



Publicaciones Terram

Análisis de Políticas Públicas N°6

Febrero, 2002

El Tratado de Libre Comercio entre Chile y Estados Unidos: Mitos y Realidades

I. Introducción

Desde principios de la década de los noventa, la concreción de un tratado de libre comercio (TLC) con Estados Unidos se ha constituido en un anhelo de los gobiernos de la Concertación y de las principales asociaciones empresariales. Este es el tercer esfuerzo de las autoridades chilenas en lograr el tan ansiado acuerdo. Los dos intentos anteriores terminaron en un rotundo fracaso, con costos significativos en recursos humanos y financieros.

Parece curioso que las autoridades chilenas, con esencialmente el mismo equipo técnico, se embarquen nuevamente en una compleja negociación sin evaluar las razones de aquel fracaso. Sorprende además que este nuevo intento negociador se haya realizado sin el famoso fast track, aunque ahora fue aprobado por un estrecho margen en la Cámara de Representantes del Congreso norteamericano. Más aún es importante recordar que el inicio de la negociación se anunció en vísperas de un cambio de gobierno en los Estados Unidos, por lo que el gobierno de Chile asumió un riesgo desmedido desde el principio de la negociación.

No cabe duda, entonces, que el TLC se ha convertido en un objetivo estratégico para las autoridades y muy posiblemente sea percibido como el gran logro de la administración del Presidente Lagos. Sin embargo, al evaluar con objetividad los posibles beneficios de tal acuerdo, es difícil comprender por qué esto es así. La única conclusión lógica parecería ser que el Tratado es el ancla final para asegurar las reformas estructurales iniciadas por el gobierno militar y sus economistas en la década de los setenta. Sólo ello puede explicar la completa coincidencia en torno al TLC de los gobiernos de la Concertación, de las principales asociaciones empresariales y de los académicos vinculados al régimen anterior.

Los profundos compromisos que implica un TLC con los Estados Unidos reducen aún más la capacidad de las autoridades de alterar la actual estrategia de desarrollo, respecto de la cual existen manifiestas evidencias de agotamiento. Por tanto, la decisión del actual gobierno de incorporar una nueva restricción a sus márgenes de maniobra en política económica y en sus decisiones de inserción internacional constituye una apuesta a favor del status quo, lo que abre serias interrogantes sobre el futuro del país.

II. Por qué el Libre Comercio

La concepción teórica que se encuentra detrás de las múltiples iniciativas de integración económica es que las economías abiertas crecen más rápidamente que las economías cerradas. Consecuentemente, las economías de bajos ingresos y particularmente los países pequeños, deben abrirse al exterior, de manera de estimular el crecimiento económico. Así, reduciendo significativamente las barreras al comercio, se mejorará el desempeño económico y la eficiencia de la economía. Detrás de esta proposición se encuentra el convencimiento que la creciente demanda externa promueve al sector exportador y de esta manera al resto de la economía nacional; además de generar ganancias de productividad y la posible incorporación de nuevas tecnologías debido al aumento en la competencia. Se crea, entonces, lo que se denomina un círculo virtuoso.

Autor

Rodrigo Pizarro

Economista, Director de Estudios de Terram

Rodrigo Carreño - Asistente de Investigación

Por tanto, la facilitación del comercio de bienes y servicios, así como los flujos de inversión, son elementos positivos para el desarrollo económico de los países. Sin embargo, esta positiva relación comercio-crecimiento económico no está ausente de críticas. Algunos economistas han argumentado que si bien existe una correlación entre intercambio comercial y crecimiento económico, más bien la relación de causalidad es inversa: primero es necesario generar condiciones para el crecimiento económico y luego aumentará el intercambio comercial. El ejemplo recurrente es el caso de África. Mientras algunos argumentan que su pobre desempeño se debe a que sus economías se han mantenido cerradas a la economía global, otros sostienen que lo que impide aumentar el intercambio comercial es el pequeño tamaño de las economías. De hecho Rodrik (1999), no precisamente un economista alternativo, argumenta que no encuentra evidencia robusta que demuestre la correlación entre el nivel de integración de una economía al mundo con su desempeño económico. De la misma manera, Stiglitz (1999) afirma que la liberalización comercial, si bien es una condición necesaria, no es suficiente para que los países en desarrollo cosechen los máximos beneficios de la integración a la economía mundial.

Muchas veces el exceso de ideologización en materias económicas olvida el objetivo último de las iniciativas de integración. La integración es un componente de una estrategia de desarrollo y, por tanto, debe servir para mejorar el desempeño económico de los países y sacarlos del subdesarrollo. Como lo señala la propia declaración de la Cumbre de las Américas, la mayor integración comercial es sólo un factor más para alcanzar el objetivo superior del desarrollo sustentable: "El libre comercio y una mayor integración económica son factores claves para elevar el nivel de vida, mejorar las condiciones de trabajo de los pueblos de las Américas y proteger mejor el medio ambiente." Por lo mismo las iniciativas de mayor integración económica sólo se pueden evaluar si efectivamente logran elevar el nivel de vida, mejorar las condiciones de trabajo y proteger el medio ambiente; vale decir, tales iniciativas deben ayudar a generar las condiciones para un desarrollo sustentable.

III. Política de Inserción Internacional de Chile

Dentro del marco de su estrategia de desarrollo nacional, los gobiernos de Chile han impulsado la integra-

ción a la economía internacional a través de tres vías complementarias. Primero, la apertura unilateral y no-discriminatoria con el exterior, a través de la significativa reducción de las tarifas arancelaria. Segundo, la suscripción de acuerdos de complementación económica y de libre comercio con diversos países donde en especial destaca la integración con los países de América Latina, además de la participación activa en el ALCA y el APEC. Finalmente, en el ámbito multilateral, se destacan los esfuerzos realizados a través de la Organización Mundial de Comercio.

Sin embargo, pese a que esta política de apertura, y en particular las negociaciones bilaterales, ha 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 1985, esta cifra aumentó a US\$3.804 millones, de los cuales un 47% correspondía a cobre y un 11% a recursos naturales de segundo grado de procesamiento y manufacturas. En 1990, las exportaciones totales fueron US\$8.614 millones, manteniéndose la participación de los envíos de cobre, mientras que sólo el 13,2% eran productos basados en recursos naturales de segundo nivel de procesamiento y manufacturas.

En el año 2000 las exportaciones alcanzaron US\$18.425 millones, donde los recursos naturales procesados se mantienen como la categoría de exportaciones más relevantes alcanzando US\$11.098,3 millones en el año; es decir, un 60% de las exportaciones totales está constituida por productos basados en recursos naturales pero con algún grado de elaboración. Las ventas más relevantes son las de los productos de cobre elaborado, productos del mar elaborados y celulosa, constituyendo estas tres el 70% de las exportaciones de esta categoría y el 43% del total de los envíos de Chile al exterior.

Las exportaciones de recursos naturales sin procesamiento alcanzan US\$ 4.793 millones, un 26% del total, siendo las exportaciones de cobre en bruto, la fruta fresca y la minería no metálica las más relevantes. Es decir, en el año 2000, después de más de quince años de crecimiento sostenido en los envíos totales la canasta exportadora aún se concentra en un 86% en recursos naturales, ya sea con o sin algún tipo de procesamiento.

Más aún, en el 2000 se exportaron solamente US\$2.533,7 millones en manufacturas, correspondiendo a un 13,8%; asimismo habría que señalar que los primeros quince productos de exportación de Chile sumaron US\$11.229,5 millones, concentrando casi el 61% del total de las exportaciones efectuadas, siendo los cátodos y secciones de cobre, el principal producto de exportación (US\$4.054,8 millones) y el resto exportaciones en recursos naturales¹.

En consecuencia, si bien se observan avances importantes en los volúmenes exportados y la diversificación de las exportaciones en cuanto al tipo de recursos naturales, los envíos chilenos aún se mantienen concentrados en recursos naturales con ningún o muy poco procesamiento.

En el transcurso de la década de los noventa la atención académica se centró en lo que fue denominado la segunda fase exportadora e incluso algunos políticos de gobierno hicieron bastante retórica sobre el particular. Se especulaba en avanzar hacia una segunda etapa en el desarrollo económico de Chile, basada en la exportación de productos de mayor valor agregado, particularmente productos y servicios vinculados a los recursos naturales. No obstante, las iniciativas de política económica orientadas a favorecer una segunda fase exportadora no se concretaron y la persistencia y confianza en la mano invisible del mercado ha significado que no haya modificación alguna en la concentración de exportaciones de recursos naturales.

IV. La Decisión de Negociar con Estados Unidos

La negociación para alcanzar un TLC entre Chile y los EE.UU. se encuentra en pleno desarrollo. A pesar de la trascendencia de este tipo de acuerdo para la economía, la sociedad chilena y las futuras generaciones, ni el actual gobierno ni los anteriores intentaron el menor esfuerzo de consulta con los distintos sectores del país. No obstante, aunque la decisión de negociación ya ha sido tomada, ello no debe inhibir exponer las razones sobre una decisión profundamente equivocada.

IV.1 Modelo de Desarrollo

Más que cualquier otro tratado, la negociación con Estados Unidos está intrínsecamente relacionada con la estrategia de desarrollo de Chile. En efecto, por una

parte, si llegase a materializarse el tratado se reafirmará una estructura productiva vinculada a la explotación y exportación de recursos naturales (dado el tipo de intercambio comercial que existe con Estados Unidos) y, por otra parte, debido al amarre institucional adicional que significa el tratado, se consolidarán las reformas que se iniciaran bajo el gobierno militar, con el apoyo técnico-ideológico de los economistas neoliberales.

En consecuencia, la discusión sobre la integración comercial, a través de tratados de libre comercio de nueva generación, no puede eludir una reflexión sobre la estrategia de desarrollo. En particular, el TLC con los Estados Unidos limitará aún más los márgenes de manobra del Gobierno de Chile para alterar ciertas políticas en relación a la estrategia de desarrollo en curso. En efecto, al ya escaso peso del sector público en la economía, a la independencia del Banco Central y a los compromisos establecido en la Organización Mundial de Comercio (OMC) se agregarán amarres en variados aspectos que cerrarán las puertas a un replanteamiento de la estrategia de desarrollo e incluso limitarán los márgenes de acción de la propia política económica. Por tanto, la discusión sobre los beneficios del tratado, ineludiblemente, debe considerar también los beneficios presentes y futuros del actual patrón de desarrollo. Aunque la estrategia actual haya generado beneficios de dinamismo económico en los últimos 15 años, esto no garantiza que lo seguirá haciendo a futuro, como tampoco que el futuro económico de Chile deba continuar sobre la base de los mismos parámetros.

Si bien es cierto que la globalización y las tendencias de la economía mundial significan restricciones a las políticas nacionales, para el accionar de la política pública existe mayor flexibilidad de lo que normalmente se piensa. En el contexto del modelo de desarrollo actual de apertura del libre mercado y del rol subsidiario del Estado, existen distintas estrategias de desarrollo y alternativas de política pública. Baste una comparación con el modelo de desarrollo que siguió Chile desde fines de los años treinta hasta comienzos de los setenta. Gobiernos de distintos tintes políticos como Aguirre Cerda, Ibañez, Alessandri, Frei y Allende se insertan dentro de la concepción del modelo de industrialización por sustitución de importaciones y un rol activo y productor del Estado. No obstante, dentro del mismo modelo tales gobiernos adoptaron estrategias de desarrollo distintas pero que en esencia no vulneraban el modelo de desarrollo.

¹ Ver informe número 31 de la DIRECON, Ministerio de Relaciones Exteriores

Por lo tanto, presentar la discusión como dos alternativas totalizantes, por un lado, integración a la economía mundial a lo Chicago Boys y, por la otra, proteccionismo a lo CEPAL de los años sesenta, es caricaturesco e impropio. La discusión sobre la actual estrategia de desarrollo, por cierto, se sitúa en el contexto de los fenómenos de globalización mundial, pero a partir de ahí existe una plétora de posibilidades aún inexploradas, una de ellas son las distintas alternativas de asociación comercial y las implicancias que ello tiene en la estructura productiva de Chile. Perseguir un TLC con Estados Unidos o fortalecer la asociación con MERCOSUR, dilatar el TLC con Estados Unidos de manera de permitir una asociación con la Unión Europea, o quizás concretar un TLC con Japón antes que cualquier otro, son todas alternativas que tienen implicancias sobre la estrategia de desarrollo y deben ser evaluadas como tales.

Un Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos significa reafirmar la actual estrategia de desarrollo dada la estructura de intercambio comercial y el flujo de inversiones con el país del norte. Y, además, debido a que es un tratado de los llamados de nueva generación, significa acordar una serie de reglas del juego que, en esencia, implican menor flexibilidad en las políticas económicas que actualmente ha seguido el gobierno.

Pero esto no es nuevo. Parece que en las autoridades públicas y en los economistas del gobierno existe la misma tentación y coincidencia con los sectores de la derecha en cuanto a que un TLC con los Estados Unidos favorecerá el propósito de acentuar aún más la independencia de la política económica de la acción pública: un Banco Central independiente, la incapacidad del gobierno de alterar la estructura tributaria sin altísimos quórum legislativo, la regla del superávit estructural, etc., son todas políticas que apuntan a generar "reglas estables" en la política económica para eliminar aquellos elementos discrecionales de la política pública.

Lo anterior proviene de una vasta literatura de economistas neoliberales entre los que destacan Lucas, Sargent, Wallace y Barro, los que han elaborado una serie de modelos en un esfuerzo por probar la ineffectividad de la política pública y el rol del Estado, particularmente en el ámbito monetario². Sin embargo, ante las crecientes dificultades económicas y al negro panorama social que experimentan los países subde-

sarrollados, aumenta el cuestionamiento a estas concepciones y, en particular a la extrema ideologización que de ellas se ha hecho. Si bien existe alguna evidencia de que hay problemas asociados a la 'consistencia en el tiempo' de la política pública³ y habría que diseñar estructuras institucionales coherentes con ello, la idea de reglas autónomas y automáticas se ha convertido en una verdadera religión, cuestionando la esencia misma de la democracia. Más aún, como destaca Rodrik, todos los experimentos económicos exitosos de los últimos 50 años se han sustentado en una combinación de políticas más bien heterodoxas y vinculadas a las condiciones particulares de los países.

Por lo tanto, no se puede ocultar que todos estos elementos han estado presentes, explícita o implícitamente a la hora de concretar un tratado de libre comercio con Estados Unidos.

IV.2 Los Costos de Oportunidad

Necesariamente vinculadas a la estrategia de desarrollo están aquellas alternativas que no se han adoptado, como consecuencia de la decisión de negociar con Estados Unidos. Es decir, la decisión de negociar significa costos de oportunidad, algunos claros y directos como la contratación de abogados en Estados Unidos y la compra de los aviones de caza F16 (un monto de US\$660 millones), otros indirectos como haber desahuciado el MERCOSUR y haber complicado la relación con nuestros vecinos.

Además, la decisión de negociar no significa que ésta necesariamente tenga buen término. Aunque se haya aprobado el Trade Promotion Authority, la nueva versión del Fast Track, en la Cámara de Representantes del Congreso norteamericano aún debe ser aprobado en el Senado. Sin el Fast Track la posibilidad de concretar el TLC sería muy difícil. Por lo tanto, también es necesario evaluar los costos, bastante evidentes, frente a la presencia de beneficios inciertos. En este sentido es pertinente recordar que las conversaciones anteriores, a principios de la década pasada, para concretar un acuerdo con Estados Unidos se insertaban en el marco de las negociaciones de la OMC y la Ronda de Uruguay. Estados Unidos comprometió a Chile con la posible incorporación al NAFTA para fortalecer su posición negociadora frente a Europa. De esta manera un

² Ver la literatura de los New Classical Economics, y la discusión sobre 'rules versus discretion'

³ Barro, R. y Gordon, (1983)

Chile encandilado con acceder al NAFTA rechazó la posibilidad de incorporarse a MERCOSUR en sus inicios y, por lo tanto, de participar activamente en la conformación de sus instituciones, lo que significó costos para Chile sin obtener ningún tipo de beneficio.

Después de casi 10 años, luego de la elección de un Presidente social demócrata en Chile y de sólidas relaciones políticas y de amistad con sus contrapartes en Argentina y Brasil, además de declaraciones públicas y compromisos electorales que hablaban de incorporarse de lleno al bloque comercial del sur, la situación parecía haber cambiado. No obstante, un nuevo ofrecimiento de Estados Unidos fue irresistible para las autoridades chilenas, lo que en abierta contradicción con el programa de gobierno, en definitiva, confirmó que el nuevo Presidente no estaba dispuesto a resistirse a esa aspiración de los grandes empresarios, economistas neoliberales y políticos de derecha: utilizar el TLC con los Estados Unidos como instrumento para consolidar la estrategia de desarrollo en curso.

El anuncio del inicio de las negociaciones significó de hecho desahuciar el trabajo que se venía desarrollando para la incorporación plena de Chile al MERCOSUR, con el consecuente deterioro en las relaciones políticas con los países vecinos. No fue casual que Estados Unidos realizara su propuesta semanas antes del encuentro de Florianópolis, afirmando así su posición hegemónica en la región frente a la molesta presencia de un potencial proyecto autónomo, liderado por Brasil. Chile, por su parte, no sólo comete un grave error económico sino político-diplomático en momentos que se abrían posibilidades interesantes de fortalecer sus vínculos con los países de América Latina.

Y, si bien la asociación de MERCOSUR se encuentra hoy día en problemas objetivos, la decisión estratégica de negociar con Estados Unidos se tomó antes de que éstas fueran evidentes. Esto es preocupante pues la estrategia de integración internacional de Chile, para ser eficaz, debe hacerse en el marco de la integración regional.

Más aún, en lo comercial, ya ha habido consecuencias palpables del deterioro de estas relaciones: el error de Chile de consolidar su arancel agrícola⁴ ante la OMC en la ronda de Uruguay, en gran medida motivado por la posibilidad de integración al NAFTA, generó un enorme

problema posterior, debido al sistema de bandas de precios a algunos productos agrícolas. Chile cuenta con un sistema de bandas de precios aplicado a la importación de algunos productos agrícolas: el azúcar, el trigo y las oleaginosas, de manera de atenuar las enormes fluctuaciones de precio de estos productos a causa de la existencias de distorsiones en el mercado internacional como subsidios. En la segunda parte de la década de los noventa la caída en el precio internacional del trigo y particularmente del azúcar significó que la aplicación de la banda de precio generara, para esos productos, aranceles de importación, de hecho, muy por sobre el arancel consolidado ante la OMC.

En consecuencia, Chile, el adalid del libre comercio, estaba en incumplimiento ante la OMC, lo cual significó más de un dolor de cabeza para los negociadores chilenos. Para poder resolver el problema Chile debía ofrecer compensaciones a los principales importadores de estos productos. Algo que debería haber sido sencillo ya que los importadores de estos productos: Estados Unidos, Argentina y Brasil tienen fuertes relaciones con Chile. No obstante, Brasil no ha estado dispuesto a conversar o a ser compensado por Chile y está actualmente haciendo una acusación de compensación formal ante la OMC. No es coincidencia que Brasil haya endurecido su posición después que Chile anunció el inicio de las negociaciones para un tratado de libre comercio con Estados Unidos.

Por lo tanto, el deterioro en las relaciones con los países de América Latina ya ha significado costos comerciales. Pero lo más grave de no insistir en mayor asociación con los países de MERCOSUR es perder la posibilidad de promover una estructura productiva distinta para Chile. Como se mencionó, anteriormente, más del 86% de la canasta exportadora de Chile la constituyen recursos naturales o recursos naturales procesados⁵, característica que se ha mantenido básicamente constante en la década de los noventa. El principal destino de las exportaciones chilenas es Estados Unidos con US\$ 3.183 millones exportados en el 2000, conformando así el 17% de las exportaciones de Chile al exterior. No obstante, de esas exportaciones solamente US\$ 340 millones, o un 10,6%, son productos no tradicionales, principalmente manufacturas.

Mientras tanto, Chile exporta US\$1.709 millones a los países de MERCOSUR, pero de éstos US\$ 630 millo-

⁴ Consolidar el arancel significa comprometerse a no fijar tasas arancelarias por sobre un porcentaje prefijado

⁵ Cifras para el 2000, Dirección Económica del Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile

nes son de productos no tradicionales, es decir más del 36% de las exportaciones a la región y más del doble de lo que se exporta a Estados Unidos. Asimismo, mientras Chile importó de Estados Unidos sólo US\$3.338 millones, las importaciones del bloque de MERCOSUR alcanzaron US\$4.337 millones. Esta región constituye, además, el principal destino de las inversiones de Chile en el extranjero.

Existen distintas posiciones respecto a la integración con MERCOSUR. A algunos economistas no les importa haber perjudicado la relación con los socios latinoamericanos, ya que, a su juicio, una mayor integración con MERCOSUR no es necesario ni tampoco posible; mientras otros estiman que América Latina es la clave para cambiar el patrón de desarrollo. Independientemente de ello es el gobierno de la Concertación el que ha declarado en reiteradas ocasiones que sólo entiende la integración a la economía mundial desde América Latina, lo que a lo largo de los últimos diez años sólo ha sido retórica. En consecuencia existe una contradicción fundamental que debe ser aclarada y la necesidad de sincerar la política del gobierno.

Más aún, la teoría de comercio internacional indica que la temporalidad de estos acuerdos no es indiferente, pues se generan diferencias en cuanto a la desviación y creación de comercio. Mejorar el acceso a Chile de productos de Estados Unidos implica preferencias frente a otros competidores y en la medida que Estados Unidos compite en alguno de estos productos con países de región puede significar atenuar la integración regional. Si bien los impactos son difíciles de predecir basta con destacar que de los 100 productos importados de Estados Unidos, en 20% de ellos su principal competidor es Argentina y en 11% es Brasil⁶.

IV.3 Estrategia de Negociación

Aunque el objetivo de concretar un tratado con Estados Unidos fuese correcto y oportuno, aún existe un tema en cuanto a la estrategia de negociación. En general existe acuerdo con los demás países de Sud América y MERCOSUR en particular, de las concesiones a lograr en una negociación con Estados Unidos: los subsidios agrícolas, el sistema anti-dumping, el escalonamiento arancelario y un sistema de controversia más equilibrado, son todos puntos en común. Por lo tanto, una negociación en bloque de MERCOSUR con Estados Unidos en el marco del ALCA tendría, sin

duda alguna, mayores posibilidades de éxito que una negociación bilateral con el país del Norte.

El beneficio potencial de negociar un TLC bilateralmente sólo puede ser la supuesta mejora en el rating "riesgo-país" y aumentar la brecha con otros países de la región, convirtiéndolo a Chile en un país más atractivo como destino de inversiones, es decir, la posibilidad de distinguirse de este "mal vecindario" que es América Latina, -esto se evalúa abajo. Nuevamente volvemos a una concepción de suma-cero respecto al comercio y la inversión tratando, a través de elementos de distinción, diferenciar a Chile de otros países emergentes y especialmente de América Latina. Esto supone implícitamente que se logra aumentar el flujo de comercio e inversión hacia Chile a costa de otros países, lo cual es completamente inconsistente con entender la integración regional como un proyecto estratégico, según lo han manifestado las autoridades de gobierno.

IV.4 Costos y Beneficios

La decisión respecto de negociar con Estados Unidos está ineludiblemente vinculada a los costos y beneficios del eventual tratado. Si bien ya los chilenos han debido asumir los costos de la negociación y si se acepta para bien o para mal que cualquier tratado con Estados Unidos significa consolidar las reformas estructurales introducidas por el régimen militar, todavía resulta necesario revisar en forma detallada los costos y beneficios potenciales de tal tratado.

Frente a una negociación, Chile debería definir claramente sus objetivos, fijando parámetros mínimos aceptables. No obstante, Chile nunca ha definido mínimos aceptables y si bien es razonable que en un proceso de negociación no se pongan todas las cartas sobre la mesa, al parecer, la única condición que Chile públicamente ha declarado como causal para no realizar el acuerdo son vinculaciones entre el medio ambiente y el comercio. No existe otra declaración pública respecto a la negociación que fije parámetros mínimos aceptables. Por ejemplo, si Estados Unidos no ofrece ninguna concesión en materia de dumping, ¿es ésta una causal suficiente para no materializar el tratado? Si no entrega concesiones en materia de escalonamiento arancelario, ¿es ésta una causal suficiente para no concretar el tratado? Vale decir, ¿qué define un buen o un mal acuerdo según el gobierno de Chile? Ante la inexistencia de una precisión de tales parámetros mínimos acepta-

⁶ Ver datos de intercambio comercial, Direcon

bles, la imagen que prevalece en la opinión pública es que el Gobierno de Chile está dispuesto a firmar el TLC con los Estados Unidos bajo cualquier condición, lo que no es precisamente una buena posición negociadora.

V. Costos y Beneficios de un TLC con Estados Unidos

A continuación se evalúan los principales costos y beneficios de un posible tratado. Existe una serie de grupos de negociación, en distintos ámbitos, que abarcan desde acceso a mercados, los aspectos más comerciales, a disciplinas comerciales, las reglas y normas de comercio, y otros aspectos adicionales como el tema ambiental y laboral. Para nuestros efectos se analizará los beneficios comerciales directos, propiedad intelectual y medio ambiente, donde se ha concentrado la discusión pública.

V.1 Acceso a mercados y Sistema Anti-Dumping Norteamericano

V.1.1 Acceso a Mercados

Uno de los principales argumentos a favor del tratado es el mejoramiento en el acceso al mercado del país del norte. Esto se refiere a dos aspectos, primero asegurar jurídicamente el ya amplio acceso al mercado norteamericano (1% de arancel promedio) y, en el segundo, la reducción en el arancel escalonado de productos con mayor valor agregado.

En el primer caso la argumentación resulta un tanto fantasiosa, pues implica suponer que en Estados Unidos ocurriría algo suficientemente grave como para que cambie sustancialmente su política comercial hacia Chile⁷. Pero si esto ocurriera, tampoco parece razonable suponer que un instrumento legal, como un tratado con un país tan pequeño como Chile, podría realmente impedir ese cambio. Por cierto es mejor tenerlo si no implica ningún costo, pero en la presencia de costos es necesario evaluar su beneficio real. Más aún, esta preocupación por la seguridad jurídica de beneficios ya logrados, más bien parece un buen argumento para mayor

seguridad jurídica con los países de América Latina que sí tienden a cambiar repentinamente su política comercial o, alternativamente procurar un tratado con Estados Unidos en el marco de un acuerdo regional (ALCA u otros), lo cual sí sería un impedimento para cambios en la política comercial del país del Norte y, en consecuencia, un verdadero seguro al acceso al mercado norteamericano.

En el segundo caso, el argumento apunta a la idea que las exportaciones de manufacturas serían, de alguna manera, gatilladas por una rebaja a los aranceles de productos con mayor valor agregado. Lo que supone dos cosas: primero, que los aranceles son un impedimento serio para la exportación de productos con mayor valor agregado; y segundo, que Chile tiene capacidades reales de producir estos productos y competir en el mercado norteamericano. Ambas afirmaciones son cuestionables. El acceso a mercados no se logra sólo con una rebaja arancelaria sino que requiere de capacidad efectiva de poder ingresar al nuevo mercado. Como argumenta Rodrik (2001) el acceso a mercados, definido en términos de barreras al comercio, no es una condición suficiente para aumentar las exportaciones, más bien es la estrategia de crecimiento del país la que definirá el intercambio comercial. No existe una estrategia deliberada de parte de Chile para promover la exportación de productos con mayor valor agregado a Estados Unidos o a cualquier otra parte del mundo. Por el contrario, no existe una propuesta integral de política pública para promover las exportaciones industriales y, más bien, se han eliminado instrumentos de política para promover exportaciones no-tradicionales, como por ejemplo el reintegro simplificado.

Al margen de la discusión sobre si el aumento de las exportaciones es una condición necesaria y suficiente para lograr el desarrollo, es fundamental analizar cuál es la real magnitud de dicha rebaja de aranceles a los productos comercializados entre Chile y Estados Unidos y qué impacto podría tener esta rebaja en las exportaciones de ambos países.

En el cuadro N°1 se presentan las exportaciones de Chile hacia Estados Unidos. En éste se aprecia que en 1999, como ha sido la tendencia histórica de las exportaciones chilenas hacia Estados Unidos, el 54% de los envíos corresponde a recursos naturales, mientras que los recursos naturales procesados representan el 43% y los demás bienes industriales sólo alcanzan el 3%.

⁷ A pesar de la psicosis de guerra este autor no considera el ataque a las Torres Gemelas como una causal para cambiar sustancialmente la política comercial norteamericana

Cuadro N° 1: Exportaciones de Chile según Sector hacia Estados Unidos, 1999

Sector Exportador	Monto (MUS\$)	Participación
1. Recursos Naturales	1.390.250,72	54,1%
Pesqueros	337.631,46	13,1%
Hortofrutícolas y Semillas	583.600,76	22,7%
Combustibles	24.818,23	1,0%
Maderas	142.863,41	5,6%
Metales (Bruto y Refinado)	301.336,87	11,7%
2. Recursos Naturales Procesados	1.099.192,80	42,8%
Mucílagos y Espesativos	14.068,52	0,5%
Agroindustriales y Pesqueros de Mayor Elaborac.	236.146,34	9,2%
Compuestos Químicos	159.535,65	6,2%
Derivados de Madera	277.226,84	10,8%
Metales con Valor Agregado	412.215,44	16,1%
3. Otros Bienes Industriales	78.372,13	3,1%
Muebles	42.016,73	1,6%
Otros	36.355,40	1,4%

Fuente: U.S. International Trade Comisión, 1999.

(a) Principales Productos

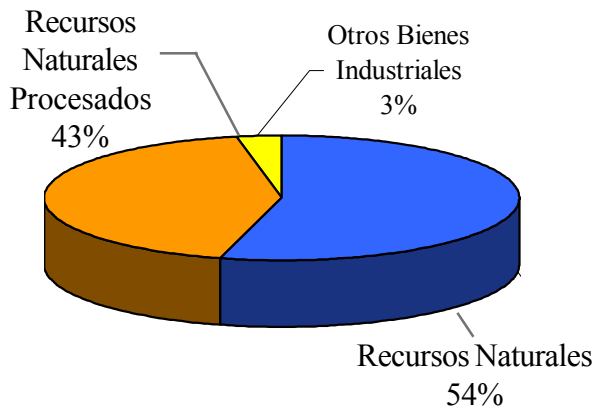
El número de productos exportados también evidencia la falta de diversificación de las exportaciones de Chile hacia el país del norte. En 1999 Chile exportó a Estados Unidos un total de 1.318 productos, pero sólo 81 productos representan el 87% del monto total de envíos.

En el cuadro N°2 se observan los diez productos principales de exportación, éstos alcanzan el 50% del total exportado hacia Estados Unidos. Seis productos ingre-

san al mercado norteamericano con un arancel cero, de los restantes, solamente dos (cobre refinado y uvas frescas de 3° temporada) presentan aranceles más altos que su principal competidor, y en el caso de las uvas representa más del 90% del total de importaciones estadounidenses de ese producto.

En el cuadro N°4 se observan los productos chilenos que alcanzaron la primera participación en las importaciones de Estados Unidos en 1999. Estos sumaron dieciocho, diez de ellos estuvieron exentos de tarifas arancelarias; de los restantes, solamente dos, uvas frescas de 3° temporada y paltas, cuenta con aranceles de importación más altos que su principal competidor que en ambos casos es México. Los otros seis productos presentan aranceles iguales a su principal competidor.

Gráfico N° 1: Estructura de las Exportaciones Chilenas a Estados Unidos según grado de Elaboración



Fuente: U.S. International Trade Commission, 1999

(b) Aranceles por Sector

Durante 1999 los productos chilenos que ingresaron a los Estados Unidos pagaron un arancel promedio de 1,97%. Más específicamente los aranceles a las exportaciones chilenas como se observa en el cuadro 3, oscilan entre 0% y 4%. El único producto que presenta un gravamen muy diferente del resto de los productos es el vino de uva (en envases inferiores a 2 litros). La influencia de este producto sobre el promedio del arancel efectivo es tal que el arancel promedio baja de 1,97% a 0,91% cuando no se considera este producto.

Cuadro N° 2: Principales Productos Exportados por Chile a Estados Unidos durante 1999

Descripción del Producto	Part. en las Export. de Chile a EE.UU.	Part. de Chile en las Import. de EE.UU. de cada Producto	Arancel para Chile	Principal Competidor	Part. del Competidor en las Import. de EE.UU. de cada Producto	Arancel para el Competidor
Cobre Refinado; Cátodos y Secciones de Cátodos	12,29%	29,97%	1%	Canadá	30,77%	0%
Filetes de Merluza, Frescos o Refrigerados	6,74%	48,07%	0%	Canadá	24,92%	0%
Uvas Frescas (Exportadas entre el 1 de julio y el 14 de febrero, inclusive)	6,04%	90,60%	\$1,8/m ³	México	4,99%	0%
Molduras de Madera (Pino)	5,21%	37,42%	0%	México	24,11%	0%
Madera Aserrada de Coníferas	4,84%	1,94%	0%	Canadá	92,21%	0%
Vinos de Uva	3,89%	7,88%	\$0,63/l	Francia	37,30%	\$0.063/l
Cobre sin Refinar; Ánodos de Cobre para Refinado Electrolítico	3,34%	21,59%	0%	Canadá	51,13%	0%
Uvas Frescas (Exportadas entre el 15 de febrero y el 31 de marzo, inclusive)	2,87%	86,11%	\$1,13/m ³	Sudáfrica	13,54%	\$1,13/m ³
Oro en Bruto	2,31%	3,42%	0%	Canadá	40,47%	0%
Filetes de Trucha, Congelados	2,10%	10,96%	0%	China	8,49%	0%

Fuente: U.S. International Trade Commission, 1999

Cuadro N° 3: Aranceles Promedio por Sector, 1999*

Sector	Arancel Promedio (% ad-valorem)	Arancel Promedio** (% ad-valorem)
Recursos Naturales	0,42%	0,42%
Pesqueros	0,00%	0,00%
Hortofrutícolas y Semillas	0,89%	0,89%
Combustibles	1,04%	1,04%
Maderas	0,00%	0,00%
Metales (Bruto y Refinado)	0,11%	0,11%
Recursos Naturales Procesados	3,98%	1,49%
Mucílagos y Espesativos	1,64%	1,64%
Agroindustriales y Pesqueros de mayor elaboración	3,27%	3,27%
Vinos de Uva	23,82%	
Compuestos Químicos	3,28%	3,28%
Derivados de Madera	1,03%	1,03%
Metales con Valor Agregado	1,00%	1,00%
Otros Bienes Industriales	1,40%	1,40%
Muebles	0,00%	0,00%
Otros	3,01%	3,01%
Arancel promedio para productos chilenos que ingresan a EE.UU.	1,97%	0,91%

* Para calcular los aranceles promedio se ponderó según monto exportado.

** En esta columna se excluyó el Vino de uva para apreciar su gran influencia en el arancel promedio.

Fuente: U.S. International Trade Comisión, 1999.

Cuadro N° 4: Productos Chilenos que Ocupan el 1° lugar en las importaciones de EE.UU. durante 1999

Descripción del Producto	Part. En las Export. de Chile a EE.UU.	Part. de Chile en las Import. de EE.UU. de cada Producto	Arancel para Chile	Principal Competidor	Part. del Competidor en las Import. de EE.UU. de cada Producto	Arancel para el Competidor
Endrinos Frescos	0,85%	99,88%	0,0%	Argentina	0,07%	0,0%
Duraznos y Nectarines (Exportados entre el 1 de diciembre y el 31 de mayo)	1,41%	99,57%	0,0%	México	0,33%	0,0%
Nitrato de Sodio	0,62%	97,40%	0,0%	Alemania	2,34%	0,0%
Cerezas Frescas	0,22%	94,81%	0,0%	Canadá	3,75%	0,0%
Carbonato de Litio	0,64%	91,12%	3,7%	Argentina	8,22%	3,7%
Uvas Frescas (Exportadas entre el 1 de julio y el 14 de febrero, inclusive)	6,04%	90,60%	\$1,8/m ³	México	4,99%	0,0%
Oxido e Hidróxido de Molibdeno	0,15%	87,99%	3,2%	China	9,19%	3,2%
Otros Tableros de fibra de Madera de baja densidad	0,26%	86,56%	0,0%	Nueva Zelanda	6,13%	0,0%
Uvas Frescas (Exportadas entre el 15 de febrero y el 31 de marzo, inclusive)	2,87%	86,11%	\$1,13/m ³	Sudáfrica	13,54%	\$1,13/m ³
Metales en Bruto; Desperdicios y Desechos; Polvo	0,38%	80,10%	3,0%	Alemania	14,25%	3,0%
Nitrato de Potasio Fertilizante	0,17%	79,78%	0,0%	Japón	6,87%	0,0%
Tableros de fibra de Madera de alta densidad	0,78%	79,03%	0,0%	Austria	6,20%	0,0%
Yodo	1,84%	65,91%	0,0%	Japón	30,48%	0,0%
Abonos Minerales o Químicos Potásicos	0,16%	65,12%	0,0%	Canadá	23,56%	0,0%
Tableros de fibra de Madera de baja densidad	0,15%	63,28%	0,0%	España	30,36%	0,0%
Caballa en Conserva, entero o en trozos	0,27%	62,93%	3,0%	Tailandia	16,55%	3,0%
Amonio de Molibdeno	0,12%	54,33%	4,3%	China	44,83%	4,3%
Paltas	1,30%	53,18%	\$0,112/K	México	24,18%	\$0,026/K

Fuente: U.S. International Trade Comisión, 1999.

(c) Escalonamiento Arancelario

Los productos chilenos que ingresan a Estados Unidos están sujetos a un escalonamiento arancelario, es decir, la tarifa cobrada a las importaciones aumenta en la medida que se incrementa el valor agregado de los productos. La rebaja en los aranceles a aquellos productos de mayor valor agregado es un objetivo declarado de la negociación con Estados Unidos. Sin embargo, la evidencia indica que esto no es generalizado y existen muchos productos con mayor valor agregado que no cuentan con aranceles altos.

Durante 1999 muchos de aquellos productos estuvieron sometidos a aranceles muy similares aun cuando ellos representan diferentes valores agregados. Como se observa en el cuadro N°5 solamente en el caso de las uvas se aprecia claramente un aumento en el arancel en la medida que aumenta el valor agregado de los productos elaborados a partir de dicha fruta.

Sin embargo, este escalonamiento no se da en todos los productos; en el caso de las peras, por ejemplo, ocurre precisamente lo contrario, el arancel es mayor para las peras frescas que para el jugo de peras, aun cuando este último es un producto de mayor valor agregado que el primero.

Algo muy similar se puede apreciar en el caso de las manzanas y sus jugos, donde el arancel es igual para ambos productos. Incluso en productos donde la diferencia en valor agregado es mucho más notoria, como las maderas aserradas y los muebles de madera, la diferencia en el arancel es nula.

Lo anterior demuestra que el escalonamiento arancelario utilizado por Estados Unidos no es una regla que se aplique por igual a todos los productos, y tampoco afecta a todos los productos chilenos.

(d) Productos Potenciales

Si bien se observa un logro potencial en la disminución de los aranceles, en general, y de aquellos con mayor valor agregado en particular, el objetivo de reducir estos gravámenes es aumentar el acceso al mercado norteamericano, pero como ya se mencionó el problema de acceso no es exclusivamente arancelario sino que depende de la capacidad efectiva de que productos chilenos puedan aumentar su participación en ese mercado. Una forma de evaluar el éxito potencial del tratado es observando aquellos productos que se están exportando, pero no están ingresando al mercado de Estados Unidos.

Para analizar este efecto, a continuación se consideran algunos productos que PROCHILE calificó como de "exportaciones crecientes", entre 1999 y 2000, en su estudio titulado "Análisis de las Exportaciones Chilenas 2000" y que no fueron a Estados

Unidos. Ninguno estaba afecto a aranceles, más aun de los cinco productos de exportaciones crecientes que sí fueron a EE.UU sólo uno, 'Mantas de lana o de pelo fino', está afecto a un impuesto. El resto está sujeto a un arancel igual a cero, como se observa en el Cuadro N°6.

Por otro lado, si consideramos los productos que se exportaron por primera vez en el 2000 (en relación a 1999), de los 26 nuevos productos sólo 5 presentaron envíos a EE.UU. y casi la totalidad de los nuevos productos exportados por Chile tiene un arancel igual a cero por parte de los EE.UU. De los 21 nuevos productos exportados por Chile durante el 2000 y que no presentaron envíos a EE.UU., sólo uno, 'baldosas de cerámica sin barniz', tiene un arancel mayor a cero, pero igual a su principal competidor. En este mismo grupo, siete productos presentan aranceles menores que los que debe pagar el principal país exportador de cada producto a los EE.UU.

Vale decir de los productos que se exportaron por primera vez en el 2000 (en relación a 1999), prácticamente ninguno está afecto a aranceles.

Cuadro N° 5: Ejemplos de Escalonamiento Arancelario

Código	Producto	Arancel	
		Específico	% (ad-valorem)
0806.10.00	Uvas frescas *	\$1,13/m ² -0%-\$1,8/m ³	0,32%-0%-0,38%
0806.20.10	Pasas	\$0,018/K	1,24%
2009.60.00	Jugo (mosto) de uva	\$0,044/l	8,35%
2204.21.50	Vino de uva (en botella)	\$0,63/l	23,82%
0808.10.00	Manzanas frescas	0%	0%
2009.70.00	Jugo de manzanas	0%	0%
0808.20.40	Peras frescas	\$0,003/K	0,49%
2009.80.20	Jugo de peras	0%	0%
4407.10.00	Madera aserrada de coníferas	0%	0%
4409.10.40	Molduras estandarizadas de pino	0%	0%
4411.31.00	Tableros de fibra de madera	0%	0%
9403.50.90	Muebles de madera para dormitorios	0%	0%
7402.00.00	Cobre sin refinar	0%	0%
7403.11.00	Cobre refinado	1%	1%

*Al igual que otros productos, el arancel que afecta a las uvas frescas depende del periodo del año en que se comercialicen.

Cuadro N° 6: Exportaciones de Mayor Crecimiento (1999-2000)

Exportaciones que no presentaron envíos a EE.UU.						
Código	Producto	Variación (%) en las Exp. (1999-2000)	Exp. a EE.UU	Arancel para Chile	Principal Exportador a EE.UU.	Arancel Principal Exp.
3902100000	Polipropileno, en formas primarias	50787.7%	0	0%	Canadá	0%
3102300000	Nitrato de amonio	39.5%	0	0%	Canadá	0%
2711130000	Butanos, licuados	1283.9%	0	0%	Canadá	0%
4905910000	Manufacturas cartográficas	995.6%	0	0%	Canadá	0%
2918131000	Tartrato de calcio	411.5%	0	0%	Italia	0%
2003100000	Setas, en conserva	326.2%	0	0%	Indonesia	0%
4819300000	Sacos y bolsas de papel	196.1%	0	0%	Canadá	0%
2917340000	Los demás esteres del ácido ortoftálico	178.4%	0	0%	México	0%
Exportaciones que si presentaron envíos a EE.UU.						
Código	Producto	Variación (%) en las Exp. (1999-2000)	Exp. a EE.UU	Arancel para Chile	Principal Exportador a EE.UU.	Arancel Principal Exp.
8207600000	Útiles de mandarinar o de brochar	1063.0%	9,718	0%	Canadá	0%
7323100000	Lana de hierro o acero, para lustrar o fregar	313.5%	45,903	0.00	México	0
4805300000	Papel sulfito para embalaje	276.2%	11,080	0%	Italia	0.70%
6301200000	Mantas de lana o de pelo fino	171.2%	172,809	4,5% + \$0.013 /K	Italia	4,5% + \$0,013 /K
1104120000	Granos de avena, aplastados o en copos	162.6%	572	0%	Canadá	0%

Fuente: PROCHILE, U.S. International Trade Commission.

Cuadro N° 7: Productos Exportados por primera vez durante el 2000 que sí presentaron envíos a EE.UU.

Código	Producto	Exp.2000 (US\$ FOB)	Exp. a EE.UU	Arancel para Chile	Principal Exportador a EE.UU	Arancel Principal Exp.	Part. Principal Exp en las Imp. de EE.UU. de cada producto
3301130000	Aceites esenciales, de limón	211,447	67.7	0%	Argentina	0%	64.50%
3604900000	Cohetes de señales o granifugos, petardo	22,499	2,581	0%	China	6.50%	42.10%
2836100000	Carbonato de amonio comercial	342,859	342,859	0%	Alemania	1.70%	42%
4805100000	Papel semiquímico para ondular, en bobinas o en hojas	26,615	7,357	0%	Canadá	0%	97.80%
8404200000	Condensadores para maquinas de vapor	83,891	83,891	0%	Canadá	0%	55.60%

Fuente: PROCHILE, U.S. International Trade Commission.

Cuadro N° 8: Productos Exportados por primera vez durante el 2000 que no presentaron envíos a EE.UU.

Código	Producto	Exp. 2000 (US\$ FOB)	Arancel para Chile	Principal Exportador a EE.UU	Arancel Principal Exp.	Part. Principal Exp en las Imp. de EE.UU. de cada producto
2528100000	Boratos de sodio naturales y sus concentrados	106,894	0%	Turquía	0%	91.20%
3037700000	Róbalos congelados, excluidos filetes	45,130	0%	Uruguay	0%	26.30%
7103910000	Rubíes, zafiros y esmeraldas, trabajadas	28,039	0%	Tailandia	0%	31.50%
2804500000	Boro; telurio	26,289	0%	Filipinas	0%	30%
7110290000	Paladio semilabrado	24,452	0%	Rusia	0%	65.50%
3006200000	Reactivos para la determinación de los grupos sanguíneos	20,730	0%	Reino Unido	0%	65.10%
8479300000	Presas para fabricar tableros de partículas, fibra vidrio, otros	259,824	0%	Alemania	0%	64.20%
2711110000	Gas natural, licuado	184,903	0%	Trinidad Tobago	0%	54.90%
3920910000	Placas, hojas de polivinilbutiral	120,787	0%	Japón	4.20%	37.40%
4813900000	Papel de fumar	104,720	0%	Finlandia	1.50%	60%
6907900000	Los demás baldosas sin barniz, de cerámica	98,900	13%	Italia	13%	82.80%
2931001000	Plomo tetraetilo	84,148	0%	Japón	8,3% +\$0,011/K	93.30%
2207200000	Alcohol etílico y aguardiente desnaturalizado	80,707	0%	Canadá	0%	61.90%
2702100000	Lignitos, incluso pulverizados	76,084	0%	Canadá	0%	97.80%
7003200000	Placas y hojas, armadas, de vidrio colado	60,581	0%	Reino Unido	1.10%	61.20%
2815120000	Hidróxido de sodio (sosa cáustica), en dilución acuosa	60,075	0%	Canadá	0%	52.10%
4001220000	Cauchos técnicamente especificados	44,982	0%	Indonesia	0%	60%
8477300000	Maquinas para moldear por soplado	39,053	0%	Francia	3.10%	50.80%
8478900000	Partes de maquinas y aparatos para preparar o elaborar tabacos	38,876	0%	Alemania	0%	52.70%
2515110000	Mármol y trvertinos, en bruto o desbastados	27,600	0%	Italia	0%	77.30%
2914120000	Butanona (metiletilcetona).	21,203	0%	Sudáfrica	0%	40.80%

Fuente: PROCHILE, U.S. International Trade Commission.

La conclusión de este análisis es que los beneficios estrictamente comerciales asociados a rebajas arancelarias para ingresar productos al mercado norteamericano, debido al ya amplio acceso, son más bien marginales. La seguridad jurídica de productos que ya tienen fácil acceso a Estados Unidos no parece realmente necesaria, dada la estabilidad económica del país. Aunque hubiese un vuelco en esta política parece difícil que un país de la magnitud de Estados Unidos altere su política como consecuencia de un TLC con Chile.

El acceso de productos con mayor valor agregado debe ser evaluado en su conjunto, los menores gravámenes

a la importación es una condición necesaria pero no suficiente para lograr este acceso, más aun, no parece existir muchos productos que Chile exporte que efectivamente tengan mayores aranceles a mayor valor agregado. Los productores que efectivamente pagan un arancel desmedido son pocos, siendo el vino el caso que destaca.

Si bien para Chile es mejor que se reduzcan los aranceles a sus exportaciones a Estados Unidos parece que la rebaja al escalonamiento arancelario no es el mayor beneficio de un tratado de libre comercio con el país del norte.

V.1.2 Sistema Anti-Dumping Norteamericano

El anti-dumping 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 es su mayor instrumento de protección comercial y se encuentra al borde de lo que es aceptable en el marco de la Organización Mundial de Comercio.

En 1997, de las 842 medidas de anti-dumping vigentes en el mundo, 307 eran de Estados Unidos. Los productos chilenos han estado afectados seriamente por su arbitrariedad y su eliminación es, sin duda, un objetivo central de la negociación. Sin embargo, si bien eliminarlo o más bien acotar su arbitrariedad es positivo para Chile, esto sólo impactará la seguridad de aquellos productos que Chile ya exporta hacia el país del Norte como salmones, vino, frambuesas etc. No parece concebible que Chile sea afectado por el anti-dumping por productos de alto valor agregado. En consecuencia, acotar el sistema anti-dumping, si se pudiese lograr -lo cual es bastante difícil- sólo beneficia aquellos productos que Chile ya exporta competitivamente a Estados Unidos, es decir recursos naturales.

Cuadro Nº 9 : Principales competidores de importaciones de EE.UU.

Competidor	Participación en el valor de las importaciones de competencia	Participación en el número de partidas arancelarias
Argentina	22%	11%
Brasil	12%	8%
Japón	14%	9%
México	12%	10%
Canadá	4,9%	3%
Alemania	4,6%	13%
Total	70%	54%

Fuente: Direcon 1999

Por lo tanto, uno de los objetivos centrales de la negociación será promover el acceso a aquellos productos vinculados a la explotación de recursos naturales y que son el eje del modelo actual de desarrollo.

V.1.3 Costos

El acceso a mercados, sin embargo, debe ser evaluado tomando en consideración los costos potenciales. Haciendo un análisis de la negociación por parte, vemos que mientras Estados Unidos podría reducir sus aranceles del promedio de 1,97%, Chile a su vez deberá reducir los aranceles que gravan las importaciones norteamericanas de 6% (a partir del 2003) y posiblemente eliminar la banda de precios.

En el año 2000, Chile importó de Estados Unidos US\$3.338 millones. Históricamente ha sido el principal país abastecedor de importaciones. Esta evaluación cambia, sin embargo, cuando se evalúan las importaciones en términos de grandes mercados. Desde esta perspectiva, MERCOSUR se ha convertido en el principal abastecedor de importaciones a Chile, alcanzando, en el año 2000, el monto de US\$4.338 millones.

Las importaciones de Estados Unidos se concentran en bienes intermedio, 51,4% y en bienes de capital, 39,5% mientras que los bienes de consumo sólo alcanzan el 8,4%. La mayor competencia de Estados Unidos es precisamente Argentina y Brasil que compiten en más de 30% de los productos importados. En consecuencia al otorgar preferencias a productos de Estados Unidos los productos de MERCOSUR pierden ventajas de ingreso. Lo anterior posiblemente no impacte la creación de comercio sino más bien desvíe comercio de los países de MERCOSUR a Estados Unidos.

Lo anterior es una desventaja, ya que se debería generar preferencias adicionales con los países de MERCOSUR porque existen enormes externalidades positivas al potenciar una mayor integración regional. Por ejemplo, mayor comercio con Argentina permite potenciar redes de infraestructura, atenuar conflictos fronterizos, potenciar el turismo, etc. En consecuencia, al otorgar preferencias a productos extra-regionales en desmedro de productos intra-regionales, se pierden oportunidades de economías de escala y externalidades positivas.

V.2 Inversiones e Imagen País

V.2.1 Beneficios

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. Esta majadera obsesión con los ranking y los rating en Chile es digno de un análisis psicológico y claramente está sobre-dimensionado.

Se argumenta que un TLC con Estados Unidos saca a Chile del mal vecindario que es América Latina y atrae inversión extranjera. La verdad es que no existe ninguna evidencia para suponer que el TLC mejorará el rating riesgo-país de Chile. Pero además, aunque así fuera, Chile ya cuenta con un muy bajo riesgo-país, y la relevancia de éste es más bien en relación a los demás países de la región, que comparativamente es mucho más bajo. En consecuencia aunque este factor genere algún impacto lo más probable es que sea bastante menor.

En lo que respecta a la seguridad jurídica de la inversión, sin duda alguna ésta tendrá un impacto, principalmente para inversiones desde Estados Unidos. Pero como en el caso del acceso a mercados, ¿cuáles serán el tipo de inversiones que efectivamente se estimularán? Nuevamente se vuelve a discutir la estrategia de desarrollo y qué ciclo de negocios son viables.

Finalmente, en la medida que otorgar mayor seguridad jurídica a la inversión de Estados Unidos significa un costo y una ventaja relativa a otros países, ¿tiene realmente sentido otorgarle mayor seguridad jurídica y, en

consecuencia, promover la inversión de Estados Unidos precisamente cuando la mayor inversión histórica viene de este país? ¿Acaso, no sería más apropiado promover inversión de otros países, diversificando así la inversión extranjera materializada en el país?

Si bien se prevé que un TLC con Estados Unidos tendrá algún impacto en la inversión en Chile, ésta se deberá más bien a la seguridad jurídica asociada a un TLC que al mejoramiento en rating riesgo-país.

No obstante, la pregunta es qué tipo de inversiones se realizarán, ya que la rentabilidad de los negocios en Chile no cambia con un TLC, sólo cambia la seguridad jurídica de esa inversión.

En consecuencia, se mantendrá el patrón de inversión asociado al ciclo de negocios en Chile y esto no cambiará como consecuencia del tratado. No existe ninguna razón para no suponer que se mantendrá dirigida hacia los recursos naturales, donde se ha concentrado la inversión de este país en Chile.

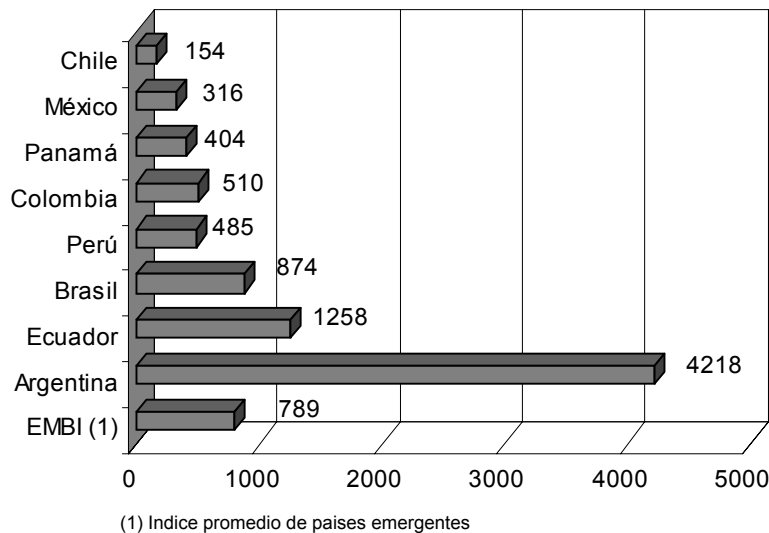
V.2.2 Costos

El tratado de Libre Comercio con Estados Unidos se ha definido como uno de última generación, abarcando todos los aspectos e incluyendo reglas para la inversión. El modelo es, sin duda, el capítulo 11 del Tratado de Libre Comercio de Norteamérica (NAFTA, en sus siglas en inglés) que tiene serios cuestionamientos.

El NAFTA incluye una serie de derechos para las corporaciones multinacionales que permiten, entre otros beneficios, que las empresas demanden al Estado local si estiman que la acción gubernamental ha afectado sus derechos. Lo anterior pone en entredicho la capacidad de los Estados nacionales de regular en el interés público. Si bien aquí se puede argumentar que en el TLC habrán cláusulas que cautelen por el interés público, la evidencia en el caso del NAFTA indica lo contrario.

Gráfico N°2

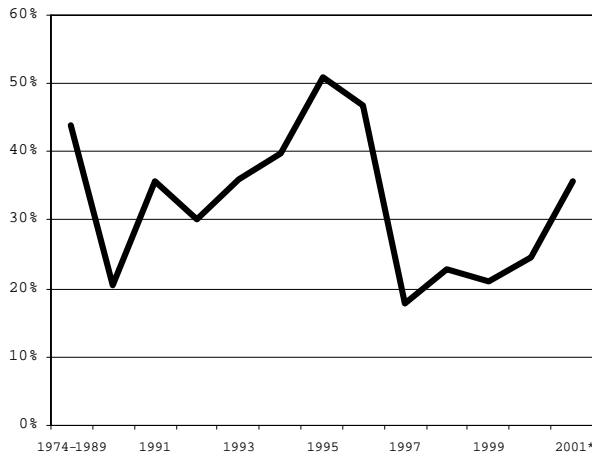
Spreads Soberanos de América Latina



Fuente: Estrategia. 11/12/01

Gráfico N°3

Participación de Estados Unidos en las Inversión Extranjera Materializada en Chile



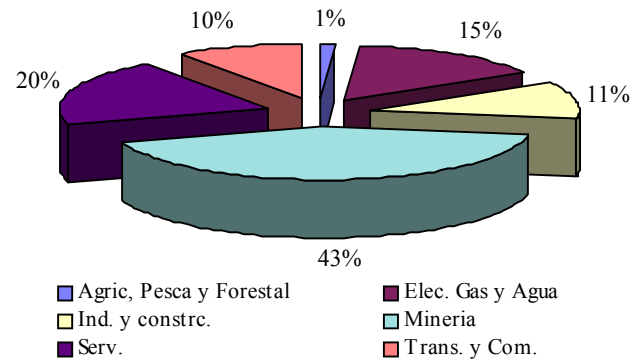
Fuente: Comité de Inversiones Extranjeras

Hasta la fecha ha habido más de una docena de demandas por más de US\$13 billones. Un caso paradigmático es el de UPS, el servicio de courier privado norteamericano, el que solicitó una compensación de US\$100 millones porque el servicio de correo público de Canadá está involucrado en el negocio de courier en el país, afectando, consecuentemente, la tasa de ganancia de UPS. Este es el primer caso contra un servicio público nacional, y puede traer serias consecuencias sobre la capacidad del Estado de proveer ciertos servicios básicos.

Un segundo caso paradigmático es el de Metalclad, una empresa de disposición de residuos, que argumenta que el Estado de San Luis de Potosí, en México, le rechazó el permiso para una disposición de residuos indebidamente, afectando 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, bajo el esquema NAFTA, argumentando que ya había iniciado la construcción por un monto de US\$90 millones. Obtuvo

Gráfico N°4

Inversión de Estados Unidos en Chile participación sectorial (1974-2001)



Fuente: Comité de Inversiones Extranjeras

US\$16,7 millones. Los casos de Waste Management Inc. en Acapulco y Azinian en Desona también son similares y cuestionan la capacidad del Estado mexicano de llevar a cabo su política ambiental.

Asimismo, el caso de Cemsal/Feldman fue el primer caso bajo el esquema Nafta que afectaba la capacidad del Estado de alterar la estructura tributaria. La empresa demandó al Estado de México por US\$50 millones porque a ésta le fue denegada una exención tributaria para la exportación de cigarrillos⁸.

Independientemente de si estas demandas se han realizado ajustadas o no a los derechos de los inversores estipulados en el NAFTA es claro que al otorgarle mayor seguridad jurídica al inversionista existe un costo para Chile. Más allá de los costos más evidentes de dejar espacios a demandas u otros cuestionamientos a la política pública, una preocupación mayor es que cierren espacios para alterar, a través de incentivos, subsidios o impuestos el actual patrón de desarrollo. ¿Vale la pena asumir estos costos por los posibles beneficios antes descritos?

⁸ Ver NAFTA's Investor "Rights", A Corporate Dream, A Citizen Nightmare M. Bottari, para una discusión detallada de estos casos.

V.3 Otros temas

V.3.1 Propiedad Intelectual

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 (Bhagwati y otros, 1999) razón por la cual extender o fortalecer los acuerdos en materia de propiedad intelectual sólo le significa un costo para Chile.

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.

Pero es indudable que Estados Unidos exigirá mayor avance en esta materia. Esto sólo significa costos para Chile, costos directos de implementación y costos indirectos en el aumento de precios. Particularmente afectada será la industria farmacéutica que tendría que subir significativamente los precios de los medicamentos. Según recientes estimaciones de la industria farmacéutica, la entrada en vigencia del ADPIC en Chile significará un aumento en los precios de los medicamentos en más de 75%⁹. ¿Cuánto costarán los compromisos que Chile suscribirá con Estados Unidos?

V.3.2 Medio Ambiente

Existe mucha retórica respecto al debate medio ambiente-comercio de ambos lados de la polémica. En primer término, debido a problemas de información y las preocupaciones de los académicos de los países más industrializados, los estudios se han centrado en la contaminación y no en el agotamiento de recursos. En este sentido, no existe evidencia contundente respecto al argumento de que la mayor liberalización comercial y particularmente tratados de libre comercio

generen impactos ambientales adversos, medidos en términos de la contaminación (típicamente las mediciones se realizan en base a emisiones contaminantes).

Si bien no parece que se hayan cumplido los pronósticos de la creación de paraísos para la contaminación, lo que se ha denominado como un 'race-to-the-bottom', (una carrera hacia la producción más contaminante en países con menores estándares ambientales)¹⁰, tampoco se ha comprobado lo contrario un 'race-to-the-top' (una carrera para mejorar los estándares ambientales) como argumentan los negociadores chilenos. La evidencia indica que los impactos son negativos, positivos y neutrales, dependiendo de las circunstancias particulares de los países y el tipo de comercio. Estos están vinculados al cambio en la escala de producción (se está produciendo más) y al cambio en la composición en las exportaciones (movimientos hacia la producción de bienes más contaminantes).

Lo que la evidencia sí indica es que ante la posibilidad de un crecimiento importante en la producción se requiere de una regulación adecuada para que efectivamente no ocurra un impacto ambiental significativo.

No obstante, el análisis anterior se refiere a emisiones contaminantes y éste no es el problema ambiental principal de Chile -a pesar que sin duda existen problemas en este sentido- sino es la presión sobre la base de recursos. En la medida que las exportaciones se sustenten en la explotación de recursos naturales con muy poco procesamiento, una mayor liberalización comercial con países como Estados Unidos, que generan una fuerte demanda por recursos naturales, puede implicar una presión significativa sobre la base material. Por ejemplo, en el tercer trimestre del año 2001, la desaceleración en la economía mundial, especialmente la norteamericana, ha reducido el monto exportado de Chile en 10,7%, en relación a igual período el año anterior. Sin embargo, los envíos en volúmenes físicos han aumentado en un 5,7% en el mismo período, siendo los aumentos aún mayores para las exportaciones de recursos naturales. El caso de la salmonicultura es paradigmático, mientras que las exportaciones acumuladas en el período enero a septiembre de este año, en términos de monto, han aumentado en apenas un 4%, los volúmenes exportados han crecido más de 50%, en igual período¹¹.

⁹ El Mercurio, 3-12-01

¹⁰ A pesar de que la propuesta del proyecto de Alumysa en Aisén posiblemente estaría indicando lo contrario.

¹¹ Ver Informe de Coyuntura N°2, Fundación Terram, Noviembre 2001

La típica argumentación que nos hemos acostumbrado a escuchar de las autoridades nacionales, respecto a que, primero, el país se debe preocupar de la generación de ingreso y luego de la protección ambiental, es claramente falaz. Pues, se refiere a la contaminación (y aún así con evidencia muy limitada), no a la base de recursos. Generar una presión desmedida sobre los recursos naturales sin una regulación adecuada significará hipotecar la posibilidad de generar ingreso futuro y éste es el problema ambiental de fondo con el tratado de libre comercio con Estados Unidos.

El Environmental Review del USTR¹² del TLC entre Chile y Estados Unidos argumenta, correctamente, que debido al amplio acceso con que ya cuentan las exportaciones chilenas al mercado norteamericano el impacto ambiental del TLC será mínimo. El autor comparte esta visión: en sí mismo el TLC no alterará significativamente el intercambio comercial con el país del Norte. La preocupación con este tratado no es que vaya a exacerbar la presión sobre la base material de Chile sino que limita la capacidad de alterar un patrón desarrollo que ya es insustentable, porque primero promueve la relación con Estados Unidos vis-a-vis MERCOSUR cuyo intercambio comercial se concentra en los recursos naturales y, segundo, establece reglas que hacen más difícil que el Estado pueda promover, a través de incentivos y subsidios e instrumentos de fomento, otras actividades económicas que no depredan el medio ambiente, y, finalmente será más difícil aún generar los marcos regulatorios suficientes para un manejo sustentable de los recursos naturales.

En consecuencia, el problema mayor de un tratado de libre comercio con Estados Unidos no es el impacto que va a generar, sino que profundiza una estrategia de desarrollo que ya se encuentra en una senda que no es sustentable en el tiempo.

VI. Conclusiones Finales

La suscripción de un tratado de libre comercio entre Chile y Estados Unidos no está relacionado a ganancias comerciales. Si algo queda claro del análisis precedente es que en el mejor de los casos los beneficios comerciales serán marginales inclusive en la posible atracción de mayor inversión extranjera.

¿Por qué, entonces, persisten las autoridades chilenas en concretar esta eterna iniciativa? La respuesta es muy clara: el TLC constituye un importante anclaje institucional a las reformas estructurales del gobierno militar y, en consecuencia, es un elemento adicional para asegurar la actual estrategia en el modelo de desarrollo. El debate, entonces, debe centrarse en la estrategia de desarrollo nacional y sus beneficios y no exclusivamente en el TLC con Estados Unidos, éste es el debate de fondo. Por cierto, como hemos señalado, es necesario hacer una distinción entre estrategia y modelo de desarrollo. En ningún caso el debate puede ser presentado como una alternativa excluyente entre modelos de desarrollo integrados a la economía mundial y fuera de la economía mundial. Más bien lo que aquí existe es un continuum, en el cual existen alternativas en el contexto de un modelo de desarrollo exportador y abierto a la economía internacional, y, es en este sentido que se debe evaluar la política comercial.

A nuestro juicio el tratado sí genera costos significativos. La decisión de negociar con Estados Unidos impidió mayor acercamiento a MERCOSUR e injerencia en la conformación de sus instituciones, proyecto que sí es de interés estratégico para Chile. Es imposible para Chile, desvincularse del 'mal vecindario' que es América Latina y solamente a través de mayor cooperación e integración comercial con sus vecinos podrá Chile insertarse eficazmente en la economía mundial.

El problema principal de un Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos es que constituye un anclaje final a las reformas estructurales del gobierno militar. En consecuencia, la relevancia del tratado es que precisamente impide mayor margen de maniobra a la autoridad pública para alterar la actual estrategia de desarrollo. ¿Qué posible sentido puede tener generar una camisa de fuerza adicional a la política económica de Chile, más aún cuando se evidencia claramente el agotamiento de la actual estrategia de desarrollo que se expresa en el bajo crecimiento económico reciente? Sin mantener grados de flexibilidad Chile seguirá condenado a un crecimiento económico que además de bajo es desigual, depredador e insustentable.

¹² www.USTR.GOV

Bibliografía

Barro R. & Gordon R. "Rules, Discretion and Reputation in a Model of Monetary Policy". Journal of Monetary Economics, Julio 1983.

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

Cabrera Medaglia, Jorge & José Pablo Sánchez Hernández "Las Negociaciones sobre Derechos de Propiedad Intelectual, el Comercio y el Ambiente: Notas para una Agenda Positiva". Junio del CINPE, Costa Rica 2001

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

Mann, Howard & Mónica Araya "An Investment Regime for the Americas: Challenges and Opportunities for Sustainability". Yale Center for Environmental Law and Policy. Marzo 2001

Oyejide Ademola T. "Interests and Options of Developing and Least-developed Countries New Round of Multilateral Trade Negotiations". G-24 in a Discussion Paper Series No. 2, Mayo 2000
United Nations Center for International Development Harvard University

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.

OTRAS PUBLICACIONES DE FUNDACIÓN TERRAM

1. Ellos se comen el salmón...pero ¿quién paga el Pato?
2. Patagonia está en venta, ¡solicite su concesión YA!
3. Distribución del Ingreso y Reforma Tributaria
4. La Norma ISO 14001 y su Aplicación en Chile
5. Contaminación Atmosférica de la Región Metropolitana
6. Se Confirma Tendencia No Sustentable y Desigual del Desarrollo
7. La Ineficiencia de la Salmonicultura en Chile
(Aspectos sociales, económicos y ambientales)
8. El Valor de la Biodiversidad en Chile
(Aspectos económicos, ambientales y legales)
9. Estancamiento Económico Chileno
(El fin de un Ciclo de Expansión) - Informe de Coyuntura N°1
10. Informe de Recursos 1990-1999
11. Informe de Recursos 2000
12. Por una Agenda Pro-Crecimiento Sustentable
Informe de Coyuntura N°2
13. Evaluación de los Impactos de la Producción de Celulosa
14. El Costo Ambiental de la Salmonicultura en Chile

Escuche nuestro programa radial "Archivos del Subdesarrollo", todos los miércoles a las 18:30 horas en Radio Universidad de Chile, 102.5 F.M.

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