

EL ACUERDO DE LIBRE COMERCIO CHILE – ESTADOS UNIDOS

Felipe Agüero¹

Este documento realiza una reconstrucción del proceso que dio paso a la firma del Tratado de Libre Comercio suscrito entre Chile y Estados Unidos. Para ello, adelanta una contextualización histórica y política a partir de la cual se identifican permanencias y rupturas en la política económica chilena. En particular, se enfatizan las repercusiones de la transición democrática para la apertura económica iniciada por Chile desde hace ya varias décadas. El autor concluye que el TLC entre Chile y Estados Unidos es la expresión formalizada, por una parte, de un largo recorrido en la apertura de la economía del país y, por otra, de la política de reinserción internacional de Chile como nación democrática.

Palabras clave: Tratado de Libre Comercio, apertura económica, Concertación Democrática, dictadura, política de reinserción

This document reconstructs the process that culminated in the signing of the Free Trade Agreement between Chile and the United States. It provides a historical and political context within which constants and ruptures in the Chilean political economy are identified. In particular, the effects of the democratic transition for the economic opening process initiated by Chile several decades ago are highlighted. The author concludes that the FTA is the result of an extended process of economic opening in Chile, on the one hand, along with Chile's international reinsertion as a democratic nation.

Keywords: Free Trade Agreement, economic opening, Concertación Democrática, dictatorship, reinsertion policy

Al momento de debatir posiciones y tomar decisiones acerca de un acuerdo de libre comercio entre los países andinos y Estados Unidos es útil tener presente la experiencia de otros países que han transitado este camino antes. La experiencia chilena es, en este sentido, de interés, pues se la ha visto como una experiencia exitosa de apertura económica. No obstante, esa experiencia debe ser vista no tanto como un

modelo del cual pueden extraerse lecciones, sino como un caso que debe ser debidamente contextualizado para que puedan acometerse con rigor las comparaciones, contrastes y similitudes con otras experiencias en curso.

Este artículo pondrá énfasis, primero, en el contexto que precedió la negociación para el acuerdo de libre comercio entre Chile y Estados Unidos y, posteriormente, atenderá a los principales aspectos de esa negociación y

1 Profesor Asociado del Departamento de Estudios Internacionales de la Universidad de Miami.

tratado. Hará, también, algunos comentarios con fines comparativos en diversos lugares del texto.

Culminación de un proceso de apertura económica

Chile y Estados Unidos firmaron un tratado de libre comercio (TLC) en junio de 2003 que entró en vigencia en enero de 2004. Hay, por lo tanto, un periodo muy breve desde su puesta en vigor que analistas de diversos sectores se han esmerado en evaluar con el objetivo de extraer lecciones y sustanciar los puntos de vista sostenidos con anterioridad. Sin embargo, antes de destacar sus principales aspectos y la forma en que ha sido evaluado, se requiere ponerlo en un contexto histórico y político más amplio. Por una parte, hay que ubicarlo en el contexto de un proceso anterior y profundo de apertura económica del que, en buena medida, es resultado. Pero hay que verlo también en el contexto de procesos políticos y de los objetivos que dentro de ellos se plantearon los gobiernos de ambas partes.

A decir verdad, el TLC no significó un cambio radical en la situación de la economía chilena pues uno de sus supuestos y objetivos principales—una sustancial reducción arancelaria—ya había sido alcanzado con bastante antelación. Pensemos que si en 1974, el año siguiente al golpe de estado que instauró la dictadura militar, los aranceles nominales alcanzaban en promedio el 75 por ciento, ellos habían sido reducidos drásticamente hasta alcanzar apenas el 10 por ciento en 1980. Es cierto que volvieron a subir como consecuencia de la profunda crisis económica de 1982-1983, en que el producto bajó en 14 puntos, lo que obligó a tomar ciertas medidas selectivas de reactivación

y relativa protección. Pero el punto más alto que llegaron a alcanzar fue 20 por ciento en 1986 y volverían a bajar a 15 por ciento al comenzar el retorno a la democracia en 1989. Durante la mayor parte de la década democrática de los años 90 los aranceles se mantuvieron en un promedio de 11 por ciento para las importaciones (Martínez y Díaz 1996: 52), y serían unilateralmente rebajados a 8 por ciento en 1998 y a 6 por ciento en 2003. La sustitución de la élite autoritaria por otra democráticamente elegida no significó un cambio en los parámetros fundamentales de las orientaciones de política económica, especialmente en lo relativo a la apertura exterior.

La élite democrática que se instaló en 1990 heredó, entonces, una orientación de política económica de apertura internacional que había comenzado más o menos quince años antes. Recordemos que Chile fue el primer país en la región en poner en movimiento este cambio de orientación y, además, en hacerlo de manera radical y persistente. Hacia el final del régimen militar, al concluir la década de 1980, la economía había comenzado a retomar un notable ritmo de crecimiento y se experimentaba un aumento del ingreso per cápita. La nueva coalición política que tomó el gobierno en 1990 no tuvo nunca ninguna vacilación en mantener esos lineamientos fundamentales, pues habiéndose socializado en profundidad los cambios operados, ésta ya había visto algunos de sus beneficios, y estaba, además, bastante constreñida políticamente para pensar en experimentar un retorno a modelos anteriores o la adopción de políticas radicalmente diferentes a las que estaban en aplicación.

Para entender la continuidad fundamental en las orientaciones de

política económica en el marco de una transición política y la sustitución de unas élites por otras, habría que ahondar más allá de lo que el espacio aquí permite. Bastará, entonces, con señalar dos cuestiones principales que aportan el contexto a ese proceso de continuidad y cambio. La primera es que esa élite integra una coalición cuyos miembros provienen de la democracia cristiana, por una parte, y por la otra, de partidos que habían formado parte de la Unidad Popular, la coalición de apoyo del presidente Salvador Allende (1970-73). La convergencia entre estas diversas corrientes—una demócrata cristiana, otra social demócrata, y aun otra originariamente marxista—fue larga y difícil, aunque fue facilitada por la represión a que todas ellas fueron sometidas bajo la dictadura de Pinochet. Esta convergencia fue facilitada también por la postura que asumió el partido comunista a partir de 1980 la cual lo aisló del resto de sus ex-aliados, facilitándoles el acercamiento con la democracia cristiana. Juntos, todos estos últimos, en alianza contra Pinochet, formalizaron su convergencia en el plebiscito de 1988, el cual finalmente lo derrotaría, y que sería, a su vez, el proceso con el cual, en la práctica, se llegarían a aceptar los términos de la constitución autoritaria impuesta por el régimen en 1980. Una vez que quedó claro que esa alianza—la Concertación— sería gobierno, se adoptó también la postura pragmática de no alterar los lineamientos principales de política económica. El primer ministro de hacienda del gobierno democrático de 1990, el conocido economista demócrata-cristiano Alejandro Foxley, y el ministro de economía, el socialista Carlos Ominami, que habían sido críticos del

modelo económico impulsado por la dictadura, expresaron luego, desde el gobierno, esa convergencia y acuerdo sustantivo y pragmático. El otro factor fue que ese proceso de convergencia se producía en medio del proceso internacional del colapso del mundo socialista expresado con la caída del muro de Berlín. Se hacía así para todos inevitable y necesario el pragmatismo en el modelo económico.

En cualquier caso, como se verá más abajo, esa fue una continuidad parcial, pues se introdujeron cambios de peso como el incremento en la carga tributaria a las utilidades y el fuerte incremento del gasto social. Al final, como indicaría el presidente Lagos quince años más tarde, ese esfuerzo acumulado, en un contexto más amplio de políticas de ampliación de las libertades y derechos políticos y civiles, daría una fisonomía bastante diferente al modelo.

Hechas estas aclaraciones, volvemos a los efectos que los cambios en la orientación de política económica, desde el periodo de la dictadura, introdujeron en la apertura de la economía.

En gran medida, tales transformaciones quedaron plenamente reflejadas en el incremento del peso del comercio exterior en el producto nacional. Mientras en 1974 el valor de las importaciones y exportaciones ascendían al 43 por ciento del producto, ellas alcanzaban más de un 75 por ciento del producto en 1994 (Martínez y Díaz 1996). Diez años más tarde, al entrar en vigor el TLC Chile – Estados Unidos, la economía chilena había sido sustancialmente liberalizada y estaba plenamente integrada a la economía internacional. Y, todavía más específicamente, al momento de alcanzarse el acuerdo comercial, las tarifas arancela-

rias con Estados Unidos eran aún más bajas. Casi el 70 por ciento de las exportaciones chilenas a EEUU tenían un arancel de 0 ó 1 ó 2 por ciento, pues estaban sujetas al Sistema Generalizado de Preferencias. Y las importaciones desde EEUU tenían un arancel único de 6 por ciento que el tratado reduciría a 0.5 por ciento como promedio (Lara Cortés 2004).

A esto hay que agregar que la economía chilena venía haciéndose comparativamente menos dependiente del mercado norteamericano para su comercio exterior a medida que Europa y los países asiáticos ganaban importancia. En el año 2003 los EEUU sólo recibían el 20 por ciento del total de las exportaciones chilenas, mientras que Asia, incluyendo a China y Japón, era el destino del 33 por ciento, y Europa del 26 por ciento. Adicionalmente, el peso de EEUU en las fuentes de las importaciones chilenas resultaba cada vez menor².

En este contexto, el sentido de un TLC no estaba puesto tanto en la liberalización comercial—aunque sí se buscaba la total eliminación de aranceles, la que comenzaría apenas se suscribiera el tratado y seguiría de manera escalonada y mediante determinadas cuotas, durante un periodo de 12 años—sino en el impacto que los acuerdos vinculantes implicados en el tratado tendrían en términos de dotar de certidumbre jurídica a las exportaciones chilenas y, en general, al intercambio comercial entre los dos países.

Este era un interés del gobierno de Chile así como de los sectores que veían en el tratado una suerte de “blindaje” del modelo neoliberal chileno—que quedaría así inmune frente a eventuales intentos populistas—, y del gobierno de Estados Unidos, interesado en formalizar áreas como los movimientos financieros, la propiedad intelectual, entre otros aspectos.

Encuentros y desencuentros en la relación política

En esencia, la política de apertura comercial adquirirá un renovado dinamismo a partir del retorno a la democracia en 1990 en el marco del legado económico y político que dejaría la dictadura militar. En este sentido, es necesario señalar que la política de apertura económica desarrollada por el régimen militar (1973–1990) siempre careció de una expresión política, al enfrentar el régimen un permanente aislamiento político internacional. De este modo, la Concertación de Partidos por la Democracia—la coalición política que protagonizó el retorno a la democracia en 1990—y que desde entonces ha permanecido en el poder, se propuso, por una parte, mantener, con algunos importantes cambios, las principales orientaciones del nuevo modelo de desarrollo, y por otra parte, iniciar la reinserción política internacional del país.

Esa política de reinserción tuvo un fuerte contenido económico y comercial, expresándose en una política

2 Banco Central de Chile. Este cambio fue aparejado con una notable disminución de las exportaciones tradicionales. El cobre pasó a ser el 37 por ciento de las exportaciones en 2003, mientras que en el pasado había sido alrededor del 60 por ciento. En su lugar crecieron las exportaciones de productos agrícolas, de la industria alimenticia, de productos forestales y de la madera, y productos químicos, entre otros. Al mismo tiempo, el número de productos pasó de 200 en 1975 a 3.854 en 2003, los países de destino se incrementaron de 50 a 165 en el mismo periodo, y las empresas participantes aumentaron de 200 a 6.435. (Ministerio de Hacienda 2004).

activa de acuerdos de complementación económica. Hacia el 2002 Chile tenía acuerdos de ese tipo con cada uno de los países de la región andina y también con Cuba y con Argentina y el Mercosur, incluyendo aspectos arancelarios, de transporte, inversiones, propiedad intelectual, y otros. Participó también en tratados de libre comercio con Canadá, México, Centroamérica, un Acuerdo de Asociación con la Unión Europea, y, más recientemente, en un Tratado de Libre Comercio con Corea del Sur, el cual incluyó, desde noviembre de 2005, a China. También en esta fecha se llegó a un sorpresivamente rápido acuerdo de liberalización comercial con la India, mientras se iniciaban negociaciones con Nueva Zelanda, Singapur y Brunei. Alrededor del 75 por ciento del comercio exterior chileno cae dentro de los marcos de los acuerdos de libre comercio (Cortés 2004), cifra que se ampliará notablemente apenas comiencen a aplicarse los recientes acuerdos con China e India.

El afán inicial del gobierno de Chile, en los años 90, por regular e institucionalizar las amplias relaciones comerciales establecidas, coincidió con el interés del gobierno de George H. Bush de incluir a Chile como el próximo país a seguir, tras haber concretado el TLCAN, en el marco más amplio de un interés por el ALCA (Ramírez 2005). Los gobiernos de Chile se aferraron fuertemente a esta posibilidad, invirtiendo grandes energías y esperanzas en las posibilidades de que se otorgara el fast track authority al gobierno de EEUU para que negociara. La intensidad de esta opción significó un costo en términos de lo que hasta entonces aparecía como una prioridad, esto es, el acercamiento a Mercosur, al que se le

daba también una connotación política de importancia.

Durante el gobierno de Eduardo Frei Ruiz-Tagle (1994-2000), el gobierno prácticamente centró su política exterior en el logro del objetivo del TLC con EEUU, aún cuando era evidente que las dificultades internas de la administración Clinton, que incluían la oposición de congresistas proteccionistas, harían inviable el avance rápido al TLC prometido años antes. El objetivo del TLC aparecía para Chile vinculado al deseo de coronar el éxito exportador y de crecimiento sostenido de la economía con un acuerdo que le daría prestigio y legitimidad. Para muchos, el TLC significaba cruzar el umbral de entrada a las “grandes ligas” (una idea que habrá de desvanecerse una vez que los TLC con EEUU se hayan generalizado a un gran número de países, y que alguna de las ventajas otorgadas comiencen a diluirse por la competencia).

Las dificultades en el lado norteamericano para comprometerse en una negociación de vía rápida finalmente hicieron bajar de intensidad los afanes de Chile que, además, debió retrotraerse a enfrentar la crisis recesiva, influida por la crisis asiática, que asoló durante el último año del gobierno de Frei, y que continuó durante los primeros años del gobierno de Ricardo Lagos elegido el año 2000. Sin embargo, las posibilidades de recomenzar conversaciones tendentes a una negociación del TLC volvieron a animarse con la elección de George W. Bush el 2001.

La administración Bush puso renovado interés en la ya vieja idea de un TLC con Chile, pues éste comenzaba a aparecer como la prueba de que la administración sí podía ofrecer una política positiva para la región de la que

en general carecía. Además, una negociación de TLC con Chile aparecía como un ejercicio conveniente en anticipo de lo que sería la negociación por el ALCA o de otros tratados bilaterales o subregionales como los que han tenido lugar recientemente. También, desde el lado de Chile cobró nuevo vigor el interés por el TLC, no sólo porque con Bush aumentaba su factibilidad, sino porque aparecía como parte importante del paquete de medidas abocadas a salir de la recesión.

Con esta convergencia de intereses pudieron finalmente comenzar las negociaciones, las cuales tuvieron lugar durante 14 rondas que reunieron a alrededor de 70 negociadores repartidos en diversas comisiones. En ellas la parte chilena estuvo conformada por profesionales de diversas reparticiones ministeriales, apoyados por acompañantes de organismos de la sociedad civil, principalmente del empresariado, que permanecían fuera de las negociaciones. El acuerdo se alcanzó luego de una última ronda ininterrumpida de diez días en que participaron 90 funcionarios chilenos y 140 norteamericanos.

Para el gobierno del presidente Lagos, las negociaciones se inscribían como una parte de la estrategia para contrarrestar la relativamente baja tasa de crecimiento (en relación a la de los últimos años de la década anterior), pero principalmente representaba la culminación pendiente de un esfuerzo por negociar que llevaba años y que completaba el cuadro de éxitos en materia de acuerdos internacionales con otros países y regiones.

Para la Concertación de Partidos por la Democracia, la coalición de gobierno desde 1990 que agrupa a

demócratacristianos y socialistas, se trataba de apoyar la estrategia del gobierno, reafirmando la opción por las orientaciones de política económica adoptadas desde el retorno a la democracia, y coronar los éxitos en materia de reinserción internacional. Para la derecha, en la oposición, se trataba de contribuir a “blindar” los logros en las reformas de la economía y hacer permanente la opción por la economía abierta de mercado, impidiendo, con ello, cualquier retroceso populista o anti-libremercadista que pudiera avizorarse en el futuro. Este era también el punto de vista de las grandes y principales organizaciones empresariales.

El mayor escollo había sido poder iniciar las negociaciones. Una vez que éstas comenzaron se desarrollaron con relativa fluidez, aunque al final se temió por su conclusión definitiva dado el enfriamiento de relaciones que siguió a la diferencia de posiciones respecto de la guerra con Irak. Desde su asiento en el Consejo de Seguridad de la ONU Chile se negó a otorgar su voto para aprobar la acción militar, lo que resintió las relaciones con el gobierno de EEUU. Al final, siendo el TLC una de las pocas políticas hacia la región que ofrecía resultados concretos para la administración Bush, se siguió adelante, quedando solamente sin resolver algunos escollos simbólicos: A diferencia del tratado que se había acordado más o menos en la misma fecha entre EEUU y Singapur el cual fue firmado por las máximas autoridades en Washington, la ceremonia de la firma con Chile fue relegada a Miami y estuvo a cargo, en representación del gobierno de EEU, del secretario para relaciones comerciales Robert Zoelick.

Puntos de conflicto

Uno de los puntos más conflictivos en la fase final de negociación y previa a la aprobación final por parte de Chile, se refirió a la presión norteamericana para eliminar gradualmente las bandas de precio en la agricultura que beneficiaban desde la recesión de 1982 a miles de pequeños agricultores vinculados a la producción de rubros tradicionales y con menor valor agregado (trigo, remolacha, aceites). La decisión chilena de ceder en este punto fue resistida por una amplia oposición de organizaciones de agricultores del sur, agrupados en el Consorcio Agrícola del Sur, a la que se sumó la de parlamentarios de la zona quienes terminaron votando en contra del tratado, violentando así la disciplina partidaria³. Esta disputa significó también un quiebre en el liderazgo de los sectores agrícolas debido al apoyo prestado por la Sociedad Nacional de Agricultura a la posición del gobierno con argumentos de modernización agrícola. El argumento consistió en que se daría un plazo amplio, hasta el año 2014, para eliminar las bandas y permitir la reeducación de esos agricultores (Leight 2005).

Desde el lado de EEUU se eliminó el subsidio de exportación en bienes agrícolas, pero se le reservó el derecho de reponerlos si otros países lo usan en el mercado chileno en desmedro de los productos norteamericanos. Se propusieron también mecanismos de salvaguardia ante un aumento súbito de las importaciones desde Chile. Adicionalmente, se ha evaluado positivamente el impacto que tendría la des-

gravación arancelaria en productores lácteos chilenos y de agroindustria pese a que hayan quedado sometidos a cuotas. Asimismo se valoró la eliminación del escalamiento arancelario (que aumentaba aranceles en función del aumento del valor agregado). Con todo, se ha visto como negativo el escaso avance en materia de reducción de barreras no arancelarias: subsidios, mecanismos antidumping, recursos a medidas sanitarias, de seguridad, ambientales, y otras (Cortés 2004 y Fazio 2005).

Otro aspecto importante fue el relativo a transferencias relacionadas con inversiones de corto plazo. Las autoridades económicas de Chile hacía tiempo que habían venido introduciendo medidas para el uso de controles a los flujos especulativos como medio para garantizar la estabilidad financiera, especialmente en vista de las dramáticas experiencias en la región y otros lugares. La presión norteamericana terminó sellando en el tratado una restricción a ese instrumento de política, similar al encaje, que quedó limitado sólo a casos extraordinarios en que las medidas fiscales y monetarias no sean suficientes para garantizar la estabilidad, y por un plazo máximo de un año. Esto significó, sin duda, un retroceso en relación a instrumentos de política que se habían desarrollado como resultado de un consenso en los escenarios de decisión de política económica chilenos.

Finalmente, se ha hecho también hincapié en las asimetrías involucradas en materias de derecho de propiedad intelectual (Escobar Ramírez 2005).

3 Entre los que votaron en contra estuvo el senador Hernán Larraín, que luego fue presidente del senado al momento en que el tratado entró en vigencia. Antes, en mayo de 2003, 76 parlamentarios, incluyendo 33 senadores (una amplia mayoría de ese órgano), dirigieron una carta al ministro de hacienda argumentando en contra de vincular las bandas de precios a requerimientos hechos en el marco de la negociación del TLC. (Leight 2005).

Desde esta perspectiva, se asume que se dan mayores derechos a grandes empresas en el área farmacéutica, gracias a la creación de mecanismos para aumentar el periodo de duración de patentes en casos específicos, a la ampliación de plazos de protección en casos de invención e innovación y a las restricciones en las posibilidades de segundo uso. El resultado, se piensa, es un reforzamiento de las prácticas monopólicas con consecuencias graves de inequidad en el campo de la salud (Lara Cortés 2004).

La evaluación desde el gobierno de Chile y los críticos del TLC

Aún con el corto periodo transcurrido desde la puesta en marcha del tratado, la evaluación hecha desde el gobierno de Chile por la Dirección General de Relaciones Económicas Internacionales de la Cancillería, es altamente positiva. Ella enfatiza el notable aumento del comercio con los EEUU durante el primer año del TLC, con un incremento del 30.5 por ciento en las exportaciones y de 32 por ciento en las importaciones. Parte de este incremento, hay que hacer notar, se debe a la recuperación de la actividad económica, así como a la recuperación de la participación norteamericana en el comercio con Chile que se había rezagado como consecuencia de la puesta en marcha con anterioridad de tratados de libre comercio con otros países y áreas. Una evaluación de los ocho primeros meses del 2005, sin embargo, revela que las exportaciones a EEUU se incrementaron por debajo del aumento al resto del mundo, mientras que las importaciones subieron por encima de las del resto del mundo. Más en general, se advierte que en ese periodo esas

tendencias fueron válidas también respecto de otras áreas con las que existen tratados de libre comercio (la Unión Europea, Corea del Sur). (Fazio 2005).

Se destacaron positivamente los cambios en la composición de los productos enviados con una reducción en la participación de productos mineros y agrícolas, y un incremento en las llamadas exportaciones no tradicionales, incluyendo una mayor participación industrial, con mayor valor agregado. Así como el cobre baja porcentualmente, aumentan las industrias del mueble y de la madera, metalúrgica, textil, química, petróleo y derivados, al igual que algunos productos propios del sector alimenticio: 2.315 empresas enviaron 2.088 productos el 2004 a EEUU. Se estima que esta actividad debiera redundar en aumento del empleo y de los ingresos. Otros sin embargo hacen notar el escaso impacto diversificador, destacando que sólo diez productos representan cerca del 62 por ciento del total exportado a EEUU (Cortés 2004).

Se evidencia, asimismo, en la evaluación hecha por el gobierno de Chile que se han abierto nuevas oportunidades para líneas de negocios a las que antes eran muy difícil acceder, como el sector de compras gubernamentales (al que empresas chilenas han empezado levemente a acceder, aunque lo mismo hacen empresas norteamericanas respecto de compras del gobierno de Chile), acceso pleno de productos agrícolas y manufacturas con valor agregado.

Se enfatiza que en general el TLC ha otorgado un sello de calidad a la economía chilena, reforzando las buenas evaluaciones de los mercados

financieros— aunque se hace notar que la inversión desde EEUU no ha seguido el curso ascendente que tomó el comercio, y que incluso ha sido desplazada por la inversión española (que tiende a no ser productiva sino de cartera).

Desde fuera del gobierno, y con una mirada más crítica, se han hecho ver las asimetrías entre ambas economías, que naturalmente el TLC refuerza, acentuando la especialización chilena en la exportación de productos primarios (Fazio 2005), cuestión que se acentúa con el tipo de importaciones que provendrán de los países con los que comiencen a aplicarse acuerdos comerciales recientes, como Corea del Sur, China y la India, aparte de aquellos con economías mucho más avanzadas. Además, se ha destacado el carácter político e instrumental del TLC para los EEUU, que es lo que lo hizo no ceder en varias materias como la agrícola, de propiedad intelectual, de flujos financieros, y otros.

Es evidente que aún es demasiado temprano para una evaluación más certera y sustanciosa que permita ver tendencias menos sujetas a cambios coyunturales de corto plazo. Con todo, es claro que se han abierto oportunidades, aún dentro del marco de asimetrías, y que las ventajas que puedan extraerse de un TLC como éste y otros dependerá de políticas públicas internas que lleven al aumento de la equidad, de los niveles y calidad de la educación, de la capacitación laboral, de la investigación y desarrollo, y que haga, finalmente, posible obtener y consolidar nuevos nichos con mayor valor agregado.

Comentarios finales

El TLC de Chile y Estados Unidos es expresión formalizada, por una parte, de un largo recorrido en la apertura de la economía que comenzó en la década de 1970 bajo las políticas del régimen militar y, por otra, de la política de reinserción internacional de Chile como nación democrática impulsada por los gobiernos de la Concertación a partir de 1990. Esta larga trayectoria le da un carácter distintivo a este TLC, que se selló luego de que varios otros, como aquel con la Unión Europea, con México y Canadá, habían sido ya ratificados. El vasto recorrido de apertura de la economía chilena— recordemos que Chile fue el primero en la región en romper abierta y drásticamente con las políticas de sustitución de importaciones que habían prevalecido en la región desde mediados del siglo pasado— hacía que el tratado tuviera más impacto en términos de la consolidación, legitimidad y formalización jurídica que en una pretendida transformación de la estructura de su comercio exterior. Esta suerte de naturalidad del arribo a un TLC— sólo dificultado por las complicaciones de política interna de los EEUU— puede ser perfectamente no aplicable a la experiencia de otros países que presentan mayores áreas de vulnerabilidad al mantener sectores más protegidos o que han tenido éxito en marcos de internacionalización más circunscritos al nivel regional o subregional.

Aun así, las negociaciones y acuerdos dejaron ver el peso político que tienen los apoyos de sectores protegidos, casi siempre en el sector agrícola, y que en el caso de Chile quedó de manifiesto en las decisiones sobre las

bandas de precios para ciertos productos agrícolas tradicionales. La defensa de estos sectores concitó el apoyo hasta de algunos que habían sido firmes defensores, durante el régimen militar, de la aplicación a ultranza del modelo de mercado y sus consecuencias en materia de apertura exterior.

Las dinámicas de crecimiento y desarrollo en Chile venían dadas con anterioridad a los TLC acordados con diversos países y regiones. Los TLC sólo formalizan y refuerzan ciertos aspectos de la política de desarrollo y crecimiento. Esto quiere decir que el grado en que el TLC pueda ser beneficioso depende de un conjunto de otras políticas que permitan paliar los efectos perniciosos y sacar partido de las oportunidades que se ofrecen. Los beneficios no se producirán solos; ellos deberán resultar de políticas previas y de cambios posteriores que refuercen las capacidades de la economía nacional. El sustrato en que residen las capacidades de los diversos sectores productivos para competir exitosamente está dado, por ejemplo, por la infraestructura, por los niveles educacionales, tanto en calidad como en cobertura, y por el esfuerzo en investigación y desarrollo.

En este sentido, el arribo al TLC con EEUU y las ventajas que pueden obtenerse de él son entendibles a la luz del esfuerzo deliberado de inversión en cada una de aquellas áreas, particularmente a partir de la década de 1990. Uno de los mayores esfuerzos se hizo con respecto al gasto social que aumentó en 160 por ciento entre 1990 y 2003, orientado hacia el desarrollo de

capital humano y al igualamiento de oportunidades. El gasto social destinado a inversión social en los grupos prioritarios más pobres y los gastos en educación y salud crecieron por sobre la tasa promedio del gasto total. Este gasto sumado a las políticas específicas de reducción de la pobreza permitió ese primer gran salto que fue la reducción de la población en situación de pobreza desde un 38.6 por ciento en 1990 a un 18.8 por ciento en 2003, mientras la población en situación de indigencia bajaba de un 12.9 a un 4.7 por ciento en el mismo periodo⁴.

En educación el gasto público y privado subió de 3.9 por ciento del PGB en 1990 a 7.3 por ciento en 2002. Desde el año 2000 se construyeron dos mil 844 nuevas escuelas, y se extendió a 12 años la educación obligatoria, con apoyo de 25 mil becas a los jóvenes en mayor riesgo de deserción. Se alcanzaron niveles efectivos de cobertura educacional primaria y secundaria cercanos al 100 por ciento en 2003, y se estableció la jornada escolar completa para el 70 por ciento de los establecimientos educacionales del país⁵.

A menudo se han presentado las políticas de los gobiernos de la Concertación como estrictamente continuistas con las del régimen anterior por su insistencia en mantener la orientación de mercado y apertura al exterior. Sin embargo, pese a las reformas del estado en concordancia con un enfoque neoliberal, el hecho es que el estado ha tenido un papel preponderante en la reorientación del gasto público hacia la inversión social, con

4 Ver la presentación de la Ministra de Planificación y Cooperación, Yasna Provoste, en la 33ª reunión del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de Naciones Unidas, Ginebra, Suiza, 2005.

5 Mensaje presidencial al Congreso, 21 de mayo, 2005.

base en una tasa impositiva sostenidamente mayor a la que imperaba en el período del régimen militar. (Weyland 1997; 1999) En su último mensaje anual al Congreso, el 21 de mayo de 2005, el presidente Ricardo Lagos, quiso hacer notar ese punto: “Nosotros, la inmensa mayoría de los chilenos, no creemos en un Chile que se hace a imagen y semejanza del mercado porque, si así fuera, la sociedad estaría reproduciendo las desigualdades del mercado. El mercado lo constituyen los consumidores, desiguales en su poder adquisitivo. La sociedad y la democracia la constituyen los ciudadanos, iguales en deberes y derechos.” Desde esa perspectiva justificó las políticas de libertades públicas, de derechos humanos, de crecimiento, de inversión social, como parte integral de la estrategia de desarrollo impulsada por su coalición de gobierno. Hizo hincapié, también, en el enorme esfuerzo de inversión en infraestructura, que ha marcado grandes contrastes con el deterioro que en ese campo se vivió durante el régimen militar.

La obra de infraestructura, indispensable para el tipo de inserción económica internacional que lleva aparejado el establecimiento de acuerdos de libre comercio, ha incluido, según el mensaje del presidente al congreso el 21 de mayo de 2005, la construcción de 207 nuevos kilómetros de una moderna red vial para la capital de Chile, desarrollos en ferrocarriles, transporte de Metro en regiones, nuevos aeropuertos, y la modernización y terminación de la ruta de doble calzada de mil quinientos kilómetros que une a La Serena con Puerto Montt, aparte de la construcción de la ruta de la costa y la conectividad entre las capitales provinciales y comunales.

El estado se ha fijado también un rol en el impulso a la investigación y desarrollo, que se cuadruplicó entre 1995 y 2005, llegándose a invertir la cifra, todavía pobre, pero notablemente mayor a la de periodos anteriores, de 1 por ciento del producto en esa área. Para aumentar la inversión en este sector se ha creado un fondo especial de inversiones basado en los ingresos del royalty a la gran minería, de acuerdo a una ley que fue aprobada recientemente.

Si en el futuro puedan sacarse las mismas cuentas positivas respecto de los efectos del TLC con EEUU que ha hecho el gobierno luego del primer año de su entrada en vigencia, ello será porque se ha desarrollado una política de desarrollo que ha incluido una fuerte inversión social, por ejemplo en educación y salud, así como en infraestructura, en investigación y desarrollo. Esta postura está en concordancia con conclusiones de estudios recientes del Banco Mundial que afirman que “una apertura del comercio... puede llevar a una mayor desigualdad debido a una mayor divergencia en los ingresos salariales” lo que “ (...) implica que los gobiernos pueden tener que tomar medidas complementarias (...) como facilitar el acceso a la educación, extender la infraestructura a las áreas rezagadas que tienen la posibilidad de alcanzar los beneficios de la liberalización, y transferencias provisorias para campesinos pobres que pueden salir perdiendo durante la transición”. (Perry et al. 2005: 19) Ciertamente, estas conclusiones debieran tener un fuerte valor práctico para los países que enfrentan negociaciones de acuerdos comerciales.

Bibliografía

Comunidad Andina. Secretaría General. 2003. Análisis del Tratado de Libre Comercio Chile- Estados Unidos. Noviembre

Dirección General de Relaciones Económicas Internacionales. 2004. Evaluación Tratado de Libre Comercio entre Chile y EEUU.

Escobar Ramírez, Natalia. 2005. Derechos de Propiedad Intelectual: *La Gran Controversia, en El TLC Chile-Estados Unidos y sus Consecuencias para las Negociaciones del ALCA*. Proyecto CLACSO.

Fazio, Hugo. A dos años de suscribirse el TLC con EEUU. 2005. *Globalización*, Octubre. rci.net/globalizacion/index.htm.

Hufbauer, Gary Clyde y Schott, Jeffrey. 1993. *Nafta: An Assessment*. Washington, D.C.: Institute for International Economics.

Carranza, Mario. 2002. Neighbors or Partners? NAFTA and the Politics of Regional Economic Integration in North America, en *Latin American Politics and Society* 44, 3, Fall.

Lara Cortés, Claudio. 2004. El Tratado de Libre Comercio entre Chile y Estados Unidos. Un Modelo a Evitar. www.asc-hsa.org/IMG/arTLC_Chile EEUU.pdf

Martínez, Javier y Alvaro Díaz. 1996. *Chile: The Great transformation*. Brookings/Unsruid.

Ministerio de Hacienda. 2004. *Chile's Dynamic Business Environment*.

Leight, Jessica. 2005. The Political Dynamics of Agricultural Liberalization in the 2003 U.S.-Chile Free Trade Agreement. Yale University, unpublished ms.

Perry, Guillermo E., J., Humbert López, William F. Maloney, Omar S. Arias, y Luis Servén. 2005. Círculos Virtuosos entre Reducción de Pobreza y Crecimiento. Estudios del Banco Mundial sobre América latina y el Caribe.

Roffé, Pedro. Bilateral Agreement and a TRIPS-plus World: the Chile-USA Trade Agreement, en *Trips Issue Papers* 4.

Salazar-Xirinachs, José. 2003. Economic Integration and Trade Negotiations in Latin America and the Caribbean at the Turn of the Century, en Ana Margheritis, ed., *Latin American Democracies in the New Global Economy*. Miami: North-South Center Press, University of Miami.

SELA. 2004. *Evolución de la Integración Regional 2003-2004*. Noviembre..

Weyland, Kurt. 1997. "Growth with Equity" en Chile's *New Democracy?* *Latin American Research Review*, 32, 1, pp 37-67.

Weyland, Kurt. 1991. Economic policy in Chile's New Democracy. *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, 41, 3, pp 67-96.