

IICA  
PM-CRS/CL  
2000-09

# APERTURA AL EXTERIOR Y NEGOCIACIONES COMERCIALES

## LECCIONES Y EXPERIENCIAS DEL CASO CHILENO

Carlos Mladinic A.



Area de Políticas y Comercio

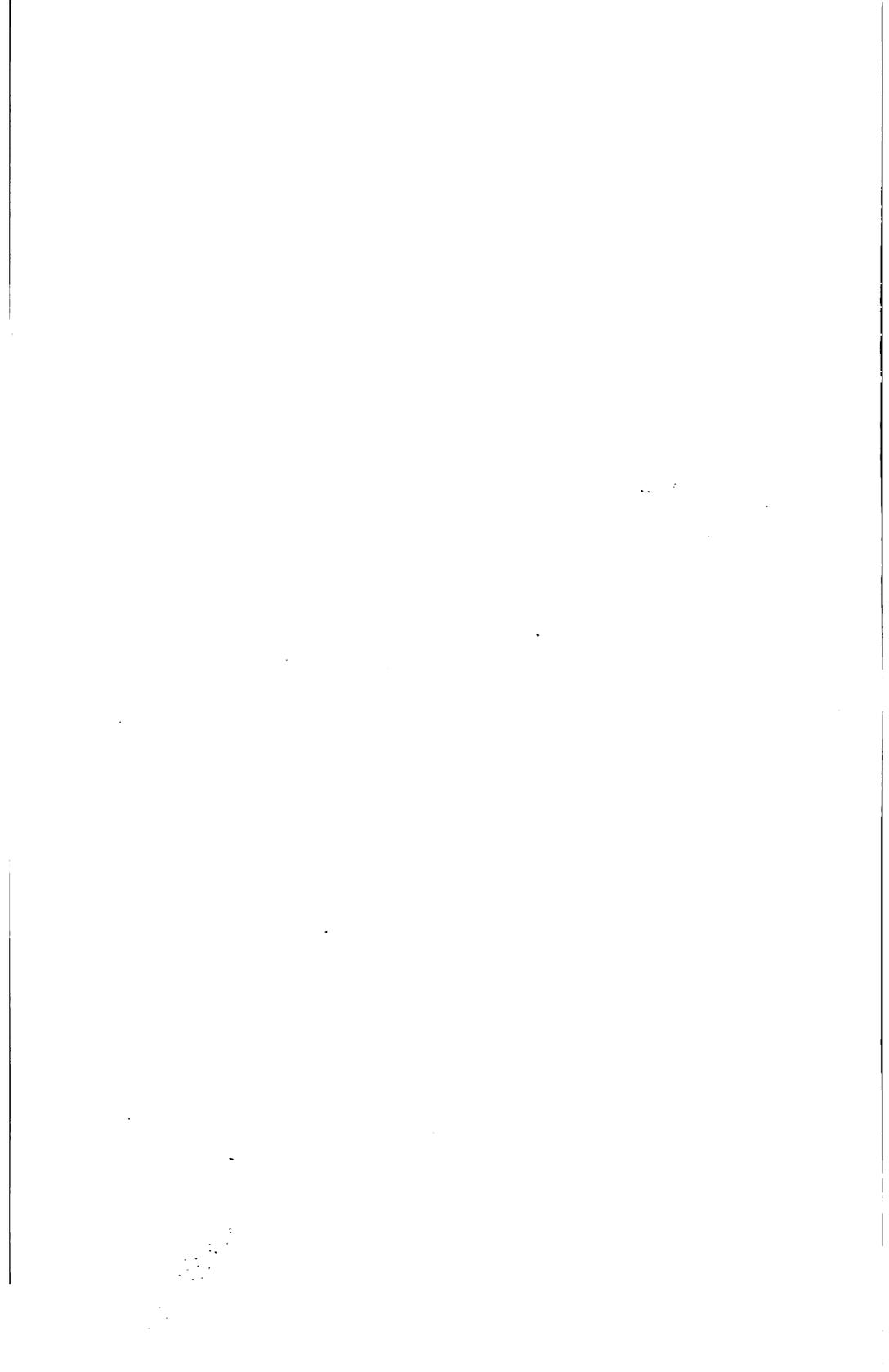
AGENCIA DE COOPERACIÓN  
DEL IICA EN CHILE

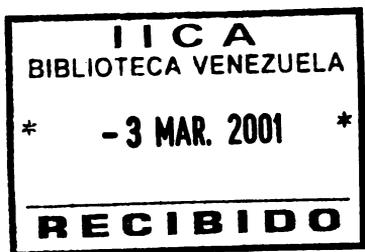
**IICA**





**IICA**  
**BIBLIOTECA VENEZUELA**  
\* **-3 MAR. 2001** \*  
**RECIBIDO**





**IICA**



# **APERTURA AL EXTERIOR Y NEGOCIACIONES COMERCIALES**

## **LECCIONES Y EXPERIENCIAS DEL CASO CHILENO**

**C. Mladinic A.**

**Área de Políticas y Comercio  
AGENCIA DE COOPERACIÓN  
DEL IICA EN CHILE**

1102  
57 205/100  
1004

**Apertura al Exterior y Negociaciones Comerciales. Lecciones y experiencias del caso chileno**  
Carlos Mladinic Alonso

© Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA),  
Agencia de Cooperación en Chile

00001068

Las ideas y planteamientos contenidos en este documento son propios del autor y no representan, necesariamente, el criterio del Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura.

*Serie de Publicaciones Misceláneas*  
ISSN-0534-5391  
CRS/CL-009-2000  
92 páginas

Inscripción N° 117.399  
Noviembre, 2000

Editado por la Agencia de Cooperación del IICA en Chile  
Corrección y composición de textos: Geraldine Sagredo M.  
Portada: Geraldine Sagredo M.

Impreso por: Impresora Acapulco Ltda.

Santiago - Chile

## CONTENIDO

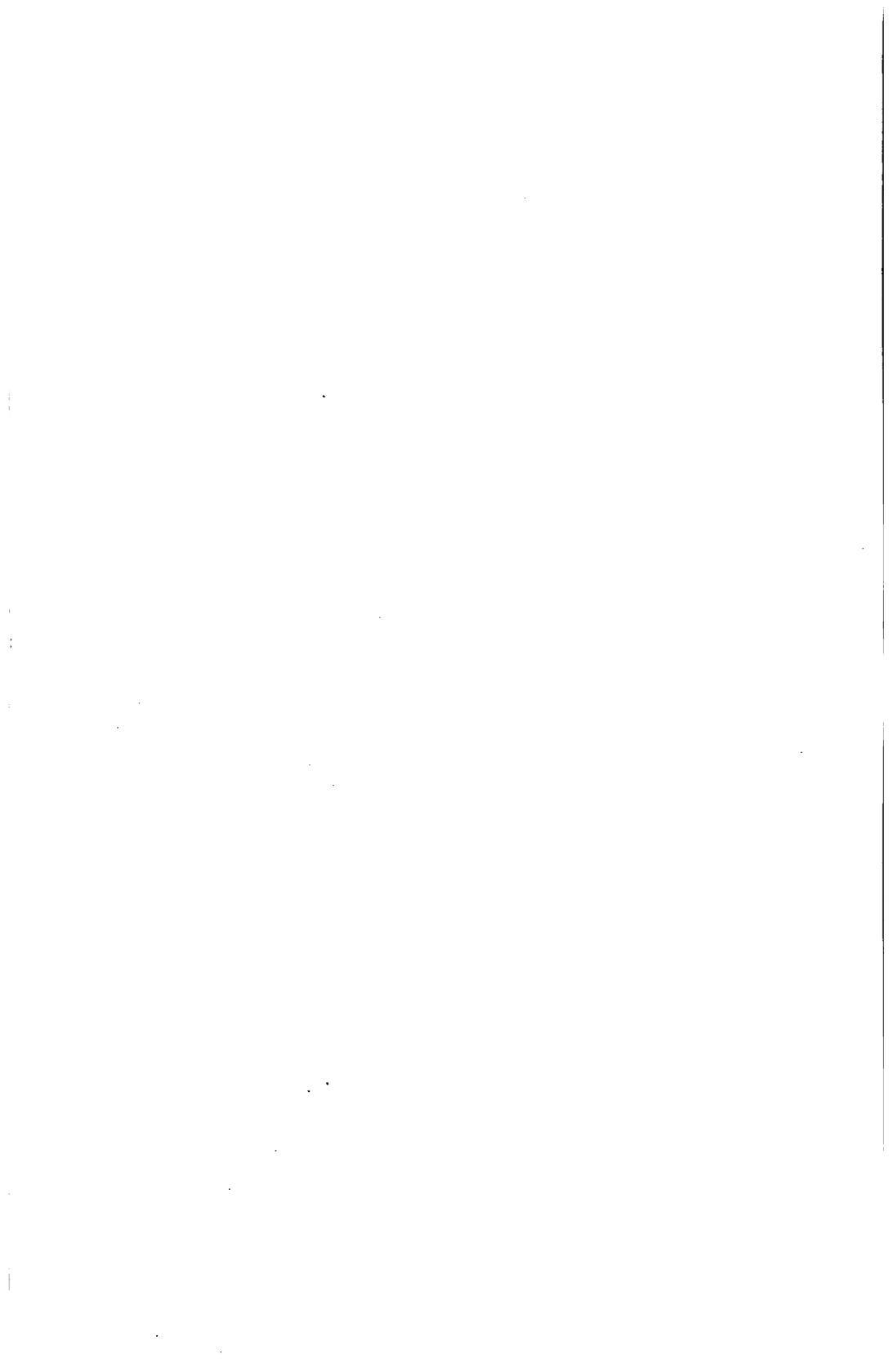
<b>PRESENTACIÓN</b> .....	7
<b>INTRODUCCIÓN</b> .....	9
<b>1. Frente a un mundo nuevo</b> .....	11
Una diferencia para el desarrollo .....	12
<b>2. Nuestra inserción en los mercados externos</b> .....	14
Apertura unilateral .....	15
Las negociaciones multilaterales .....	15
Los acuerdos regionales y bilaterales .....	16
La política de regionalismo abierto .....	17
<b>3. Las negociaciones comerciales como parte de la política exterior</b> .....	19
Las negociaciones comerciales en el pasado .....	20
Las negociaciones comerciales durante la década de los '90 .....	22
Los procesos de integración regional .....	23
Desde la Iniciativa para las Américas al ALCA .....	24
<b>4. Impactos de la Ronda Uruguay y creación de la OMC en el comercio mundial</b> .....	25
Aumento del comercio mundial .....	25
Mayor estabilidad del comercio .....	27
Los acuerdos de la Ronda Uruguay .....	28
Importancia de los acuerdos alcanzados para la región .....	31
Mecanismo de solución de controversias .....	31
Examen de políticas comerciales .....	32
Los otros Acuerdos .....	33
Los temas pendientes .....	34

<b>5. Importancia del perfeccionamiento de la OMC en relación con el sector agropecuario.....</b>	<b>35</b>
Se debe seguir luchando para avanzar.....	36
Importancia de la agricultura en la Región.....	37
Elaboración de una propuesta común frente a la OMC	38
Posiciones que se enfrentarán en las próximas negociaciones.....	39
Impacto de las negociaciones de la OMC en la política agrícola interna.....	40
<b>6. Nuevos actores de la política comercial.....</b>	<b>42</b>
El parlamento y las negociaciones comerciales.....	43
Las ONGs y los acuerdos internacionales.....	46
El sector privado como parte activa de una negociación	47
La prensa y las negociaciones comerciales.....	51
<b>7. Las negociaciones comerciales y la política interna</b>	<b>53</b>
De las negociaciones sabemos cuándo empiezan, pero no cuándo terminan.....	53
Conocer quiénes se oponen a la negociación.....	54
Los beneficiados con las negociaciones comerciales.....	55
La fuerza de los gremios.....	55
Fatiga negociadora.....	56
La opción unilateral .....	56
La preparación de los equipos negociadores .....	57
Adecuar nuestras instituciones a los procesos de negociación .....	58
Una institución que dirija las negociaciones .....	61
La necesidad de coordinar los organismos del Estado ...	62
La incorporación del Ministro de Agricultura en el Comité de Ministros .....	63
<b>8. Las negociaciones comerciales y la política exterior</b>	<b>65</b>
¿Con quién negociar? .....	65
El enfoque de la lista negativa o "se lista o se pierde" ....	66
La decisión de los temas a negociar .....	67
La agenda de una negociación .....	68
La decisión sobre lo que no se negociará .....	69

<b>9. La consistencia entre los distintos acuerdos .....</b>	<b>70</b>
Los acuerdos de primera generación .....	70
La nueva generación de acuerdos comerciales .....	71
Las normas de origen como elemento central de las negociaciones .....	72
La tentación de la "reserva de mercado" .....	74
Preferencias arancelarias o aranceles residuales .....	76
Las negociaciones de servicio .....	77
<b>10. Otros temas a considerar .....</b>	<b>79</b>
Disciplinas en materia de <i>antidumping</i> .....	79
El caso de los subsidios .....	80
Los mecanismos de solución de controversias .....	80
Evaluación de los acuerdos comerciales .....	81
<b>11. A modo de conclusión .....</b>	<b>83</b>
Capacitarse para negociar .....	83
Adecuar la institucionalidad .....	84
La participación de los nuevos actores .....	85
La relación con los medios de comunicación .....	86
Desarrollo de políticas comunes .....	86

## **ANEXOS**

<b>Planteamientos del Ministerio de Agricultura de Chile en relación con algunos temas principales de la próxima Ronda de Negociaciones de la OMC .....</b>	<b>87</b>
1. Acceso al mercado .....	87
2. Medidas de ayuda interna .....	89
3. Subsidios a las exportaciones .....	90
4. Otros temas .....	91



## **PRESENTACION**

*Las modalidades de inserción en los mercados internacionales son cada vez más importantes para la agricultura del continente. Una parte gravitante de esa inserción depende de cómo se negocian los acuerdos y, así, se hacen viables los procesos de integración.*

*Los procesos de negociación dejan, sin duda, aprendizajes que son importantes de recoger y difundir. En esa perspectiva, el IICA está estimulando, en diversos países, la confección de informes que permitan acuñar la experiencia de quienes han participado en los principales procesos de negociación en la región.*

*El presente texto recoge lecciones de la experiencia chilena presentadas por un actor directamente involucrado en las decisiones comerciales y, muy especialmente, en la negociación conducente a la integración de Chile al MERCOSUR. Presentado de manera ágil y amena permite no solo reconstruir las etapas y problemas de la negociación, sino también conocer cómo fueron vividos y evaluados por el autor.*

*Este documento responde a una iniciativa compartida por la Agencia de Cooperación del IICA en Chile y el Área de Políticas y Comercio de la Gerencia Técnica con Sede en Costa Rica y se concibe como un instrumento de difusión para un público amplio, interesado en el destino del sector agropecuario de la región.*

**JOSE NAGEL AMARO**  
**Representante del IICA en Chile**



## **INTRODUCCIÓN**

**El Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA) me ha solicitado relatar, de forma breve, la experiencia chilena de los últimos años en su proceso de integración al mundo y, particularmente, en las negociaciones comerciales que ha realizado en la década recién pasada.**

**Desde que el entonces Presidente de la República, Dn. Eduardo Frei Ruiz-Tagle, me nombrara Subsecretario de Economía me tocó participar activamente en las negociaciones comerciales que el país acordó iniciar con diversos países, la mayoría latinoamericanos. Posteriormente, cuando se toma la decisión política de acelerar nuestras negociaciones con los países miembros del MERCOSUR, se me entregó tal responsabilidad, por lo que fui nombrado Director General de Relaciones Económicas Internacionales; fue un trabajo tan duro como gratificante. La voluntad y el profesionalismo mostrado por el equipo negociador que me correspondió dirigir constituirán para siempre uno de los mejores ejemplos de servicio público que me ha tocado conocer. De igual forma, debo destacar lo que corresponde a nuestra contraparte.**

**Durante dichas negociaciones el tema agrícola siempre fue el más candente. Muchas veces nos juntamos con organizaciones de agricultores para conversar sobre el estado de la negociación y lo que esto implicaba para la agricultura nacional; varias de esas reuniones fueron tensas y difíciles. En todo caso, pienso que se actuó con**

honestidad y transparencia y que se obtuvo lo mejor para el país, dentro de los límites que impone toda negociación.

Por lo mismo que destacaba anteriormente, comprenderán ustedes mi sorpresa cuando, al terminar las negociaciones, el Presidente Frei me solicitó que lo acompañara en su gabinete como Ministro de Agricultura. Fue un tremendo desafío personal, pero, además, siempre lo he considerado un gesto de extrema audacia por parte del Primer Mandatario; sin embargo, debo decir que me sirvió para comprender aún más la necesidad de adecuar y preparar nuestra agricultura para competir en el mundo global.

Considerando lo anterior, mi intención es entregar a continuación, de manera muy modesta, las experiencias adquiridas y, a partir de las lecciones aprendidas, lo que se debe y no se debe hacer durante las negociaciones que se avecinan y, de este modo, contribuir -en parte- a enfrentar juntos y de la mejor forma posible los desafíos del futuro.

## **1. FRENTE A UN MUNDO NUEVO**

**En los últimos diez años, pese a su larga y reconocida historia como nación con innegable presencia internacional, Chile tuvo que recuperar un terreno que objetivamente había perdido y tuvo que hacerlo en un escenario nuevo, donde no solo había cambiado el marco sino también las reglas, los principios y las prioridades que rigieron al mundo durante dos generaciones.**

**Al restablecerse la democracia en Chile, el mundo que teníamos que enfrentar había cambiado radicalmente. Ya no era aquel donde dos grandes bloques enfrentados ideológica y militarmente concentraban lo fundamental del poderío estratégico planetario. En 1990, Chile encontró una nueva realidad internacional, de la que si bien todos habíamos sido testigos, la verdad es que sólo unos pocos fuimos partícipes y en forma mínima. El viejo orden bipolar había empezado a ser reemplazado por la conformación de un nuevo orden, con la aparición de una nueva época de la historia contemporánea, más fluida, más compleja y, fundamentalmente, más incierta.**

**El sistema internacional en el que empezamos a reinsertarnos hace diez años se halla, todavía, sumido en un vértigo de cambios que llevan a la emergencia de nuevas estructuras e interacciones. Cambios que han ido dando lugar a nuevas alianzas geopolíticas y geoeconómicas y que, a largo plazo, podrían incluso conducir a la creación de nuevos protagonistas de las relaciones internacionales que, sin reemplazar necesariamente a los tradicionales actores,**

representados por los estados nacionales, coexistirán con ellos mediante vínculos complejos.

Asimismo, no cabe duda de que el entorno internacional registró una marcada tendencia hacia la interdependencia y la globalización. La interdependencia dejó ya de ser un concepto teórico, transformándose en una realidad que Chile debió asumir plenamente para reintegrarse al mundo. Hoy, las posibilidades de desarrollo de un país como el nuestro dependen, principalmente, de sus capacidades para penetrar los grandes mercados mundiales.

### ***Una diplomacia para el desarrollo***

Chile ha hecho esfuerzos importantes para saltar la frontera del subdesarrollo. El sacrificio ha sido enorme y los resultados obtenidos, significativos, pero sigue siendo tremendamente cuantioso lo que resta por hacer, por lo que la política exterior de un país, que no es otra cosa que la proyección del valor del Estado y de su proyecto nacional más allá de sus fronteras, debe seguir sirviendo a este objetivo. De esa reflexión nace el concepto de "**diplomacia para el desarrollo**", es decir, un servicio exterior que trabaja sobre la base del esfuerzo concertado con los más diversos sectores -público, privado, intelectual y académico- para dotar al país de los instrumentos precisos y eficaces que sirvan al objetivo nacional de desarrollarse con equidad.

Debido a lo anterior, la política exterior de nuestro país ha priorizado la plena inserción económica internacional como meta a alcanzar a mediano plazo, pues es evidente -y así lo demuestra la experiencia internacional- que una

participación mayor en la economía mundial es un factor clave para el crecimiento económico y la prosperidad de las naciones, especialmente cuando ellas cuentan con mercados pequeños como es el caso de Chile.

Estos conceptos pueden parecer obvios en la actualidad. Sin embargo, hasta no hace mucho tiempo, ser autónomos y, al mismo tiempo, interdependientes, parecía tremendamente contradictorio. Se pensaba que mientras más vínculos tuviera un país con la economía mundial, era más vulnerable y dependiente. Ahora vivimos el fenómeno contrario, y de ahí que la búsqueda de la autarquía que caracterizó a América Latina durante años haya debido dejarse atrás. El actual desafío compartido por todos los países de la región es cómo integrarse de manera activa en un sistema crecientemente globalizado, donde las fronteras económicas se están derrumbando.

## **2. NUESTRA INSERCIÓN EN LOS MERCADOS EXTERNOS**

Para la consolidación y diversificación de nuestras exportaciones, el principal impulso para la adecuación del funcionamiento interno a los requerimientos de la economía internacional se produjo por una múltiple inserción de nuestra economía en los mercados externos.

Para lograr este objetivo, nuestra política de relaciones comerciales internacionales avanzó simultáneamente por cuatro vías:

- **la apertura unilateral**, destinada a acercar cada vez más nuestra economía a las corrientes internacionales de bienes, servicios, inversiones y financiamiento;
- **la vía multilateral**, que estuvo dada por las negociaciones del GATT, continuando hoy en la OMC y en los demás foros económicos multilaterales, que representan una fuente muy grande de definición de las normas que rigen las relaciones económicas y financieras para el conjunto de naciones que participamos en el comercio internacional;
- **la vía regional**, orientada a fortalecer las relaciones con los acuerdos económicos regionales que han emergido en los últimos años;
- **los acuerdos bilaterales**, que buscan estrechar los vínculos económicos con los socios comerciales, considerados individualmente.

La combinación de diversos instrumentos y modalidades de negociación internacional en nuestra estrategia exportadora busca enfrentar en forma más certera la complejidad de los procesos comerciales, económicos y diplomáticos que condicionan estos fenómenos.

### ***Apertura unilateral***

Debido a su condición económica relativa, Chile no puede pretender influenciar en el conjunto de condicionantes que definen las relaciones económicas internacionales ni aferrarse a una determinada forma de relacionamiento externo. Si la apertura unilateral surtió los efectos que en su oportunidad se buscaron, el cambio en las condiciones internacionales que entonces imperaban requirió de la readecuación de la estrategia comercial.

No se trata de dejar de lado la apertura externa unilateral. Se debe utilizar, pero también se debe tener en cuenta que la reciprocidad de las concesiones comerciales tiene hoy más importancia en la medida que se conforman importantes zonas comerciales con condiciones especiales para sus miembros que tienden a desfavorecer a terceros países.

### ***Las negociaciones multilaterales***

En lo que respecta a la vía multilateral, se hace necesario decir que el carácter pluralista de las corrientes de comercio que se originan desde Chile, impone un carácter universalista a la apertura que propiciamos. Los foros multilaterales son especialmente apropiados para encontrar

los aliados que permitan ampliar la capacidad de negociación de nuestro país. Las características de nuestro comercio y del conjunto de la economía nacional nos llevan a prestar una especial atención al multilateralismo, ya que constituye la más sólida garantía para el incremento del comercio, donde prime la creación de comercio sobre uno meramente administrativo, que se traduce frecuentemente en desviaciones de las corrientes que lo forman y no en un crecimiento total de los intercambios.

### ***Los acuerdos regionales y bilaterales***

En relación con la vía regional de negociaciones hay que constatar que se impone a nosotros en función de la constitución de acuerdos comerciales entre grupo de países. En todo caso, estos acuerdos no tienen el mismo grado de estructuración, ni el mismo avance, encaminándose en mayor o menor medida a la constitución de verdaderos bloques económicos regionales o subregionales. Igualmente, constituyen una clara realidad en la economía internacional y cada día tienden a estructurarse en un número mayor.

La vía regional tiene una importancia particular para Chile cuando se trata del resto de América y Europa. Debemos proponernos establecer una Zona de Libre Comercio con las cuatro grandes agrupaciones de países del hemisferio (TLCAN, MERCOSUR, Comunidad Andina y MCCA), que constituyen los socios comerciales de mayor significación en el área. En relación a la Unión Europea, es una decisión política del gobierno profundizar las relaciones con dicha agrupación de países, que se ha transformado en la zona de comercio más importante del mundo.

El objetivo más específico de esta política es consolidar las rebajas de aranceles que se han ido produciendo por el aumento de los grados de apertura de la regionalización internacional, desmontar el escalonamiento de las estructuras arancelarias y suprimir las barreras para-arancelarias y administrativas que aún persisten.

Estos objetivos concuerdan con los nuevos temas incorporados en los acuerdos suscritos en la Ronda Uruguay, en especial los referidos a los servicios y las inversiones, así como también aquellos relacionados con el comercio agrícola que tanta gravitación tiene en nuestro continente.

### ***La política de regionalismo abierto***

Se dice que Chile ha desarrollado una política de regionalismo abierto, que no es otra cosa que la combinación de los tres elementos mencionados: el marco multilateral, la apertura unilateral y el desarrollo de acuerdos de libre comercio regionales o subregionales. Según CEPAL, "el proceso de regionalismo abierto surge de la conciliación de dos fenómenos: la interdependencia nacida de los acuerdos especiales de carácter preferencial y, por otro lado, aquella impulsada básicamente por las señales de mercado resultante de la liberalización comercial en general. Lo que se persigue con el regionalismo abierto es que las políticas explícitas de integración sean compatibles con las políticas tendientes a elevar la competitividad internacional y que las complementen". "El objetivo complementario es hacer de la integración un cimiento que favorezca una economía internacional más abierta y

transparente, en vez de convertirse en un obstáculo que lo impida, limitando así las opciones al alcance de los países de América Latina y el Caribe".

No se trata entonces sólo de un fenómeno latinoamericano, sino de un fenómeno de escala mundial, visible en el hecho de que las cláusulas de habilitación del GATT han sido utilizadas en los últimos tres años en un número mucho mayor que lo que había ocurrido en todos los años anteriores. Actualmente, ningún país puede darse el lujo de estar al margen de la economía mundial; aquel que se rezaga o elige aislarse está condenado al aislamiento y al subdesarrollo.

### **3. LAS NEGOCIACIONES COMERCIALES COMO PARTE DE LA POLÍTICA EXTERIOR**

Chile no es ni ha sido nunca partidario de la división del mundo en grandes bloques comerciales. La tendencia a crearlos es un fenómeno de los tiempos modernos que debemos enfrentar con realismo, pues nuestras posibilidades de crecimiento están indisolublemente ligadas a un acceso claro y eficaz a los beneficios del mercado global en condiciones de progresiva estabilidad, igualdad en el trato y transparencia.

En este sentido, nuestro relacionamiento externo es de carácter universalista y está complementado con la apertura unilateral de la economía que llevamos adelante. Ello nos ha permitido cosechar los frutos derivados del aumento de competitividad de nuestras empresas y del favorecimiento de nuestra inserción internacional, así como recoger los beneficios que conllevan los acuerdos de libre comercio que ya tenemos con una gran cantidad de países de América Latina, Europa y Asia.

Simultáneamente, hemos estado negociando acuerdos de gran alcance con todos nuestros socios importantes en el mundo y que concentran los grandes mercados del orbe.

Sin embargo, no están del todo superadas ciertas visiones simplistas acerca de la forma en que funcionan las relaciones internacionales. Las negociaciones comerciales suelen seguir secuencias muy irregulares de avances y retrocesos. Por ello, creo que es absurdo y hasta peligroso que un país califique estos incidentes en términos de éxitos

o fracasos, dependiendo de las informaciones muy coyunturales que se van produciendo en el curso del proceso negociador, el que siempre se ve afectado por consideraciones internas de nuestros socios o de los esquemas de integración con que negociamos.

Las calificaciones sólo corresponden cuando el proceso culmina; es importante, entonces, que seamos cuidadosos. La cautela en la evaluación de los plazos, que suelen ser aleatorios y que corren el riesgo de convertirse en piezas del juego político nacional, debiera ser una norma de conducta especialmente para quienes servimos en la política exterior de Chile. Lo importante es tener una buena negociación y no tener fijaciones con los plazos y crear falsas expectativas. Prudencia y serenidad son elementos que deben caracterizar a todo quien sea responsable de las negociaciones internacionales, pues es evidente que el diseño de una política exterior de Estado tiene una dimensión temporal que no es apresurada ni inmediata.

### ***Las negociaciones comerciales en el pasado***

Hasta sólo hace algunos años las negociaciones comerciales eran eventos muy distantes y limitados en la región. Basta recordar la experiencia de la ALALC (Asociación Latinoamericana de Libre Comercio) que finalmente sólo fue un mecanismo de integración que no pasó más allá de sus primeras etapas. En efecto, empleando sus instrumentos sólo se pudo integrar lo que ya se comerciaba. Sus objetivos y mecanismos no fueron suficientes para romper la inercia de las políticas económicas prevalecientes en la región de protección para sustituir importaciones u otros motivos.

Posteriormente, la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) reemplazó a la ALALC mediante el Tratado de Montevideo de 1980 y reflejó la necesidad de una base jurídica diferente y mucho más flexible. A diferencia de la ALALC, la ALADI ya no tuvo por misión directa lograr la integración de todos sus miembros. Por ejemplo, en la ALADI desapareció la cláusula de la nación más favorecida respecto de los acuerdos que pudieran realizar sus miembros entre sí. En cambio, se diseñaron instrumentos que permitieron a los países avanzar mediante acuerdos bilaterales o plurilaterales como, por ejemplo, los Acuerdos de Alcance Parcial (AAP) y los Acuerdos de Complementación Económica (ACE). Con la salvedad de la creación de la Preferencia Arancelaria Regional (PAR), cuyo alcance está limitado por las numerosas excepciones, no ha habido, al parecer, otros impulsos de la ALADI para reducir o eliminar las barreras arancelarias entre todos los miembros. Esta nueva institucionalidad de objetivos más limitados e instrumentos más flexibles tuvo algunos éxitos que es interesante destacar:

- constituyó un eficiente depositario ante el cual se registran los acuerdos de integración suscritos por los países miembros entre sí;
- proporcionó un modelo ordenador de dichos acuerdos al tener ciertas normas "tipo" que sirven como referencia y que pueden ser aplicadas directamente en los acuerdos bilaterales; por ejemplo, el régimen de las normas de origen previsto en la Resolución 78, y el mecanismo para la aplicación de medidas de salvaguardia de la Resolución 70; y,

- proporcionó una cobertura jurídica ante el GATT para los acuerdos que, hasta principios de los 90, no cumplían con el estándar del Artículo XXIV del GATT y sí podían justificarse bajo la Cláusula de Habilitación aprobada en la Ronda Tokio (1980).

Sin embargo, también se debe destacar el surgimiento de instituciones paralelas de integración constituidas por agrupaciones como la Comunidad Andina y el Mercosur, así como por mecanismos de administración establecidos por los acuerdos bilaterales y plurilaterales. Ello ha generado tensiones en la ALADI, debido a la falta de control, pues los acuerdos nunca han sido examinados colectivamente por los órganos de la ALADI. Asimismo, han surgido contradicciones en ciertos procesos, con indudables impactos sistémicos, como cuando países que pertenecen a una unión aduanera negocian acuerdos por su cuenta con otros miembros que no participan en la unión.

### ***Las negociaciones comerciales durante la década de los '90***

La década de los '90 viene acompañada de una serie de cambios en la región. La democracia se consolida como régimen de gobierno y va quedando atrás la época de golpes y dictaduras que marcaron la región entre los '70 y parte de los '80. Junto a ello, los gobiernos empiezan a abandonar las prácticas proteccionistas de una economía cerrada y de un modelo sustituto de importaciones y comienzan una etapa en que la promoción de las exportaciones se hace más visible. Lo mismo lleva a que casi todos los gobiernos apliquen programas unilaterales de apertura comercial que

implican una fuerte rebaja en las tasas arancelarias. Los países de la región se involucran con fuerza en las negociaciones de la Ronda Uruguay y se agrupan para hacer valer sus intereses. En ese entorno, las políticas de integración regional, tan postergadas por décadas, comienzan a tomar sentido y surgen numerosas tratativas para realizar acuerdos bilaterales o subregionales de libre comercio o de uniones aduaneras.

### ***Los procesos de integración regional***

Así como hay importantes negociaciones que influirán en el fortalecimiento del sistema mundial de comercio a las que nos referiremos posteriormente, también surgen distintas iniciativas comerciales regionales. Chile no ha estado ajeno a ellas, pero fiel al principio de "regionalismo abierto", el país participa en estas iniciativas siempre bajo el marco y los principios acordados en la Ronda Uruguay y en la Organización Mundial de Comercio.

Los países de la región hemos participado en forma activa y responsable en la Organización Mundial de Comercio. El comercio más libre y sin discriminaciones debe continuar siendo nuestra primera prioridad; acorde con esto, los derechos y compromisos adquiridos en virtud de este acuerdo encontraron en Chile su más resuelto defensor.

En este modelo es donde deben visualizarse y descubrirse los esquemas complementarios de liberalización del comercio. No se debe pensar que los procesos de integración y los acuerdos bilaterales o regionales vulneran los acuerdos alcanzados a nivel multilateral. Por el

contrario, dentro del espíritu de la Organización Mundial de Comercio es legítimo, e incluso deseable, que los países profundicen y completen la liberalización del comercio internacional mediante acuerdos bilaterales o plurilaterales de liberalización, ya que estos mismos acuerdos son prueba del consenso acerca de que este es el camino que conduce a economías más sanas y con mejores perspectivas de crecimiento.

### ***Desde la Iniciativa para las Américas al ALCA***

Junto a todas estas nuevas tendencias de los noventa, surge primero la Iniciativa para las Américas del Presidente Bush y, posteriormente, la idea más desarrollada por el Presidente Clinton de conformar una Acuerdo de Libre Comercio para las Américas. La idea fue lanzada en la primera Cumbre de las Américas, realizada en Miami en diciembre de 1994.

Hasta el momento se han producido algunos avances, pero -sin duda- consensuar un acuerdo entre países tan diferentes en tamaño y economía y con distintas realidades sociales no será fácil. Sin embargo, lo que sí es claro es que toda esta vorágine de negociaciones y acuerdos ha colocado el tema de las negociaciones comerciales en uno de los primeros lugares de la agenda económica y política de todos los países del continente.

#### **4. IMPACTOS DE LA RONDA URUGUAY Y CREACION DE LA OMC EN EL COMERCIO MUNDIAL**

Es interesante mencionar que todo lo anterior sucede en forma paralela a las negociaciones multilaterales en la Ronda Uruguay. Es importante constatar este hecho, pues la apertura regional es paralela y no impuesta como consecuencia de los acuerdos multilaterales, pues antes de su conclusión, los países tomaron la decisión unilateral de acelerar la liberación de su comercio.

Sin embargo, los acuerdos obtenidos en la Ronda Uruguay no pueden ser considerados como el aporte más importante al incremento del comercio mundial de los últimos años. En el plano de las relaciones económicas internacionales, la creación de la Organización Mundial de Comercio es el esfuerzo más ambicioso de cooperación desde Bretton Woods. Incluso, es el vértice faltante de la trilogía que en esa oportunidad se diseñó como base del sistema económico global, junto al Fondo Monetario Internacional y al Banco Mundial.

##### ***Aumento del comercio mundial***

¿Por qué las negociaciones de la OMC son tan importantes para los intereses de nuestros países?

Uno de los primeros efectos que tuvo la culminación de la Ronda Uruguay y la creación de la OMC en 1994, fue el

**aumento del comercio. Este creció cerca de un 10%, la tasa más alta en casi dos décadas, lo que se explica -en parte- por la recuperación de la producción mundial, pero, en gran medida, se debió a que el comercio creció a un ritmo tres veces superior al del producto.**

**Así, el valor de las exportaciones mundiales de bienes aumentó un 12%, superando por primera vez en la historia los 4 billones de dólares.**

**Después de la dura época de los '80, algunos pueden pensar que ese crecimiento del comercio se debe al desarrollo global de la economía, a la recuperación de la confianza y a la inversión, más que a la culminación de la Ronda y a la constitución de la OMC. No obstante, la conclusión exitosa de este proceso, que duró más de 8 años, y la creación de la OMC, contribuyeron a establecer esa confianza, a ampliar los horizontes y a dar la estabilidad que se requería para volver a invertir.**

**De hecho, después de la creación del GATT, organismo predecesor de la OMC, el comercio internacional creció, en la segunda mitad de este siglo, a la tasa más alta sostenida de toda la historia de la humanidad, lo que ha sido un factor fundamental en la prosperidad casi ininterrumpida del mundo occidental.**

**Casi sin excepción, durante estos últimos 30 años, cuanto más comercio ha realizado un país, más rápido ha sido su desarrollo. Este auge ha sido notoriamente más beneficioso para el mayor crecimiento de los países en desarrollo como los del Sudeste Asiático, de América Latina y de Europa Central.**

En el futuro, se estima que la reducción de los aranceles y otras restricciones comerciales abrirán cada vez más los mercados e incrementarán, por tanto, notoriamente el promedio de las exportaciones mundiales.

Sin embargo, de acuerdo con las mismas estimaciones, el promedio del aumento en las exportaciones de los países en desarrollo será mucho mayor que el promedio del crecimiento de las exportaciones de los países más desarrollados y esto debe ser materia de nuestra atención.

### ***Mayor estabilidad del comercio***

El aumento significativo del comercio, a raíz de la rebaja sostenida de las restricciones también genera algunas dificultades.

El hecho de que el ingreso de una persona o empresa dependa de vender sus productos a miles de kilómetros de distancia, a gente con costumbres y culturas completamente diferentes y en otra moneda, ha convertido nuestra vida en algo mucho más inestable y riesgosa. El cambio en los gustos de los lejanos consumidores, las alzas y bajas en los tipos de cambio o el surgimiento de competidores de países hasta entonces desconocidos, pueden generar grandes pérdidas económicas, las que, incluso, pueden ser irrecuperables, afectando el ingreso y el empleo de la población en forma permanente o por largos períodos y esto es ya una dificultad que estamos continuamente constatando.

Parte de estas incertidumbres son inevitables en el mundo moderno, pero otras no. Ellas son el resultado de políticas de gobierno que buscan defender los puestos de trabajo de sus ciudadanos y para ello utilizan permisos, licencias, cuotas de importación, aranceles, medidas antidumping exageradas y otras restricciones al comercio. Todas agregan una cuota adicional de mayor inestabilidad e incertidumbre a la vida económica, tanto de los países como de las personas.

Entre las grandes contribuciones que ha realizado la OMC, está la reducción de esta incertidumbre, estableciendo reglas más claras y predecibles para conducir el comercio internacional y favoreciendo tanto a exportadores e importadores, así como la posibilidad de solucionar las controversias de comercio que se producen por represalias unilaterales.

### ***Los acuerdos de la Ronda Uruguay***

Los acuerdos de la Ronda Uruguay de negociaciones comerciales constituyen la más importante y significativa expresión de diplomacia económica de los últimos cincuenta años, en la que más de 130 países consensuaron el camino por donde ha de seguir el proceso de liberalización comercial del mundo.

El sistema multilateral de comercio, hasta entonces regido por las disciplinas del GATT, se fortalece y amplía bajo este nuevo organismo internacional, durante cuya breve existencia ya ha sido capaz de marcar hitos importantes, producto de la sucesión de precisos plazos cumplidos y de

ambiciosos programas realizados puntualmente. En los ocho meses que separaron la firma de los Acuerdos de la OMC en Marrakesh de su entrada en vigor a principios de 1995, 76 gobiernos completaron los procedimientos políticos necesarios para ratificarlos, lo que prueba el inmenso valor que los gobiernos del mundo han asignado a este proceso. Chile puede mostrar con orgullo la votación unánime de su Parlamento, ratificando los acuerdos y su calidad de miembro original de la OMC.

Los Acuerdos alcanzados constituyen un todo indivisible. Ello representa un progreso considerable respecto de lo que existía hasta la fecha, ya que las normas comerciales internacionales vigentes desde 1947 habían sido incrementadas con diversas nuevas disposiciones y códigos en los que participaban los países desarrollados y sólo unos pocos países en desarrollo.

Las normas substantivas del Acuerdo que establece la OMC y sus anexos constituyen una combinación de disposiciones ya probadas como útiles para la liberalización del comercio en el marco del GATT 1947, con innovaciones y mejoras del comercio internacional sobre bases multilaterales y de continua liberalización de los intercambios.

A la OMC le corresponde administrar tres nuevos e importantes acuerdos internacionales: el **Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio** (GATT 1994), que reemplazó al que se elaboró en 1947; el **Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios**; y, el **Acuerdo General sobre los Derechos de Propiedad Intelectual**.

Los títulos, por sí mismos, revelan una substantiva expansión del concepto de comercio internacional, ahora cautelado por una nueva institucionalidad; la que, a su vez, constituye un foro para futuras negociaciones. El apoyo de Chile a la OMC y a sus acuerdos anexos responde ampliamente a lo que hemos calificado como una "diplomacia para el desarrollo", llevando a nuestro país por el camino que se ha determinado como un consenso mundial respecto a la liberalización del comercio.

Los resultados de la Ronda muestran dos características básicas: por una parte, el fortalecimiento del sistema multilateral de comercio, que del intercambio de bienes ahora se ve ampliado a servicios y propiedad intelectual y, por otra, resultados que no se agotan en sí mismos, pues marcan el inicio de un proceso para perfeccionar y profundizar la liberalización y las disciplinas de estos mismos aspectos.

También, tienen un importante rol en la formulación de escenarios y estrategias para gobiernos y empresas. Los acuerdos alcanzados sistematizan, de manera armónica y coherente, las normas y principios necesarios para el buen funcionamiento de los intercambios comerciales en la economía internacional, contribuyendo así a la estabilidad y claridad en la determinación y aplicación de las políticas comerciales de los Estados, es decir, las grandes reglas de este juego han sido definidas.

### ***Importancia de los acuerdos alcanzados para la región***

Para los países de la región, los resultados de la Ronda Uruguay le aseguran que los demás países formularán y aplicarán políticas comerciales basadas en la apertura de sus economías, hecho particularmente importante dada la orientación hacia fuera que prácticamente todas nuestros países han desarrollado en los últimos años. En cierta medida, con la implementación de los resultados de la Ronda, el resto del mundo asume compromisos recíprocos que nosotros, como dijimos anteriormente, los veníamos implementando unilateralmente y profundizando en forma bilateral.

Igualmente, en virtud de estos acuerdos se incorporan a este esquema comercial global los sectores de agricultura, textil y vestuario, los que escapaban a la reglamentación multilateral del GATT y formaban parte de un sector del comercio denominado "zona gris". Sobre la importancia de los acuerdos para la agricultura nos ocuparemos más adelante.

### ***Mecanismo de solución de controversias***

Dentro de los resultados de la Ronda Uruguay, un capítulo aparte corresponde al entendimiento relativo a las normas y procedimientos por los que se rige la solución de diferencias.

Chile ha recurrido a los mecanismos del GATT en defensa jurídica contra aquellos Estados que, en diversas oportunidades, han buscado restringir u obstaculizar el

acceso a sus mercados para productos de origen nacional. Los resultados de nuestros reclamos han sido casi invariablemente favorables.

Si bien el GATT 1947 disponía de un sistema de solución de controversias relativamente eficaz, las nuevas normas implican un mejoramiento sustancial que protege mejor los derechos de las economías pequeñas como la nuestra, puesto que para la adopción del informe de un panel, ya no se requerirá del acuerdo del país en cuya contra se dictamine.

En otras palabras, ahora contamos con una importante herramienta para la defensa de nuestros intereses, la que sirve como respaldo eficaz para la defensa diplomática y negociadora de carácter preventivo ante amenazas de aplicarnos restricciones proteccionistas.

### ***Examen de políticas comerciales***

También se establece un mecanismo de examen de las políticas comerciales de los países miembros, que no se trata de un mecanismo inspectivo sobre el cumplimiento de las obligaciones comerciales de cada Estado, sino más bien constituye una revisión de la globalidad de una política comercial, aportando transparencia y conocimiento objetivo de la situación de los países de la OMC frente a las disposiciones que rigen el sistema multilateral de comercio.

Este mecanismo nos parece de interés para asegurar un régimen comercial multilateral que sirva como incentivo para el cumplimiento de las obligaciones por parte de los

Estados miembros y, también, como inhibición para las medidas que se aparten de sus principios básicos.

### ***Los otros Acuerdos***

Como se señaló, de los acuerdos que a la OMC le corresponderá administrar, en el esquema post-Ronda se consagran dos temas nuevos que van mas allá del comercio de mercancías y que redefinen el concepto de comercio internacional.

Tradicionalmente, se ha entendido que el comercio internacional solo se refiere al intercambio de bienes, ya sean productos básicos o manufacturados. En esta materia, la Ronda Uruguay significó un valioso aporte al incluir entre sus resultados disciplinas para el intercambio internacional de servicios e inversión e, igualmente, para los aspectos de la propiedad intelectual vinculados con el comercio.

En el **Acuerdo General de Servicios (GATS)**, la OMC somete por primera vez el comercio de servicios a normas multilaterales, lo que es particularmente importante si pensamos que el 60% del PIB de los países desarrollados lo constituye este sector. Esto debe ser considerado y valorado como un intento de disciplinar el intercambio internacional de servicios, aplicando los principios empleados en el GATT para liberalizar el comercio de mercancías: la cláusula de la nación mas favorecida, el trato nacional y la lógica de las negociaciones multilaterales.

A su vez, el **Acuerdo sobre los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio** no pretende

reglamentar las condiciones y requisitos que regulan la propiedad intelectual, sino garantizar que esos derechos protegidos sean respetados en el marco de las transacciones comerciales internacionales.

La garantía de este Acuerdo se basa en la adhesión de todos los miembros de la OMC a estándares mínimos para la protección de patentes, diseños, marcas, derechos de autor y la represión del comercio de mercancías falsificadas; además del establecimiento de sistemas administrativos y judiciales eficaces para la protección de estos derechos.

Este es un acuerdo que merece la mayor atención por parte de las autoridades agrícolas de la región, dada la importancia que puede llegar a tener para el sector.

### ***Los temas pendientes***

Entre los temas pendientes queda seguir eliminando las distorsiones del comercio agropecuario y mejorar las disciplinas sobre medidas *antidumping* para evitar el abuso de ellas con fines proteccionistas, como lo han venido realizando las grandes potencias comerciales.

Asimismo, quedan en la agenda, para su posterior análisis, las regulaciones sobre el funcionamiento de los mercados, es decir, las políticas de competencia. Igualmente, quedan por discutir las medidas que los países impongan para proteger el medio ambiente, donde deberemos buscar que ellas no sean estándares que se conviertan en barreras proteccionistas, al tiempo que permitan un desarrollo sustentable del medio ambiente.

## **5. IMPORTANCIA DEL PERFECCIONAMIENTO DE LA OMC EN RELACION CON EL SECTOR AGROPECUARIO**

Como se señaló, un cambio significativo ocurrido durante las negociaciones de la Ronda Uruguay en comparación con las anteriores negociaciones multilaterales, fue la incorporación de la agricultura entre los temas a negociar. Tradicionalmente, los países desarrollados se las habían arreglado para mantenerla fuera de las negociaciones y así defender sus prácticas proteccionistas.

La Ronda Uruguay constituye, por tanto, un avance al respecto, aunque si bien todavía menor. ¿Qué se logra para la agricultura en la Ronda Uruguay? De manera muy resumida, podemos decir que se incorporan obligaciones que apuntan a congelar y disminuir los subsidios a la producción y a las exportaciones. Se prevé una situación en que las distorsiones existentes no aumentarán, muy por el contrario, disminuirán, lo que favorecerá una expansión en el intercambio de estos productos.

También se introducen reglas respecto de las medidas de orden sanitario y fitosanitario, a fin de asegurar que sólo se emplearán cuando sea necesario para cumplir los propósitos de proteger la vida y la salud humana, vegetal y animal.

Este clima de mayor estabilidad y con menores distorsiones posibilitará un mejor desarrollo de nuestra agricultura tradicional, abriendo nuevas y promisorias posibilidades de acceso para nuestras exportaciones. El compromiso era reiniciar estas negociaciones para continuar este proceso de reforma y liberalización, a más tardar antes de que

terminara 1999, hecho que ocurrió en Seattle el año pasado, pero con un comienzo muy tibio.

Cabe destacar que bajo las nuevas reglas, se pueden mantener algunos de los mecanismos de protección y de fomento hoy vigentes en la agricultura de la Región, pero se deberá cuidar con celo de que se trate de mecanismos OMC compatibles. También, para aquellos instrumentos o programas no compatibles, se comprometen plazos para su desmantelamiento.

### ***Se debe seguir luchando para avanzar***

Más allá de los avances innegables logrados en la Ronda Uruguay no se puede desconocer que todavía las reglas del juego entre los países que conforman la OMC no están del todo establecidas. Aún son muy restrictivas y posibles de ser perfeccionadas, especialmente en lo que se refiere al sector agropecuario.

Esto es particularmente importante, puesto que la mayoría de las economías de los países en desarrollo son aún muy dependientes de este sector y, por lo tanto, el mayor bienestar de un gran porcentaje de la población mundial está sujeto al mayor grado de libertad que se pudiera establecer en el comercio agropecuario internacional.

De este modo, el esfuerzo que los países en desarrollo están desplegando para poder enfrentar adecuadamente las próximas negociaciones agrícolas, es significativo y fundamental para los proyectos de desarrollo de sus economías y, por cierto, esto es válido para nuestra Región.

### ***Importancia de la agricultura en la Región***

La agricultura en la Región tiene una significativa importancia por diferentes factores:

- Prácticamente, una cuarta parte de las exportaciones de nuestros países corresponden a productos agrícolas, agroindustriales o forestales.
- Además, aproximadamente uno de cada cinco trabajadores obtiene sus ingresos laborando en estos sectores.
- También, son considerables las importaciones agrícolas, cerca de un 15%, y el tamaño relativo de la producción agrícola local que compite con compras, a menudo subsidiadas, que vienen del exterior.

Hay un hecho cierto. Los mayores niveles de competitividad real del sector productor agrícola tradicional están evidentemente deprimidos, como resultado de las prácticas desleales que se producen en el comercio internacional. Las ventajas comparativas y competitivas de las distintas agriculturas de la Región podrán expresarse en su totalidad, sólo si el mercado internacional continúa su tendencia a la liberalización.

Por lo general, los países de la Región tienen la capacidad suficiente para competir exitosamente en el mercado doméstico con los productos importados y generar, además, importantes excedentes exportables. Por tal razón, más allá de responder con medidas paliativas para incrementar artificialmente la competitividad de la actividad agrícola en

el corto plazo, los esfuerzos se deben concentrar precisamente en lograr un mercado internacional transparente, que responda a la eficiencia productiva de cada país y no a consideraciones proteccionistas que nos afectan negativamente.

Este objetivo es de más largo plazo, pero sus resultados son permanentes y, por lo tanto, generarán una mayor estabilidad en una actividad que, en las actuales condiciones de competencia desleal, conlleva asociado un alto riesgo. De aquí la significación para nosotros de lograr mayores avances en la liberalización del comercio agrícola y la incorporación plena de este sector al sistema de reglas multilaterales.

### ***Elaboración de una propuesta común frente a la OMC***

Parte de los esfuerzos que implica alcanzar estos mayores avances, es el conocimiento de lo que significan los cambios que se están produciendo y, de acuerdo con los desafíos y oportunidades que ellos conllevan, establecer una propuesta sectorial que refleje los intereses del país en materia de liberalización comercial agrícola.

Todos los agentes públicos, pero muy especialmente aquellos que se desempeñan en el sector agrícola, debieran conocer la importancia que tienen los acuerdos internacionales en el marco de la OMC para este sector, como asimismo, los acuerdos específicos de medidas sanitarias y fitosanitarias y la agenda que delimitará la próxima Ronda de Negociaciones Comerciales Multilaterales.

Junto con el conocimiento de estos temas, la elaboración de una propuesta regional acerca de la posición del sector agropecuario en la próxima Ronda de la OMC debiera constituirse en una tarea prioritaria y fundamental para los Ministerios de Agricultura y de Relaciones Exteriores de nuestros países.

En ello también se debería involucrar el sector privado, de manera de poder consolidar y analizar todas las visiones posibles para tener así una posición lo más apegada a nuestros intereses tanto locales como regionales.

Se debe tener presente que los resultados de las próximas negociaciones repercutirán de manera significativa en nuestras futuras exportaciones, de las cuales dependen en gran medida nuestras economías para seguir creciendo, debido al tamaño pequeño de nuestros mercados internos y a la mayor necesidad de buscar y consolidar nuevos mercados.

Sin embargo, perfeccionar las reglas del juego no garantiza su resultado, el que sólo depende de la iniciativa que tenga el sector privado para aprovechar al máximo las oportunidades que implica la liberalización del comercio agrícola.

### ***Posiciones que se enfrentarán en las próximas negociaciones***

En las negociaciones que recién comienzan se enfrentarán dos posiciones antagónicas. Por una parte, estarán aquellos países que aún creen que las medidas proteccionistas

favorecen el desarrollo del sector agrícola, como son Japón y los de la Unión Europea –que subsidian en gran medida su producción agropecuaria, con un alto costo para sus economías- y, por la otra, están los países que consideran que la principal vía por la cual su agricultura tiene mayores oportunidades de desarrollo, es a través de la liberalización del comercio internacional agropecuario.

En esta última posición están Estados Unidos y los países miembros del Grupo Cairns, del cual Chile es miembro, y debiera ser también la postura de los demás países de la Región.

### ***Impacto de las negociaciones de la OMC en la política agrícola interna***

Las negociaciones de la OMC, en el marco del sector agrícola, tendrán una repercusión en el nivel de nuestras futuras exportaciones y en la competitividad de nuestra producción sustituidora de importaciones.

Tal como se señaló, este organismo consolida las reglas del juego que sus países integrantes han decidido seguir y que debemos y deberemos respetar en su totalidad para seguir participando en el comercio internacional. En lo interno, ello significa que nuestra política agrícola debe adecuarse a las reglas permitidas para actuar en los distintos ámbitos sectoriales.

De este modo, al ser integrantes de la OMC y regirnos por su normativa, nuestra política agrícola tiene un marco de acción definido y, por lo tanto, las demandas que haga el

sector deberán ajustarse a él. Lo anterior implica contar con una política agrícola que sea coherente con las necesidades del sector, con la política de desarrollo del país y con las normas de la OMC. Esta es una exigencia no menor para la capacidad del país, la cual debe ser asumida con responsabilidad por todos los sectores.

En los actuales tiempos de cambio de las condiciones económicas, es indispensable que quienes estamos involucrados, directa o indirectamente, con los efectos de la globalización, comprendamos las nuevas reglas y las apliquemos bien. Sólo de esta manera se podrán aprovechar legítimamente las oportunidades que ellas ofrecen para seguir desarrollando nuestra economía y, en especial, nuestra agricultura.

## **6. NUEVOS ACTORES DE LA POLÍTICA COMERCIAL**

**P**aulatinamente, la globalización cobra más importancia en todas las decisiones y en la vida de las personas.

El hecho de que actualmente las negociaciones comerciales abarquen casi la totalidad del comercio entre las partes que negocian, unido a que hoy todos comprenden mucho más la importancia que estas negociaciones pueden tener en el desarrollo de sus negocios, ha hecho que cada vez, más actores quieran participar en el desarrollo de las mismas, siendo que hasta hace poco tiempo, estos temas generaban poca atención en el público, en el parlamento y en la prensa.

En la actualidad, son muchos más los actores que intervienen y los que quieren intervenir en la formulación e implementación de las políticas comerciales. De ser temas, por lo general, sólo de interés para la prensa especializada, pasan a ocupar una parte importante de las noticias cotidianas. En las universidades y centros de investigación, es materia continua de análisis y se organizan continuamente seminarios abiertos al público sobre este tema. Esto hace que el proceso de negociación de acuerdos comerciales se vuelva mucho más complejo, tanto desde el punto de vista político como técnico.

### ***El parlamento y las negociaciones comerciales***

Es así como surge con gran fuerza un actor fundamental, pero que tradicionalmente había estado ausente en estos procesos negociadores, como es el caso del poder legislativo. Desde hace mucho, en Chile y en la mayoría de los países de la ALADI, ha prevalecido una doctrina en virtud de la cual el Tratado de Montevideo es considerado un acuerdo marco, el que una vez aprobado por el Poder Legislativo, permite al Ejecutivo negociar convenios comerciales sin la posterior intervención del primero.

El argumento anterior se basa en el hecho de que desde que el Tratado es ratificado por los países se entiende que se aprueba la liberación de los intercambios y que los protocolos adicionales que se van inscribiendo en la Secretaría de la ALADI sólo van dando forma a la consecución de ese objetivo, ya aprobado por los parlamentos al momento de ratificar el Tratado. De tal manera, bajo el esquema de los Acuerdos de Alcance Parcial de la ALADI, los gobiernos pueden rebajar el costo de insumos y elevar la protección efectiva para algunas industrias, mediante la fijación de los derechos de aduana aplicables en la relación con otros socios comerciales, como de hecho sucedía con los acuerdos sectoriales entre las industrias de varios países, que luego los gobiernos concretan mediante protocolos firmados en la ALADI.

En Chile, esa doctrina se siguió aplicando, incluso cuando comenzaron a suscribirse acuerdos amplios como los firmados con México, Venezuela, Colombia y Ecuador, denominados de Complementación Económica, mediante los

cuales se logró la transacción libre de lo sustancial del comercio recíproco al cabo de un plazo razonable.

Conforme a la estrategia comercial de varios países, cada vez los acuerdos comerciales se amplían más para cubrir materias nuevas como el libre comercio de servicios transfronterizos, las inversiones y la propiedad intelectual. Frecuentemente, los compromisos asumidos en estas esferas no modifican la ley vigente, limitándose a congelar el marco regulatorio existente. Pese a ello, por tratarse de áreas que no son consideradas parte del marco del Tratado de Montevideo de 1980, es preciso recabar la aprobación parlamentaria.

En el caso de la aprobación del acuerdo Chile-MERCOSUR, el Ejecutivo chileno sostuvo que la sanción parlamentaria no era necesaria desde el punto de vista de las prerrogativas presidenciales, pero la dimensión del comercio involucrado y la intensidad del debate interno hicieron, políticamente aconsejable, obtener la aprobación del Congreso Nacional.

Probablemente, lo anterior es el inicio de una tendencia que ha de acentuarse en el tiempo. En efecto, los acuerdos comerciales bilaterales y multilaterales de última generación cuentan con una cobertura y profundidad cada vez mayor, incorporando nuevos temas y materias. Esto renueva una vieja discusión acerca de la "soberanía" de los estados nacionales para resolver por sí y ante sí sobre distintas materias económicas. Sin embargo, por definición, un tratado económico y de cualquier otra naturaleza no es la excepción, pues hace que materias que tradicionalmente fueron de potestad exclusiva de autoridades nacionales hoy estén parcial o totalmente limitadas por acuerdos o

compromisos internacionales. De la misma forma, se tiende a avanzar las fronteras de los marcos regulatorios, disminuyendo el margen de acción de los gobiernos, mediante las acciones para administrar los acuerdos, las interpretaciones, el empleo de la vigilancia multilateral y los precedentes establecidos mediante los mecanismos de solución de controversias.

Por tanto, se debe generar una forma de relación con el Congreso que permita a los parlamentarios estar informados del marco de las negociaciones y del desarrollo de las mismas, pero que obviamente ello no los transforme en co-negociadores, pues afectaría el éxito de las mismas. Al parlamento le corresponde pronunciarse sobre la totalidad de una negociación, es decir, aprobarla o rechazarla, ya que sería imposible llevar a cabo una negociación, si cada capítulo debe ser tratado independientemente.

Lo anterior tiene una explicación lógica. Las negociaciones son un todo indivisible. La modalidad mediante la cual se negocia es conocida como *single undertaking*, que significa que nada se considera aprobado hasta que no se ha logrado el acuerdo final. Entrar a una discusión sobre cada una de las partes, antes de cerrada la negociación, sin duda afectaría el éxito de la misma.

Por lo mismo, se cree conveniente mantener informado al Congreso sobre el desarrollo de las negociaciones, pero sin entrar a calificar cada una de sus etapas, pues se dañaría la capacidad negociadora del país.

### **Las Organizaciones No Gubernamentales y los acuerdos internacionales**

Para las Organizaciones No Gubernamentales (ONG's), bastante ajenas a las cuestiones comerciales en el pasado, este asunto también pasa a constituir parte importante de su agenda. La llegada de la administración demócrata del Presidente Clinton en los EE.UU., profundiza la internacionalización de los temas **laborales y ambientales** y su directa vinculación con la agenda comercial propiamente tal. Cada vez que el Ejecutivo solicita al Congreso la autorización para iniciar negociaciones por la vía rápida (Fast Track), existe una gran discusión en ese país, respecto a la inclusión del tema laboral y ambiental como capítulos importantes de una negociación y lo mismo sucede a la hora de fijar las condiciones en que operará su Sistema Generalizado de Preferencias (SGP). Dichos temas pasan a ser una condición necesaria, como se comprueba en la extensión de las negociaciones del NAFTA que resultan en los acuerdos paralelos de cooperación en esas esferas. Esto es el resultado de la presión en los ámbitos laboral y ambiental para cautelar el cumplimiento de objetivos en esas esferas, mediante la aplicación de sanciones comerciales.

El riesgo, por cierto, es que con ello se facilite la adopción de restricciones al comercio y puede, fácilmente, tratarse de proteccionismo encubierto. El debate sobre la vinculación entre estos temas y los acuerdos comerciales es precisamente el que ha estado presente en el Congreso de EE.UU cada vez que el Ejecutivo ha solicitado autorización de negociar por la vía rápida (fast track). Además, estos grupos están influyendo fuertemente para llevar este debate

a todos los países y hoy es también tema de discusión en Europa y en nuestro hemisferio empieza a cobrar más importancia.

Sin embargo, no son sólo los grupos ambientales y laborales los que muestran creciente interés por los temas comerciales. Actualmente, las más diversas organizaciones de la sociedad desean participar activamente en estos procesos, conociendo sus detalles y procurando informarse de cómo afectarán sus vidas los acuerdos que se tomen. Deben agregarse organizaciones sociales con otros intereses, como pueden ser las de mujeres, juventud, discapacitados, culturales, etc. Esto que se ha presentado con fuerza en EE.UU y Canadá y que se repite prácticamente en todas las últimas reuniones de los foros internacionales tanto de la OMC como del Banco Mundial o del F.M.I también comienza a cobrar fuerza en nuestros países. De manera que si algo resulta evidente es que en el futuro las negociaciones serán observadas por muchas personas y deberán ser necesariamente más participativas.

### ***El sector privado como parte activa de una negociación***

El otro actor que pasa a ser fundamental son las empresas, o más ampliamente llamado el sector privado, que si bien siempre ha estado presente, hoy lo hace de una manera mucho más significativa, debido, en gran parte, a que los actuales acuerdos alcanzan una cobertura mucho mayor que la que tenían los antiguos Acuerdos de Alcance Parcial (AAP) inscritos en la ALADI, donde las preferencias abarcaban un número bastante limitado de productos y que

justamente trataban de evitar la colusión con la competencia interna.

En dichos acuerdos, muchas veces se buscaba más generar mercados cautivos que promover la competencia. De esa forma se perdían muchos de los beneficios que el libre comercio trae para la sociedad en su conjunto. La modalidad de Acuerdos de Complementación Económica (ACE) pretende establecer verdaderos acuerdos de libre comercio, incorporando la totalidad del universo arancelario con duración indefinida. Lo único que varía es la velocidad de desgravación de los distintos productos.

En las últimas negociaciones, para superar muchos problemas que surgían en los Acuerdos ALADI y buscando una mayor transparencia, se ha puesto especial énfasis en las negociaciones sobre Normas de Origen. Estas se hacen mucho más específicas y detalladas, lo que exige un trabajo más profundo referido a líneas de producción, fuentes de abastecimiento de materiales, valoración de los mismos, etc. Se añade a ello que, bajo ciertos acuerdos, la certificación del origen es realizada directamente por el exportador, con complejos sistemas de procedimientos aduaneros y de verificación. En síntesis, las negociaciones sobre productos se tornan mucho más complejas.

Adicionalmente, la expansión de las negociaciones, incluidos nuevos temas, hace que lo que se entendía para estos efectos por "sector privado" también se expanda. Ya no se trata sólo de empresas productoras de bienes. La inclusión del tema servicios, así como el de inversiones y propiedad intelectual, entre otros, obliga a integrar y consultar a representantes de actividades que antes eran meros

observadores de las negociaciones comerciales. Así, por ejemplo, un capítulo sobre servicios obliga a consultar a todos los colegios profesionales o a las empresas consultoras o contratistas en los temas de concesiones de obras públicas.

Queda claro entonces que de una participación limitada que tenían estos sectores en el viejo esquema de negociaciones, en la actualidad, bajo la nueva situación y con la nueva generación de acuerdos, el proceso de consulta al sector privado se hace imprescindible y debe establecerse institucionalmente. Esto no sólo obliga a estar disponible como gobierno a aportar y responder mucho más a los requerimientos de información que el sector privado demanda, sino que también conlleva un alto grado de responsabilidad para profesionalizarse y estar disponibles para aportar mucho más información que será útil en el proceso negociador.

La experiencia de Chile en las negociaciones de lo que definimos como acuerdos de primera generación con México, Venezuela, Colombia y Ecuador, puede ser relevante para facilitar y hacer más transparente el proceso. Primero, se definió que casi todo se liberalizaba linealmente en un plazo convenido que, por lo general, era de cuatro años. Si una industria presentaba sensibilidades de manera fundada, la desgravación podía hacerse en un plazo más largo, generalmente, seis años. Finalmente, se establecía que un producto sólo podía ser excluido del programa de liberalización si cumplía con ciertos criterios. En estas negociaciones se elaboraron cuatro criterios: (i) que existiese una distorsión en el mercado de la contraparte como subsidios, precios oficiales; (ii) que fuesen productos

sometidos al sistema de bandas de precio\*<sup>6</sup>; (iii) productos de alto impacto fiscal, como en el caso chileno eran los tabacos y el petróleo; y, (iv) sectores en reconversión, como algunos textiles. De esta forma, el sector privado sabía, desde un principio, cuáles eran las reglas del juego y que las mismas operaban sobre la base de criterios relativamente objetivos y políticamente aceptables.

Esta situación varió posteriormente en las negociaciones que se llevaron a cabo con MERCOSUR. Dado que este acuerdo involucraba una parte muy importante de nuestro comercio, la participación privada fue mucho más activa y también, es justo decirlo, de mayor colaboración. En varias ocasiones, especialistas del sector privado colaboraron desde el "cuarto de al lado" en las negociaciones y acompañaron a los especialistas públicos a las reuniones en Chile y en el exterior. El "cuarto de al lado" fue una modalidad desarrollada por los mexicanos durante las negociaciones para el NAFTA, que consistía en que expertos del sector privado acompañaban a los negociadores, asesorándolos cuando se les requería, pero no participando directamente en la mesa de negociaciones, donde sólo participaban agentes de los respectivos gobiernos involucrados en la negociación. Sin duda, imitar esta modalidad resultó para nosotros muy importante en los temas de acceso a mercados y, especialmente, en normas de origen.

---

\*El sistema de banda o franjas de precios que existe en Chile y otros países de la región aplica un arancel específico a las importaciones, que varía según el precio internacional prevaeciente. En Chile, la banda de precio se fija con referencia al promedio histórico de precios internacionales y no sobre la base de un precio interno que se procura sostener; dicho sistema se aplica a azúcar, trigo, haríña de trigo y aceites comestibles.

De igual forma se creó un Comité de Participación Público-Privado para las Negociaciones Internacionales, que se reunía una vez al mes y se daba cuenta del avance de las negociaciones. Ese comité era presidido por el Ministro de Economía y en él participaban todos los entes públicos involucrados en las negociaciones y los representantes de las distintas ramas de la producción nacional.

La participación del sector privado en las negociaciones es fundamental. Compatibilizar los distintos intereses privados con el bien común del país no siempre es una tarea fácil y ella corresponde a las autoridades públicas que justamente han sido elegidas para ello; es tremendamente importante buscar la mayor consistencia en toda negociación. Una mayor protección a un bien solicitado por un empresario local para proteger temporalmente su industria puede tener consecuencias de desprotección efectiva para otro productor nacional, si no existe esa consistencia. Desgravar más lentamente una materia prima que un bien final que se produce internamente tiene esos riesgos. Por lo tanto, trabajar junto al sector privado para congeniar todos estos temas no es un trabajo menor.

### ***La prensa y las negociaciones comerciales***

Por último, pero en ningún caso menos importante, están los medios de comunicación. Antes, los temas de acuerdos comerciales sólo ocupaban algunas líneas en la prensa especializada; hoy, todos lo incorporan en sus pautas noticiosas, de manera que el público está mucho más pendiente del curso de las negociaciones y del resultado de las mismas.

Al respecto, resulta importante sostener diversas reuniones informativas con la prensa. En primer lugar, es importante formarla en lo que las negociaciones involucran y significan; que conozcan los términos más comunes usados en las mismas; que tengan conocimientos de las normas básicas de la Organización Mundial de Comercio y de lo que son las Normas de Origen, las preferencias arancelarias, el trato de Nación Más Favorecida, etc. Ello ayudará mucho a la comprensión del proceso y a la información que entreguen a su público.

Para los negociadores es importante entregar un mensaje claro y consistente a la prensa. No importa tanto que exista una vocería unificada como un mensaje unificado. Considerando que muchas veces los procesos de negociación son complejos y largos, es muy importante transmitir confianza y que la gente sienta que los intereses del país están siendo bien representados por los negociadores.

## **7. LAS NEGOCIACIONES COMERCIALES Y LA POLÍTICA INTERNA**

Si bien las negociaciones comerciales forman parte importante de la política exterior, también implican una serie de decisiones y cambios en la política interna de un país de distinto tipo, ya sea administrativo, de coordinación, de formación de equipos, entre otros.

El hecho de que se incorporen todos los nuevos actores que mencionábamos recientemente y de que ahora los acuerdos abarquen no sólo todos los productos sino que también se empiece a incluir materias como servicios e inversiones, los transforma en complejas operaciones ya no sólo comerciales, sino también en verdaderas operaciones político-diplomáticas.

### ***De las negociaciones sabemos cuándo empiezan pero no cuando terminan***

La decisión de iniciar una nueva negociación de un Acuerdo Comercial es de política interna como externa. El gobierno compromete su prestigio y realiza una inversión de capital político que hace muy costoso no finalizarlas con éxito, salvo, obviamente, que hallan razones muy visibles que expliquen la no conclusión de las mismas. Incluso, se aprecia que las demoras o las dificultades normales y razonables que surgen en este tipo de negociaciones generan, en muchas ocasiones, fuertes críticas al gobierno y en especial a los ministros involucrados.

Para los periodistas, que ya no sólo provienen de la prensa especializada y, generalmente, más sofisticada, la pregunta constante y permanente es ¿cuándo se firma el acuerdo? Incluso, apenas se anuncia el inicio de las conversaciones, la pregunta es cuándo se estima que estas concluyan.

Si alguna autoridad llega a cometer la osadía de aventurar una posible fecha de conclusión del acuerdo, aunque sea como sólo una eventualidad y se tomen todos los resguardos del caso, lo más probable es que termine esclavo de sus dichos y de ahí en adelante se le preguntará si se cumplirá la firma del acuerdo en "el plazo establecido".

De lo anterior, saquemos una lección. Las negociaciones se saben cuándo empiezan, pero solo terminan cuando ambas partes se encuentran satisfechas con los acuerdos alcanzados. Aventurar o amarrarse a plazos y, peor aún a fechas fijas, puede ser un error que signifique graves costos políticos para los negociadores.

### ***Conocer quiénes se oponen a la negociación***

Otro aspecto importante es reconocer, desde un principio, que en toda sociedad existen sectores que por defender sus propios intereses, por razones de carácter político, por nacionalismos exacerbados o por cualquier otro motivo, se opondrán a cualquier intento de integración que conlleve una mayor apertura y liberalización. Incluso, no siempre ello estará directamente relacionado con el volumen de comercio involucrado con los socios comerciales que se pretende llegar a un Acuerdo.

### ***Los beneficiados con las negociaciones comerciales***

Generalmente, hay una relación entre la estructura económica de los países y su grado de especialización. Sin duda, es más fácil realizar acuerdos con países que tengan sólo economías complementarias y poca competencia entre los bienes que producen, pero lo lógico es que los acuerdos comerciales busquen una mayor competencia y, por ese lado, vendrá el beneficio para los consumidores.

Cuando se habla del beneficio para un país de una mayor apertura comercial no puede analizarse sólo midiendo lo que será un posible aumento de las exportaciones. El beneficio social se obtiene por el aumento del comercio y eso incluye las importaciones. Generalmente, esto resulta duro de aceptar por los productores locales, pero olvidan que quienes consumen los productos también buscan beneficiarse de los acuerdos.

### ***La fuerza de los gremios***

Otro aspecto que se debe considerar es la distinta fuerza que tienen las corporaciones gremiales al interior de cada sociedad.

A veces, un acuerdo que no representa un volumen de comercio significativo y que, incluso, puede ser mayoritariamente beneficioso, pero afectar en forma importante a un determinado sector o subsector de la economía interna, puede ver los resultados de su negociación muy complicados, si el gremio que lo representa tiene la fuerza suficiente. Esto es aún más cierto, si la

misma teoría económica es muy potente en mostrar los beneficios globales de un proceso de apertura, pero no oculta que en dicho proceso pueden haber perdedores. Es más, tal vez se pueda decir que en un proceso de apertura hay muchos que ganan, pero poco; y pocos que pierden, pero mucho.

### ***Fatiga negociadora***

El otro punto que hay que destacar, en especial en aquellas negociaciones que involucran a países con los cuales existen altos volúmenes de comercio y, por lo tanto, con muchos actores que apoyan y hacen fuerza para que se concreten positivamente, pero también con muchos que se sienten afectados y que hacen fuerza contraria, es el cansancio que provocan estos actores en los equipos encargados de las negociaciones.

Una vez que se finaliza exitosamente un acuerdo, y puedo dar testimonio por lo que fue el acuerdo Chile- Mercosur, los gobiernos se acercan a los límites de lo que podría denominarse "fatiga negociadora", al reducirse durante algún tiempo las reservas de voluntad para seguir venciendo las resistencias que se generan en otros acuerdos.

### ***La opción unilateral***

De lo anterior puede surgir otra lección. No se debe olvidar que una apertura unilateral siempre es un camino posible en un marco multilateral adecuado. Si la apertura de la economía es considerada beneficiosa para el país, seguir

avanzando de manera unilateral no tiene por qué ser incompatible con las negociaciones internacionales.

Nos parece más apropiado considerar las negociaciones comerciales bilaterales o regionales como una posible alternativa de las negociaciones multilaterales cuando estas no avanzan, en lugar de optar por la apertura unilateral.

Lo que se quiere decir es que, dado lo difícil que ha resultado seguir avanzando en el plano multilateral por las dificultades de sobra conocidas, los acuerdos comerciales pueden constituir una alternativa para seguir avanzando con aquellos que sí están dispuestos a hacerlo. En dicho caso, parece aconsejable tratar de llevar a cabo acuerdos que involucren en una sola negociación a la mayor cantidad de países.

### ***La preparación de los equipos negociadores***

La nueva dimensión de las negociaciones y la ampliación de la cobertura temática genera nuevas y grandes responsabilidades para las estructuras públicas que conducen y coordinan dichos procesos.

Negociar todos los productos y grandes volúmenes implica que las decisiones sobre las negociaciones pueden tener impactos serios sobre la política económica, la recaudación fiscal, la asignación de recursos, etc.

La amplitud de los temas, lo que será particularmente cierto en el contexto del ALCA, implica la intervención de más entidades públicas, con las consecuentes dificultades de

coordinación y mayores posibilidades de desavenencias y rivalidades. Por lo tanto, preparar equipos negociadores y capacitarlos en las distintas áreas y materias de negociación, así como el desarrollo de capacidades de negociación, se hace imprescindible para todos los gobiernos de nuestros países, pero no sólo para los gobiernos, pues como se dijo, en la actualidad, son muchos más los actores involucrados y, si quieren participar seriamente, deberán hacerlo de manera responsable y preparada.

Al respecto, la Organización Mundial de Comercio regularmente ofrece cursos de formación en materias comerciales para los agentes de los países miembros. Enviar a nuestros profesionales a esos cursos resulta muy conveniente y no debieran participar sólo funcionarios de Relaciones Exteriores, sino también funcionarios de otras reparticiones, en especial de los ministerios de Agricultura, pues los Acuerdos Agrícolas de la OMC y los Acuerdos Sanitarios y Fitosanitarios son muy importantes y específicos.

### ***Adecuar nuestras instituciones para los procesos de negociación***

No basta sólo con contar con los equipos negociadores adecuados y debidamente formados; hay temas de carácter institucional que conviene tener resueltos antes de iniciar una negociación.

El caso de Chile puede resultar ilustrativo. Chile en Sudamérica, así como también Costa Rica en Centroamérica, habían ya iniciado un proceso de apertura unilateral antes de que lo hicieran los demás países del área.

Al inicio de la década de los '90, al restablecerse las instituciones democráticas en el país, aumentaron las relaciones diplomáticas con el resto del mundo y, en especial, con los países del continente, lo que se transformó en un escenario propicio para el inicio de procesos de integración.

Junto con el restablecimiento de relaciones diplomáticas con México, que estuvieron suspendidas los 17 años que duró la dictadura en Chile, se inició con ese país un proceso de negociación para un Acuerdo de Complementación Económica en el marco de la ALADI. Posteriormente, se firmaron acuerdos de similares características con Venezuela, Colombia y Ecuador. A la vez, el gobierno de entonces se sintió muy motivado por la llamada Iniciativa para las Américas del Presidente Bush, la que bajo la administración del Presidente Clinton, derivó en la invitación para que Chile inicie las negociaciones para adherir al NAFTA. En forma paralela, se participó plenamente en las negociaciones de la Ronda Uruguay y comenzó la suscripción de varios tratados para la protección y promoción de las inversiones.

Sin embargo, hoy se debe reconocer que no contábamos entonces con una estructura adecuada para enfrentar todas esas negociaciones. En Chile, a diferencia de otros países, no existe un Ministerio de Comercio Exterior, ni existía una

entidad capaz de actuar simultáneamente en todos los frentes, por una parte, y de coordinar el conjunto de la administración pública (y del sector privado), por otra.

Tradicionalmente, la representación y negociación externa en materia comercial ha sido conducida por la Cancillería que, desde 1979, tiene una rama especializada en materias económicas, con presupuesto y planta propia, denominada Dirección General de Asuntos Económicos Internacionales (DIRECON), pero eso no bastaba, si no se dotaba a esa institución de las potestades para la conducción de las negociaciones.

Lo anterior llevó a que el desafío de la conducción de las negociaciones se enfrentara mediante una repartición geográfica y temática entre Ministerios y otras entidades públicas. Así fue como el Ministerio de Hacienda se "especializó" en América del Norte (incluido México) y en algunos aspectos de la Ronda Uruguay, como los servicios. Por su parte, la Cancillería y el Ministerio de Economía lo hicieron con los países de América del Sur.

Los equipos negociadores se integraban con representantes de los ministerios competentes y se disponía de algunos mecanismos de coordinación. Si bien, por lo general, se logró mantener coherencia, la situación estaba lejos de ser ideal y distaba mucho de ser una estructura recomendable. Bajo este tipo de estructura negociadora, el proceso de toma de decisiones se torna muy ineficiente y la definición de prioridades se ve distorsionada.

### ***Una institución que dirija las negociaciones***

Bajo la administración del Presidente Eduardo Frei (1994-2000), se buscó consolidar la conducción de todas las negociaciones en el Ministerio de Relaciones Exteriores, particularmente en la Dirección General de Relaciones Económicas Internacionales (DIRECON). Para ello se modificó la estructura de dicha dirección, quedando con la responsabilidad de (i) negociar acuerdos comerciales; (ii) administrar los acuerdos negociados; y, (iii) resolver conflictos o problemas, cuando se utilicen mecanismos o recursos previstos en los instrumentos negociados.

Para el diseño de esa nueva estructura se tuvieron en cuenta las experiencias particulares de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial de México (SECOFI) y de la Oficina del Representante Comercial de los Estados Unidos de América (USTR).

De esta forma, por una parte, se establecieron Departamentos responsables de los procesos o foros de negociación, por ejemplo, APEC, MERCOSUR, ALADI, OMC, ALCA, Unión Europea y, por otra, se crearon Departamentos "temáticos" que sirvieran de apoyo a todos los procesos de negociación en las esferas de acceso a los mercados (bienes), servicios y propiedad intelectual, inversiones, asuntos sanitarios y fitosanitarios. De ser necesario, estas unidades temáticas podían expandirse para ganar en especialización y profundidad; lo que se buscaba era la mayor unidad y coherencia en las negociaciones.

### ***La necesidad de coordinar los organismos del Estado***

Sin embargo, dichos cambios, muy importantes por cierto, no fueron suficientes. El mayor interés que se reflejaba, como ya dijimos, en participar en las negociaciones internacionales también se manifestaba en las instituciones del sector público. Los ministerios económicos, así como los sectoriales más involucrados en las negociaciones buscaban la forma de manifestar sus opiniones e intervenir en el proceso negociador.

Como una forma de regular y de dar un espacio institucional a estas inquietudes, el Presidente Frei emitió un Decreto presidencial a través del que se creó un Comité Interministerial de Negociaciones Económicas Internacionales. En él participan el Ministro de Relaciones Exteriores que lo preside, el Ministro de Hacienda, el Ministro de Economía, el Ministro de Agricultura y, eventualmente, se incorpora cualquier otro ministro si se trata de un tema que involucre a su cartera, como suele suceder cuando se acuerdan temas relacionados con el transporte, las telecomunicaciones, energía, minería, etc. Como Secretario Ejecutivo de dicho Comité se nombra al Director de Relaciones Económicas Internacionales, de manera que este último es el encargado de preparar la tabla de las reuniones y de redactar los acuerdos que se tomen.

De igual forma, se decidió la creación de un Comité de Negociadores, presidido por el Director General de Relaciones Económicas Internacionales de la Cancillería (DIRECON), compuesto por representantes de los Ministerios de Hacienda, de Economía y de Agricultura. Esto es porque los equipos negociadores tienen una composición

interministerial, según las especialidades y funciones de cada cual y porque, para economizar recursos, se buscó sumar a la mejor gente de cada institución en vez de concentrarla solo en un equipo. Muchas veces, los requerimientos de tiempo en los equipos negociadores son parciales. A modo de ejemplo, si el tema a discutir es de nomenclatura aduanera se incorpora a los expertos de aduana sobre el tema por el tiempo que dura esa discusión o negociación. Esta forma de integración de los equipos ha permitido ganar eficiencia y coherencia, por una parte, y conducir varios procesos de negociación simultáneamente, por la otra.

### ***La incorporación del Ministro de Agricultura en el Comité de Ministros***

La decisión de incorporar al Ministro de Agricultura en forma permanente en el Comité de Negociaciones fue muy discutida. Finalmente, primó lo obvio. Hoy, la agricultura es el punto más candente de toda negociación y, definitivamente, no sucede lo mismo con otras áreas de la economía. Todas ellas pueden verse afectadas en alguna parte de alguna negociación, pero ninguna, lo es en todas y en todo momento como sucede con el sector agrícola, lo que obliga a los ministerios de Agricultura a preparar gente, verdaderos profesionales de las negociaciones comerciales. Ellos deben conocer en detalle los acuerdos de la OMC sobre la agricultura y los posible cursos de acción a seguir en una negociación, de manera de ser eficientes asesores de los responsables de las mismas.

En Chile, lo anterior también trajo cambios en la estructura del ministerio de Agricultura, creándose una Unidad especializada en los acuerdos comerciales y en los temas internacionales. A ella también se le sumaron otros organismos, dependientes en especial del Servicio Agrícola y Ganadero, que, en Chile, es la entidad encargada de velar por la preservación de nuestro patrimonio sanitario y fitosanitario.

Igualmente, se acordó que en toda ronda de negociaciones debería estar presente un miembro de dicha Unidad, quien también participaría en el diseño de la estrategia de negociación.

## **8. LAS NEGOCIACIONES COMERCIALES Y LA POLÍTICA EXTERIOR**

Las negociaciones comerciales son también importantes decisiones de política exterior, pues son parte fundamental de toda relación bilateral. Las cumbres presidenciales que en la actualidad se realizan varias veces durante cada año, ya sea interamericana, iberoamericana o del Grupo de Río, han traído consigo una muy fluida relación entre los presidentes. Con frecuencia, de las relaciones informales que ahí se sostienen ha surgido la mayoría de los acuerdos bilaterales posteriores; por lo tanto, generalmente, las negociaciones parten con un fuerte compromiso político al más alto nivel.

### ***¿Con quién negociar?***

En ausencia de negociaciones multilaterales, la primera decisión corresponde a seleccionar al país (o grupo de países) con el que se negociará.

Cualquiera que sea la respuesta, ella involucra necesariamente una discriminación entre los socios comerciales, con las consecuencias políticas correspondientes. Hay múltiples explicaciones o respuestas, que van desde coincidencias estratégicas entre dos gobiernos hasta el entendimiento o cercanía personal entre sus autoridades.

Lo que es importante mencionar es una cuestión de orden objetivo y técnico que conviene subrayar en este ámbito. La

apertura entre dos economías las deja más expuestas a la transmisión de inestabilidades y distorsiones que presenten una u otra. Para minimizar estos riesgos y evitar que las decisiones sean producto de meras circunstancias políticas, en la experiencia chilena ha resultado importante la realización de estudios técnicos sobre las economías de los países con los cuales se postula la posibilidad de entablar negociaciones. Para ello se cuenta con la información acumulada en distintos organismos internacionales como son las notificaciones a la OMC, los informes que resultan del Examen de las Políticas Comerciales de la OMC, los estudios por país del Banco Mundial, los análisis del Economist Intelligence Unit, los informes de CEPAL, etc.

Sin embargo, nada sustituye en este aspecto la visita de especialistas a los países con los cuales se pretende iniciar una negociación para que evalúen en terreno los posibles inconvenientes que podrían surgir y conocer sus organizaciones, su economía, su estructura y modos de producción, los programas de fomento, etc.

En esta etapa, la participación de los equipos sectoriales es muy importante y, por cierto, de los equipos de agricultura, pues sin duda, ese uno de los temas más complejos de cualquier negociación. Un estudio de la agricultura del país con el cual se planea negociar y de sus programas de desarrollo y fomento resulta primordial.

### ***El enfoque de lista negativa o "se lista o se pierde"***

Lo anterior resulta aún más fundamental en el caso de las negociaciones sobre servicios e inversiones, pues en ellas

prima el enfoque de "lista negativa", es decir, deben listarse en un anexo las reservas de las medidas existentes que son incompatibles con el tratado. Si por cualquier razón no se lista una medida incompatible con el tratado, al entrar en vigor esa medida debe derogarse, pues no está amparada por una reserva. En consecuencia, debe hacerse un completo y exhaustivo análisis de las leyes y reglamentos, incluido a nivel subfederal para países no unitarios, a fin de identificar todas las medidas disconformes.

Lograr un conocimiento completo del marco regulatorio de todos los servicios e inversiones en una economía determinada, es una tarea de gran magnitud. Sin embargo, tal esfuerzo se realiza una sola vez y, luego, el esfuerzo se puede volcar hacia la apertura o consolidación de otros mercados. Para negociaciones como las de ALCA, la preparación en esta esfera es una cuestión prioritaria que, además, involucra estrechas consultas con entidades públicas y privadas.

### ***La decisión de los temas que se negociarán***

Otra esfera de decisiones corresponde a la organización y estructura de las negociaciones.

Primero, deben convenirse las materias o áreas que se negociarán. Hay algunas que son obvias, como las que se conocen como acceso a mercados y que tienen que ver con las barreras tarifarias y no tarifarias, normas de origen, etc. Sin embargo, en otras materias, cuando los países que negocian ya están vinculados por las reglas y disciplinas de alta calidad de la OMC, se debe decidir primero si se desea

ir mas allá de los compromisos multilaterales adquiridos o basta con ellos. Ese es el caso de disciplinas tales como normalización, medidas sanitarias y fitosanitarias o la propiedad intelectual. Deben pues explicarse las razones o intereses que mueven a una parte a incluir o excluir, un tema en las negociaciones.

Ello, a su vez, incide en el enfoque y la estructura que se utilizarán. Los resultados de la Ronda Uruguay proporcionan, como se ha dicho, el piso y marco de referencia, lo que facilita lograr un resultado que profundice más la relación bilateral en áreas específicas. El NAFTA y la secuela de acuerdos con estructura similar negociados por México y, en menor grado, por Chile, contribuyen a ordenar una estructura y un enfoque de las disciplinas de los acuerdos más modernos. El fuerte énfasis en las disciplinas y procedimientos detallados parece ir al encuentro de que las principales barreras al comercio se manifiestan en medidas no arancelarias.

### ***La agenda de una negociación***

De la misma manera, es preciso acordar un mínimo de reglas de procedimiento. La frecuencia de las sesiones, las responsabilidades de la Secretaría, los lugares dónde se han de celebrar las reuniones, la participación del sector privado, el manejo de los medios de comunicación son, entre muchas otras, decisiones que deben tomarse. Por ejemplo, ante la diversidad de temas, ya no es posible conducir una negociación desde una sola mesa. Debe determinarse, en consecuencia, el número de mesas o grupos de negociación en que se ha de desarrollar el proceso, cuestión no menor

para equipos con recursos humanos y/o financieros limitados. Así como una excesiva concentración en pocos grupos hace más lento el proceso, un número muy grande de grupos implica menos control y más desorden.

### ***La decisión sobre lo que no se negociará***

En materia de comercio de bienes, una de las definiciones más importantes es determinar si se permitirá que haya una lista de productos excluidos de la desgravación arancelaria. Bajo el Artículo XXIV del GATT, es posible realizar acuerdos con algunos productos exceptuados del libre comercio. En términos muy generales, el estándar consiste en eliminar, dentro de un plazo razonable (10 años), los derechos de aduana y demás obstáculos al comercio para lo sustancial del comercio recíproco.

La posibilidad de hacer frente a fuertes sensibilidades o a ciertas políticas públicas mediante exclusiones, facilita políticamente el proceso interno. Ello ha quedado reflejado en todos los acuerdos negociados, incluso en el MERCOSUR que dejó algunos sectores sin definición como el azúcar y el automotriz; o el NAFTA, donde Canadá también excluyó bienes como los lácteos y las carnes de ave.

Este orden de cosas implica que gran parte del esfuerzo de negociación está orientado a determinar lo que quedará excluido. Aunque parezca irónico decirlo muchas veces, la parte más discutida y polémica de una negociación de libre comercio es lo que no se negocia. Termina siendo más importante la parte no libre de comercio que el comercio libre.

## **9. LA CONSISTENCIA ENTRE LOS DISTINTOS ACUERDOS**

Dado que el país va suscribiendo acuerdos comerciales sucesivos, es muy importante que entre todos haya consistencia. Los problemas de consistencia y coordinación se presentan en dos planos complementarios. Por una parte, cómo coordinar dos o más procesos de negociación que se desarrollan en paralelo de manera de ganar el máximo de coherencia y maximizar las oportunidades de mercado. Por otra, se trata de hacer consistente la negociación con los demás acuerdos suscritos, es decir, con las obligaciones internacionales asumidas anteriormente, particularmente con las de la OMC que, por definición pasan a constituir el "piso" de cualquier acuerdo.

### ***Los acuerdos de primera generación***

En el caso de Chile, una primera generación de acuerdos se suscribieron con México, Venezuela, Colombia y Ecuador y se negociaron en forma sucesiva y en paralelo a las negociaciones que se llevaban a cabo en la Ronda Uruguay, entre 1991 y 1993.

Los acuerdos citados cubren de manera sustantiva la desgravación arancelaria y de manera limitada algunas obligaciones en materia de transporte marítimo y aéreo. En la Ronda Uruguay, los países actores de dichos acuerdos, al igual que como lo hiciera Chile en la Ronda Tokio, consolidaron un "techo arancelario" a un nivel superior al arancel aplicado. Por tanto, las negociaciones arancelarias

de dichos acuerdos no presentaron problemas de coordinación con el proceso multilateral.

En materia de disciplinas, dichos acuerdos se ciñen al modelo de la ALADI y debemos reconocer que en ellos se aprecian ciertos problemas de consistencia con las negociaciones paralelas que el país llevaba a cabo en Ginebra en el marco del GATT. Por ejemplo, en los respectivos textos, hay un artículo sobre trato nacional en materia de impuestos internos, conforme al Tratado de Montevideo de 1980. Esta expresión, bastante limitada del trato nacional, contrasta con el Artículo III del GATT que abarca los tributos y todas las reglamentaciones interiores y, además, prohíbe las medidas internas no discriminatorias que tienen el efecto de proteger la industria nacional. No resulta coherente, por tanto, que países que están vinculados por el GATT asuman entre sí obligaciones más limitadas o de estándar inferior a las multilaterales.

### ***La nueva generación de acuerdos comerciales***

La situación cambia radicalmente cuando Chile negocia los acuerdos, que llamamos de segunda generación, con MERCOSUR, o los de tercera generación, como el negociado con Canadá.

Se destacan algunas particularidades: Chile negocia dichos acuerdos en paralelo; la Ronda Uruguay está en vigor con todas sus amplias consecuencias; la obvia tensión de negociar con un país desarrollado y, particularmente, temas novedosos como acceso en servicios e inversiones; el

acuerdo con MERCOSUR implica negociar, por primera vez, grandes volúmenes de comercio.

Lo anterior, entre otras consideraciones, obliga a organizar una estrecha coordinación entre los equipos negociadores. En este contexto, un aspecto que debe destacarse es el relacionado con las normas de origen, que en la práctica equivalen al arancel externo común de una unión aduanera.

### ***Las normas de origen como elemento central de las negociaciones***

Si se analiza la Resolución 78 de la ALADI, donde se establecen las reglas sobre origen, se concluirá que estas son muy simples. Su empleo en los diferentes acuerdos suscritos al amparo de la ALADI introduce uniformidad y los empresarios están familiarizados con ellas. El comercio regional crece, se diversifica y cada vez está compuesto por más productos que resultan de importantes procesos productivos. Esto mismo hace que las normas de la ALADI comiencen a mostrar sus deficiencias y surjan interpretaciones diferentes que ocasionan controversias entre gobiernos e incertidumbre entre los exportadores.

Además, se comprueba que las reglas de origen, basadas en conceptos de valor, son fuente de mayor incertidumbre, tanto por la forma de valorar los materiales como por las fluctuaciones de los tipos de cambio.

En el NAFTA, en cambio, se empleó una técnica diferente al formular reglas de origen más específicas y que en una medida importante se basan en saltos de partida o

subpartida. Sin embargo, ello no quiere decir que las normas del NAFTA no presenten inconvenientes.

Empleando la técnica del NAFTA se puede, en efecto, tener normas muy proteccionistas (como las de triple transformación para textiles y confección) o muy abiertas y liberales (como las de sector metalmeccánico del TLC entre Chile y Canadá). Sin embargo, el NAFTA complementa dichas normas de origen con elaboradas reglas relativas a la verificación y a los procedimientos aduaneros, incluidas sanciones al exportador que certifica el origen indebidamente.

Los acuerdos de primera generación suscritos por Chile con México, Venezuela, Colombia y Ecuador emplean la norma de la ALADI. Con el MERCOSUR se convienen normas un tanto diferentes, considerando una norma basada en el cambio de posición arancelaria (salto de partida) y de no cumplirse con ella se aplica el contenido regional del 60% sobre el valor FOB de la mercadería importada. Debe recordarse que la Resolución 78 de la ALADI considera un contenido regional del 50%, de manera que la norma del acuerdo Chile-MERCOSUR es más estricta.

Chile y Canadá, en cambio, optaron por utilizar el modelo NAFTA, aunque se liberalizan sustancialmente muchas de las normas. En la reciente ampliación y profundización del Tratado de Libre Comercio entre Chile y México, se adopta la técnica NAFTA, cuidando no disminuir, sino que mejorar las condiciones de acceso. Interesa recalcar aquí que al salirse de la uniformidad de las reglas de ALADI, la nueva técnica exige una coordinación muy afinada entre los diferentes procesos de negociación.

Desde el punto de vista empresarial, se atenta contra un mínimo de eficiencia, si las normas de origen varían según el acuerdo de que se trate. Particularmente, en países medianos o pequeños, es difícil que una empresa tenga diferentes líneas de producción y fuentes de abastecimiento para un mismo producto, con el objeto de cumplir con normas de origen que varían según el mercado de destino.

Desde el punto de vista del gobierno, a las dificultades de administración, control y verificación se añaden las consecuencias en términos de eficiencia, bienestar global y asignación de recursos menos que óptima.

En suma, se debe tratar de evitar -hasta donde sea posible- la coexistencia de normas de origen muy variadas y diversas. Con todo, una adecuada manipulación de las normas permite maximizar resultados, asegurando que las que se convengan con un socio permitan importar insumos, que se usan en la fabricación de productos que se exportan a otro mercado asociado y cuya norma de origen permite el uso de insumos de terceros. Pero lo ideal es avanzar hacia normas de origen lo más amplias posibles y similares en los distintos acuerdos que se negocien.

### ***La tentación de la "reserva de mercado"***

Otro problema de coordinación que se presenta deriva del irresistible impulso proteccionista de preservar las preferencias en un mercado que, por su parte, se abre también hacia otros países mediante acuerdos o unilateralmente sobre una base nación más favorecida. Por ejemplo, el Artículo 47 (j) del Tratado entre Chile y el

MERCOSUR dispone que será una de las atribuciones de la Comisión Administradora "Revisar el Programa de Liberación Comercial en los casos en que una de las Partes Contratantes modifique sustancialmente, en forma selectiva y/o generalizada, sus aranceles generales". Esta disposición fue acordada a propuesta de MERCOSUR y muy resistida por Chile en su versión original, pues en la práctica buscaba limitar una posible rebaja unilateral de aranceles por parte de Chile. Si creemos que los acuerdos bilaterales son válidos, pues contribuyen a una mayor apertura global, no podemos resistirnos a que los países decidan continuar con sus procesos unilaterales de apertura. Esto es justamente lo contrario de lo que busca la práctica de regionalismo abierto.

Asimismo, el Artículo 51 de dicho instrumento es una disposición, algo imperfecta en su redacción, que obliga a compensar por pérdida de comercio derivada de acuerdos que se suscriban por una de las Partes con países no miembros de la ALADI en instrumentos no previstos en el Tratado de Montevideo 1980. Este artículo igual fue objeto de largas discusiones en las negociaciones de Chile con el MERCOSUR y sólo se acordaron en la última parte de las mismas. De igual forma, se debe destacar la gran discusión que existió en la ALADI a raíz del Acuerdo de México con EE.UU y Canadá. Mi opinión, en el apego más estricto a la política de regionalismo abierto, es que debiéramos apoyar todas aquellas acciones que apunten a un comercio más libre y oponernos a aquellas que lo restringen.

### ***Preferencias arancelarias o aranceles residuales***

Otro tema fundamental es el acuerdo entre las partes de negociar en base a aranceles residuales, es decir, se determina el arancel inicial y a partir de ahí se fija un calendario descendente hasta llegar a cero, o en base a márgenes preferenciales, donde se comienza con porcentaje de descuento de los aranceles vigentes para terceros países hasta llegar a un descuento del 100%.

La modalidad de "preferencias arancelarias" corresponde a la tradición de ALADI y permite preservar el valor de lo negociado cuando una parte cambia sus aranceles aduaneros. Los márgenes preferenciales se ajustan bien al contexto de acuerdos de duración y cobertura limitada, pero no cuando se trata de una zona de libre comercio. Pese a ello, Chile y el MERCOSUR acuerdan márgenes preferenciales que pueden, incluso, tener como resultado durante el período de desgravación, un arancel residual más alto cuando el país de importación eleva sus aranceles respecto de terceros.

En el caso del Tratado de Libre Comercio entre Chile y Canadá, a instancias de este último se disponen ciertos ajustes para algunas líneas arancelarias, si Chile reduce su arancel general por sobre ciertos niveles. Igualmente, Canadá obtuvo un tipo de cláusula de más favor respecto de ciertos productos en caso de que Chile negocie un mejor trato con ciertos países como EE.UU. y MERCOSUR.

Estos ejemplos demuestran que este tipo de disposiciones y enfoques no son fenómenos aislados.

El proteccionismo subyacente ciertamente no facilita las reducciones generales del arancel o la liberalización más rápida con otros países y aumenta el grado de sensibilidad de los productos involucrados, pues lo que se haga en un acuerdo posterior puede contaminar uno anterior.

### ***Las negociaciones de servicios***

Problemas similares se presentan en las negociaciones sobre servicios e inversiones. A partir del modelo NAFTA, otros acuerdos como el Tratado de Libre Comercio entre Chile y Canadá y el más reciente entre Chile y México, cuentan con dos anexos a los capítulos de inversiones y de comercio transfronterizos de servicios.

En el primer anexo se consignan las "reservas" de medidas existentes, que sean contrarias a las obligaciones del Tratado. Dichas "reservas" constituyen en definitiva excepciones a la norma general acordada. Un claro ejemplo de ello en Chile es el requisito de nacionalidad para el ejercicio de una profesión, como lo dispone el Código Orgánico de Tribunales, que en su Art. 526 establece que "Sólo los chilenos podrán ejercer la profesión de abogado. Lo dicho se entenderá sin perjuicio de lo que dispongan los tratados internacionales vigentes".

En ambos acuerdos, tanto para servicios como para inversiones hay trato de nación más favorecida, lo cual implica que si, posteriormente, se le concede a un tercero un beneficio mayor este debe ser automáticamente extendido a los signatarios del primer acuerdo. En consecuencia, esto hace más difícil negociar con un tercer país

la liberalización de una medida existente, pues choca con el ánimo proteccionista, ya que el socio comercial del primer acuerdo beneficiará del acuerdo posterior sin ninguna contrapartida.

En el segundo anexo se consignan los sectores respecto de los cuales un país se reserva el derecho de adoptar en el futuro ciertas medidas que no son compatibles con el tratado.

Al examinar algunos tratados, se aprecia que muchas veces un país copia la lista de reservas de la contraparte por razones de reciprocidad. En otras palabras, si un país tiene la necesidad política de reservarse la posibilidad de aplicar una medida incompatible en el futuro, el otro país hace lo mismo sin otra necesidad que la de aparentar reciprocidad. Este tipo de reservas tienden luego a reproducirse en tratados suscritos con otros países. Más aún, si en el original no está reservado el trato de la nación más favorecida, es casi inevitable que tal reserva deba reproducirse en subsecuentes acuerdos, pues, de lo contrario, el socio comercial del primer tratado se beneficia automática e incondicionalmente de su levantamiento total o parcial. Esto se comprueba claramente al comparar el NAFTA y luego el Acuerdo Chile-Canadá, así como la serie de Acuerdos firmados por México. Todo lo anterior apunta a ciertos problemas estructurales y efectos indeseados de los acuerdos comerciales por la combinación de la cláusula de la nación más favorecida con tendencias más proteccionistas.

## 10. OTROS TEMAS A CONSIDERAR

Existen algunos otros temas sobre los cuales debemos seguir avanzando en las próximas negociaciones. Disciplinas como el *antidumping*, subsidios, políticas de competencia, entre otros, y un uso efectivo de los mecanismos de solución de controversias, son temas en los cuales queda mucho por construir. Igualmente, debemos encontrar fórmulas que permitan evaluar periódicamente los tratados comerciales para tener la certeza de que efectivamente están permitiendo crear más comercio y no sólo desviar el comercio existente.

Sobre estos temas haremos sólo algunas breves consideraciones.

### *Disciplinas en materia antidumping*

Salvo el acuerdo Chile-Canadá, donde se acordó una exención mutua de toda investigación por *dumping* y aplicación de derechos *antidumping* para cualquier producto, cuyo comercio esté libre de aranceles en ambos mercados, no hay ningún acuerdo que haga frente a la escalada armamentista de los regímenes *antidumping*.

Luego de mucho criticar a algunas potencias comerciales por sus prácticas proteccionistas disfrazadas de sistemas para combatir el *dumping* y los subsidios, muchos países latinoamericanos adoptan las mismas reglas y aplican medidas con entusiasmo digno de mejor causa. Sin juzgar las motivaciones o resultados de las medidas aplicadas, es notable que en los últimos años Argentina y México hayan

escalado hacia los primeros lugares entre los usuarios de medidas *antidumping* en el mundo.

Este es un tema particularmente importante, pues los mecanismos *antidumping* han reemplazado el uso de salvaguardias y se han convertido en el proteccionismo de la peor especie: selectivo y discriminatorio.

### ***El caso de subsidios***

Asimismo, en pocos casos los acuerdos han elevado el nivel de las disciplinas en materia de subsidios, particularmente las subvenciones a las exportaciones agrícolas. Mientras Chile y Canadá acuerdan ir más allá de las obligaciones contraídas en la OMC al abolir todo subsidio a la exportación de productos agrícolas a partir de 2003, se constata que lo mismo no se encuentra en otros acuerdos aún entre miembros del Grupo de Cairns como es el caso de Chile-Mercosur.

En este tema, deberíamos ser ejemplares en nuestras negociaciones e ir introduciendo en las mismas lo que serán nuestros planteamientos en las negociaciones multilaterales.

### ***Los mecanismos de solución de controversias***

Por lo general, los acuerdos disponen de completos mecanismos de solución de controversias para proteger los derechos pactados. Pese a verificarse algunos incumplimientos de obligaciones, no hay registro de que se haya recurrido a los mecanismos de solución de

controversias de los acuerdos; inclusive, en casos en que los incumplimientos se han mantenido sin solución. Esto revela que aún existe una suerte de pudor de resolver conflictos mediante la solución de controversias. En la medida en que persisten los conflictos, los acuerdos se desvalorizan a los ojos de la opinión pública y, particularmente, de los empresarios.

Con todo, es previsible que los mecanismos de solución de controversias comenzarán a emplearse con mayor frecuencia en el futuro, generando jurisprudencia y el hábito de resolver conflictos por la vía arbitral. Esto no debiera, como algunos piensan, considerarse como conflictos políticos y, por lo tanto, siempre tratar de resolverlos a ese nivel. El mayor comercio que se espera que se origine después de firmado un tratado puede traer consigo mayores conflictos. Lo importante es que existan y se utilicen los mecanismos creados para resolver dichas controversias.

### ***Evaluación de los acuerdos comerciales***

Resulta extraño que, dada la proliferación de acuerdos comerciales en la Región, en ninguno de ellos se haya convenido una metodología para evaluar de manera conjunta los resultados e impactos. Se trata no solamente de verificar los aumentos de comercio e inversión, sino también de contar con una base técnica para hacer los ajustes que eviten distorsiones no deseadas. Además, puede facilitar el estudio comparado de los diversos procesos de integración.

Tómese, por ejemplo, el primer acuerdo firmado entre Chile y México en 1991. El comercio se ha multiplicado por cuatro, pero es difícil calcular el impacto del acuerdo, dado que México tuvo una seria crisis financiera que modificó la tasa de cambio y disminuyó fuertemente el nivel de compras al extranjero y tanto en Chile como en México se ha seguido adelante con políticas de apertura unilateral.

También es importante medir los grados de creación y desviación de comercio que se producen como resultados de los acuerdos. En el caso chileno, existe cierta evidencia de desviación de comercio hacia México de las compras hechas por Chile, particularmente en sectores como el automotriz, televisores, computadoras y unidades de refrigeración.

## 11. A MODO DE CONCLUSIÓN

Los acuerdos comerciales se han transformado en operaciones mucho más complejas de lo que fueron en el pasado reciente. La cantidad de temas tratados en las mismas y la cantidad de actores que desea participar en sus contenidos y conclusiones han aumentado de manera significativa en los últimos años.

Este hecho es particularmente interesante para el sector agropecuario. En el pasado, casi por definición, toda negociación comercial partía excluyendo al sector agrícola. Hoy, ello no ocurre e, incluso, en los foros multilaterales se ha logrado que se comience a debatir sobre comercio agrícola y los subsidios que hay detrás de la agricultura, en especial, en los países más desarrollados.

### *Capacitarse para negociar*

Lo anterior obliga imperiosamente a las autoridades públicas del sector agropecuario y también a los agricultores a prepararse para estos eventos. Los Ministros de Agricultura deberán coordinarse con los Ministros de Comercio o su equivalente en cada país para hacer ver los intereses y las problemáticas del sector. No se trata de dificultar las negociaciones, sino de incorporarse activamente a las mismas. En el pasado, la ausencia de especialistas del sector en las negociaciones ha tenido consecuencias muy negativas al acordarse temas que han significado dolorosas pérdidas para el sector, sin que este se haya preparado debidamente para enfrentarlas.

Para las negociaciones futuras a nivel regional y hemisférico, el sector debe irse preparando oportunamente. Hasta hace poco, los organismos internacionales vinculados al sector no prestaron gran colaboración en estos temas. Sin embargo, después de la reunión de FAO Regional en Bahamas, el año 1998, dicho organismo diseñó cursos de capacitación para colaborar con los países en la formación de especialistas en temas comerciales con especial énfasis en las rondas multilaterales de la OMC. El IICA también puede y debiera contribuir de manera significativa a esta tarea. Está en todos los países del hemisferio y cuenta con los cuadros adecuados para ello y resultaría una tarea muy apropiada para su Área de Políticas y Comercio.

Formar negociadores agrícolas que acompañen a los equipos oficiales es imprescindible. No se trata de crear equipos paralelos. Por el contrario, se trata de formar expertos que puedan acompañar y apoyar eficientemente a los responsables de las negociaciones, pero para formar parte de esos equipos deben capacitarse adecuadamente; deben conocer el lenguaje, las formas y los métodos de una negociación. Hacer un buen uso de los cursos de capacitación que periódicamente ofrece la Organización Mundial de Comercio aparece como muy recomendable.

### ***Adecuar la institucionalidad***

Otro de los aspectos mencionados que queremos destacar tiene que ver con el tema institucional. Llevar adelante exitosamente una negociación pasa por diseñar una institucionalidad adecuada para tales fines. Esto no necesariamente implica la creación de un nuevo organismo,

pero sí muy probablemente la readecuación de los existentes. Es necesario la mayor coordinación en una negociación y diseñar un sistema que facilite un ágil proceso de toma de decisiones. Junto con lo anterior, quien sea la cabeza de cualquier equipo negociador tiene que contar con las facultades y, tal vez más importante, con la confianza de las autoridades superiores para ir decidiendo en el terreno negociador las situaciones que se le planteen.

### ***La participación de los nuevos actores***

Igualmente, se mencionó el creciente interés por estos temas por parte de los más diversos sectores políticos y sociales. En primer lugar, se debe buscar una armoniosa relación con el Parlamento, pues, finalmente, serán los parlamentarios quienes aprueben o rechazen un tratado. De tal forma que el diálogo con ellos debe ser fluido y debe explicárseles los alcances de la negociación y los distintos escenarios en las cuales esta se puede desarrollar. La colaboración de ellos en generar el apoyo político que en ambas partes requiere una negociación puede ser muy importante. Los diálogos entre parlamentarios de los distintos países involucrados en una negociación contribuye notablemente a crear el ambiente político necesario para que una negociación concluya con éxito.

Asimismo, se debe hacer partícipe al sector privado y este debe aportar todos los antecedentes que permitan negociar en mejores términos. Los comités de participación público-privados aparecen como una instancia valiosa a considerar. A su vez, la experiencia mexicana del "cuarto de al lado" puede ser muy útil en algunas etapas de las negociaciones.

### ***La relación con los medios de comunicación***

Actualmente, los distintos medios de comunicación demuestran mucho más interés por los temas comerciales que el que demostraban en un pasado reciente. Ello sólo refleja los intereses de la comunidad. Por lo tanto, no se les puede excluir ni desconocer su obligación de informar al público. Por ello es importante entregarles datos y conocimientos que les permitan transmitir adecuadamente lo que son las negociaciones comerciales y cómo evaluar el desarrollo de las mismas.

### ***Desarrollo de políticas comunes***

Si existe la voluntad de avanzar hacia un comercio más libre entre los países del continente y esto incluye al sector agrícola, creo que sería muy interesante realizar algunos esfuerzos prospectivos que podrían sentar las bases de una política agrícola común. Por cierto, no se trata de emular a la Unión Europea y no sólo porque no tenemos los recursos para ello, sino porque nuestra aspiración debe ser distinta. Se trata más bien de encontrar instrumentos y acciones que faciliten la competitividad de nuestra agricultura cuando se deba enfrentar una economía mucho más abierta. Compartir programas, ideas, éxitos y fracasos puede llegar a tener gran valor.

El IICA puede ser la institución que convoque a esta tarea, aprovechando su presencia en toda la región y la capacidad instalada de que dispone. Sin duda, ello sería una gran contribución para mejorar la calidad de las políticas agrícolas en los distintos países.

## **ANEXOS**

### **Planteamiento del Ministerio de Agricultura de Chile en relación con algunos temas principales de la próxima Ronda de Negociaciones de la OMC**

#### **1. Acceso al mercado**

##### **1.1. Aranceles**

La negociación debe realizarse a partir del arancel consolidado vigente en el año 2000.

La metodología para la reducción arancelaria debe basarse en la aplicación de una fórmula general de desgravación, lo que equivale a privilegiar una negociación multilateral global. Sin perjuicio de lo anterior, puede considerarse para un muy limitado número de productos una desgravación negociada caso a caso (negociaciones bilaterales que posteriormente se multilateralizan, aplicando el principio de Nación Más Favorecida).

Postulamos reducción en cuatro años, aplicando un método del tipo propuesto por la Unión Europea. Este consiste en una reducción porcentual equivalente al arancel vigente cada año. Por ejemplo, si el arancel es del 20%, el primer año se reduce un 20%, quedando en 16%; luego ese 16% disminuye en un 16%, resultando en 13,4% y así sucesivamente, hasta llegar al final del cuarto año a un arancel del 10,3%. Para el caso de los aranceles que

superen el 50%, la reducción inicial lleva el arancel vigente en el primer año a 25%, y luego se continúa aplicando el método de desgravación descrito. Este método de reducción arancelaria conduce a la eliminación de los peaks arancelarios, pues se obtendría un tope arancelario de 112,9% al final del cuarto año y, a su vez, elimina o reduce el escalonamiento arancelario en todos los casos.

A fin de evitar que el proceso de desgravación arancelaria ya iniciado (1995-2000) se detenga, a partir del 2001 y hasta que los compromisos resultantes de la nueva ronda de negociación entren en aplicación, proponemos que se extiendan los compromisos de desgravación con la misma tendencia acordada en Marrakech. Esto es, una desgravación promedio de 6% anual y una desgravación mínima por línea arancelaria de, al menos, un 3% por año.

### ***1.2. Contingentes arancelarios***

Por los contingentes que se han utilizado en más de un 80%, se plantea un aumento del contingente y la mantención del método de administración utilizado hasta el momento u otro ampliamente aceptado. La tasa de aumento anual del contingente debiera ser, al menos, igual a la tasa de expansión promedio anual reciente del comercio internacional del producto afectado por el contingente.

### ***1.3. Cláusulas de salvaguardia especial***

Eliminación de las cláusulas de salvaguardia especial, que jugaron un rol importante durante el período de transición 1995-2000, pero que para los próximos años no tiene ninguna justificación, a la luz de la experiencia del período de aplicación.

#### **1.4. Licencias de importación**

Análisis de la revisión del Acuerdo de Licencias sobre la posibilidad de constituirse en un obstáculo administrativo adicional al comercio.

Ejemplo: licencias otorgadas a las exportaciones de fruta de Chile por motivos estadísticos.

## **2. Medidas de ayuda interna**

- Congelar la introducción de medidas de ayuda doméstica a la caja ámbar (MGA, art.6.1), salvo aquellas provenientes de la caja azul (art.6.5).
- Continuar el proceso de reducción del MGA, al menos a un ritmo igual al previsto para el período 1995- 2000.
- Establecer nuevas y más estrictas modalidades de reducción de la ayuda para aquellos productos en que los porcentajes de apoyo son mayores sobre la base de compromisos producto por producto (6 dígitos).

Estos compromisos globales y específicos por productos deben establecerse partiendo de los niveles de ayuda efectivamente otorgados a fines del 2000. En cualquier caso, la base de referencia no podrá ser superior a los niveles de ayuda comprometidos (autorizados) en las respectivas listas nacionales para ese mismo año.

- Excluir de la ayuda permitida la caja azul e incluirla en los compromisos de reducción.

- Definir más rigurosa y precisamente las medidas aceptables dentro de la caja verde, a fin de reducir sus efectos distorsionadores en el comercio y en la producción.
- Asegurar el cumplimiento completo y oportuno de las notificaciones en materia de ayuda interna, condición indispensable para asegurar la transparencia en el cumplimiento de los compromisos adquiridos. Estudiar la posibilidad de sanciones para los países que no cumplan estos compromisos de notificación.
- La Secretaría de la OMC debe tener la posibilidad y la colaboración de los Gobiernos para verificar en terreno las notificaciones.
- Reducción, en un 50%, de los niveles permitidos de ayuda de minimis, es decir, 2,5% para los países desarrollados y 5% para los países en desarrollo.
- Obligatoriedad de notificar las ayudas que cumplen con el nivel de minimis y establecer un sistema de seguimiento y monitoreo a la acumulación de este tipo de ayuda.

### **3. Subsidios a las exportaciones**

Reducciones adicionales que lleven a la eliminación y prohibición de los subsidios a las exportaciones en línea con las reglas del GATT/OMC para los productos industriales para el año 2005. Estas reducciones deben contemplar

nuevos compromisos más específicos y desagregados (por productos de seis dígitos).

Eliminar las disposiciones del tipo contenidas en el artículo 9.2. b que permite acumular de año en año los montos no utilizados de subvenciones.

Eliminar el tratamiento especial y diferenciado a favor de los países en desarrollo en materia de compromisos sobre subsidios a las exportaciones. Estos países deberán cumplir las mismas disciplinas y asumir compromisos del mismo tipo que los países desarrollados. Sólo se excluyen de esos compromisos y disciplinas los países menos adelantados.

#### **4. Otros temas**

##### **4.1. Créditos a las exportaciones**

Eliminar toda intervención gubernamental, asegurando que los créditos se rijan por las tasas de interés y las condiciones habituales del mercado y que no existan programas de seguros subvencionados.

##### **4.2. Cláusulas de paz**

Eliminación de la cláusula de paz a partir del año 2003, tal como está previsto en el Acuerdo, sin permitir la renovación a partir de esa fecha.

##### **4.3. Trato especial y diferenciado para los países en desarrollo**

A fin de establecer un sistema de comercio agropecuario equitativo y orientado al mercado, somos partidarios de mantener abierta la posibilidad de un trato especial y

diferenciado para los países en desarrollo para todos los compromisos que se adquieren, salvo para las subvenciones a las exportaciones.

#### **4.4. Multifuncionalidad**

Se reconoce el carácter multifuncional de la agricultura (económico, social, medio ambiente) así como el de otros sectores económicos. Sin embargo, ello no debe utilizarse como excusa para mantener políticas de apoyo que distorsionen el comercio.

#### **4.5. Biotecnología**

Chile le asigna una alta prioridad a la definición de las políticas comerciales relativas a los organismos genéticamente modificados. Sostenemos que ellos deben poder comercializarse sin barreras, salvo aquellas que legítimamente corresponda para proteger la salud de las personas y animales, la sanidad vegetal y el ecosistema.

Estamos de acuerdo en mantener incentivos que impulsen la evolución tecnológica en este ámbito, cautelando adecuadamente la iniciativa intelectual. Sin embargo, esta protección debe ser limitada en el tiempo a plazos razonables, de modo que se evite el establecimiento de monopolios tecnológicos en desmedro del mundo de menor desarrollo relativo.

Requerimos la puesta en marcha de mecanismos de cooperación que apoyen a los países menos desarrollados en la creación de sus propias capacidades en este ámbito.





Agencia de Cooperación del IICA en Chile  
Fidel Oteiza 1956, Piso 15 . Providencia, Santiago  
Teléfono : 2 - 244 3680 · Fax: 2-246 9175  
E-mail: dirchile@iica.co.cl

