

TLC con Estados Unidos: Neoliberalismo sin Retorno

La expansión del comercio internacional es de vital importancia para la seguridad nacional de Estados Unidos. El comercio es un factor crítico para el crecimiento económico de Estados Unidos y su liderazgo en el mundo. Las relaciones de comercio estables promueven la seguridad y la prosperidad. Hoy día los acuerdos comerciales sirven el mismo objetivo que los pactos de seguridad durante la Guerra Fría, comprometiendo a las naciones por medio de una serie de derechos y obligaciones.

(...) Los Acuerdos de Libre Comercio maximizan las oportunidades para sectores críticos y básicos para la economía de Estados Unidos, como la tecnología de la información, telecomunicaciones y otras tecnologías líderes, industria básica, equipo de capital, equipo médico, servicios, agricultura, tecnología ambiental y propiedad intelectual. El comercio creará nuevas oportunidades para que Estados Unidos preserve su fortaleza sin contrapesos en asuntos económicos, políticos y militares¹.

I. INTRODUCCIÓN

En diciembre pasado el gobierno chileno anunció la firma de un Acuerdo de Libre Comercio con Estados Unidos. Este ha sido un objetivo central de la política comercial chilena de los últimos 11 años. Ahora el texto final debe ser evaluado por los Congresos de ambos países para ratificar su suscripción, lo que se espera en el transcurso de este año. A pesar de que ha sido presentado como uno de los principales éxitos del gobierno del Presidente Lagos, alabado por la prensa y los grupos económicos como de beneficio general para el país, aún no se conocen los detalles del texto, por lo que no se sabe con claridad lo que Chile efectivamente firmó.

La ausencia de información clara y objetiva de parte de las autoridades, así como la nula participación de los actores relevantes y de la sociedad civil en el proceso de negociación, generan dudas sobre los beneficios concretos del TLC. Más aún, la poca información que ha salido a la luz pública de los detalles del Acuerdo genera preocupación en una serie de sectores que salen directamente perjudicados, como por ejemplo la agricultura tradicional y la pequeña y

mediana empresa. También es preocupante el reciente anuncio del Ministro de Hacienda de la necesidad de subir los tributos ante el impacto fiscal del mismo, como también las obligaciones que el Acuerdo trae en el ámbito de la estrategia internacional de Estados Unidos.

Pero quizás la principal preocupación se centra en las implicancias para las políticas públicas, pues todo indica que el TLC será el último amarre para la actual estrategia de desarrollo de la cual existe manifiesta evidencia de agotamiento.

El propósito central de este documento es motivar una discusión más amplia, objetiva y menos demagógica respecto a los beneficios concretos del TLC y sus

¹ Ley de Comercio 2002 (Trade Promotion Authority) Acto que autoriza al gobierno de Estados Unidos a negociar tratados de libre comercio con otros países. División B, Título XXI

Autor:
Rodrigo Pizarro
Director de Estudios
Fundación Terram

costos potenciales, de manera tal que la sociedad civil, a través de sus representantes, pueda expresar su posición en relación con la ratificación del mentado Tratado en el Congreso Nacional.

II. LA ESTRATEGIA DE DESARROLLO DE CHILE

A partir de 1973, se inicia en Chile una profunda revisión del modelo económico imperante desde los años treinta, fundado en la visión de un grupo de economistas de la Universidad de Chicago. El diagnóstico de los *Chicago Boys* era que el gobierno de la Unidad Popular sólo vino a profundizar un conjunto de políticas económicas erradas del período 1930-1970². Si bien, posiblemente su diagnóstico había sido demasiado duro con respecto a las políticas económicas del período y su contribución al desarrollo nacional, no cabe duda de que identificaron con lucidez el fin de un ciclo económico y el agotamiento de una estrategia de desarrollo para Chile.

En los años posteriores, quedó en evidencia no sólo que se había agotado una estrategia de desarrollo, sino más bien que se agotaba el modelo de desarrollo global. La globalización con la propuesta modernizante del neoliberalismo estaba ad portas y una economía pequeña, como la chilena, no podía en ese contexto continuar con una estrategia de desarrollo fundada en un Estado productor de bienestar.

En el caso de Chile, el modelo de desarrollo desde 1930 a 1973 era uno de industrialización por sustitución de importaciones (ISI), con un Estado empresario, una economía de bienestar y, en general, una fuerte influencia del Estado. A partir de 1974 Chile aplicó un modelo centrado en el desarrollo hacia fuera, el libre mercado y el rol subsidiario del Estado. Sin embargo, la estrategia hizo crisis a principios de los ochenta, debido a una serie de distorsiones y políticas contradictorias internas gatilladas por la crisis de deuda en América Latina. Fue Hernán Buchi, el Ministro de Hacienda post-crisis, quien retomó los fundamentos del modelo, reordenó la estrategia de desarrollo y generó las condiciones para el crecimiento económico posterior del país.

En consecuencia, el despegue del crecimiento económico, a partir de la década de los noventa, tiene

su génesis en la transformación económica que se origina en la conducción de Buchi³. El pilar central del programa era la estabilización macroeconómica, la privatización de las empresas públicas y el apoyo al sector exportador a través de incentivos directos. Era una estrategia inspirada en el denominado Consenso de Washington que seguía las políticas recomendadas por los organismos internacionales⁴, donde la disciplina fiscal, la protección irrestricta de la propiedad, la privatización, y por sobre todo la neutralidad del Estado eran políticas centrales. Sin embargo, Buchi introdujo con una serie de variantes propias –como el reintegro simplificado, pago diferido de capital, DL701, swaps de deuda- que le dieron un sello propio a las políticas chilenas, permitiendo el auge del sector exportador vinculado a la explotación de recursos naturales.

Moguillanski concluye en su estudio sobre la inversión en Chile que *“el modelo económico desarrollado a partir de 1974 ha tenido como estrategia central la apertura y liberalización de los mercados, no obstante, y a diferencia de lo que suele plantearse, el Estado no fue siempre pasivo ni neutral. Es posible percibir, a partir de 1986, un fuerte vuelco hacia una activa intervención estatal en la política económica, en la regulación de mercados y en la transferencia de enormes recursos al sector privado. Este conjunto de acciones fortaleció el desarrollo de actores comprometidos con el proceso de acumulación (...) Esta actitud, que podría llamarse “dirigismo estatal”, fue asumida como forma de superar la crisis de deuda externa, pero excedió su objetivo inicial. En este marco –y al igual que en los inicios del período sustitutivo de importaciones- se recurrió a múltiples políticas e instrumentos; pero éstos se orientaron a apoyar actividades intensivas en recursos naturales y al sector exportador.”*⁵

² El Ladrillo, fue el documento que resumió el programa de los Chicago Boys

³ Si bien evaluado desde la perspectiva de los indicadores tradicionales como el PIB, el impacto económico de las transformaciones de Buchi fueron extremadamente importantes, otro tema es el impacto sobre otras variables del desarrollo como por ejemplo, la equidad y algunos indicadores sociales donde quedaron en evidencia distorsiones notables, ver La Concertación de Chile por un Desarrollo con Justicia para una discusión.

⁴ Ver Pizarro, El Consenso de Washington y la Integración a la Economía Mundial, por publicarse para una discusión.

⁵ Moguillanski, G. 2000, p270

En consecuencia, una de las características del éxito económico de los noventa de Chile fue precisamente que no se siguieron las pautas del Consenso de Washington. A partir de 1990, el nuevo gobierno democrático mantuvo, en esencia, los lineamientos económicos globales de la conducción anterior, pero introduciendo una política de gasto social más coherente con las necesidades del país. De esta manera, el ciclo de desarrollo exportador basado en los recursos naturales logró completarse y, de paso, se consolidó una política económica aparentemente exitosa. Lo curioso es que hacia finales de los noventa, debido al fin de la crisis de la deuda externa, los compromisos ante la Organización Mundial de Comercio, y al éxito de los sectores antes promovidos, se comienzan a dismantelar los incentivos que habrían sido centrales para el desarrollo exportador chileno, como por ejemplo el reintegro simplificado. Paralelamente los sectores vinculados a los recursos naturales concluyen sus procesos de expansión productiva, lo que se aprecia particularmente con la caída de la inversión.

Hasta 1997 el crecimiento económico se empujaba sobre el 7%, pero venía en declinación a la par con el gasto en inversión. Mientras que en el período 91-97 la inversión se expandió a una tasa promedio anual de 15%, desde 1997 la inversión productiva se ha mantenido prácticamente igual, incluso registrando un crecimiento promedio anual negativo a partir de ese año. En efecto, la llegada de inversiones extranjeras comenzó a declinar, porque ya se había realizado lo que la disponibilidad de recursos naturales indicaba como posible⁶. De esta manera, no sólo se ha limitado la expansión de la capacidad productiva, sino que también se ha contribuido a una fuerte disminución de la demanda efectiva en la economía chilena. Entonces la pregunta es ¿Por qué cayó tan fuertemente la inversión productiva a partir de 1997 y cómo recuperarla?

Nuestra tesis central es que la razón se debe a un agotamiento en la estrategia de desarrollo. Ésta cumplió una etapa importante generando las condiciones para un crecimiento económico sostenido, pero como los incentivos eran insuficientes para gatillar una segunda fase exportadora basada en mayor valor agregado, el crecimiento centrado en la explotación de los recursos naturales y la inversión asociada a los empresas

públicas privatizada se agotó, generando la situación económica actual⁷.

Por lo tanto, para generar otro impulso económico es fundamental redefinir nuevas líneas estratégicas de desarrollo nacional. Éstas deberán concentrarse en actividades nuevas, de mayor valor agregado y necesitarán, como en el pasado, de instrumentos de fomento y estímulo para impulsar un crecimiento dinámico. El replanteamiento estratégico, sin duda, debe concentrarse en la nueva economía y en las enormes oportunidades que depara la globalización y la revolución en las comunicaciones, pero, generando un desarrollo territorial y social más integrado, para lo cual es fundamental apoyar a la agricultura y a la pequeña y mediana empresa.

El problema radica en la forma en que se ha llevado a cabo la política comercial, en especial, la suscripción del Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos impide llevar a cabo una estrategia de desarrollo distinta. El Acuerdo, además de generar una serie de impactos directos sobre la pequeña y mediana empresa fortaleciendo a la gran empresa y a las transnacionales, consolida el actual modelo de desarrollo.

III. LA POLÍTICA COMERCIAL DE CHILE

Con el retorno a la democracia, especialmente a partir de mediados de los años noventa, los gobiernos de Chile, en el marco de su estrategia de desarrollo nacional, impulsaron la integración a la economía internacional a través de tres vías complementarias. Primero, la apertura unilateral y no-discriminatoria con el exterior, con la significativa reducción de las tarifas arancelarias. Segundo, la suscripción de acuerdos de complementación económica y de libre comercio con diversos países, donde, en especial, destaca la integración con América Latina. Finalmente, en el ámbito multilateral, se destacan los esfuerzos realizados a través de la Organización Mundial de Comercio, el ALCA y el APEC.

⁶ Cifras de Cuentas Nacionales, Banco Central de Chile

⁷ Ver el Documento "La Concertación por un Desarrollo con Justicia" Terram Publicaciones 2002, para una discusión más amplia

Sin embargo, pese a que esta política de apertura, y en particular las negociaciones bilaterales, han contribuido a aumentar y diversificar la oferta productiva y los mercados de destino, las exportaciones chilenas siguen muy concentradas en la producción de materias primas y recursos naturales.

En 1970, Chile exportaba US\$1.112 millones, de los cuales un 76% correspondía a ventas de cobre y el 24% restante a recursos naturales de primer nivel de procesamiento. En el año 2000, las exportaciones alcanzaron US\$18.425 millones, donde los recursos naturales con o sin algún tipo de procesamiento alcanzan más del 86% de los envíos totales⁸.

Por lo tanto, si bien hay avances importantes en los volúmenes exportados y en la diversificación de las exportaciones, en cuanto al tipo de recursos naturales, los envíos chilenos aún se mantienen concentrados básicamente en un puñado de recursos naturales con prácticamente ningún tipo de procesamiento.

La estrategia comercial se ha mantenido, y el logro máximo en las aspiraciones del Gobierno y de la clase política chilena, ha sido alcanzar un Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos, a pesar de que el intercambio comercial con el país del Norte se concentra básicamente en la exportación de recursos naturales. Más del 95% de los envíos al mercado norteamericano son recursos naturales con o sin algún grado de procesamiento, lo que profundiza aún más el modelo exportador primario⁹.

Este objetivo, aparentemente descartado por el gobierno del Presidente Lagos¹⁰, se colocó nuevamente en la prioridad de la agenda nacional a partir de octubre del año 2000. Chile reinició confidencialmente conversaciones con la Casa Blanca hasta lograr formalizar las negociaciones para avanzar en un TLC con los Estados Unidos.

IV. EL TRATADO DE LIBRE COMERCIO CON ESTADOS UNIDOS

Desde sus inicios el TLC con Estados Unidos ha significado un compromiso con la actual estrategia de desarrollo. Las negociaciones para avanzar significaron un claro retroceso en su acercamiento al MERCOSUR, en favor de los Estados Unidos, lo que produjo un

deterioro que aún persiste en las relaciones políticas con los países vecinos, especialmente con Brasil. Asimismo, tampoco fue casual que Estados Unidos realizara su propuesta semanas antes del encuentro de Florianópolis donde el compromiso de Chile con MERCOSUR quedaría sellado. Esto fue un evidente intento por debilitar el acuerdo comercial regional y así cerrar toda posibilidad que se constituyera un bloque sudamericano, para negociar vis-a-vis los Estados Unidos en el marco del Acuerdo de Libre Comercio de las Américas (ALCA). Tampoco resulta casual que dos años después de iniciadas las conversaciones, el Acuerdo entre Chile y Estados Unidos finalmente se suscribiera en la misma fecha en que el recientemente electo Presidente Lula de Brasil hacía su propuesta, en Chile, de fortalecer las relaciones económicas en América Latina a través de la refundación de MERCOSUR.

Además, en su afán por concluir las negociaciones, Chile adquirió innecesariamente los caza-bombarderos F16 por US\$ 660 millones, en un intento de realizar un costoso lobby al Congreso norteamericano. Una acción impresentable para un gobierno social-demócrata en medio de una crisis económica que, por lo demás, altera los balances militares de la región. Paralelamente Chile cuadró su política exterior con la norteamericana: firmes contra el terrorismo internacional y silenciosos respecto a las atrocidades norteamericanas en Afganistán y las israelitas en Palestina, incluso llegando a ser ambivalentes con respecto a la intentona golpista contra el Presidente Chávez en Venezuela¹¹.

IV.1 ¿Por qué este TLC es diferente a los demás?

El Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos es distinto a otros tratados por dos razones fundamentales. Primero, porque es de última generación. Esto significa que norma aspectos que van más allá de los puramente comerciales o de la liberalización recíproca del

⁸ Cifras de la Dirección Económica de la Cancillería

⁹ Ibid

¹⁰ No estuvo en el programa de gobierno donde se especificó una política activa hacia América Latina incluyendo el acceso a MERCOSUR

¹¹ A la publicación de este documento aún no se sabe cómo Chile votará en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas.

comercio. Es decir, el Tratado regula las reglas del juego en relación con el comercio, lo que afecta la autonomía de la política pública. En segundo lugar, es diferente porque se trata precisamente de Estados Unidos, la única potencia a nivel mundial y posiblemente el país con mayor poder económico y militar en la historia de la humanidad. Estos dos factores hacen que el Tratado sea extremadamente difícil de alterar, con implicancias políticas significativas. Antes de analizar en detalle el Acuerdo, habría que consignar que el TLC significa un compromiso mayor a lo puramente comercial. La misma declaración general del *Trade Promotion Authority*, el permiso del Congreso norteamericano, para que el Ejecutivo lleve a cabo la negociación de tratados comerciales, señala que el interés de Estados Unidos en suscribir acuerdos comerciales es como un mecanismo para fortalecer su seguridad nacional y a sectores económicos de punta, de manera de profundizar su hegemonía a nivel mundial. En consecuencia, firmar un Tratado de Libre Comercio significa comprometerse en aspectos que van más allá de temas puramente comerciales como, por ejemplo, la estrategia militar y la política de relaciones exteriores del país.

Con respecto al Tratado, si bien todos los acuerdos de libre comercio significan límites a la soberanía nacional, la información que ha entregado el Gobierno perfila un Tratado que tendrá serias consecuencias sobre la capacidad de generar una política económica autónoma, lo que significa en la práctica renunciar a alterar mínimamente la actual estrategia de desarrollo. Esto significa que con el TLC, no habrá ninguna posibilidad de generar políticas de apoyo sustanciales a aquellos sectores que ya se encuentran con problemas como, por ejemplo, la pequeña y mediana empresa, el sector de transporte de carga y la agricultura tradicional, entre otros. Lo anterior es ampliamente cuestionable desde la perspectiva de la legitimidad democrática, pues en esencia se está legislando respecto a la conveniencia de estas políticas, sin que exista una participación activa de la sociedad o de sus representantes a través del Congreso.

IV.2 En qué consiste el Acuerdo logrado

El Tratado, o más bien la información que ha salido a luz pública ya que aún no se conoce el texto, se puede analizar considerando dos aspectos. El primero se refiere al acceso a los mercados, tema central de

interés de Chile. El segundo se refiere a las reglas del comercio, tema central de interés para Estados Unidos, particularmente por sus implicancias en las negociaciones con Brasil en el contexto del ALCA.

(i) Acceso a Mercados

Acceso a mercados se refiere, en esencia, a liberalizar el ingreso de bienes de un país hacia el otro. Esto puede significar desgravación arancelaria, eliminación de cuotas de importación o su ampliación y acotar otros sistemas de protección para-arancelarios como, por ejemplo, el sistema anti-dumping. Este último es particularmente relevante en el caso de Estados Unidos, porque es su principal mecanismo de protección comercial. Las ganancias potenciales de un acuerdo comercial, en relación al tema de acceso a mercados, dependerán del nivel de protección efectiva con que cuenta cada uno de los países, y los compromisos de liberalización a los cuales se llega con el tratado comercial.

Chile cuenta con un esquema de protección comercial relativamente simple. Se aplica un arancel parejo no discriminatorio de 7% a todas las importaciones (eventualmente 6%), exceptuando aquellos productos de los países con que Chile ha suscrito algún tipo de acuerdo comercial (que cuentan con distintos esquemas de desgravación dependiendo del acuerdo). Lo que significa que Chile cuenta con un arancel promedio efectivo en torno a 4%. Además, existe un esquema de protección especial o más bien de estabilización de precios de algunos productos agrícolas (trigo, azúcar y oleaginosas) denominado banda de precios, que en la práctica significa una protección adicional relativamente alta¹². Las bandas de precios, si bien han sido criticadas internamente, constituyen una política agrícola clave para proteger un sector importante nacional de alta generación de empleo y relativamente eficiente. La protección adicional es necesaria por los subsidios significativos con que cuentan estos productos a nivel internacional y la volatilidad en los precios internacionales. Además, existe un impuesto adicional al lujo, específicamente para los automóviles ingresados a partir de cierto precio.

¹² En períodos en los cuales los precios internacionales de estos productos han sido bajos, la protección ha llegado a un arancel efectivo por sobre el cien por ciento, en algunos productos.

Finalmente se cuenta con una política de protección específica, a través del sistema anti-dumping y de salvaguardias, que es relativamente acotada y de difícil aplicación. En ningún caso se puede considerar como un sistema de protección comercial encubierto.

A su vez, Estados Unidos tiene una política comercial bastante compleja, que cuenta con un sistema arancelario que incluye tarifas porcentuales ad valorem y tarifas en dólares nominales por producto, con una variación dependiendo de su tipo. Existe lo que se denomina el escalonamiento arancelario, vale decir aquellos productos de mayor valor agregado cuentan con una protección arancelaria relativamente mayor. Adicionalmente existen cuotas y permisos de importación, junto a otro tipo de controles específicos. Además, se cuenta con lo que se denomina como el Sistema General de Preferencias (SGP), que es una ley que se pasa periódicamente, que reduce las tarifas para la mayoría de productos. El SGP caduca automáticamente, por lo que siempre existe la posibilidad que no se renueve en el Congreso, pero esto nunca ha ocurrido además todos los países se benefician de él, excepto Irak, Corea y Cuba, por lo que señalar a Chile específicamente para no otorgar el SGP sería muy difícil. Finalmente, a todo lo anterior se debe agregar los enormes subsidios (US\$180 mil millones) que se le otorgan a la agricultura.

A pesar de la complejidad del sistema, los aranceles efectivos que se pagan para ingresar al mercado norteamericano son relativamente bajos, especialmente para productos de un bajo grado de procesamiento. El arancel promedio efectivo con que ingresan los productos chilenos es en torno a 1%. En consecuencia el acceso es bastante amplio. La excepción a lo anterior son los vinos embotellados y, en general, la agro-industria.

Sin embargo, el mayor instrumento de protección comercial del país del Norte es el sistema anti-dumping. Este consiste en un instrumento que permite a los países protegerse, a través de la imposición de gravámenes adicionales, de la importación repentina de productos por debajo de su 'valor normal' y que generan daño a la industria local. El sistema anti-dumping norteamericano se encuentra al borde de lo que es aceptable en el marco de la Organización Mundial de Comercio y, debido a su arbitrariedad, ha sido fuente de permanente controversia en los foros internacionales.

En 1997, de las 842 medidas anti-dumping vigentes en el mundo, 307 eran de Estados Unidos¹³. Los productos chilenos han estado afectados seriamente por su arbitrariedad y la eliminación o control fue un objetivo central de la negociación.

De la información que se conoce públicamente de los resultados de la negociación, en cuanto al acceso al mercado norteamericano, se puede concluir que los resultados son más bien mixtos. En ningún caso se puede hablar de un éxito. Una de las características del Acuerdo es que liberaliza el ingreso de todos los productos a partir del año número doce, tema que no se ha logrado en ningún tratado con una nación desarrollada, pero Estados Unidos era el país al que Chile accedía más fácilmente, debido a un arancel efectivo muy bajo.

Por otra parte no se logró ningún tipo de acuerdo en relación con el sistema anti-dumping norteamericano. Si bien era de esperar que Estados Unidos no desmontara el actual sistema por Chile, sí se esperaba la creación de un panel para presentar diferencias.

Con respecto a la reducción de aranceles de los principales productos, con el TLC el 80% de los productos agrícolas son desgravados en forma inmediata, pero éstos ya entraban con un arancel muy bajo y son esencialmente los productos primarios. En consecuencia, el impacto comercial es mínimo. Lo más relevante es que se asegura el Sistema General de Preferencias, pero éste, como hemos sostenido, es muy difícil que se altere. Con respecto a las cuotas en algunos productos agrícolas, hubo ganancias mínimas, se logró una cuota de 3.500 toneladas en leche (0,3% de las importaciones de Estados Unidos), muy inferior a lo esperado. En cuanto al azúcar, otro objetivo de la negociación, no se logró nada; no hay mayores ganancias con respecto al vino; se abre el mercado de las carnes, sin embargo esto es válido para ambos países y en México se vio una avalancha de trutros de aves -consideradas carnes de menor calidad por el mercado norteamericano- lo que afectó gravemente la industria mexicana. El Gobierno ha puesto énfasis en la reducción de aranceles en el sector textil. Este es

¹³ Informe N°31, 2000. Departamento de Planificación, Dirección de Relaciones Económicas Internacionales. Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile.

efectivamente uno de los éxitos inesperados de la negociación, sin embargo, Chile no tiene una industria en este sector ni parece viable desarrollar una, por lo que más bien resulta una ganancia espuria.

Pero la mayor crítica al Tratado, sin duda, se encuentra en los aranceles a los productos con mayor valor agregado, y aquí es especialmente importante la agroindustria, identificada como el camino hacia una segunda fase exportadora. La desgravación de este sector es la más larga de todos los productos, llegando a doce años. El Gobierno ha sostenido que de todas maneras es un éxito porque se logra una desgravación completa a partir del año doce, pero la verdad es que este análisis es inapropiado. La desgravación de la agro-industria era uno de los objetivos centrales de la negociación, coherente con una estrategia de desarrollo para una segunda fase exportadora, más aún, dado el tipo de negociación que se está llevando a cabo en la Ronda de Doha en la Organización Mundial de Comercio, y la rapidez en que se están desmontando las barreras arancelarias, doce años parece un período excesivo e injustificado.

Por otra parte, Chile reduce su arancel promedio de 6%, que por cierto es bajo, pero la agricultura tradicional sale directamente perjudicada por la eventual eliminación de las bandas de precio, el único mecanismo para una política agrícola en Chile; el azúcar, por ejemplo, pierde por ambos lados ya que se elimina la banda y no logró el acceso al mercado norteamericano. Por otro lado, todo indica que la producción de trigo ya no será viable en nuestro país. Paralelamente Estados Unidos mantiene sus enormes subsidios a la agricultura, de más de US\$ 180 mil millones, y logró eliminar las bandas de precio en Chile, además de introducir un esquema de salvaguardias automáticas en su país ante la repentina importación de productos chilenos. Según el Ministerio de Agricultura Norteamericano, el Acuerdo es considerado todo un éxito: *“Bajo este TLC, nuestro acceso al mercado de Chile mejorará para una serie de productos agrícolas norteamericanos, incluyendo trigo, cerdo, vacuno, granos y lácteos, horticultura, y productos alimenticios de alto valor. Más de tres cuartos de productos agrícolas norteamericanos ingresarán a Chile sin arancel, dentro de cuatro años y todas las tarifas serán eliminadas en 12 años”*¹⁴

Adicionalmente, la desgravación tendrá implicancias directas sobre los ingresos del Fisco, como lo tendrán los demás acuerdos comerciales. La suscripción del TLC con Estados Unidos significará la pérdida anual de aproximadamente US\$240 millones. El Gobierno aún no ha explicado cómo resolverá esta merma fiscal, que naturalmente afectará la capacidad del Estado de resolver las ya precaria condiciones sociales de los sectores más vulnerables. En una reciente entrevista, Nicolás Eyzaguirre, Ministro de Hacienda, anunció la necesidad de cubrir la pérdida de ingresos fiscales con un aumento en el impuesto al valor agregado (IVA).¹⁵

En consecuencia, la evaluación final con respecto a la liberalización comercial en bienes parece más bien negativa, con un potencial a doce años en la agro-industria por verse y pérdidas claras inmediatas. Con respecto a la agricultura tradicional, el impacto es enorme. Habría que consignar que éste afecta a las regiones de la séptima, octava y novena, con perjuicios directos no sólo a los agricultores, sino también a las actividades que les proveen de insumos, como por ejemplo el transporte de carga.

(ii) ¿Qué significan las Reglas?

A pesar de las diferencias en materia económica, resulta algo paradójico que todo el espectro político concuerde con las implicancias centrales del Tratado. La derecha política y los grupos económicos lo han manifestado nítidamente a través de los medios de comunicación. Al igual que el planteamiento de este documento, ellos sostienen que el tema central del TLC se refiere a que consolida el actual modelo de desarrollo. La diferencia radica en cómo cada uno se plantea respecto al modelo, pero existe plena coincidencia que el Tratado, como ningún otro, genera el amarre final para mantener a perpetuidad, el modelo de desarrollo iniciado por los Chicago Boys y el gobierno Militar.

En un artículo reciente, el Instituto Libertad y Desarrollo señala que *“en nuestro país las consecuencias (del TLC) no son sólo significativas por los aspectos económicos, sino también porque ayuda a consolidar*

¹⁴ Declaración del Ministerio de Agricultura de Estados Unidos. 11 de diciembre 2002. www.fas.usda.gov/scriptsw/PressRelease/

¹⁵ El Mercurio, cuerpo E, 27/01/03

*de manera sustancial el modelo de economía de mercado que se aplica exitosamente hace tres décadas*¹⁶.

Un artículo editorial de Estrategia, diario vinculado a los grupos económicos señala *“su contenido (el del TLC) obliga a las partes a respetar los principios económicos en el largo plazo, independiente de los gobiernos de turno, convirtiéndose en un factor de estabilidad y resguardo a los principios que sustentan el desarrollo. Este no es un tema menor si consideramos, a nivel interno, el constante cuestionamiento de la izquierda a la institucionalidad económica”*¹⁷

Por otra parte, el economista Rolf Lüders, quizás un representante emblemático del modelo chileno, ha señalado que *“Chile tiene aranceles muy bajos en este momento (...) de tal manera que prácticamente ya estamos en un régimen de libre comercio, y las ganancias que se pueden dar son menores. En cambio, los tratados lo que hacen es amarrar el sistema institucional económico chileno, de tal forma de que debiera disminuir sustancialmente el riesgo a las inversiones (...) Será difícil cambiar el régimen de comercio libre, la economía de libre mercado y abandonar la disciplina financiera, porque los tratados de libre comercio, en el fondo, nos atan a esas instituciones (...) Un tratado de libre comercio con las Islas Vírgenes, realmente no tiene mucha importancia, porque mañana podemos desahuciarlo y no pasa absolutamente nada. Pero habiendo firmado uno con la Unión Europea y otro con Estados Unidos, desahuciar esos tratados de libre comercio es extremadamente difícil.”*¹⁸

En consecuencia existe claridad absoluta, el Tratado fortalece el actual modelo de desarrollo, haciendo muy difícil que se cambien las actuales políticas económicas. Más aún, en algunos casos significa profundizar el modelo.

A nuestro juicio, los temas más relevantes son propiedad intelectual, cultura, temas ambientales y laborales, protección a la inversión y el sector financiero, que trataremos a continuación.

a.- Propiedad Intelectual y Comercio Electrónico

Los países de ingresos medianos y bajos constituyen aproximadamente el 21% del PIB mundial, pero sólo el 10% del gasto en investigación y desarrollo. Los países de la OECD- Organización para la Cooperación

y el Desarrollo Económico- gastan más en investigación y desarrollo que todo el PIB Indio¹⁹. Sin excepción, los países en vías de desarrollo son importadores netos de tecnologías. Según Jeffrey Sachs, la disparidad en la innovación entre países es aún mayor que el ingreso. De las patentes por inventos en Estados Unidos en el año 2000, el 94% del total era de 10 países, que en su conjunto conforman menos del 14% de la población mundial²⁰. En consecuencia, para los países en desarrollo no existe ningún interés en proteger la propiedad intelectual, por lo que hoy día existe un fuerte cuestionamiento al avance en materia de protección de propiedad intelectual en la Organización Mundial de Comercio.

Según Jagdish Bhagwati, destacado economista pro-libre comercio, el Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual Relacionados con el Comercio en la Organización Mundial de Comercio (ADPIC o TRIPs por sus siglas en inglés) no le genera ningún beneficio a los países del sur. Muy por el contrario, redistribuye ingreso de los países en vías de desarrollo a los países desarrollados y en ningún caso se puede argumentar que ha mejorado el bienestar mundial, razón por la cual extender o fortalecer los acuerdos en materia de propiedad intelectual sólo le significa un costo para Chile.²¹

Sin embargo, el ADPIC sólo fija mínimos y debido a su ambigüedad permite a las partes un margen apropiado de maniobra para adaptar estos estándares a las realidades de cada país. Asimismo, debido precisamente a los costos que esto significa los países en vías de desarrollo, lograron en la ronda de Doha incorporar en la nueva agenda de comercio elementos de flexibilidad en la adopción de reglas de propiedad intelectual, especialmente en lo que se refiere a patentes para medicamentos.

No obstante, en el TLC con Estados Unidos, Chile adquirió compromisos más allá de los acuerdos ante la Organización Mundial de Comercio sobre propiedad

¹⁶ El Diario, 23 de diciembre 2002

¹⁷ Estrategia, editorial, 16 de diciembre 2002

¹⁸ El Diario, entrevista, 28/01/03

¹⁹ Integrating Intellectual Property Rights...2002

²⁰ Jeff Sachs, 2002. El país de origen de las patentes se mide a partir de la nacionalidad del investigador/innovador jefe.

²¹ Bhagwati, 1999

intelectual. Éstos aún no se han precisado, pero todo indica que significarán un costo importante en cuanto a las nuevas patentes, costos de fiscalización e introducción de una nueva institucionalidad. Un sector especialmente perjudicado es la pequeña y mediana empresa que será incapaz de pagar por los software computacionales y otras patentes que elevarán sustancialmente los costos de producción.

Otro aspecto se refiere al comercio electrónico es que Chile aparentemente se comprometió a nunca más cobrar impuestos al mismo. Como se prevé que este tipo de comercio será cada vez más importante en el futuro, el país ha hipotecado su capacidad de generar mayor ingreso tributario. En el año 2000, a nivel mundial, el valor del comercio electrónico alcanzó un montó de US\$350 mil millones, de los cuales casi el 50% es de Estados Unidos. La proyección para el 2004 es de US\$3,14 billones (millones de millones)²².

La preocupación por el impacto fiscal del comercio electrónico es generalizado. El Congreso norteamericano le encargó un estudio a la oficina de contabilidad federal (General Accounting Office) consultando por el impacto posible sobre los ingresos de los estados federales -que se financian a través de un impuesto a las ventas- como consecuencia del crecimiento en el comercio electrónico²³. La conclusión del estudio es que aún es imposible predecir el impacto en las pérdidas de ingresos en los estados federales americanos. Extendiendo este análisis, parece evidente que habrá un impacto fiscal en los países en desarrollo, por lo cual es irresponsable comprometerse a amarrar la política tributaria en esta materia, particularmente frente a las enormes necesidades que tiene el país. No exigir tributos sólo beneficia a industrias norteamericanas, incluso en desmedro de la industria nacional.

b.- Cultura

Mayor fiscalización de los derechos de autor, así como una excepción cultural, han sido señaladas como logros por personas vinculadas a la cultura²⁴. Sin embargo, es un análisis prematuro. Los compromisos generales del TLC afectan seriamente la capacidad de Chile de tener una política importante en materia cultural. Al suscribir el Tratado, las actuales políticas hacia la cultura, básicamente centradas en unos subsidios menores en CORFO y el Ministerio de Educación, constituyen un techo, no un piso a una

futura política cultural moderna. Políticas de fomento y apoyo más agresivas, reserva de pantalla²⁵, entre otras, serán muy difíciles de aplicar en el contexto del acuerdo logrado.

Más aún, claramente es necesario revisar con detalle los compromisos a los cuales habría llegado el gobierno de Chile, pues la interpretación del TLC para el mundo cultural se contrapone con la interpretación de la industria norteamericana. *“El Tratado de Libre Comercio entre Chile y Estados Unidos representa un hito en el logro de acceso a mercados para la industria del cine y de entretenimiento. Este Acuerdo demuestra que un tratado comercial puede armonizar dos importantes objetivos –liberalización comercial y la promoción de la diversidad cultural-. Aplaudimos la negociación entre Chile y Estados Unidos por lograr un equilibrio apropiado que beneficiará las industrias culturales tanto de Chile como de Estados Unidos. En un agudo contraste con anteriores acuerdos comerciales, este Tratado evita el camino de las “excepciones culturales” mientras demuestra que un tratado comercial tiene la suficiente flexibilidad para tomar en cuenta la promoción de los intereses culturales”, afirma Jack Valenti, Chairman de la Asociación de Películas de Estados Unidos. Por otra parte, Valenti aplaude la posición norteamericana de fortalecer la fiscalización, la protección del copyright y derechos de autor, especialmente en el ámbito digital.*²⁶

A su vez, la Alianza de Cinema, Televisión y Actores Canadienses tiene una visión muy clara respecto al impacto del NAFTA sobre la política cultural de ese país. En una declaración señalan: *“La acuerdos de libre comercio han comprometido la soberanía cultural de Canadá desde 1989. Las presiones de Estados Unidos continúan y las excepciones culturales son inadecuadas.. Canadá no debe realizar compromisos en acuerdos comerciales que puedan afectar directa o indirectamente la habilidad de apoyar la cultura canadiense.”*²⁷

²² IDC

²³ United States General Accounting Office, 2000.

²⁴ El Mercurio, “El Mundo de la Cultura logró imponer sus criterios en la negociación del TLC” 20/12/02

²⁵ Política regulatoria para que un porcentaje de las películas que presenten los cines sean películas nacionales.

²⁶ http://www.chileinfo.com/fta/fta_new.html?news_id=3dfe8f044a6d38d3_19053

²⁷ Alliance of Canadian Cinema, Television and Radio Artists, 15 octubre 2001 www.actra.ca/actra/images/january/Tradeedit2.pdf

Además el texto señala que la preocupación de la Alianza se debe a que cada tratado de libre comercio desde la suscripción del tratado de libre comercio con Estados Unidos, en 1989, ha significado eliminar significativos programas culturales y medidas de apoyo, incluyendo políticas hacia la televisión y el cine.

Según la declaración, *“proveer de acceso a historias canadienses y productos creativos en todos los medios de comunicación requiere de apoyo público a los artistas canadienses y productores a través de financiamiento, cuotas de contenido, restricciones en propiedad extranjera y otras regulaciones. Estas medidas equiparan las condiciones para los canadienses, permitiendo sobreponerse a las economías de escala que existen para productores en otros países.”*²⁸

Por lo tanto, todo indica que el impacto sobre la cultura nacional, así como la posibilidad de generar políticas activas en materia cultural, será limitada por el actual Tratado.

c.- Aspectos Laborales y Ambientales

Si bien algunos sectores de las organizaciones sindicales han manifestado su acuerdo con el TLC, por el deber explícito del Gobierno con los principios de la OIT, así como con las cláusulas para una mayor fiscalización del cumplimiento de las normas laborales y ambientales, los compromisos más profundos con respecto a la estrategia de desarrollo ponen en clara desventaja a las organizaciones sindicales y ambientales, particularmente porque se perpetúa la actual situación. Más aún, la mayor exigencia en cuanto a la fiscalización, posiblemente se constituya en un incentivo para retrasar una legislación moderna tanto laboral como ambiental, por lo que es posible que el Tratado sea incluso contraproducente.

d.- Inversión

Otro de los importantes beneficios asociados a un tratado, consiste en el aumento potencial en las inversiones hacia Chile, debido a la mayor seguridad jurídica para la inversión extranjera y el mejoramiento en el famoso rating riesgo-país, que ha sido identificado como uno de los logros más importantes de un tratado de libre comercio con el país del Norte. Pero no existe ninguna evidencia de lo anterior, por el contrario, los estudios más optimistas en esta materia han identificado un impacto poco significativo.²⁹

Aparentemente, el Tratado ha adoptado el capítulo 11 del Nafta, como el marco regulatorio para la protección de la inversión extranjera. Esto es muy grave, pues es un esquema extremadamente estricto para la protección de la inversión, haciendo prácticamente imposible alterar las actuales políticas sectoriales. Lo anterior significa, por ejemplo, la imposibilidad de cambiar la estructura tributaria vigente en la minería, lo que permitió que Disputada Las Condes no pagara impuestos en el transcurso de los últimos 25 años³⁰. Asimismo, en el contexto del Nafta, existen serios cuestionamientos al capítulo 11 como marco para regular la inversión extranjera por el enorme poder que se le entrega a las multinacionales.

Por ejemplo, el Acuerdo de Libre Comercio de América del Norte (NAFTA, en sus siglas en inglés) incluye una serie de derechos para las corporaciones multinacionales que permiten que empresas demanden al Estado local, si estiman que la acción gubernamental ha afectado sus derechos. Esto pone en entredicho la capacidad de los estados nacionales de proteger el interés público. En el Nafta ha habido más de una docena de demandas de parte de multinacionales por más de US\$13 mil millones³¹. Un caso paradigmático es el de UPS, el servicio de correo privado norteamericano, que está exigiendo al Estado canadiense una compensación de US\$100 millones porque el servicio de correo estatal de ese país, al participar en el negocio, está afectando su tasa de ganancia. Este es el primer caso contra un servicio público que puede tener serias consecuencias sobre la capacidad del Estado de proveer servicios básicos. Un segundo caso paradigmático es el de Metalclad, una empresa de disposición de residuos tóxicos, que argumentó que el Estado de San Luis de Potosí en México, al rechazar un permiso para la disposición de residuos, afectó indebidamente sus derechos como inversor bajo el esquema del capítulo 11 del Nafta. El Gobernador del Estado estimó que la planta propuesta por Metalclad implicaba un riesgo ambiental y ordenó que la cerraran. Metalclad buscó compensación por US\$90 millones y obtuvo finalmente US\$16,7 millones, argumentando que ya había iniciado la construcción y

²⁸ Ibid

²⁹ Por ejemplo, Coyemans y Larrain, 1996

³⁰ Ibáñez, 2002

³¹ Public Citizen, 2001.

requería compensación. Los casos de Waste Management Inc. en Acapulco y Azinian en Desona también son similares, ya que afectan la capacidad del Estado mexicano de llevar a cabo su política ambiental. El caso de Cemsa/Feldman fue el primero bajo el esquema Nafta que limitaba la capacidad del Estado de alterar la estructura tributaria. Se interpuso una demanda de US\$50 millones porque a la empresa le fue denegada una exención tributaria por la exportación de cigarrillos.

Independientemente de si estas demandas han sido justas o no, es claro que al otorgarle mayor seguridad jurídica al inversor existe un costo para Chile. La pregunta es cuál será la implicancia para el país en el marco de sus políticas regulatorias y de las empresas públicas como Codelco, ENAP y Correos de Chile, así como de otros servicios públicos como el agua, la electricidad y otros que ya se encuentran en manos de inversionistas extranjeros.

e.- Sistema Financiero y Política Macroeconómica

Una de las políticas más aplaudidas durante los noventa y sindicada como una de las razones por las cuales Chile no fue tan afectada por la crisis asiática, ha sido el 'encaje'. Este consiste en una tasa de reserva impuesta por el Banco Central para aquellos capitales de corto plazo, los denominados capitales golondrinas, cuando salen del país antes de un tiempo determinado. El efecto del encaje no es evitar que salgan los capitales de corto plazo sino que entren. En consecuencia, en períodos de alta atracción de inversión extranjera el encaje ha sido alto, llegando a 30%, mientras que en períodos de baja inversión ha sido 0%. Desde 1998, el Banco Central lo ha mantenido en este nivel. Por lo tanto, la supuesta 'solución' a la cual habría llegado el Ministro de Hacienda, Nicolás Eyzaguirre con el Subsecretario del Tesoro, John Taylor, respecto a una excepción (cuyos detalles aún no se conocen), en la práctica significa eliminar el encaje, pues la información que ha aparecido en la prensa hace referencia a un mecanismo en situaciones de crisis.

Si bien hoy existe un debate de cuál es el impacto efectivo de los controles de capital como el encaje chileno³², renunciar a aplicar medidas de control es extremadamente arriesgado. Tener la posibilidad de aplicar políticas de control de capitales es una variable importante a disposición de las autoridades en

momentos de crisis. Restringirse ahora, a priori, es injustificado y extemporáneo, y afecta la capacidad de los países de ejercer su política económica en forma autónoma.

Sin embargo, Chile accedió a eliminar el encaje al capital especulativo en el TLC; ni siquiera Singapur, que no ha impuesto controles de capitales desde 1970, estuvo dispuesto a comprometerse de esta manera y consecuentemente rechazó firmar un TLC con Estados Unidos bajo estas circunstancias.³³

V. CONCLUSIONES

Con el Tratado de Libre Comercio las ganancias comerciales de Chile son mínimas o incluso inexistentes, pero los costos para la agricultura tradicional son extremadamente altos, como también potencialmente para otros sectores. No se prevé un impacto significativo en la atracción de inversión extranjera.

El TLC sí tiene implicancias desde la perspectiva de las reglas del juego, al comprometer la actual estrategia de desarrollo hacia el futuro, lo que deja un número importante de sectores desprovistos, como, por ejemplo, la pequeña y mediana empresa y la agricultura tradicional. Además, tiene implicancias sobre el ejercicio de las políticas públicas, definiendo a priori un camino difícil de contrarrestar en la privatización de sectores importantes de la economía nacional.

No cabe duda que la razón fundamental de este Tratado es consolidar el actual modelo de desarrollo. La pregunta que cabe es ¿Quién gana y quién pierde si el país se compromete para siempre en no alterar las actuales políticas económicas?

³² Por ejemplo Joseph Stiglitz, como economista jefe del Banco Mundial argumentaba que la volatilidad de los mercados era una realidad y debería ser enfrentada por los países en desarrollo a través de políticas estilo chilenas de control de capitales. Mientras que otros han argumentado que se ha exagerado su relevancia. Ver How Effective are Capital Controls? De Sebastian Edwards, Julio, 1999, para una discusión.

³³ El Mercurio, cuerpo B, 15/01/03

Bibliografía

Bhagwati, Jagdish et al, "Enough is Enough, Third World Intellectuals and NGO's Statement Against Linkage", 1999.

Coyemans, J.E. y F. Larraín "Efectos de un Acuerdo de libre Comercio entre Chile y Estados Unidos: Un Enfoque de Equilibrio General", con F. Larraín Cuadernos de Economía N 94, 1994.

Direcon "Informe N°31" Dirección Económica, Ministerio de Relaciones Exteriores, Chile, Mayo 2001

Ibañez, C. "Minera Disputada de Las Condes: El Despojo a un país de sus Riquezas Básicas" Análisis de Políticas Públicas N°14, diciembre 2002. Publicaciones Terram.

Integrating Intellectual Property Rights and Development Policy Report of the Commission on Intellectual Property Rights. London September 2002

Sachs, Jeff "The Global Innovation Divide", NBER, Mayo, 2002.

United States General Accounting Office, Informe para el Congreso, "Sales Tax, Electronic Commerce Growths present Challenges; Revenue Losses are uncertain". Junio 2000

Rodríguez Francisco & Dani Rodrik "Trade Policy and economic Growth: A skeptic's guide to cross-national evidence". University of Maryland and Harvard University, Revised Mayo 2000

Rodrik Dani, "The Global Governance of Trade as if Development really Mattered", Harvard University. Abril 2001.

Public Citizen, "NAFTA Chapter 11 Investor-to-State Cases: Bankrupting Democracy Lessons for Fast Track and the Free Trade Area of the Americas" Enero 8, 2001

Trade Promotion Authority, o Acto de Comercio se encuentra en www.sice.oas.org/Trade/tradeact/act8

Otras Publicaciones de Fundación Terram

- APP-1 Distribución del Ingreso y Reforma Tributaria, 07-2001
- APP-2 La Norma ISO 14001 y su Aplicación en Chile, 07-2001
- APP-3 Contaminación Atmosférica de la Región Metropolitana, 09-2001
- APP-4 Evaluación de los Impactos de la Producción de Celulosa, 11-2001
- APP-5 El Costo Ambiental de la Salmonicultura en Chile, 11-2001
- APP-6 El Tratado de Libre Comercio entre Chile y Estados Unidos: Mitos y Realidades, 02-2002
- APP-7 El Aluminio en el Mundo, 04-2002
- APP-8 MegaProyecto Alumysa, 04-2002
- APP-9 El Fracaso de la Política Fiscal de la Concertación, 04-2002
- APP-10 De Pescadores a Cultivadores del Mar: Salmonicultura en Chile, 06-2002
- APP-11 La Privatización de los Recursos del Mar, 08-2002
- APP-12 Crecimiento Infinito: el mito de la salmonicultura en Chile, 08-2002
- APP-13 Informe Zaldívar: El Conflicto de Interés en la Ley de Pesca, 12-2002
- APP-14 Minera Disputada de Las Condes: El Despojo a un País de sus Riquezas Básicas, 12-2002

Fundación Terram es una Organización No-Gubernamental, sin fines de lucro, creada con el propósito de generar una propuesta de desarrollo sustentable en el país; con este objetivo, Terram se ha puesto como tarea fundamental construir reflexión, capacidad crítica y proposiciones que estimulen la indispensable renovación del pensamiento político, social y económico del país.

Para pedir más información o aportar su opinión se puede comunicar con Fundación Terram:

Fundación Terram

Huelén 95 - Oficina 3 - Santiago, Chile

Página Web: www.terram.cl

Info@terram.cl

Teléfono (56) (2) 264-0682

Fax: (56) (2) 264-2514