

Nº 195
AÑO LXII
ENERO - JUNIO 1994
Fundada en 1933

ISSN 0303 - 9986



REVISTA DE DERECHO

UNIVERSIDAD DE
CONCEPCION

Facultad de
Ciencias Jurídicas
y Sociales

HACIA UN TRATADO DE LIBRE COMERCIO ENTRE CHILE Y LOS ESTADOS UNIDOS DE NORTEAMERICA O LA ADHESION AL NAFTA YA EXISTENTE *

RICARDO SANDOVAL LOPEZ

Doctor de Estado en Derecho Privado (Francia)

Prof. de Derecho Comercial

Universidad de Concepción

Chile

1. INTRODUCCION

Durante los diez últimos años, las relaciones internacionales han sufrido profundos cambios. En efecto, se ha puesto un mayor énfasis en las relaciones económicas, sin que por ello pierdan importancia los temas de carácter puramente político.

La mayor parte de los esfuerzos y de los recursos que en el tiempo de la guerra fría se destinaban al mantenimiento de paz, hoy en día se canalizan o se encauzan hacia el sector económico.

El profundo cambio al que hoy asistimos en el orden internacional se conoce con el nombre de *globalización de las relaciones económicas internacionales*.

Esta nueva manera de concebir el orden internacional implica que los Estados se relacionan entre sí sin excluir a ningún país, conjunto o grupo de países y sin limitar a priori el ámbito, la naturaleza y alcance de dichas vinculaciones.

El fenómeno de la *globalización* se acentúa después de la caída del muro de Berlín, a comienzos de la década de los años 1990, y con el avance del proceso de unificación europea, después de la aprobación del Tratado de Maastricht, porque las relaciones internacionales no se van a establecer, de ahí en adelante, en un mundo que gira en torno a dos grandes potencias o dos grandes polos (bipolarismo), sino que deberán estructurarse sobre la base de grandes bloques de países.

La globalización trae aparejada importantes cambios en el comercio

* Versión en español del trabajo presentado al ser nominado miembro de "International Academy of Commercial and Consumer Law" en la VII Conferencia celebrada del 27 al 31 de agosto 1994, en Saint Louis University (Missouri), Estados Unidos de Norteamérica.

internacional. La conclusión de la Ronda de Uruguay importa en un futuro cercano la desaparición del GATT y su reemplazo por la *Organización Mundial de Comercio*, en la cual no sólo irán progresivamente descendiendo o desapareciendo los impuestos, tasas o barreras aduaneras, sino que su existencia conlleva una forma diversa de concebir el comercio internacional y por qué no decirlo el orden económico internacional.

2. EL FRACASO DE LOS PROCESOS DE INTEGRACION

Los países iberoamericanos han intentado por años, desde finales de la década de los años 1950, procesos de integración económica a nivel de toda la región llamada latinoamericana o bien en el contexto de ciertas subregiones formadas por grupos de países vecinos.

Tales procesos, en términos generales, han fracasado por ausencia de voluntad política de cumplir sus objetivos, por falta de madurez política y de desarrollo económico de los países que aspiraban a integrarse o a formar mercados comunes. Los fracasos tienen nombre: a nivel latinoamericano uno de ellos se denomina ALALC y en el dominio centroamericano se llama Mercado Común Centroamericano.

3. REPLANTEAMIENTO DE LAS RELACIONES ECONOMICAS EN LA REGION

Conscientes de esta realidad, los países de la región están abocados a replantear o a revisar los vínculos que los unen en diversos acuerdos bilaterales o multilaterales.

Como resultado de este replanteamiento de las relaciones económicas internacionales, algunos países han empleado como mecanismo la suscripción de acuerdos bilaterales que profundicen y agilicen sus relaciones comerciales con otros países.

El retorno al proceso de integración latinoamericana podría representar una alternativa viable, teniendo en cuenta que han quedado atrás los negros años de la década de los 80, habiéndose recuperado la democracia política en la mayor parte de los países que se vieron asolados por dictaduras militares¹.

Por último, un creciente número de gobiernos latinoamericanos ha expresado reiteradamente su intención de adherir a ciertos acuerdos de reciente adopción, como por ejemplo, el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (conocido con la sigla de su denominación en idioma inglés NAFTA), lo que constituye una clara manifestación de voluntad de abatir también las barreras con los países extrarregionales o, al menos, con algunos de fundamental importancia en las relaciones económicas que mantienen los países de América Latina.

¹ Véase: Juan Mario Vacchino y Ana María Solares: "Nuevos impulsos a la integración latinoamericana y desafíos del actual contexto internacional", en *Integración Latinoamericana* N° 180. INTAL, julio 1992, año 17, p. 3.

Esta orientación implica un giro radical de las ideas que prevalecieron por décadas en la región. Comporta, asimismo, la toma de una decisión trascendental en cuanto al papel de los distintos actores sociales en cada uno de los países: una *disminución del perfil del Estado en las actividades económicas directas* y una *revalorización de la gestión de los agentes económicos privados* en el marco de una creciente desregularización de esas actividades¹.

Existe, asimismo, una notable reducción de la protección, tanto frente a los países extrarregionales como a los propios países de la región.

Los gobiernos de los países latinoamericanos expresan de esta suerte su voluntad de alcanzar dos objetivos: por un lado, una *mayor inserción en la economía internacional* y, por otro lado, *acelerar los procesos de integración entre los países de la región*, que tropezó con la reticencia de las autoridades en derribar las barreras que impedían un mayor comercio recíproco.

Se trata de una nueva estrategia de integración, denominada "integración abierta" o integración con inserción internacional².

4. PERSPECTIVA CHILENA EN LA NEGOCIACION DE ACUERDOS

En una primera etapa, que corresponde a los años 1980, la apertura unilateral desarrollada por Chile se centró, fundamentalmente, en la exportación de recursos naturales, pero ella ha comenzado a ceder el paso a una segunda etapa, en la cual se realizan exportaciones de mayor valor agregado. Este tipo de exportaciones se enfrenta a crecientes obstáculos para su colocación en los mercados internacionales.

De aquí surge el imperativo de negociar y suscribir *acuerdos de libre comercio* a través de los cuales se podría lograr una reducción de las restricciones de importaciones impuestas a los productos de mayor grado de procesamiento en los mercados externos. Esta ha sido la estrategia desarrollada por Chile en las negociaciones comerciales que han dado origen a los acuerdos de complementación económica con Argentina y México en 1991, con Venezuela y Bolivia en 1993, y con Uruguay en 1994, todos en el marco de la ALADI, como también de la activa participación chilena en la Ronda de Uruguay del GATT.

Las relaciones comerciales, en suma, han sido abiertas con todo el mundo y así lo entienden todos nuestros socios comerciales, quienes verían con preocupación alguna regresión en este dominio.

5. NEGOCIACION DE CHILE CON ESTADOS UNIDOS

Ella puede ser analizada desde un punto de vista económico y desde una perspectiva política, para apreciar mejor sus ventajas o desventajas.

¹ Véase: "Exigencias de la estrategia de integración con inserción internacional" en *Integración Latinoamericana* N° 197. INTAL enero-febrero 1994, año 19, pp. 1 y 2.

² Idem nota anterior.

6. ASPECTOS ECONOMICOS DE LA NEGOCIACION

No hay duda alguna que existe el propósito de nuestro gobierno en negociar un acuerdo con los Estados Unidos de Norteamérica, país de mayor importancia económica para Chile, porque con él tenemos una deuda externa total de 4 mil 875 millones de dólares; porque la inversión norteamericana aquí alcanza ya la suma de 4 mil 847 millones de dólares y es el país al cual más exportamos y también al que más le compramos.

Las relaciones económicas entre Chile y Estados Unidos de Norteamérica son en este instante positivas como lo comprueban las cifras que acabamos de indicar e innumerables datos estadísticos, que no viene al caso pormenorizar.

La alternativa de nuestro país consiste en suscribir un Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos de Norteamérica o bien participar del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (en adelante NAFTA).

La posibilidad de adherir al NAFTA comporta incluir en las negociaciones los temas laborales, ambientales y de competencia, que se discutieron en su oportunidad entre México y Estados Unidos de Norteamérica.

Los grupos más reaccionarios respecto de la modernización de la economía chilena van a ser los primeros en oponerse, en tanto que el sector que está mejor preparado para la nueva realidad económica, que ya está participando activamente en los mercados internacionales, se inclinará en favor de la adhesión al NAFTA.

En el evento que la alternativa escogida sea la de un tratado bilateral con los Estados Unidos de Norteamérica, los mismos sectores opuestos al NAFTA expresarán igual resistencia a esta opción, con mayor intransigencia. La oposición a un tratado de libre comercio permitirá obtener ciertas *excepciones* a la negociación principal, empleando diferentes medios de presión frente a la autoridad negociadora. Siendo esto así, determinados aspectos de carácter sectorial se elevarán al rango de esenciales, para lograr modificaciones importantes en la negociación del tratado bilateral, desnaturalizándolo y haciéndole perder su eficacia como mecanismo para el desarrollo económico.

Los temas más significativos, en el orden económico, para llevar adelante cualquiera de las alternativas de negociación con los Estados Unidos de Norteamérica son, básicamente, los que se indican a continuación:

- las limitaciones al retorno de las inversiones extranjeras;
- el plazo de duración de los derechos de propiedad industrial, como patentes, licencias, modelos industriales, etc.;
- el mantenimiento de las bandas de precios en el sector agrícola;
- la apertura en el sector financiero y la situación tributaria de las operaciones bursátiles;
- la creación y la armonización de las exigencias ambientales en la producción, y en general,
- todas las limitaciones a la libertad comercial que todavía se mantienen en el país por razones políticas y que en el curso de la negociación tendrán que ser eliminadas, produciéndose como consecuencia los rechazos más

enérgicos de los que hasta ahora se beneficiaban con su existencia.

El período de negociación para incorporarse al NAFTA puede ser de tres a cinco años, cuando menos, y transcurrido dicho lapso habrá claridad en torno a las condiciones bajo las cuales Chile constituirá su relación comercial con los países de la América del Norte. Mediante ello nuestro país tendrá acceso a un mercado de 350 millones de consumidores, a quienes se les ofrecen productos bien elaborados procedentes de Estados Unidos, de México y de Canadá, con los cuales los productos chilenos tendrían que competir.

Si se considera la otra posibilidad, es decir, que el presidente Clinton sea autorizado por el Congreso de su país para celebrar acuerdos bilaterales de libre comercio con Chile, Argentina, Brasil y Venezuela, ello implicaría que los bienes exportados por nuestro país sean materias primas, frutas u hortalizas y productos manufacturados tendrían que competir con los procedentes de los mencionados países, más que con los productos de los tres países que conforman el NAFTA.

Analizaremos enseguida los aspectos políticos más relevantes en cuyo contexto se inscriben las negociaciones de acuerdo comercial con los Estados Unidos de Norteamérica.

7. ASPECTOS POLITICOS DE LA NEGOCIACION

Ellos pueden ser tratados tanto desde la perspectiva estadounidense como desde el punto de vista chileno. Para una mejor comprensión haremos el análisis por separado.

8. LA PERSPECTIVA NORTEAMERICANA DE LA NEGOCIACION POLITICA

La vía rápida de negociación, denominada *fast truck*, será propuesta por el presidente Clinton al Congreso de su país. Una vez aprobado el *fast truck* el mandatario estadounidense debe notificar al Congreso señalando algo así como: "He iniciado negociaciones para un acuerdo bilateral de comercio con Chile", o bien: "He iniciado negociaciones con Chile dentro del marco del NAFTA".

Después que el presidente norteamericano Bill Clinton notifique al Congreso de haber iniciado las negociaciones, en uno u otro caso, comienza a correr un plazo máximo de 60 días calendario o de quince días legislativos. El Congreso tiene que reunirse para ese objetivo porque está notificado y corre el plazo y en el evento que los congresales no se reúnan o no hagan nada en el plazo ya indicado, el primer mandatario norteamericano puede comenzar a negociar con nuestro país.

El procedimiento en el Congreso norteamericano, dentro del término de sesenta días, consiste en una moción, a favor o en contra, respecto de la cual los congresales tienen que pronunciarse. El *fast truck* pedido ahora por el presidente Clinton, para negociar este acuerdo de libre comercio, es idéntico al que recabó para negociar con México.

Lo extraordinario que tiene la vía rápida o *fast truck* consiste en que

los representantes o los senadores no tienen que aprobar las negociaciones del presidente Clinton, sino *no rechazarlas* dentro de 60 días, lo mismo que ocurrió en el caso de México.

En el Congreso de los Estados Unidos de Norteamérica, tanto en el Senado como en la Cámara de Representantes, existen tendencias encontradas. En la Cámara de Representantes hay sobre todo opositores al NAFTA, en cambio, en el Senado hay fuerza importante en favor de este Tratado. Siendo así, no se sabe cómo va a pasar la negociación por el Congreso norteamericano: puede salir una autorización para negociar un acuerdo bilateral de libre comercio, como también puede, la vía rápida de negociación, facultar al presidente Clinton para incorporar nuevos miembros al NAFTA.

Frente a esta situación incierta las autoridades chilenas que manejan las relaciones exteriores están cautelosas, toda vez que no podría nuestro país decidir adherir al NAFTA si a la postre el Congreso norteamericano autoriza negociaciones para un acuerdo bilateral de libre comercio. Al contrario, Chile tampoco puede pronunciarse por la suscripción de un acuerdo bilateral, si más tarde el Congreso estadounidense decide autorizar a su presidente para llevar a cabo las negociaciones para incorporarse al NAFTA.

La negociación que viene después que el Congreso de los Estados Unidos de Norteamérica consienta en el *fast track* solicitado por el presidente Bill Clinton, es compleja para nuestro país. La situación ni siquiera es clara cuando el presidente Clinton proponga una u otra alternativa, sino que ella tendrá que irse esclareciendo cuando empiecen las discusiones a nivel técnico, para definir las preferencias, para coordinar las bandas de precios que tiene Chile o las condiciones fitosanitarias que exigen los norteamericanos, etc.

9. LA PERSPECTIVA CHILENA DE LA NEGOCIACION POLITICA

La suscripción de un tratado bilateral de libre comercio o la incorporación de Chile a uno ya existente con Estados Unidos de Norteamérica, constituye una decisión política que corresponde adoptar al Presidente de la República, quien tiene la atribución especial, de acuerdo a la Constitución de 1980, de conducir las relaciones políticas internacionales tanto bilaterales como multilaterales y llevar a cabo las negociaciones, y concluir, firmar y ratificar los tratados que estime convenientes para los intereses del país, los que deberán ser sometidos a la aprobación del Congreso Nacional.

Siendo esto así, las consecuencias políticas de un tratado de libre comercio con Estados Unidos de Norteamérica o la adhesión al NAFTA son importantes y deben ser evaluadas adecuadamente por la comunidad nacional.

La circunstancia de haber dejado la negociación de un acuerdo comercial en manos del Ministerio de Hacienda, representa una señal específica sobre el propósito de *manejar este asunto lejos de las consideraciones políticas* más coyunturales, dándole un carácter netamente técnico, con el fin de ponerla a resguardo de los ataques políticos que pudieran alzarse en su contra. Dichos ataques surgirían, sin duda, si fuese el Ministerio de Relaciones Exteriores,

reducto natural de los asuntos externos de Chile, el que llevase a cabo la estrategia a seguir⁴.

A primera vista tal finalidad parece positiva, pero examinada con mayor detención, deja, sin embargo, cierta duda acerca del manejo de la Cancillería, no sólo en esta materia, sino que posiblemente en otros aspectos, estableciéndose así un precedente peligroso de restarle autoridad como interlocutora válida en asuntos internacionales esenciales para el país.

Otro de los elementos a considerar en esta negociación es el *efecto de no retorno* que ella comporta, ya que sea en la alternativa de adhesión al NAFTA o suscripción de un Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos de Norteamérica, Chile no puede arrepentirse posteriormente, porque hacerlo implicaría altos costos económicos y políticos en su imagen de país moderno e internacionalizado. La sola circunstancia de estar desarrollándose esta etapa preliminar de discusión sobre los beneficios y costos de suscribir un acuerdo bilateral o de adherir al NAFTA significa que proyectamos la imagen de Chile como un país exportador orientado a establecer relaciones comerciales serias con el mundo.

Uno de los aspectos que mayores implicancias en el área política puede traer este proceso de negociación de un tratado de libre comercio con los Estados Unidos de Norteamérica radica en las necesarias modificaciones que deberá emprender el gobierno chileno a su política económica, con el fin de ajustarse a las nuevas realidades que implica ser socio comercial preferente con un país como Estados Unidos. En este evento ya no sólo serán afectados aquellos sectores con mayores inercias de ineficiencia, que rehúyen la competencia producida por el nuevo escenario comercial, sino que el rango de irradiación de los efectos será mayor, afectando a todos los actores nacionales. Lo relevante de esto es que aquellas probables modificaciones que acarreará este acuerdo comercial requerirán una expresión legislativa, y será, por tanto, al Congreso adonde se traslade la discusión central sobre estas negociaciones, y también donde se expresará la capacidad política del gobierno que, totalmente involucrado en la negociación, deberá convencer y presionar a diputados y senadores para que concurran a las modificaciones señaladas. Será el momento propicio para que los cuerpos políticos desplieguen sus argumentaciones en un proceso del cual estarán privados, ya que exclusivamente dependerá del Poder Ejecutivo su negociación. Por tanto, más allá del papel de ratificador de los tratados internacionales que tiene el Poder Legislativo, la verdadera puesta en marcha de este acuerdo quedará entregada a las contingencias políticas que representa la discusión parlamentaria.

En cualquier caso, pesa sobre la administración una responsabilidad mayor al momento de crear expectativas excesivas que las que efectivamente se logren. Esto tiene relación con dos aspectos específicos: *el timing* propuesto y la gran diferencia existente entre los negociadores. Respecto del primer punto, el cronograma que pueda esbozar la autoridad en este tema debe estar sólidamente sustentado en la realidad, tanto nacional como de los acontecimientos políticos del gran país del norte.

⁴ Véase en este sentido: Leopoldo N. Núñez, analista internacional. Diario *La Epoca* de 19 de julio de 1994.

El hecho de que el gobierno chileno tenga como base una *concertación de partidos políticos* de diversa orientación ideológica puede constituir un obstáculo importante durante esta negociación. En efecto, es un tema que sin duda provocará reacciones adversas en distintos sectores, y habida consideración de la celebración de elecciones en un futuro próximo, se convertirá en una bandera de lucha para ciertos grupos políticos que tratan de constituirse en los representantes obligados de los sectores más afectados por estos acuerdos, lo que ya comienza a advertirse con la intransigente posición de la Central Unitaria de Trabajadores (CUT), que ve en estos tratados un menoscabo a los derechos de los trabajadores. Particular trascendencia adquiere el tema por la competencia política que se produce entre los sectores de la izquierda representados en la concertación de partidos gobernantes con aquellos segmentos de la misma que carecen de representación parlamentaria, que ya se han opuesto a la negociación.

Iguales reflexiones es preciso efectuar en la oposición de derecha, con el agravante de que los afectados son sectores empresariales de mayor poder de presión, los que tratarán de inducir a sus representantes a posiciones contrarias a la adopción de los acuerdos. Lo grave en el sector de la oposición es la posibilidad de que se genere un clima propicio para el desarrollo de un planteamiento populista y demagógico por parte de los partidos de Renovación Nacional (RN) y Unión Demócrata Independiente (UDI) que compiten por el liderazgo de la política derechista en el país.

Es reciente el recuerdo de la campaña montada en 1992, por el candidato presidencial independiente de los Estados Unidos de Norteamérica, Ross Perot, que en esa época dio margen a dudas sobre la aprobación del NAFTA, pero que en definitiva se convirtió en un elemento determinante de apoyo a dicho tratado, lo cual puede ser considerado como un mecanismo apropiado por quienes se oponen a él en nuestro país.

Los Estados Unidos de Norteamérica también enfrentan decisiones electorales que podrían reavivar las heridas producidas por la discusión del NAFTA, con peores consecuencias para Chile, pues su importancia relativa es menor que México. Por tanto, esta negociación deberá tener en cuenta este elemento como la obvia posibilidad de que los anteriores perdedores ante el NAFTA quieran actuar contra la administración Clinton, que no se arriesgará de la misma forma que lo hizo por México, ya que los costos son diversos.

Tratándose del tamaño de los socios, evidentemente negociar con una potencia mundial como es el gran país del norte, por ese solo hecho, comporta una desigualdad para proponer los temas de la agenda de negociación. Desde esta perspectiva, Chile no puede, en el mejor de los casos, más que acceder a los presupuestos establecidos en el NAFTA, incluso en una negociación bilateral. De ahí surge que, desde la esfera política, las expectativas que cree la autoridad nacional no deben sobrepasar ese techo de negociación, puesto que, de otra forma, los sectores defraudados con el acuerdo conseguido exigirán responsabilidades políticas claras al gobierno.

CONCLUSION

Las reflexiones anteriores no resuelven el sinnúmero de efectos políticos que traerá aparejada la negociación de un tratado de libre comercio con los Estados Unidos de Norteamérica o la incorporación al NAFTA, no obstante que permiten precisar los aspectos más trascendentales que deben tenerse en cuenta en las negociaciones que se desarrollarán en un futuro inmediato.

Parece recomendable en este caso seguir teniendo presente que no urge suscribir un acuerdo sino celebrarlo en las mejores condiciones para el interés nacional.