

RELACIONES ECONÓMICAS PERÚ-CHILE: INTEGRACIÓN O CONFLICTO*

Alan Fairlie Reinoso

Profesor del Departamento de Economía PUCP

El Perú impulsó, como parte de su política de liberalización y apertura de la década de 1990, un conjunto de acuerdos comerciales norte-sur y sur-sur sobre los que hemos reflexionado en otros trabajos. Esto implica una participación simultánea en diferentes foros, con resultados que no siempre han sido calibrados suficientemente antes de la suscripción de los acuerdos, y con dificultades múltiples para su implementación, en la medida en que cada uno de estos incluye compromisos diferentes en la amplia agenda comercial.

Se introduce, así, otra dimensión a partir de la interacción entre regionalismo y multilateralismo, que no presenta un claro beneficio en el contexto de la actual proliferación. En los acuerdos bilaterales, lo que importa es el peso económico y político de los involucrados.

En este punto adquiere particular relevancia el Acuerdo de Complementación Económica (ACE) 38 con Chile y las negociaciones posteriores que llevaron a un tratado de libre comercio con ese país. No solo por la importancia del socio comercial, sino fundamentalmente porque existen elementos estratégicos cruciales de índole geopolítica y geoeconómica.

Así, existen elementos peculiares en esta relación entre dos países que sostuvieron una guerra en el siglo XIX, en la cual los compromisos derivados del Tratado de 1929 –que puso fin al conflicto– se han implementado parcialmente a raíz de acuerdos tomados en la década de 1990, y en la cual hay un problema pendiente de límites marítimos que se hace más complicado por la necesaria solución a la mediterraneidad boliviana.

Es una relación compleja en la que el Perú tiene las materias primas, el agua y la energía que Chile necesita para su desarrollo, así como otros recursos de biodiversidad. En los últimos años hay una migración creciente desde el Perú. Estos vínculos económicos, de aprovechamiento de los recursos existentes, de intercambio de bienes, servicios, capitales y fuerza de trabajo, se han ido densificando en esta etapa, pero sin que se haya establecido

un esquema claro y definitivo que permita un abordaje integral de la agenda bilateral.

Frente a esa situación, la posición oficial del Perú ha sido la de llevar la relación por «cuerdas separadas», es decir, avanzar en las relaciones económicas y de cooperación bilateral dejando en otro carril el tema de límites, con el fin de que no obstaculice alcanzar el objetivo de profundizar la relación bilateral. Esta densificación de intereses comunes debería crear las condiciones para una solución armoniosa de cualquier diferendo.

El libro que resumimos en este artículo se ha concentrado en una parte de esa compleja relación, la referida a los flujos comerciales, de inversión. Ha tratado de relacionarlos con otras variables, buscando un análisis comparativo que vaya más allá del corto plazo y también trascienda los posibles efectos de los compromisos –ACE, TLC– bilaterales adoptados.

La pregunta central es si esta intensificación de las relaciones económicas de los últimos años está configurando una integración sostenible que permita solucionar la agenda completa y lleve a una definitiva distensión o si, por el contrario, está creando las condiciones para nuevos conflictos.

Para responder a esta interrogante era imprescindible realizar un abordaje teórico que brindara instrumentos de reflexión sobre la problemática. Efectivamente, hay enfoques teóricos que postulan que una mayor relación comercial es un factor clave para la disminución de conflictos. Pero se plantean algunas

Hay enfoques teóricos que postulan que una mayor relación comercial es un factor clave para la disminución de conflictos. Pero se plantean algunas precondiciones para que esto ocurra.

precondiciones para que esto ocurra: principalmente, el hecho de que ambos países se beneficien sobre la base de una relación simétrica. Desde el propio enfoque liberal se advierte que si se crean asimetrías pronunciadas, el efecto puede ser inverso al previsto. Otros enfoques alternativos, que provienen del realismo o

* Este artículo resume el contenido del libro del mismo nombre publicado por el autor y editado por CISEPA en marzo de 2007.

neomarxismo, desarrollan modelos y estimaciones que destacan el rol determinante de las asimetrías en la generación de conflictos.

Así, se realizó un balance crítico de los diferentes enfoques que sustentan una y otra posición. Constatamos que aun desde el enfoque liberal –que postula que una mayor relación comercial reduce los conflictos– se señala que cuando existen asimetrías, esto no se cumple. Otros autores plantean explícitamente y demuestran que si existen asimetrías y otras variables, la interdependencia se convierte en dependencia y más bien se generan conflictos.

Luego de la revisión teórica de los diferentes enfoques mencionados, se procedió a realizar un análisis comparativo de las diversas variables que han presentado ambos países durante los últimos cuarenta años. Se realizaron comparaciones entre una serie de indicadores económicos –actividad económica, comercio, inversión, etcétera–, de desarrollo –tasas de mortalidad y natalidad, nivel de pobreza, educación, empleo, índices de tecnología, etcétera– y de poder militar. En general, en todos los indicadores analizados las asimetrías a favor de Chile son considerables.

Posteriormente, se analizaron las relaciones de índole comercial: la importancia del comercio para cada uno de los socios, su evolución durante los últimos años y un análisis desagregado con diferentes nomenclaturas estadísticas que llega al nivel de partidas.

Si bien Chile aún mantiene ventajas comparadas en productos primarios en su inserción mundial, ha tenido una importante diversificación y adquisición de ventajas en productos de mayor valor agregado.

Se realizaron estimaciones de algunos indicadores comerciales, así como índices de ventajas comparadas,

Se puede apreciar que si bien el Perú tiene actualmente un superávit comercial, persiste un déficit acumulado a favor de Chile. Este superávit se basa en materias primas, mientras importamos manufacturas. Hay una mayor diversificación y valor agregado en las exportaciones chilenas, y mayor concentración y menor valor agregado en el caso peruano. Se ha configurado un asimétrico patrón norte-sur, con déficit en el comercio de manufacturas y de servicios.

Se realizaron estimaciones de algunos indicadores comerciales, así como índices de ventajas comparadas,

de complementariedad, de diversificación y de comercio intraindustrial. En todos estos resultados se puede precisar que si bien Chile aún mantiene ventajas comparadas en productos primarios en su inserción mundial, ha tenido una importante diversificación y adquisición de ventajas en productos de mayor valor agregado. En la relación bilateral se manifiesta con nitidez su ventaja en productos manufacturados, mientras el Perú la tiene en productos primarios. Se aprecian algunos indicadores positivos de «complementariedad» –aunque con niveles bajos–, pero se refieren al hecho de que el Perú exporta materias primas y Chile les da valor agregado.

Es decir, no existe la complementariedad que, aparentemente, arrojaba uno de los índices, sino la dependencia del Perú. Mientras Chile paulatinamente adquiere ventajas comparativas en su inserción internacional en productos no primarios, el Perú no lo hace. Mientras Chile utiliza la relación bilateral para consolidar su proceso de desarrollo, el Perú perpetúa un patrón primario exportador.

Esto se ratifica con los resultados de los índices de comercio intraindustrial. El que se encuentra –también de niveles bajos– no es horizontal, de bienes finales, sino vertical, en el que el Perú aporta al comienzo de la cadena productiva y Chile les da el valor agregado a los productos. La relación es predominantemente intersectorial, lo que consolida un patrón norte-sur a favor de Chile. Las asimetrías cuantitativas encontradas en el análisis de variables agregadas se agravan con los resultados que arroja el cálculo de los indicadores en el plano cualitativo, en el que no se fortalece una saludable interdependencia sino que se produce una mayor dependencia de la economía peruana. Si esta situación se mantiene, dificultará las posibilidades de mejorar la inserción de nuestro país en la economía mundial como productor de manufacturas, servicios, bienes intensivos en capital humano y conocimiento.

Como señalan varios modelos, el comercio asimétrico entre bienes no manufacturados y bienes industriales conduce a un incremento de la probabilidad de conflicto.

Si estas asimetrías son manifiestas y crecientes en el comercio de bienes y servicios, son todavía más pronunciadas en las inversiones. Se trata de alrededor de 4.600 millones de inversiones del vecino –según fuentes chilenas– frente a 20 del Perú. La presencia chilena en todos los sectores productivos del país, y su especial dinámica en los sectores estratégicos y de servicios, son analizadas con detenimiento. Así, se estudia la participación y

presencia de estas empresas en el mercado nacional, las utilidades generadas y su impacto en el empleo, lo que permite hacer un balance preliminar ilustrativo del fenómeno. Pero esa presencia y control son sustancialmente mayores. Se hace referencia a sectores como la energía –electricidad y distribución de combustibles–, el transporte –servicios portuarios y aéreos–, las finanzas, la distribución y la industria. Las asimetrías son manifiestas y crecientes, y el texto cuantifica algunas de estas.

Esa presencia masiva de empresas ha implicado el aumento de importaciones desde Chile y terceros mercados, así como una articulación horizontal en el país. También ha representado una importante masa de beneficios que, fundamentalmente, se repatrían. El saldo neto que hay que evaluar es el de empleos generados directa o indirectamente, versus los que destruyen con su competencia, en algunos casos desleal, como la detectada en las importaciones chinas. Los montos invertidos versus la sangría de divisas, tanto por las importaciones que las mismas empresas hacen desde su país de origen como por la repatriación de utilidades al exterior.

Por último, se estudia el TLC recientemente firmado por los poderes ejecutivos de ambos países. Se comparan los compromisos asumidos con aquellos del ACE 38 y también con los del TLC con Estados Unidos.

Se puede apreciar que con este TLC, que no ha pasado por el Congreso peruano, se pretenden consolidar las asimetrías existentes entre ambos países. Los capítulos de servicios, inversiones, solución de controversias, facilitación aduanera, normas de origen, sanitarias y fitosanitarias, responden a las demandas chilenas y a sus intereses ofensivos. Además, con concesiones similares a las que se le hicieron a la mayor potencia de la Tierra.

En el caso peruano, la discusión sobre temas como la propiedad intelectual, los servicios profesionales y otros que eran de interés ha sido postergada o, simplemente, no se ha considerado. Se ha llegado al extremo de otorgar a Chile las mismas condiciones que a Estados Unidos –definición de inversión e inversionista, trato nacional, servicios–, buscando establecer un vínculo que se supone es recíproco. Pero esto constituye una ilusión teórica, dado que las asimetrías existentes determinan que la balanza se incline hacia el sur.

De esta forma, lo que hace el TLC es consolidar las asimetrías que identificamos en el libro, y al profundizar los compromisos en temas como inversiones –nueva

definición de inversión e inversionista, expropiación indirecta, etcétera–, genera condiciones para el surgimiento de conflictos.

¿Cuál es la lógica, entonces, de ceder en este TLC que claramente no reporta beneficios al Perú? Aparte de los intereses mercantilistas y otros inconfesables, la idea era densificar la relación económica, tratar de crear entre ambos socios intereses comunes que potencien la relación bilateral y permitan la solución de todos los problemas pendientes.

Al hacer un balance de los resultados empíricos que encontramos en el libro, nos parece que la tesis que se aplica para entender la situación bilateral no es la liberal sino que, al margen de la voluntad de sus impulsores, se pueden estar creando las condiciones para que en la relación surjan nuevos momentos críticos. Quienes se compraron la tesis liberal no repararon en que los propios autores de esa corriente señalan que cuando existen –o se están generando– asimetrías y las características que hemos encontrado en las relaciones bilaterales, son más bien condiciones para futuros conflictos –con mayor razón, como señalan los modelos, si se trata de países vecinos que en el pasado han sostenido una guerra–. Estas personas han olvidado lo que señala la teoría, en el sentido de que los Estados pueden manipular simultáneamente, como instrumentos de política, tanto la apertura económica como la guerra.

Más aún si consideramos el tema energético, los puertos, las reservas de agua, la biodiversidad y la necesidad de materias primas de la economía sureña. Ni hablar del tema de la delimitación marítima pendiente –al que Chile añade ahora una diferencia en el límite terrestre que viola el Tratado de 1929– ni de la desenfrenada carrera armamentista desatada por el país vecino, que hay que añadir a la lista de asimetrías consideradas por los teóricos –que señalan, además, que mientras más altos sean los gastos militares de un Estado, mayor es el riesgo de que inicie una guerra–.

Postulamos que más allá de las buenas intenciones de los impulsores de la tesis liberal en el Perú, su actitud está llevando al país a un escenario de conflicto. Si no se corrigen de inmediato las asimetrías y la política de «cuerdas separadas» en las relaciones bilaterales, nos esperan horas aciagas. Quienes postulamos el segundo enfoque, debemos trabajar para que eso no suceda y más bien buscar una relación vecinal que supere los problemas pendientes y sea sostenible en el tiempo. Y también tomar las debidas precauciones. ■