero si creo que la forma en que podamos avanzar ahora va a estar determinada por una capacidad de mayor lucidez en las definiciones que tenemos en ambas esferas de acción: la política y la economía.

La reciente incorporación de Venezuela como miembro pleno del MERCOSUR creo que tiene que ver mucho más con una decisión política que con una decisión económica, de momento que se le ha dado a Venezuela un período largo para adaptarse al arancel externo común de los cuatro Miembros Plenos del MERCOSUR. En ese sentido, creo que cuando hay una decisión política fuerte se puede avanzar con mayor nitidez y me gustaría pensar en consecuencia que la reciente incorporación de Venezuela puede darle al MERCOSUR un mayor ímpetu que apunte en la dirección adecuada.

En suma, creo que tenemos un desafío por delante y creo que el nuevo cuadro que se abre, en donde la línea de fondo de nuestros países es que hemos aprendido que con el crecimiento no basta para satisfacer las necesidades de nuestros pueblos y deben haber políticas claras que sean capaces de garantizar que el crecimiento que hemos tenido llegue a los sectores que más lo necesitan. Este es el denominador común de buena parte de nuestros gobiernos de la región, y con ello deberíamos ser capaces de generar un común denominador para el proceso de integración entendiendo las realidades particulares de cada país. Si lo hacemos, me temo que podremos avanzar más rápido, y creo que estamos en condiciones de poder reconocer cómo hacerlo y cómo poder avanzar.

Creo que el debate que tengamos en la tarde podrá ser de gran utilidad.

Agradezco la paciencia que han tenido para escuchar estas ideas que en el fondo son expresión de seis años de ejercicio de mi presidencia en Chile y de doce reuniones a las que asistí del MERCOSUR en estos años y de un número similar de cumbre en la región.

Muchas gracias.