



**UNIVERSIDAD DE CHILE
FACULTAD DE CIENCIAS FÍSICAS Y MATEMÁTICAS
DEPARTAMENTO DE INGENIERÍA INDUSTRIAL**

**DETERMINANTES POLÍTICOS PARA LA NEGOCIACIÓN DE TRATADOS DE LIBRE
COMERCIO ENTRE PAÍSES DESARROLLADOS Y PAÍSES EN DESARROLLO.
EXPERIENCIA CHILE- ESTADOS UNIDOS**

**TESIS PARA OPTAR AL GRADO DE
MAGÍSTER EN GESTIÓN Y POLÍTICAS PÚBLICAS**

CLAUDIA VALERIA PINEDA HERRERA

**PROFESOR GUIA:
GONZALO BECERRA MARTÍNEZ**

**MIEMBROS DE COMISIÓN:
DOROTEA LÓPEZ GIRAL
GUILLERMO CAMPERO QUIROGA**

**SANTIAGO DE CHILE
DICIEMBRE 2010**

RESUMEN

El presente estudio de caso indaga sobre la relevancia de los factores políticos en la negociación de tratados de libre comercio (TLC) entre países desarrollados y países en desarrollo, tomando como referencia la experiencia del TLC entre Chile y Estados Unidos.

El estudio fue desarrollado desde la perspectiva de Chile, a partir de una metodología de carácter descriptivo y analítico, tomando como fuente de información una serie de entrevistas a expertos en la materia y a actores relevantes que participaron en el proceso de negociación.

Se contextualizaron las circunstancias bajo las que se negoció el Tratado para lograr una mejor comprensión del proceso, con esta finalidad se elaboró una reseña de la política comercial chilena a partir de los años 40. Chile dejó de ser una economía con un modelo de sustitución de importaciones, para convertirse en una de las economías más abiertas y con mayor número de TLCs en la región. En los años 90 cuando inician las intenciones de negociación del Tratado, Chile pasaba por un periodo de transición política retornando la democracia luego de 17 años de gobierno militar, periodo en el que se dieron una serie de cambios en la economía chilena.

A partir del modelo de Negociación de Doble Nivel de Putnam, se explicó la interacción que se da entre las distintas partes involucradas en la negociación de un tratado de libre comercio, el modelo plantea que este tipo de acuerdo es el resultado de dos negociaciones paralelas, una con los grupos de interés a lo interno del país (Nivel I) y la otra a nivel internacional con la contraparte (Nivel II).

Entre los hallazgos obtenidos, destacan las percepciones de los entrevistados acerca de las expectativas que tenía Chile ante la negociación del tratado con Estados Unidos. De esto se puede decir, que si bien obtener ventajas comerciales era un tema que estaba presente, no era el único. También se pretendían obtener otro tipo de resultados detectándose 4 efectos principales que se esperaban del acuerdo: 1) El TLC mantendría el modelo económico liberal que se venía desarrollando en el país; 2) este acuerdo podría ayudar a la reinsertión de Chile en la arena internacional luego del periodo de dictadura en el que estuvo aislado en materia política; 3) se perseguían certezas jurídicas consideradas necesarias para la protección de un país pequeño y en desarrollo ante posibles arbitrariedades de un país desarrollado en temas como el comercial; y 4) éste simbolizaría un sello de calidad que certificara a Chile como un país confiable.

Finalmente, a través del estudio se lograron develar y analizar elementos políticos y simbólicos que ayudan a comprender la naturaleza de la negociación de un TLC como un tema complejo que va más allá de contemplar sólo aspectos comerciales. Cabe destacar además, que el proceso de negociación dejó significativos aprendizajes institucionales para el país, alcanzando profundos conocimientos sobre la situación chilena en los temas tratados y siendo una importante preparación para seguir adelante con otros acuerdos de la misma índole.

AGRADECIMIENTOS

Agradezco la oportunidad que me brindó la Agencia de Cooperación Internacional de Chile (AGCI), para la realización de mis estudios de maestría.

Doy a gracias a mi familia y amigos por apoyarme a lo largo de esta maestría, en especial a mi madre María del Socorro Herrera por estar presente en todo momento.

Agradezco a la comisión de mi estudio de caso por su asesoría, especialmente a la profesora Dorotea López, quien fue pilar fundamental en este proceso. De igual forma quiero agradecer a María Angélica Pavez, Carmen Herrera y Alfonso Rojas, por la paciencia y apoyo que brindaron y a todos aquellos que aportaron a la realización de este estudio de caso.

INDICE

INTRODUCCIÓN AL ESTUDIO DE CASO	6
1. Introducción	6
2. Justificación	7
3. Objetivos	8
4. Metodología	9
CAPÍTULO I. POLÍTICA COMERCIAL	10
1. Política comercial. Aspectos generales	10
2. Tratado de Libre Comercio (TLC). Instrumento de política comercial	11
3. Proceso de negociación de Tratados de Libre Comercio. Modelo de Negociación de Doble Nivel de Putnam	12
4. Política comercial chilena como estrategia para el desarrollo	16
CAPÍTULO II. TRATADO DE LIBRE COMERCIO CHILE – ESTADOS UNIDOS	19
1. Contexto general y expectativas de la negociación del TLC	21
1.1 Contexto político de Chile bajo el que inicia el proceso de apertura bilateral	21
1.2 Expectativas de la negociación del tratado	22
2. Negociaciones en Chile. Componente institucional	27
3. Proceso de negociación y aprobación del TLC entre Chile y Estados Unidos	29
3.1 Etapa previa a las negociaciones formales	29
3.2 Proceso de negociación previa aprobación del Fast Track	30
3.3 Fase final del proceso de negociación. Fast Track aprobado	32
3.4 Particularidades del proceso de negociación	34
4. Resultados de la negociación	38
4.1 Percepción general sobre los resultados del tratado	38
4.2 Costos y beneficios	39
4.3 Aprendizajes	41
	4

CAPITULO III. CONCLUSIONES	43
REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS	45
ANEXOS	
Anexo 1. Acrónimos	49
Anexo 2. Autoridad de promoción de comercio (TPA antes Fast Track)	50
Anexo 3. Estructura del TLC Chile- Estados Unidos	51
Anexo 4. Evolución de aranceles en Chile de 1973-2006	56
Anexo 5. Operacionalización de variables	57
Anexo 6. Actores entrevistados	59
Anexo 7. Organigrama Dirección General de Relaciones Económicas Internacionales (DIRECON)	60
Anexo 8. Organigrama de la Dirección de Asuntos Económicos Bilaterales de la DIRECON	61
Anexo 9. Exportaciones e importaciones de Chile a Estados Unidos a partir de 1994	62
GRAFICAS	
Gráfica 1. Modelo de doble nivel de Putnam	13
Gráfica 2. Estructura del capítulo II	19
Gráfica 3. Línea del tiempo del TLC Chile–Estados Unidos	20
Gráfica 4. Modelo de Putnam en el TLC Chile- Estados Unidos	38

INTRODUCCIÓN AL ESTUDIO DE CASO

1. INTRODUCCIÓN

A través del presente Estudio de Caso se persigue analizar de qué manera los factores políticos inciden para negociar tratados de libre comercio entre países desarrollados y países en desarrollo, dado el contexto actual de globalización, en el cual durante los últimos años los acuerdos comerciales bilaterales se han convertido en un elemento destacado del sistema internacional de comercio.

Se estudiará como caso la Negociación del Tratado de Libre Comercio entre Chile y Estados Unidos, desde una mirada chilena. Esto a través de revisión bibliográfica y entrevistas a actores claves en la negociación de dicho tratado y expertos en la materia. A partir de esto se espera identificar los factores políticos que influyen para la negociación de los TLCs, rescatando los más relevantes.

Diversa literatura ha destacado los efectos positivos y negativos que tiene el proceso de apertura a través de la suscripción de acuerdos bilaterales, desde un punto de vista económico. No obstante, ha sido menor la atención que han recibido las características políticas que se desarrollan antes, durante y después de las negociaciones.

Si bien EEUU es actualmente el segundo socio comercial de Chile, éste ocupa el lugar 31 para Estados Unidos, según la Comisión de Comercio Internacional (2010) de este país. Lo anterior sugiere que al menos para EE.UU no sólo se evaluaron los efectos del TLC en términos de un mayor comercio, sino también de lo que implicaba el acuerdo con Chile desde el punto de vista político para la región de América Latina.

La presente investigación pretende extraer lecciones que aporten al análisis sobre los efectos de las negociaciones bilaterales del ámbito del comercio entre países con economías pequeñas y países desarrollados.

2. JUSTIFICACIÓN

Dado el fenómeno de globalización, caracterizado por los intercambios económicos internacionales como señala Allard (2010), los Acuerdos de Libre Comercio (ALC) han proliferado significativamente desde 1990. La Organización Mundial del Comercio indica, que hasta julio del 2010 se habían notificado unos 474 Acuerdos Comerciales Regionales (ACR), de los cuales el 90% se trataban de Acuerdos de Libre Comercio y Acuerdos de Alcance Parcial.

Las negociaciones comerciales actuales se relacionan con la armonización de políticas y de instituciones para eliminar otros elementos que generan una segmentación de mercados. Actualmente se reconoce que la integración comercial va más allá del comercio de bienes y servicios. Implica la adopción de reglas comunes de conducta entre países y también ciertos acuerdos respecto de políticas según afirma Meller (1998). Por otro lado, cabe señalar lo que dice Baldwin (1993) citado por Meller (1998), quien considera que los objetivos políticos a veces son más importantes que los económicos para la formación de un ALC o de un bloque comercial.

El aspecto político que señala Baldwin no ha sido mayormente difundido. El análisis que comúnmente prevalece para los tratados de libre comercio, se basa en aspectos económicos y se deja relegada la influencia política detrás de las negociaciones de éstos. A partir de esta afirmación, se sostiene una percepción generalizada que los TLCs tratan sólo sobre desgravaciones arancelarias y poco se conocen los demás temas que contienen.

Lamy (2006) expresa que a menudo lo que lleva a los países a participar en acuerdos comerciales regionales son consideraciones políticas o geoestratégicas de corto plazo, y opina que generalmente los países en desarrollo al negociar con países desarrollados esperan obtener beneficios preferenciales exclusivos.

Lamy planteó que los acuerdos comerciales preferenciales también pueden conducir a la creación de alianzas políticas, en las que el precio que los países en desarrollo deben pagar por firmar un acuerdo comercial regional con un país desarrollado, es su apoyo a la posición general de ese país en la OMC o en otros foros en materia de política.

3. OBJETIVOS

➤ **General:**

- Determinar la relevancia de los factores políticos para la negociación de Tratados de Libre Comercio (TLC) entre países desarrollados y países en desarrollo, tomando como referencia la experiencia Chile-Estados Unidos.

➤ **Específicos:**

- Describir los Tratados de Libre Comercio como instrumento de política comercial, así como el proceso de negociación de los mismos.
- Analizar la influencia de factores políticos para la negociación de los TLCs.
- Identificar los principales aprendizajes del proceso de negociación del TLC entre Chile y Estados Unidos.

4. METODOLOGÍA

El presente Estudio es de carácter descriptivo y analítico. Se estudia el rol que los factores políticos juegan para la negociación de Tratados de Libre Comercio, ubicándose bajo el contexto del comercio internacional. Para responder a esta interrogante se estudiará como caso el Tratado de Libre Comercio entre Chile y Estados Unidos.

La hipótesis del presente Estudio de Caso es:

- Las negociaciones de tratados de libre comercio entre países desarrollados y países en desarrollo se pueden dar motivadas más por factores políticos, que por factores comerciales.

La primera etapa del proceso metodológico implicó la indagación de fuentes secundarias. Asimismo para la elaboración del marco teórico se realizó una exhaustiva revisión bibliográfica. Se seleccionaron y analizaron artículos, revistas, estudios realizados, sitios confiables en la web que tratan el tema y toda documentación que resultó oportuna.

En la segunda etapa se desarrolló como instrumento de la investigación una entrevista semiestructurada orientada a doce actores claves que participaron en la negociación del TLC y expertos en el tema que cuentan con información fidedigna y pertinente sobre el proceso que conllevó la firma del TLC.

En la tercera etapa se llevó a cabo el análisis de las entrevistas. A fin de ser fieles a las percepciones planteadas por los entrevistados se transcribieron literalmente todas las exposiciones, realizando el análisis posterior por dimensiones y subdimensiones.

En la última etapa, se desarrolló el informe a partir del análisis de las entrevistas y se concluyó a partir de los resultados que arrojó el Estudio de Caso, tomando en cuenta la hipótesis inicial y rescatando aprendizajes del caso del TLC Estados Unidos- Chile.

CAPÍTULO I. POLITICA COMERCIAL

En este capítulo se aborda el tema de política comercial, describiendo aspectos generales y definiendo un Tratado de Libre Comercio (TLC) como instrumento de la misma. Se plantea el proceso de negociación de doble nivel de Putnam para la negociación de TLC y finalmente se hace referencia a la política comercial chilena y cómo ha sido su evolución a partir de los años 40.

1. Política comercial. Aspectos generales

La política comercial se refiere a las medidas que aplican los gobiernos para regular los flujos comerciales con el resto del mundo. Según Silva-Ruete (2008), se puede definir como el conjunto de prácticas que afectan a las relaciones comerciales con otros países. Estas políticas no están aisladas, sino que están influenciadas por los juicios políticos, sociales y económicos de un país. La elección de una política comercial adecuada es crucial para el desarrollo económico.

De acuerdo a Rosales (2008), en la política comercial se ven reflejadas las diferencias de política que se relacionan con el rol que cada país aspira a jugar en la economía mundial y regional, el nivel de sus aspiraciones geopolíticas y, del poder negociador de la estructura de alianzas.

Los instrumentos de política comercial pueden ser tanto arancelarios como no arancelarios. Existe una variedad de instrumentos de política comercial, entre los más usados están los acuerdos de integración comercial. Balassa (1964) citado por Silva- Ruete (2008), clasifica los acuerdos comerciales en cinco categorías según los diversos grados de integración: Área o Zona de Libre Comercio (conocidos como Tratados o Acuerdos de Libre Comercio), Unión Aduanera, Mercado Común, Unión Económica e Integración Total.

En cuanto a los Tratados de Libre Comercio, Velasco y Tokman (1993) opinan que son bastante más que meros dispositivos técnicos para promover el comercio, y además que si son exitosos, se constituyen en símbolos de la integración política y social entre dos naciones. Por esto en su opinión siempre habrá presiones para usar los acuerdos comerciales para fines políticos.

2. Tratado de Libre Comercio (TLC). Instrumento de política comercial

La Dirección General de Relaciones Económicas Internacionales (DIRECON) de Chile define Tratado de Libre Comercio (TLC) como un acuerdo comercial regional o bilateral que busca ampliar el mercado de bienes y servicios entre los países que participan en las negociaciones de estos tratados. Según DIRECON, consiste en la eliminación o rebaja sustancial de los aranceles para los bienes entre las partes, y acuerdos en materia de servicios. Este acuerdo se rige por las reglas de la Organización Mundial de Comercio (OMC) o por mutuo acuerdo entre los países participantes.

Cada país conserva el derecho a fijar aranceles respecto de los países que no son miembros del acuerdo. Es decir, cada país es soberano para aplicar la política comercial que desee con terceros países. En esta categoría no están considerados los servicios de capital. Los acuerdos son de alcance limitado y no abarcan todo el universo arancelario Silva- Ruete (2008).

El campo de aplicación y el grado de trato preferencial varían de un acuerdo comercial regional (ACR) a otro. Los acuerdos contienen disposiciones cada vez más complejas que rigen el comercio intrarregional y con frecuencia también prevén un marco normativo preferencial para el comercio mutuo de servicios. Los ACR más sofisticados van más allá de los mecanismos de política comercial tradicionales e incluyen normas regionales en materia de inversiones, competencia, medio ambiente y mano de obra (OMC, 2010).

Por la naturaleza misma de los acuerdos comerciales bilaterales se trata de un mecanismo discriminatorio como indica Meller (1998), ya que aplica preferencias entre los países miembros firmantes.

Para Meller (1998), un Acuerdo de Libre Comercio (ALC) es un ente complejo desde el punto de vista conceptual. Por una parte, la reducción de las barreras comerciales implica aumentos de eficiencia y de bienestar social en el sentido económico. Por otro lado, se generan distorsiones por cuanto hay discriminación entre bienes procedentes de distintos países.

3. Proceso de negociación de Tratados de Libre Comercio. Modelo de Negociación de doble Nivel de Putnam

Para explicar el proceso de negociación de los TLC, se hará referencia al modelo de negociación de doble nivel de Putnam, expuesto por Porras (2003).

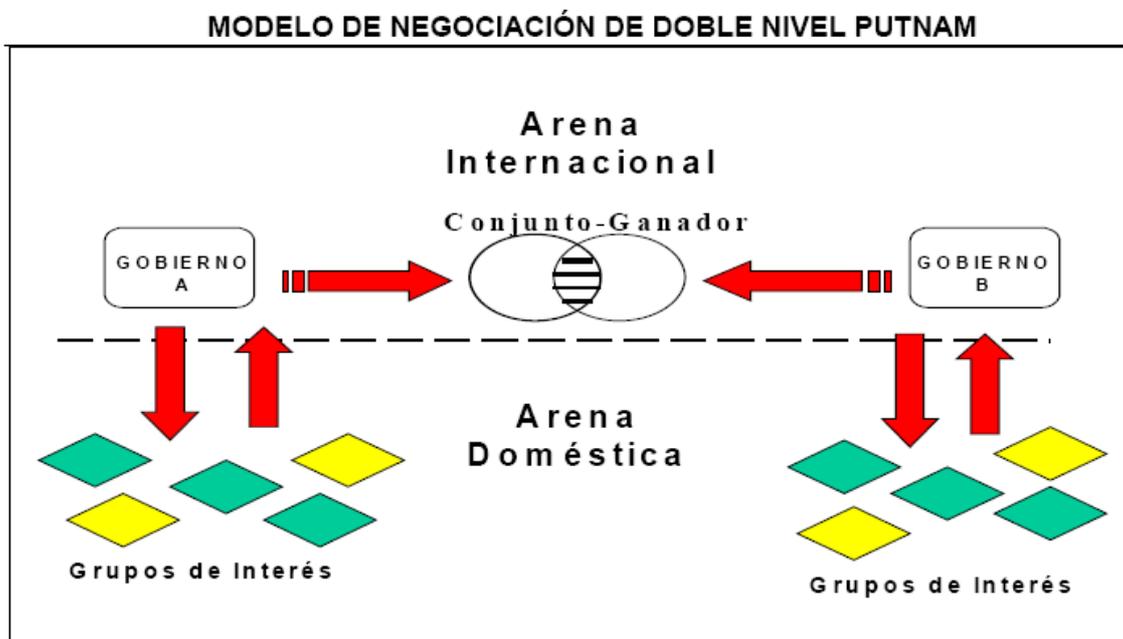
Cuando los países negocian con el propósito de alcanzar un acuerdo, las negociaciones más duras suelen darse entre los representantes de los gobiernos y los grupos de interés que conforman sus respectivas arenas domésticas y no en la esfera internacional (Porras, 2003).

Porras (2003) cita el trabajo de Putnam en el que expone que es necesario ir más allá del establecimiento de relaciones causales entre variables domésticas y resultados en la arena internacional y se debe pasar a explicar la interacción recíproca que se produce entre ambas, con el propósito de interpretar una realidad política y económica cada vez más compleja e interdependiente. Lo que según Porras (2003) lleva a Putnam a pensar las negociaciones internacionales como un juego de doble nivel, por el doble proceso que tratan de alcanzar los gobiernos, por un lado las negociaciones internacionales y por el otro la ratificación de las mismas a lo interno del país.

Putnam identifica la arena internacional como el Nivel I y la arena doméstica como el Nivel II. Además nos indica que en el nivel I los negociadores gubernamentales tratan de maximizar los pagos en la negociación con los otros negociadores gubernamentales para satisfacer las demandas de sus grupos de interés y en el Nivel II los grupos de interés presionan al gobierno para que sus preferencias se vean reflejadas en el acuerdo que sea ratificado y al mismo tiempo el gobierno busca expandir su poder construyendo coaliciones con estos grupos (Porras, 2003).

Para Porras (2003) el supuesto básico sobre el que opera el modelo de Putnam se basa en el hecho de que la probabilidad de que se alcance un acuerdo está determinado por la sobreposición entre el "Conjunto-Ganador" del Nivel I y del Nivel II. El conjunto ganador se refiere a todos los acuerdos posibles que se pueden alcanzar en la mesa negociadora internacional y que obtendrían una mayoría suficiente para ser ratificados en la arena doméstica.

Gráfico 1.



Fuente: José Ignacio Porras (2003). La Estrategia Chilena de Acuerdos Comerciales: Un Análisis Político. Serie 36. Comercio Internacional. CEPAL

Porras (2003), nos presenta tres hipótesis de Putnam:

La primera hipótesis se refiere a la relación existente entre distribución de poder, las preferencias y las posibles coaliciones en el Nivel II (arena doméstica) y el tamaño del Conjunto-Ganador. Putnam establece que cuanto menor sea el costo del no acuerdo en el Nivel II, menor será el tamaño del "Conjunto-Ganador".

También nos señala que difícilmente los actores domésticos valoraran el costo del no acuerdo de la misma manera y que éste estará en dependencia de las expectativas de ganancias o pérdidas que tengan.

Dado esto, el autor indica que el tamaño del Conjunto-Ganador terminará dependiendo del reparto de preferencias entre los grupos a favor del acuerdo internacional y los grupos opositores, así como de la formación de coaliciones y su impacto en la reestructuración de los equilibrios del poder.

En relación a lo anterior, Meller (1996) plantea que se pueden dar distorsiones asociadas a la economía política de las negociaciones comerciales, ya que pueden haber sectores ineficientes pero políticamente influyentes que pueden presionar a las autoridades para beneficiarse de manera particular, por ejemplo hacer incluir sus productos en listas de excepciones transitorias o permanentes, o en un programa por el cual las reducciones arancelarias sobre importaciones de productos equivalentes se aplican a un ritmo más lento.

Para Porras (2003), cuanto más autosuficiente sea en términos económicos un país, mayor será la fuerza de los grupos opositores a los acuerdos comerciales y, por tanto, menor será la percepción sobre los costos del no acuerdo en la arena doméstica. Esto se debe a que si los grupos económico de un país son sólidos no encontrarán mayores ventajas en un acuerdo de este tipo, por el contrario podrían sentirse amenazados por la competencia que podría generárseles.

Porras (2003) hace ver como esta situación no siempre se da como la plantea Putnam. Para él la situación se complejiza al eliminar el supuesto de que las negociaciones comerciales se hacen sobre un tema único y asumir un carácter multitemático. Según Porras, bajo estas circunstancias, las preferencias de los distintos actores domésticos dejan de ser nítidas al entremezclarse distintas valoraciones sobre el acuerdo en razón de los temas que están sobre la mesa negociadora en el Nivel I (arena internacional).

Putnam argumenta que cuanto menor sea el costo del no acuerdo en la arena doméstica o Nivel II, más poder negociador tiene el gobierno en la esfera internacional o Nivel I.

La segunda hipótesis de Putnam plantea la relación que existe entre el tamaño del Conjunto-Ganador y las instituciones políticas del Nivel II (Porras, 2003). Putnam enfatiza en los procedimientos formales de ratificación de los acuerdos internacionales en la arena doméstica.

Para Porras (2003) no todos los procedimientos de ratificación se encuentran establecidos formalmente. El señala que en la mayoría de los países son muchos más los actores internos que influyen en las negociaciones internacionales que aquéllos a los que legalmente les atañe.

Putnam (1996) citado por Porras (2003) expresa que *“Cuanto mayor sea la autonomía de los miembros del gobierno y de los altos cargos de la Administración respecto a los sectores del nivel II a los que representan, más amplio será su conjunto ganador y por lo tanto mayor será la probabilidad de que alcancen un acuerdo internacional.”*

La tercera hipótesis de Putnam, parte del hecho que en el juego de doble nivel *el negociador principal es el único vínculo formal entre el nivel I y en nivel II*. Una posición de privilegio que le permite condicionar el tamaño del Conjunto Ganador llevando a cabo diferentes acciones estratégicas.

En este sentido Porras (2003) rescata de Putnam tres opciones estratégicas con las que cuenta el negociador gubernamental:

La primera se refiere a los pagos laterales. Estos son entendidos como medidas compensatorias que permiten modificar el reparto de preferencias domésticas y por tanto el tamaño del Conjunto Ganador.

La segunda opción es la denominada por Putnam como vinculación sinérgica. Un tipo de vinculación de la que él expresa que, *“resulta absolutamente crucial para entender cómo la política nacional e internacional pueden entrelazarse”*. Porras (2003) explica esta vinculación sinérgica como la posibilidad que tiene el negociador gubernamental de tratar de entrelazar los temas que se discuten en el plano internacional con el objetivo de agrandar el tamaño del conjunto ganador en la arena doméstica y lograr ratificar el acuerdo.

El supuesto de que el gobierno actúa como intermediario honesto, para Porras (2003) dista de ser realista. Para él lo cierto es que el gobierno tiene sus propias preferencias, siendo normal que trate de satisfacerlas aprovechándose de la situación privilegiada que tiene el marco de las negociaciones internacionales.

Estas preferencias pueden estar relacionadas, por ejemplo, con la persecución en el ámbito internacional de su propia concepción de lo que son los intereses nacionales. Para este fin el negociador gubernamental siempre contará con cierto grado de apoyo por parte de aquellos que se sientan al frente en la mesa negociadora del Nivel I.

Porras (2003) cita a Putnam (1988) quien sugiere que existe una tendencia a que los gobiernos implicados en una negociación internacional tiendan a cooperar ya que ambos están interesados en la ratificación del eventual acuerdo en la arena doméstica de su contraparte dado el alto costo que le significaría, una vez que la negociación ha empezado, el no-acuerdo.

La tercera opción estratégica de Putnam es la reverberación. Porras (2003) explica esta como la posibilidad de que un negociador intente mejorar las posibilidades de ratificación en el Nivel II de su adversario alterando las percepciones sobre los costos del no acuerdo y sobre los beneficios de los acuerdos propuestos. Y aclara que para no ser contraproducente la reverberación sólo puede operar de forma concertada entre gobiernos.

Putnam da cuenta del hecho bien documentado en el ámbito de la Ciencia Política que las tasas de participación en una determinada negociación varían sustancialmente la razón del tipo de asunto que esté siendo tratado en la mesa negociadora. Asimismo, Putnam también recupera en su artículo la idea que el nivel de intensidad que tenga la participación de los actores en una negociación internacional dependerá de las diferentes combinaciones que se den en la arena doméstica en términos de Concentración/Dispersión de recompensas y pérdidas esperadas con el acuerdo.

Así pues el modelo de negociación de Putnam que explica Porras, nos muestra el escenario complejo en el que se llevan a cabo las negociaciones comerciales internacionales, en las que se dan dos procesos simultáneos, uno a lo interno del país y otro en la esfera internacional. En ambos procesos se encuentran diferentes intereses y grados de poder en las negociaciones.

4. Política comercial chilena como estrategia para el desarrollo

Entre el periodo de 1940 y 1973 la economía chilena se caracterizó por extensivos controles de precios y por un comercio externo altamente restringido. El proceso chileno de liberalización del comercio internacional se desarrolló con dos periodos. El primero se refiere al periodo de liberalización de los años 70, en el que hubo una gran reducción de las barreras a las importaciones. El segundo periodo es de la expansión exportadora después de la crisis de la deuda externa de los años 80, cuando el tipo de cambio real se constituyó en el principal mecanismo para la promoción de exportaciones. (Meller, 1996).

La reforma de liberalización comercial de los 70, apuntó a racionalizar el complejo régimen comercial chileno, con el fin de eliminar el poder discrecional de la burocracia. La reducción arancelaria fue establecida como una clara señal de apertura y como una medida para igualar los incentivos a todos los tipos de actividades. Durante los 70, el tipo de cambio se usó para contrarrestar la reducción arancelaria, puesto que en un principio las autoridades económicas estaban preocupadas por la competencia de las importaciones (Meller, 1996).

Entre 1973 y 1989, Chile apostó fuertemente por un patrón de crecimiento hacia afuera, con un fuerte apoyo al sector privado como agente dinamizador del cambio estructural esperado. En este período, el Estado promovió activamente un programa de reforma estructural que tuvo como objetivo central conseguir la integración del país a la economía mundial (Schuschny, Durán, De Miguel, 2008).

La liberalización comercial unilateral se ejecutó bajo los principios de "no discriminación" en términos de país o región del mundo y "neutralidad" en cuanto a la eliminación horizontal de la protección a todos los sectores productivos nacionales. (Rebolledo, 1996). El antiguo patrón protector pasó a un segundo plano, con la eliminación de subsidios. La nueva política de comercio exterior se centró en la reducción del nivel y la dispersión de los aranceles (Schuschny, et al. 2008).

Meller (1996) señala que durante un lapso de cinco años, de 1974 a 1979, todas las barreras no arancelarias fueron eliminadas y la tasa promedio de arancel nominal se redujo desde un 105% (750% el arancel máximo) a una estructura arancelaria única de 10%, la que se mantuvo hasta 1982. Schuschny, Durán, De Miguel, (2008) relatan que esta tendencia se revirtió entre los años 1983-1985, debido a políticas de estabilización económica frente a la crisis de la deuda. Donde los aranceles nominales fueron incrementados en rangos de hasta 35%.

Dada la crisis de balanza de pagos de 1982, en 1982-84, las devaluaciones reales fueron empleadas para restablecer el nivel del tipo de cambio real a la tasa prevaleciente antes de 1979 (cuando se estableció un tipo de cambio nominal fijo). Sin embargo, a raíz de los requerimientos del pago del servicio de la abultada deuda externa. Las devaluaciones de 1982-84 no resultaron suficientes, y se requirió de devaluaciones reales adicionales durante y después de 1985. Estas grandes devaluaciones reales implicaron un estímulo muy significativo para la expansión exportadora (Meller, 1996). A partir de 1986 retomar la senda de apertura, llegando a un arancel 15% en 1990 (Ver anexo 4).

Meller (1996) indica que las reformas comerciales del decenio de 1970 siguieron el principio de igualar incentivos para todos los bienes en un contexto de sesgo antiexportador, y que estas medidas efectivamente fueron favorables para las exportaciones; pero que durante la década de 1980 se produjo una clara orientación hacia la promoción de éstas, en la que la devaluación de precios internos constituyó la herramienta fundamental. Por otra parte opina que la liberalización unilateral de los años 80 fue mucho más lenta que la de los años 70; ya que tomó casi seis años el reducir aranceles nominales del 20% en junio de 1985 al 11% en enero de 1991.

Entre 1990 y 2007, los diferentes gobiernos han hecho esfuerzos para mantener la política comercial liberalizadora emprendida en el pasado, destacándose en primer lugar, la profundización de la reforma arancelaria, al reducirse los aranceles desde un 15% a un 11%, para luego, a partir de 1998, comenzar un plan de desgravación anual de 1 punto porcentual, que ha llevado a que el arancel actual esté en torno al 6%. En segundo lugar, se menciona la aplicación de una política comercial lateral, que ha llevado a Chile a firmar acuerdos comerciales con una gran cantidad de países de América Latina y El Caribe, con la Unión Europea, los países del EFTA y Estados Unidos, forme parte del APEC con países del Sudeste Asiático, y haya concluido negociaciones comerciales con Corea, China, India y Japón (Schuschny, et al. 2008).

La política lateral chilena tiene sentido tomando en cuenta que Krugman (1991) citado por Meller (1996) afirma que la formación de un bloque comercial representa una amenaza para un país no miembro, puesto que las posibilidades de éste para competir resultan seriamente dañadas por el otorgamiento de accesos preferenciales a competidores potenciales en sus mercados de exportación.

Además, de acuerdo a Meller (1996) la formación de un bloque comercial puede afectar negativamente los términos de intercambio de los países no miembros. Aún así, aunque unirse a un bloque de comercio pueda ocasionar inconvenientes, sería peor quedar fuera de él.

Meller (1996), plantea que entre otras razones para firmar un Acuerdo Comercial Bilateral están: (a) la menor posibilidad de una aplicación discrecional, y a veces arbitraria, de controles de calidad, regulaciones sanitarias y otros tipos de medidas administrativas de protección, (b) la menor posibilidad de medidas arbitrarias anti-dumping o compensatorias, (c) un aumento en el poder de negociación con terceros, y (d) la posibilidad de importar instituciones domésticas estables.

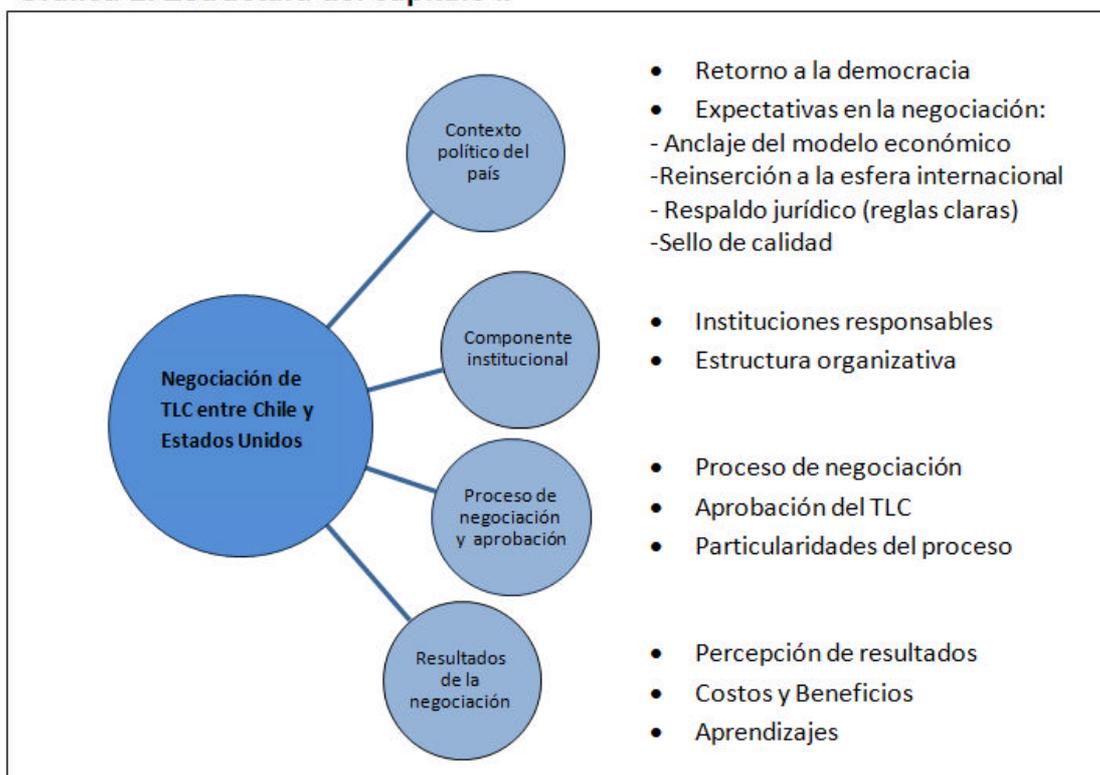
El elemento que más se destaca en el último tiempo es la apuesta estratégica de Chile de estrechar relaciones comerciales con Asia, como secuencia lógica del esfuerzo de liberalización comercial desarrollado en los últimos treinta años (Schuschny, et al. 2008).

CAPITULO II. TRATADO DE LIBRE COMERCIO CHILE – ESTADOS UNIDOS

En este capítulo, como muestra la gráfica 2, se describe el contexto político y las expectativas de Chile cuando inician sus intenciones de negociar el TLC con Estados Unidos. Posteriormente se plantea de forma breve la estructura de negociación chilena y se muestra un resumen de las distintas etapas del proceso de negociación entre Chile y Estados Unidos y finalmente se describe la percepción de resultados del tratado.

Esta sección incluye elementos obtenidos a partir de distintas apreciaciones que emanan de entrevistas a actores que participaron en el proceso, desde los distintos sectores a los que pertenecían, así como de expertos en el tema. (Ver anexo 6).

Gráfica 2. Estructura del capítulo II

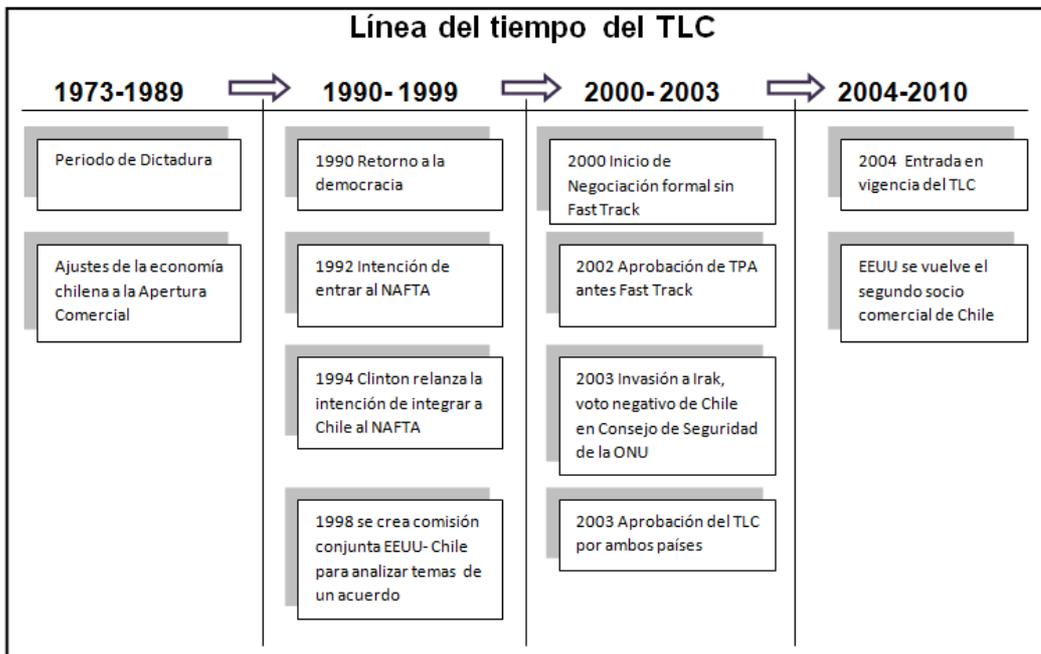


Fuente: Elaboración propia

Para tener una perspectiva global del proceso, a continuación se presenta un diagrama que muestra la línea del tiempo del Tratado de Libre Comercio entre Chile y Estados Unidos. Se pueden apreciar a manera de resumen los ítems más importantes del proceso, esto a la largo de 12 años aproximadamente. Como se ha venido describiendo en este trabajo debemos empezar a analizar el desarrollo de este tratado desde antes que fuera concebido, es decir durante el gobierno de corte militar de Augusto Pinochet, periodo en el que se dan fuertes cambios en la política comercial chilena, los que fueron indicados en el acápite 4 del capítulo I.

Posteriormente se da el retorno a la democracia y la profundización de la apertura comercial, pero de manera bilateral, a partir de este momento se inicia una serie de acuerdos comerciales con diversos países. El acuerdo con Estados Unidos en particular, está presente desde principios de los años 90, cuando Chile tiene la intención de ingresar al NAFTA y es sólo hacia finales del año 2000 que se inician formalmente las negociaciones. En los años posteriores se da su aprobación y en 2004 entra en vigencia.

Gráfica 3. Diagrama de línea del tiempo del TLC Chile - Estados Unidos



Fuente: Elaboración propia

1. Contexto general y expectativas de la negociación del TLC

1.1 Contexto político de Chile en el que inicia el proceso de apertura bilateral

Algunos entrevistados señalan que durante el gobierno militar, no había países interesados en suscribir acuerdos con Chile. El régimen militar del general Augusto Pinochet era una limitante política. En ese periodo Chile no estaba bien posicionado en algunos temas, entre los cuales estaba el respeto a los derechos humanos y el hecho de ser un país en donde no funcionaba un sistema democrático, estos eran temas sensibles en la opinión internacional, afirman expertos entrevistados.

“La dictadura de Pinochet representaba una enorme limitación desde el punto de vista político porque nadie quería hacer acuerdos con el gobierno militar” (Político).

A principios de los años 90, tras 17 años de dictadura, Chile se encontraba en una etapa de transición, puesto que retornaba a la democracia con un gobierno de centro- izquierda, con el señor Patricio Aylwin como presidente, perteneciente al partido político La Concertación de Partidos por la Democracia. En este sentido los entrevistados indican que durante este periodo se decide no cambiar el modelo de apertura comercial del gobierno militar, pero sí hacer ajustes para promover una mayor justicia social. El nuevo gobierno promovió el libre comercio y la estructura económica liberal.

“Una vez reconquistada la democracia desde el inicio de ese proceso los gobiernos de la concertación plantearon el interés por establecer negociaciones de libre comercio con sus principales socios comerciales, profundizando así la apertura comercial unilateral que venía del periodo anterior” (Negociador).

“Cuando la concertación asume el gobierno tenía que tomar una decisión sobre la manera en que se podía llegar al proceso de internacionalización y ahí predomina en parte por decisión y en parte por realidad, el hecho de favorecer los acuerdos bilaterales. Chile había ido muy adelante en términos de la caída arancelaria de su comercio, y por lo tanto los acuerdos más avanzados que lograban los países, como el de MERCOSUR, eran acuerdos que quedaban muy por debajo de donde ya Chile había llegado. Chile naturalmente no podía retroceder, en consecuencia más que decisión fue una realidad, que hizo que Chile se fuera por el lado de los acuerdos bilaterales” (Político).

Rebolledo (2008), expresa que a partir de la década de los 90 y en vista de lo avanzado de la apertura externa de Chile, la estrategia de los años anteriores durante el gobierno militar, ha sido complementada con instrumentos de política comercial adicionales, como han sido los acuerdos bilaterales de libre comercio. Sin embargo este nuevo enfoque de estrategia se ha diseñado sin renunciar a los principios multilaterales del libre comercio.

Por otro lado, Agosin (1993) indica que todo proceso de integración comercial de Chile, debe partir de la base que éste país cuenta con aranceles bajos y uniformes y que las barreras no arancelarias están prohibidas por ley, por lo que cualquier TLC da una preferencia comercial relativamente pequeña a los socios.

1.2 Expectativas de la negociación del tratado

En cuanto a lo que se esperaba que el acuerdo lograra, hay diferentes argumentos que han sido mencionados por los entrevistados y en la literatura consultada. Según los relatos se puede afirmar que se pensaba no sólo en una incidencia en la economía, sino también que éste tuviera un impacto político. En general las personas consultadas coinciden con que el tratado tiene un valor político, sin embargo tienen distintas percepciones en cuanto a la relevancia de este valor político y la manera en que éste puede influir en las negociaciones del tratado de libre comercio.

Aunque no hay un consenso absoluto sobre los intereses que se tenían en el acuerdo, se han detectado cuatro temas que sobresalen de los distintos análisis que se han hecho sobre el TLC con Estados Unidos:

- ✓ El TLC anclaría el modelo económico liberal.
- ✓ El TLC era importante para la reinserción de Chile en la arena internacional después de dictadura.
- ✓ El TLC garantizaría un respaldo jurídico, contaría con reglas claras con su entonces principal socio comercial.
- ✓ El TLC sería el símbolo de un Sello de Calidad.

Agosin (1993) plantea que una de las motivaciones de Chile para firma un TLC con Estados Unidos, según los impulsores de éste es que contribuiría a “amarrar” las reformas económicas chilenas, en particular las efectuadas en su política comercial.

Mientras la mayoría respaldan la hipótesis que sostiene que el tratado era un símbolo político bajo el que se intentaba dar una señal al mundo sobre la estabilidad de Chile y la continuación de su política de apertura comercial ahora en democracia y con un gobierno de izquierda, hay algunos que consideran que para Chile no era necesario un tratado para anclar los cambios que se venían dando hacía mucho tiempo ya.

“Políticamente para el gobierno de Ricardo Lago (entre los años 2000 y 2006) era muy importante obtener el acuerdo, en términos del presidente socialista que había en Chile, y en que las relaciones con Estados Unidos se podían mantener y mejorar incluso, teniendo un gobierno dirigido por un hombre de izquierda” (Político).

“El TLC con Estados Unidos les daba una señal de blancura al gobierno Norteamericano, a las instituciones Norteamericanas y al mundo entero, al empresariado, en cuanto a que Chile no iba a cambiar los ejes del modelo económico” (Asesor).

“Lo que se comprobó en el marco de esta negociación es un consenso político muy importante a nivel de los principales actores, respecto de la importancia de la apertura comercial para una economía pequeña como la chilena. De manera que no creo que la economía chilena necesitase un acuerdo con Estados Unidos para anclar las reformas que se venían realizando, lo que si significaba era un Instrumento para mejorar la relación con el principal socio comercial de la época” (Negociador).

Por otro lado, luego de dictadura como se mencionó en el acápite 1.1, Chile, se encontraba en un periodo de transición, estaba de vuelta a la democracia, en este contexto se plantea que el acuerdo con Estados Unidos era importante como parte de la reinserción del país en la comunidad internacional, había una necesidad de ser nuevamente aceptado como indica uno de los entrevistados.

“El TLC con Estados Unidos tenía para nosotros un significado más político que económico, intentábamos mostrar que en democracia era posible generar acuerdos y tratados de libre comercio o de distinta naturaleza con todo el mundo o sea que el país dejaba de estar aislado en términos políticos, porque aislado económicamente nunca estuvo” (Político).

“Chile estaba experimentando un proceso de transición democrática que se inicia en el año 90, cuando asume un primer gobierno democrático después de la dictadura militar, y en consecuencia la apertura democrática permitió, que el gobierno pudiera al fin comenzar a desarrollar lazos diplomáticos y comerciales con terceros países” (Negociador).

En cuanto al respaldo jurídico, de acuerdo al relato de los entrevistados Chile siendo un país pequeño, necesitaba de un respaldo, reglas claras que evitaran arbitrariedades en temas comerciales, situación que en la mayoría de los casos quedaba ejemplificado con el incidente de las uvas envenenadas.

Como nos relata Engel (1997), a finales de los años ochentas, la Agencia de Control de Alimentos y Fármacos (FDA, por sus siglas en inglés) de los Estados Unidos informó del hallazgo de dos granos de uva proveniente de Chile, contaminados con cianuro. Lo anterior llevó a la FDA a aplicar, sin previa consulta al gobierno de Chile, un embargo a la fruta chilena, desatando así la llamada “crisis de las uvas”, poniendo en jaque a uno de los pilares del modelo exportador chileno. Cuatro días más tarde, luego de arduas negociaciones entre representantes de los gobiernos de Chile y los Estados Unidos y la suscripción de acuerdos sobre rigurosos controles sanitarios, Estados Unidos anunció el fin al embargo. Toda la situación causó pérdidas millonarias y una pérdida de confianza en la fruta chilena. Se especuló que esta situación se debía a la insatisfactoria solución del caso Letelier, diplomático chileno asesinado en Estados Unidos.

De acuerdo a uno de los entrevistados, el señor Letelier (opositor de Pinochet) fue asesinado en Washington al explotar una bomba colocada bajo su auto, lo que provocó un escándalo en Estados Unidos y un enfriamiento de las relaciones entre ambos países. De ahí que se vincule al caso de las uvas envenenadas.

“El TLC era un instrumento para mejorar la relación con el socio principal que ese momento era EEUU para dotar esa relación de mayor transparencia y de mayor predictibilidad hay que recordar que Chile había tenido un caso especial con Estados Unidos a propósito del supuesto envenenamiento de la uvas. Esta situación mostró cuan frágil podía ser la relación, si es que no estaba la relación enmarcada en instrumentos jurídicos que pudieran defender mejor los derechos del que se veía afectado” (Negociador).

“El TLC con Estados Unidos nos interesa por dos razones, la primera es política económica y la segunda, nos interesaban no solamente el tratado de libre comercio con Estados Unidos, si no los tratados de comercios en general, y entraba en esta misma lógica, estar insertos en un sistema institucionalizado del comercio. Eso quiere decir que cuando se firma un acuerdo, éste tiene regulaciones, normas, reglas de procedimiento. Las reglas de procedimiento nos interesaban mucho porque los países pequeños como Chile las necesita para poder negociar con un cierto respaldo con potencias como los Estados Unidos” (Político).

Matus (2004) señala que para entender la política comercial chilena se deben tener presente tres características: es un país con una de las economías más abiertas, dependiente del comercio internacional y es un país pequeño. Por esto el mismo autor afirma que lo que Chile busca en el ámbito internacional son normas y disciplinas comerciales, ya que según él son éstas las que constriñen o limitan al poderoso. En este sentido, Rosales (2004) señala que los beneficios de un TLC también se expresan en la certidumbre que generan para la toma de decisiones de los agentes económicos.

“A los países pequeños les interesa tener reglas, saber a qué atenerse, darle certeza al inversionista, a sus productores, a sus exportadores y al país, para de esa manera asegurar las relaciones de alguna manera con los países más desarrollados; ahora eso los países desarrollados no lo dan gratis hay que negociar y ellos también tienen algo que pedir y lo piden con bastante energía diría yo, pero la esencia de esto es cómo se negocia y a partir de qué momento” (Negociador).

Por otro lado se menciona mucho que este tratado pretendía ser como un “Sello de Calidad” bajo el cual Chile obtendría preferencias en mercados, ya que con este acuerdo se daría un mensaje al mundo de ser un país serio, que cumplía con las reglas. Uno de los negociadores del acuerdo opina que este tema fue importante en su momento, pero al haber cada vez más países que logran acuerdos con EEUU, este sello va perdiendo valor, ya que deja de ser exclusivo para el país.

“Lo que nosotros queríamos era un reconocimiento de que Chile era un país que tenía las condiciones tanto económicas como sociales e institucionales para tener un acuerdo con ellos. Te lo enfatizo porque vale la pena mostrarlo desde esa perspectiva no decir que era exclusivamente eso” (Político).

“Chile de alguna manera quería lograr con el TLC un reconocimiento, muchas veces la argumentación que hacíamos era que más que grandes ganancias comerciales, lo que íbamos a tener era un sellos de calidad” (Negociador).

“El sello de calidad pudo haber tenido algún sentido importante en el momento de la negociación, estamos hablando de 2000- 2001, pero a medida que el club de países que tienen acuerdo con Estados Unidos se va ampliando, ese sello de calidad se tiende a ir deteriorando en el tiempo, porque ya no es exclusivo. Ahora el hecho de ser los primeros si tiene alguna importancia porque genera preeminencia, porque permite que los exportadores chilenos puedan asentarse de mejor forma en el mercado americano” (Negociador).

De los cuatro temas anteriores, el del sello de calidad y el respaldo jurídico perduraron hasta el momento de las negociaciones. En cambio la internacionalización de Chile y el anclaje del modelo económico liberal fueron perdiendo fuerza en el tiempo, ya que Chile en la década de los 90 a pesar de no concretar negociación con Estados Unidos paralelamente se mantuvo activo en el tema de las negociaciones bilaterales y logró acuerdos con otros países como México y Canadá.

A diferencia del elemento del TLC como sello de calidad, el tema del respaldo jurídico es algo que sigue teniendo validez, ya que los acuerdos funcionan como contratos y de esta manera a través de vías legales se obliga a su cumplimiento, otorgando efectivamente confianza al sector inversionista. Por otro lado este mismo argumento es el que consideran algunos entrevistados que piensan que el anclaje del modelo económico liberal se da por precisamente por estas razones, ya que al firmar estos acuerdos, el país está asumiendo compromisos de los que no puede retractarse fácilmente.

“En el acuerdo, se establecen compromisos, por ejemplo en materia de inversiones, si Chile quiere cambiar el sistema impositivo o modificar la política respecto del decreto 600 de inversiones extranjeras, puede ser querellado por empresarios, puede meterse Chile a controversia con empresarios y con el Estado Americano” (Asesor).

Por otra parte, cabe mencionar que se indagó sobre la percepción de los actores entrevistados acerca de las expectativas de Estados Unidos y la mayoría coinciden en que querían dar una señal a América Latina. Al negociar ellos con Chile le estaban dando una distinción por su trayectoria económica y política y de esta forma como indicó uno de los entrevistados establecer un precedente para el resto de países de la región, dejando ver que para hacer negociaciones con ellos debía seguir el camino que Chile había seguido.

“Estados Unidos identificaba a Chile como buen alumno. Estados Unidos pensaba, si lo premio le doy un incentivo a otros para que se porten tan bien y hagan las mismas reformas, y tengan el mismo nivel de políticas que a mí me gusta...” (Directivo Público).

“Creo que Estados Unidos hace el acuerdo con Chile porque piensan que éste país ha hecho las cosas bien. Es un país respetable según el curso que tomaba su economía, su política, sobretodo lo económico. Daba señales positivas, por eso hacían un tratado con Chile. Por lo tanto ustedes, se deduce pensaron, (refiriéndose a los demás países de la región) tienen que seguir la institucionalidad chilena y las reformas de Chile y su política económica si quieren un tratado conmigo” (Asesor).

2. Negociaciones comerciales. Componente institucional

La Dirección General de Relaciones Económicas Internacionales (DIRECON), es un Servicio Público dependiente del Ministerio de Relaciones Exteriores y fue creado por el Decreto con Fuerza de Ley N° 53, de abril de 1979. DIRECON no sólo está a cargo de la coordinación de las negociaciones comerciales sino también de la administración de estos acuerdos (Ver organigramas en anexos 7 y 8).

La DIRECON, como declaran en su sitio de internet, tiene la tarea de promover y negociar tratados y demás acuerdos internacionales de carácter económico, lo que hace a través de la Dirección de Asuntos Económicos Bilaterales. No obstante en las negociaciones participan todas las reparticiones Ministeriales dependiendo del tema que se trate en la negociación (Hacienda, Economía, Transportes y Telecomunicaciones, y Trabajo ente otros).

En la negociación del TLC con Estados Unidos, Rosales (2004), explica que se conformó un equipo que incorporó alrededor de 85 funcionarios provenientes de varios ministerios y agencias de gobierno. Ellos realizaron una tarea de coordinación que se prolongó durante dos años, cumpliendo una agenda conducida por el Comité Interministerial para las Relaciones Económicas Internacionales, constituido por la ministra de Relaciones Exteriores, los ministros de Hacienda, Economía, Agricultura y de la Secretaría General de la Presidencia, junto a un comité asesor y un secretario ejecutivo.

“La estructura la representaba un jefe negociador que estaba radicado en la Dirección Económica de la Cancillería, DIRECON y un co-jefe negociador que lo ponía el Ministerio de Hacienda, este es determinante en cualquier negociación de este tipo, porque finalmente tú estás negociando masivamente recortes arancelarios, esto tiene un impacto fiscal inmediato, de tal manera que hacienda es el que al final dice si lo podemos hacer. Hacienda es clave, de manera que ellos son los dos jefes negociadores y luego hay encargados de capítulos, jefes de capítulo, cada capítulo del TLC que son alrededor de 20, y cada uno tiene su jefe negociador el que a su vez es apoyado por un pequeño equipo” (Negociador).

De igual forma se da una coordinación con los demás sectores del país, Rosales (2004), relata que a lo interno del país para abordar los temas a negociar se constituyó un consejo asesor, en el que fueron incorporados académicos, políticos y empresarios y se contrataron estudios y asesorías especiales.

Además señala que se mantuvo un diálogo permanente con agrupaciones empresariales, laborales y con inserción en prensa en todas las regiones, así mismo se impartieron seminarios y actividades de difusión. Se menciona una fuerte actividad con el congreso y la adopción de la práctica de “cuarto adjunto¹” durante las rondas de negociación.

“La metodología es que estos eran acuerdos nacionales y por lo tanto habían representantes de los trabajadores, de los empresarios, de los sectores que iban a ser afectados y de los sectores que iban a obtener muchas ventajas, de todos los sectores políticos, está en las grandes operaciones del país, por lo tanto hubo esa participación siempre en todas las instancias” (Político).

Es importante la coordinación con el sector privado, ya que sus intereses serán negociados con la contraparte, por lo tanto conocer su postura es vital para lograr acuerdos a favor de los nacionales, es decir se debe negociar en la arena doméstica y luego en la internacional haciendo referencia al modelo de Putnam descrito en el capítulo I. En el caso del sector privado chileno la Confederación de Producción y Comercio decidió que SOFOFA fuera el coordinador ante el gobierno.

“Cuando el equipo negociador de la cancillería sale a negociar no puede ir en blanco, tiene que consultar con todo su mundo empresarial, sociedad civil, con todos sus sectores, cuáles son sus interés, tiene que establecer lo más que pueda los interés de los distintos sectores que pueden salir beneficiados o afectados por una negociación, entonces esto se realiza a través de un intenso proceso de consulta” (Negociador).

“Fuimos invitados (el sector privado) por el sector público y constituimos los mismos grupos que tenía el sector público, cuando negociamos con Estados Unidos y nos juntábamos cada cierto tiempo para ver los estados de avances, para hacer propuestas, con el acuerdo tácito que de esto no salía nada en la prensa, porque eso mataba todo el proceso” (Privado).

¹ La modalidad de cuarto adjunto hace referencia a una instancia de negociaciones paralelas durante las rondas de negociación que efectivamente se trata de una pieza cercana al lugar de las negociaciones formales, donde los representantes de los sectores a los que afecta el tratado pueden estar presentes para ser consultados o bien para hacer propuesta para que su representante del gobierno las plantee al otro país

3. Proceso de negociación y aprobación del TLC entre Chile y EE.UU

Este acápite da cuenta de los sucesos más relevantes del proceso de negociación, desde inicios de los años 90 cuando hubo intención de pertenecer al NAFTA, hasta el año 2003 cuando finalmente se firma el tratado entre ambos países.

3.1 Etapa previa a las negociaciones formales

A partir de los años 90 el principal objetivo de la política comercial exterior chilena había sido entrar al NAFTA, pero ello no dependía de la voluntad del gobierno de Chile. Después de México, Chile había sido considerado el candidato más probable para incorporarse al NAFTA. Sin embargo, en este caso, Chile no estaría en condiciones de elegir la fórmula de Acuerdo Comercial Bilateral que más le convenía: la negociación con el NAFTA sería una del tipo "tómelo o déjelo". Un país pequeño como Chile tiene un ínfimo poder de negociación; pese a ello, los negociadores chilenos deberían exhibir argumentos racionales y reglas generales como claves de sus principios negociadores. Meller y Labán (1996).

En diciembre del 2000, cuando Chile y Estados Unidos iniciaron el proceso de negociaciones para lograr un Tratado de Libre Comercio, las expectativas eran bajas, ya que varios intentos durante los años noventa habían terminado en fracasos. (Silva,n.d)

Los primeros pasos hacia la concreción de un acuerdo comercial entre Chile y Estados Unidos comenzaron durante el gobierno del presidente Aylwin, cuando en 1992, el entonces presidente norteamericano George Bush, se comprometió a trabajar para que Chile fuese el cuarto socio del Tratado de Libre Comercio de Norteamérica (NAFTA). No obstante, durante el gobierno de Aylwin (1990-1994) no hubo TLC con EEUU ni *fast track*², como se había prometido. También fracasó el intento de incorporarse al TLCAN o NAFTA (Estados Unidos, Canadá y México), según da cuenta Cuevas (2004).

² La Trade Promotion Authority, TPA, antes conocida como Fast Track (vía rápida), constituye un poder especial otorgado por el legislativo para que el ejecutivo negocie tratados comerciales bilaterales o multilaterales, además establece el compromiso del Congreso de Estados Unidos a no efectuar enmiendas a los acuerdos comerciales que negocie el Poder Ejecutivo de este país, limitando su accionar legislativo a aprobar o rechazar dichos acuerdos. (véase ANEXO 2).

El Manual TLC Chile – Estados Unidos en su relato cronológico establece que en 1997, se renegoció el acuerdo comercial bilateral vigente con México para avanzar hacia un acuerdo de última generación. En todos los intentos frustrados, el TLC con EEUU aparecía como el tesoro más preciado de los líderes políticos, a pesar que siempre ellos habían destacado que en el estrechamiento de los vínculos con el resto de los países de América Latina es lo prioritario.

En 1997, el Presidente Frei se presentó ante el Congreso de EE.UU. solicitando apoyo para que Chile forme parte del NAFTA. No obstante, el Congreso no aprueba la legislación para otorgarle al Presidente Clinton el "fast track".

Silva, nos dice que en 1998, como resultado de la visita del Presidente Clinton se creó la Comisión Conjunta de Comercio e Inversión. Esta Comisión se formó con el propósito de tratar los temas vinculados a las relaciones económicas en el ámbito bilateral, regional (ALCA y APEC), y multilateral. A partir de esa fecha, ambos países trabajaron en importantes temas comerciales y se constituyeron los equipos negociadores del TLC.

“Se crea una comisión conjunta que funcionaba desde el año 99, que se reunía una vez por año y que conversaba sobre temas de inversión, compras públicas, trabajo, medio ambiente y servicio, entonces ese intercambio era una suerte de precalentamiento o de conocimiento de las posturas de negociación de las partes, sobre cada uno de los temas” (Negociador).

Durante la última reunión de la Comisión Conjunta, celebrada en Washington en octubre del año 2000, representantes de Estados Unidos, manifestaron que lograr un acuerdo de libre comercio con Chile era una prioridad para dicho país, y que así sería transmitido a la próxima Administración. Con este ofrecimiento el Presidente norteamericano buscaba la forma de justificar ante el Congreso de su país la solicitud de “fast track” para avanzar en los acuerdos comerciales. Durante este mismo periodo Chile intentaba estrechar relaciones con el MERCOSUR (Silva n.d).

3.2 Proceso de negociación previa aprobación de “Fast Track”

Para que se pueda dar la negociación de un TLC, ambos países deben tener la intención de llevarla a cabo y esto se hace a través de acercamientos mutuos en los que se deja explicitada. Posteriormente se hacen estudios de factibilidad entre las cancillerías de los países implicados y finalmente se toma la decisión de llevar adelante el proceso de negociación del tratado.

Las negociaciones entre Chile y Estados Unidos, se iniciaron a fines del 2000 con el objetivo central de lograr un tratado “equilibrado e integral”, que incluya aspectos tales como comercio de bienes, servicio e inversiones, algunas materias propias de la nueva economía, comercio electrónico, y un tratamiento “moderno” de los temas ambientales y laborales, sin que éstos se constituyan en barreras sofisticadas al intercambio. Según el artículo de Consuelo Silva en su artículo “Comentarios Críticos al TLC Chile - Estados Unidos”.

Una vez iniciado dicho proceso, los equipos negociadores de ambos países, definieron 19 temas de negociación, los que se agrupan en siete áreas diferenciadas, ellas son: comercio de bienes, mecanismos de defensa comercial, normas y estándares, inversiones y servicios, asuntos vinculados al comercio, asuntos institucionales, y asuntos laborales y ambientales (Silva n.d).

Al iniciar las negociaciones el equipo chileno usó como referencia el acuerdo del NAFTA, además la experiencias previas especialmente con Canadá, les había servido como entrenamiento para el TLC con Estados Unidos como indican los entrevistados.

“Nosotros ya teníamos los texto del acuerdo con Canadá, sabíamos que había el NAFTA y sabíamos que EEUU iba a querer algo muy parecido a lo que había hecho en el NAFTA con nosotros, porque la historia de la negociación lo llevaba a eso, Chile fue invitado en el año 94 por los americanos a unirse al NAFTA y eso no resultó porque no lograron obtener el fast track y pasaron muchos años y Chile hizo bilaterales con México y Canadá. En el 2000 que empieza a negociar con EEUU, de manera que los textos ya estaban, ahora esos textos los recibe EEUU con mucho beneplácito y devuelven un texto con modificaciones, con cosas que a ellos les parece que no habían quedado bien como resultados del NAFTA, así que nos envía un texto muy parecido pero con obligaciones adicionales y con capítulos nuevos” (Negociador).

Las rondas de negociación se llevaron a cabo alternando la sede entre los dos países. Estas rondas se refieren a las reuniones donde se negocian los temas del tratado, hay algunos temas en los que se logran acuerdos más rápidamente que en otros, estas rondas tienen una duración de alrededor de una semana. Las rondas se realizaron cada uno o dos meses aproximadamente, durante dos años consecutivos, de diciembre de 2000 a diciembre 2002.

Previo a la firma del acuerdo, se sostuvieron 14 rondas de negociaciones, siendo algunas de ellas más importantes que otras. En la VI ronda, los equipos negociadores intercambiaron las listas de productos con las respectivas ofertas arancelarias. Con posterioridad, se establecieron las prioridades de cada país según sus intereses (Silva n.d.).

En la ronda XI, los equipos negociadores destacaron la presentación de ofertas actualizadas en el grupo de acceso a mercados, en particular para los respectivos mercados agrícolas. Asimismo, los negociadores estadounidenses propusieron un nuevo texto para acceso al mercado industrial. Estos alcances continuaron con la reunión sobre medidas sanitarias y fitosanitarias. Durante el desarrollo de esta ronda, los equipos negociadores acordaron esperar el curso que tendría el proyecto de Autoridad de Promoción Comercial, o Trade Promotion Authority, TPA, en el Congreso de EE.UU. para fijar los nuevos encuentros (Silva n.d.).

“Entre marzo y Agosto del 2002 la negociación estuvo paralizada porque Estados Unidos no había aprobado el TPA y al no tener ese mandato legislativo resultaba que los negociadores norteamericanos no tenían mandato preciso sobre qué hacer en materia de trabajo, en materia de medio ambiente, contenidos de la negociación agrícola y otros, que finalmente nos llevó al grupo chileno a decirles que no tenía sentido seguir conversando porque estábamos remitiendo lo que habíamos hecho en las últimas dos reuniones y esto era muy desgastante y políticamente era un problema. Era frustrante pedir argumento y ellos decían no podemos tener postura porque el congreso no la ha definido” (Negociador).

3.3 Fase final del proceso de negociación. Fast Track aprobado

Con la aprobación de la TPA (Trade Promotion Authority), anteriormente llamado Fast track, por parte del Congreso de Estados Unidos en agosto del 2002, se entró en la fase final de la negociación. En esta etapa se incluyeron también los productos agrícolas sensibles para ambas partes, el mecanismo de solución de controversias en materia de inversiones, asuntos medioambientales y laborales; temas que estaban pendientes debido a que el equipo negociador no contaba con indicaciones claras respecto de cómo abordarlos. Asimismo, en las últimas rondas se terminó de definir las ofertas y concesiones negociadoras y la arquitectura general del acuerdo. El acuerdo se alcanza en diciembre de 2002 (Silva, n.d.)

En 2003 el presidente Bush avisa al Congreso que firmará el TLC con Chile en 90 días. Es por estos días que Chile hace una propuesta alternativa para el desarme de Irak y confirma que no apoyará una acción unilateral de EEUU a la invasión de dicho país (Silva n.d.)

“En la votación del consejo de seguridad en Naciones Unidas para el caso de Irak le pidieron al presidente Lagos que apoyara y se dijo que no porque no se han hecho todas gestiones para verificar si hay armas de destrucción masiva en Irak y tenían toda la razón se temió un castigo por parte de los Estados Unidos, porque aun el congreso no había aprobado, pero 3 o 4 mese después lo aprobaron” (Directivo Público).

“En medio de las negociaciones se da lo de Irak, y yo creo que ahí hubo el punto más fuerte por parte de Chile porque Chile estando en el consejo de seguridad tuvo que tomar una decisión, la decisión se tomó pesando los intereses estratégicos políticos de Chile y los intereses más centrados en este tema que era lo de obtener el acuerdo y se resolvió finalmente votar en contra de EEUU. Ellos amenazaron en varios momentos con que esto significaba el fin del acuerdo, pero nosotros teníamos la esperanza que no fuera así, y preferimos correr el riesgo, la situación de EEUU, el mismo aislamiento de EEUU y veíamos también que se hacía difícil llevar a cabo esta amenaza, entonces fue un cálculo bien fino, que no fue renunciar a una cosa por la otra, si no fue jugar al ganador tratar de que las dos cosas resultaran y finalmente resultaron” (Político).

“El presidente Lagos decidió no apoyar a Estados Unidos, nosotros recibimos bastantes presiones y la respuesta fue siempre la misma, mire estos temas no se mezclan, nosotros estamos muy interesados en el acuerdo de libre comercio, pero no por eso vamos a apoyar una medida que no nos parece y recibimos infinidad de mensajes, no todos educados, pero la postura no varió hasta que aprobaron el acuerdo” (Negociador).

Finalmente, a pesar de las presiones que Estados Unidos somete a Chile, este último no cede ante su postura de votar en contra de la intervención a Irak ante la ONU y después de un tiempo Estados Unidos da paso a los trámites para la aprobación definitiva del tratado.

En julio 2003 la Cámara de Representantes de EE.UU. aprobó por 270 votos a favor, 156 en contra y 10 abstenciones el TLC con Chile. (Silva n.d.)

El Congreso de EE.UU. aprobó el TLC. El Senado de EE.UU. dio su aprobación definitiva, por 66 votos a favor y 31 en contra. El presidente George W. Bush contaba con 10 días para firmar el texto. De acuerdo a lo que señala el Manual TLC EE.UU- Chile.

En el caso de la aprobación en Chile, como narra uno de los entrevistados el tratado entró primero a la cámara de diputados porque según la constitución chilena, las leyes referidas a cuestiones tributarias tienen como cámara de origen único la Cámara de Diputados, es decir obligatoriamente debe pasar primero por ésta Cámara antes de ir al Senado.

El tratado pasó a la comisión de relaciones exteriores, la que regularmente se compone de 13 miembros, sin embargo para este caso la comisión fue ampliada a 25, los 12 miembros adicionales fueron escogidos por las bancadas de los distintos partidos políticos con representación parlamentaria, esto se hizo con el propósito de que se involucrara el mayor número de interesados y representantes de las distintas bancadas, en la discusión del acuerdo, lo que facilitaría el proceso de consulta que se iba a dar en esa instancia y posteriormente cuando se sometiera a aprobación en el plenario.

El Manual del TLC Chile –Estados Unidos indica que en septiembre del 2003 que la Cámara de Diputados aprueba el tratado con 87 votos a favor y 8 en contra y 8 abstenciones. Finalmente en octubre pasa a la Comisión de Relaciones Exteriores del Senado compuesta por 5 miembros, misma que fue ampliada a 13. La votación en el senado fue de 34 votos a favor, 5 en contra y 5 abstenciones de 48 senadores en ejercicio.

La aprobación del tratado en ambas cámaras tuvo un arduo trabajo previo, de acuerdo al relato de uno de los entrevistados, se organizaron de tal forma que entre 15 personas de cancillería, DIRECON y otras personas que fueron involucradas para dividirse al total de parlamentarios para comunicarse con ellos directamente y ponerse a su disposición en caso de tener dudas sobre el tratado.

“El contacto personal con cada uno de los diputados y senadores para entregarles información y aclarar interrogantes, fue crucial, hubo que hablar con 168 personas. Aquí se aplica que cada parlamentario es un ser único e irrepetible y nadie puede confiarse con que habló con el presidente del partido político o que habló con el jefe de la bancada o con 5 o 6 senadores o diputados claves, hay que hablar con todos. Lo otro que ayudó mucho lo hizo la dirección económica que entregó de manera detallada información de los beneficios del tratado región a región, o sea aquí los parlamentarios veían los beneficios de la zona que representaban” (Negociador).

3.4 Particularidades del proceso de negociación

Por otro lado, es interesante destacar tres puntos que fueron conversados con los distintos actores en las entrevistas efectuadas y que han sido mencionados en este trabajo, estos son:

- ✓ Lobby
- ✓ Negociaciones informales
- ✓ Participación activa del sector privado
- ✓ Amplio consenso de país

Las negociaciones formales inician en el año 2000, luego de una década de intentos fallidos como se ha planteado a lo largo de este trabajo. Desde la gestación del tratado hasta la aprobación definitiva del mismo, el mecanismo de lobby fue fundamental para lograr este objetivo de la política comercial chilena.

Para esto se dan negociaciones en un primer momento en la arena doméstica, como muestra el modelo de dos niveles de Putnam explicado por Porras (2003). El gobierno creó coaliciones con distintos sectores a lo interno del país y luego éstos se contactaron con su contraparte en Estados Unidos para impulsar el TLC entre ambos países (Ver gráfica 4).

“Hubo todo un trabajo de lobby con senadores en Estados Unidos que lo llevaba básicamente la embajada en Washington, pero muy apoyada por el sector privado chileno y por senadores chilenos, por parlamentarios chilenos que estaban a favor del TLC, ellos realizaban giras a EEUU y se reunían con sindicatos, asociaciones empresariales y se reunían desde luego con el poder político, con senadores, diputados, en fin para tratar de conseguir que el día de mañana votaran a favor del TLC” (Negociador).

“Los americanos nos hicieron todo tipo de lobby, por un lado su delegado era la AMCHAM, esos eran los que hacían el lobby de los americanos. Ellos no hacían lobby con otros grupos empresariales con grupos políticos, para presionarnos con ciertas cosas que a los Estados Unidos les interesaba, nosotros intentamos hacerlo en la medida en que se podía y que teníamos alguna conexión” (Político).

“Fundamentalmente el lobby uno lo hace en dos frentes, uno en el frente interno con la autoridad económica haciéndole ver cuáles son los reales beneficios en qué sectores y en qué forma. Hay un lobby más institucionalizado pero referido fundamentalmente al gobierno con su contraparte con la que está negociando” (Privado).

Tal como lo relatan los entrevistados hay temas claves que son conversados previamente a su formalización en la mesa de negociaciones. El resultado de dichas conversaciones es evaluado por el jefe negociador, quien en función de los intereses globales de la negociación decide si es el momento más adecuado para acordarlo.

Estas conversaciones como destacan algunas de las personas consultadas son mecanismo útiles para llegar a acuerdos en temas sensibles, que al hablarlos de forma más relajada son más fácil de abordarlos, claro está que todo debe ser formalizado en la mesa respectiva y bajo el formato formal de las negociaciones, sin embargo a opinión de los negociadores es un medio efectivo para destrabar temas entre las partes.

“Normalmente antes de las rondas, nos sentábamos a un café, para ciertas cosas te reúnes fuera de la mesa para tener más libertad de hablar también eso se maneja con mucha cautela, de partida no te dejan en ninguna de estas reuniones estar a solas con ninguno de los miembros del otro equipo, siempre tienen que haber dos, dos de ellos y dos míos, tienen que haber dos de ambos lados de manera que la gente se cuida doble de lo que dice” (Negociador).

“Hay varios momentos, el inicio es muy formal y luego se va aflojando y terminan siendo muchas veces muy informales las conversaciones y luego se delegan a equipos que redactan formalmente ciertas cosas, es parte del protocolo, en el sentido que no es conveniente pelearme contigo” (Político).

En cuanto a la coordinación con los sectores afectados por el tratado en cuestión, los entrevistados destacan la fuerte participación del sector privado, con quienes de inicio a fin se sostiene una negociación paralela, la que igual que el lobby se da arena doméstica. Es decir se discute primeramente con ellos los temas que se llevan a las negociaciones internacionales. Aunque la decisión final la toma el gobierno.

“No podemos decir que no fuimos consultados, distinto es decir que siempre lográbamos lo que queremos, eso ya es otra cosa, siempre participábamos, siempre opinábamos, yo te diría que no ha habido nunca un proceso donde no se nos haya consultado, pero claramente es el gobierno el que decide cuando cierra los procesos” (Privado).

“Habían sectores (la parte privada) claramente muy eficientes, eran proactivos, sabían cómo proponer, cómo ayudar en la negociación, cómo entrar en conversaciones con el sector privado de la contraparte” (Negociador).

Otra particularidad de este proceso es el amplio consenso que había en el país en torno al tema, la amplia mayoría estaba a favor de la realización del tratado con Estados Unidos. Ahora bien sí hubo sectores que mostraron resistencia al tratado, en relación a esto los entrevistados coinciden en que fue una situación menor.

Los sectores que tenían algún grado de oposición eran los sindicalistas, ambientalistas y el sector agrícola, según algunos entrevistados, más que estar en desacuerdo con el tratado estos sectores tenían temores o dudas sobre la manera en que éste les podía afectar. Finalmente los representantes de los sindicatos chilenos acompañaron la negociación, lo que en opinión de uno de los entrevistados legitimaba el tratado en sí por parte de ellos.

“Naturalmente (hubo sectores en contra) tu tenias un sector más radical de la izquierda extra-parlamentaria en aquel tiempo, que naturalmente todo lo que oliera a Estados Unidos estaba en contra, pero eso no tenían un peso en la opinión pública, ni un peso en el parlamento, no hubo gran oposición por parte de la concertación hubo bastante acuerdo, y por parte de la derecha también, hubo oposiciones de carácter sectoriales, con el acuerdo sufre más la economía tradicional, la agricultura más tradicional, sectores muy específicos” (Político).

“Hubo cierto rechazo pero ninguno de la dimensión de lo que pasó en Costa Rica, pero hubo sectores críticos, hubo sectores que tenían cierto temor de bajar sus aranceles, pero me parece que no fue muy importante” (Negociador).

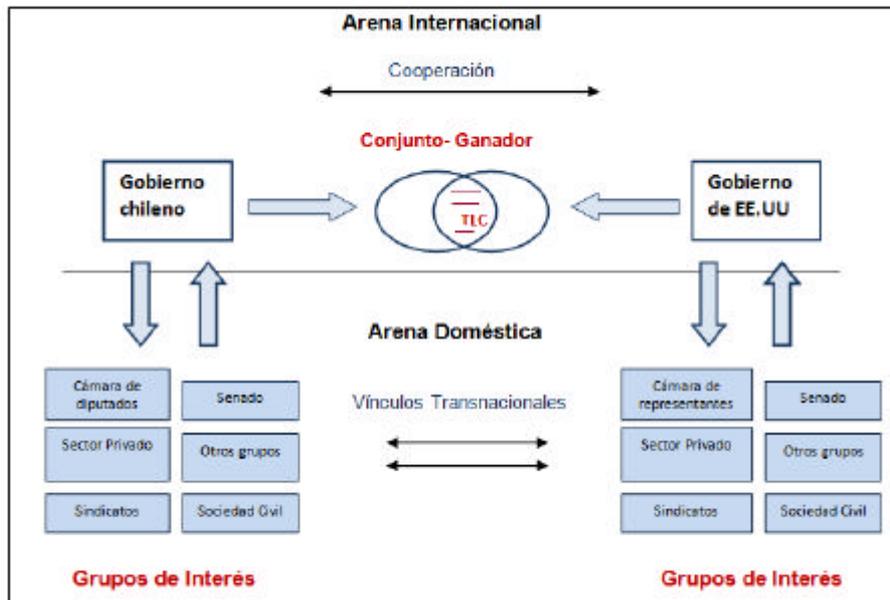
Por otra parte, según la opinión de algunos de los entrevistados, previo a este amplio consenso hubo un debate interno entre el camino que se debía seguir en cuanto a la política comercial chilena, si era más conveniente incorporarse al MERCOSUR o negociar con Estados Unidos, y relatan como en un principio a través de encuestas se constató que la opinión pública se inclinaba a favor de MERCOSUR y fue después de un tiempo, con medios de comunicación de por medio que se revierte esta situación.

“Se hizo una encuesta al inicio de la negociación y se le preguntó a la gente qué es el que prefería si un TLC con Estados Unidos o la incorporación al MERCOSUR, y al comienzo la gente privilegiaba el MERCOSUR, sin embargo como los grupos de presión en el mundo político y los empresarios estaban a favor del TLC con EEUU y lo querían con mucho entusiasmo los medios de comunicación se colocaron firmemente detrás del TLC, hicieron toda una campaña de agitación mostrando los beneficios del tratado y al tiempo después yo creo que a los seis meses cuando se le preguntaba a la gente por el TLC con Estados Unidos, el 80-90% de la población estaba de acuerdo con eso y las críticas fueron menores” (Asesor).

De las particularidades antes mencionadas podemos bosquejar basado en el gráfico que Porras plantea a partir del modelo de doble nivel de Putnam, como se dieron las interacciones en Chile en la negociación del TLC con Estados Unidos. Primeramente el gobierno negocia a lo interno del país creando coaliciones con grupos de interés, los cuales posteriormente son aliados estratégicos para la promoción del TLC ante sus contrapartes en EE.UU.

A lo largo del proceso los grupos de interés acompañan al gobierno chileno en las negociaciones presionando por sus propios intereses, sin embargo el resultado final, es decir el TLC se da de la interacción en la arena internacional donde ambos gobiernos son quienes toman finalmente las decisiones, en esta interacción los acuerdos informales que se describieron antes son parte de la cooperación que se muestra en el gráfico 4.

Gráfica 4. Modelo de Putnam en el TLC Chile - Estados Unidos



Fuente: Elaboración propia. A partir del gráfico de Porras (2003), Revisión del Modelo de Negociación de doble nivel de Putnam.

4. Resultados de la negociación

4.1 Percepción general sobre los resultados del tratado

Hay una percepción generalizada de los entrevistados en que los resultados de la negociación fueron positivos, de igual manera comparten que el tema que no alcanzó las expectativas fue el de inversiones. En cuanto a esto uno de los entrevistados considera que la baja afluencia de inversiones debe ser analizada desde una perspectiva más global, en donde Asia está jugando cada vez más un rol importante en la economía mundial.

“Los resultados son positivos excepto en temas de inversiones que no ha estado a la altura de lo esperado, se creía que iba a haber un fuerte aumento y no se ha realizado, debido, posiblemente, a la crisis económica que enfrenta Estado Unidos” (Directivo Público).

“Fue una buena experiencia, se lograron los objetivos: el reconocimiento político de Chile como país decente, las reglas del juego que podrían protegernos de ser necesario y un impacto positivo desde el punto de vista de los intercambios. Creo que todo ha funcionado relativamente bien” (Político).

“También se esperaba un flujo importante de inversión y eso no ha acontecido. Yo creo que ahí se le pide mucho al tratado de libre comercio porque hay que poner esta variable en el contexto global es decir después del acuerdo de libre comercio han acontecido muchas cosas en la economía mundial y una de esas es la irrupción de China como actor relevante y al mismo tiempo la consolidación de Asia pacífica como el espacio más atractivo de crecimiento en la economía mundial y por lo tanto es bastante razonable que el grueso de la inversión extranjera haya ido en esa dirección” (Negociador).

4.2 Costos y beneficios

En cuanto a los costos, se tiene una percepción generalizada que este acuerdo no implicó mayores costos para el país, esto lo explican a partir de la realidad del país en la época que se dieron las negociaciones, ya que para los años 90 en Chile ya se habían hecho las reformas permitentes para la apertura comercial.

Los actores entrevistados concuerdan en que los costos fueron asumidos a mediados de los años 70 y 80 principalmente, que es entonces cuando hay sectores que son afectados al punto de desaparecer, algunos entrevistados en este sentido consideran que todos los cambios que se dieron finalmente trajeron como resultados que los sectores que sobrevivieron fuera los más eficientes.

Dado este panorama en el que las reformas más duras para abrirse al comercio mundial ya se habían dado, lo que se espera obtener de este tratado ya son sólo beneficios y es así como lo expresan todos los entrevistados. Haciendo la salvedad de algunos casos particulares, pero que son considerados menores en la suma total.

“La parte traumática del proceso de reforma chilena ya lo habíamos superado porque eso ocurrió efectivamente entre los años 75 y 80, a mediados de los ochenta son los años duros del ajuste de la economía chilena a la apertura, esos son los años de altas tasas de desempleo, quiebra de industrias, desapariciones de muchas actividades y la readecuación de los recursos productivos hacia el exterior, hacia las ventajas comparativas de Chile más evidentes” (Negociador).

“Hacia los años ochenta se produjo una apertura unilateral, eso significó eliminar los aranceles, y como consecuencia la quiebra de muchísimas empresas en el país, la cesantía extrema de mucha gente que llegó a la miseria, estamos hablando más o menos del 30 % índice de cesantía de esos años, con la miseria y todos lo que eso significó o sea una desregulación salvaje, pero al mismo tiempo eso hizo que a que solo sobrevivieran, y que solo se desarrollaban empresas que fueran competitivas, fue con un alto costo social, pero en definitiva fue un costo social que el país pago con mucho dolor pero lo pagó...”, (Negociador).

“Yo diría que para el único sector empresarial para el cual tuvo costos, fue para el sector agrícola, por el tema de las bandas de precio, el resto claramente ya los costos estaban asumidos, en el año 70 Chile bajó el arancel a 10, por lo tanto la mentalidad nuestra cuando se negoció el tratado era ver que oportunidades tenemos allá, más que los daños que nos van ocasionar acá los que lleguen” (Privado).

En el caso de los beneficios, como se dijo anteriormente el tratado es percibido positivamente, además tomando en cuenta que los costos de una apertura comercial ya los había pagado el país lo que se espera de las negociaciones eran ganancias y mayores ventajas en el intercambio comercial, principalmente en las exportaciones.

(Ver en anexo 9, la evolución del intercambio comercial entre Chile y EE.UU)

“Esta negociación permitiría un aumento importante en las exportaciones, lo que ha acontecido, una diversificación de las exportaciones lo cual también ha ido aconteciendo en un grado probablemente menos de lo esperado” (Negociador).

“Ahora después cuando empieza la democracia teníamos el arancel muy bajo lo que nosotros teníamos que obtener de terceros países con rebaja de aquello eran pura ganancias, y por eso entonces se inicio toda una diplomacia de acuerdos comerciales para obtener que los terceros países rebajaran también sus aranceles, y en consecuencia para nosotros eso era muy fácil de asumir y negociar en general” (Negociador).

4.3 Aprendizajes

En cuanto a los aprendizajes que dejó el tratado, los negociadores entrevistados destacan el hecho de haber conocido a mayor profundidad la situación chilena, es decir tuvieron que estudiar los temas que iban a negociar y esto les permitió saber con lo que contaba el país en cada materia. En el caso particular con Estados Unidos, siendo la gran potencia mundial, haber logrado el tratado se considera como un logro importante, estos dos elementos sumandos trajo como consecuencia que se pudieran emprender negociaciones con otras economías importantes, que en opinión de algunos entrevistados de no haber pasado por el proceso con Estados Unidos, no se hubieran llevado a cabo.

“Chile con esta negociación se conoció mucho más y eso le permitió negociar con el resto” (Asesor).

Aprendieron también que para negociar con un país desarrollado se debe actuar como si estuviesen en las mismas condiciones, para poder llevar a cabo una negociación en la medida de lo posible como pares. Dado que las negociaciones entre países chicos y grandes traen consigo asimetrías importantes, es preciso estar bien posicionado en las negociaciones para lograr acuerdos beneficiosos para el país. En este sentido hubo entrevistados que narraron que la actitud de los negociadores de Estados Unidos, era en ocasiones de superioridad dejando claro que ellos eran los importantes en la mesa y que la contraparte, en este caso Chile debía estar consciente de esto.

“Lo que aprendimos fue que cuando se negocia con una país grande tienes que ponerte en la medida de lo posible a la altura del país grande, Hablar como si fueras un país grande” (Político).

“Las asimetrías de tamaño son alucinantes, además Estados Unidos siempre te hacen sentir de alguna manera, algunas más sutiles otras menos sutiles, que ellos te han hecho una gran distinción eligiéndote como un socio potencial de ellos ... y en el fondo la actitud que ellos esperan es que uno esté prácticamente de rodillas dándoles las gracias por haber venido a suscribir un TLC” (Negociador).

Todo el proceso deja un aprendizaje institucional muy valioso desde el punto de vista de algunos entrevistados, los que consideran que las negociaciones enriquecen no sólo a la dirección a cargo de los acuerdos bilaterales la DIRECON, sino a todas las agencias del Estado que se vieron involucradas, esto por el conocimiento que se logra de los temas negociados y de poder observar la manera en que un país desarrollado hace las cosas.

De igual forma, según la opinión de entrevistados el sector empresarial se ve beneficiado, ya que el acuerdo con Estados Unidos es considerado como un acuerdo exigente, en consecuencia los empresarios logran tener consciencia de los requerimientos y el nivel de éstos, mismos a los que serán sometidos sus productos.

“Se aprende mucho observar cómo hacen las cosas los países desarrollado, lo puedes observar desde muy adentro, lo ves desde dentro de la casa” (Negociador).

CAPITULO III. CONCLUSIONES

- ✓ La hipótesis del presente trabajo plantea que los factores políticos son en ocasiones más importantes que los económicos. En el caso del TLC entre Estados Unidos y Chile queda claro que el rol que juegan los factores políticos son de gran relevancia y están presentes tanto en los actores que participaron en el proceso, como en los ideólogos de la clase política.
- ✓ Los tratados de libre comercio son instrumentos de política comercial complejos, con altas cargas de intereses nacionales de diversa naturaleza, como son los económicos y políticos, ahora bien estos intereses se encuentran relacionados entre sí, no se pueden separar en el análisis del impacto de un TLC, aunque se puede hacer más énfasis en alguno de los aspectos.
- ✓ Uno de los actores entrevistados plantea que *“el acuerdo Chile-Estados Unidos tiene un valor simbólico. De ahí que el centro es político, pero el efecto es comercial.”* El TLC Chile-Estados Unidos pensado desde la perspectiva chilena, conllevaba más que un incremento en el intercambio comercial. Se perseguía un reconocimiento y reinserción en el ámbito internacional, un posicionamiento del país, es decir era visto como un instrumento que catapultaría a Chile internacionalmente.
- ✓ Para algunos expertos en el tema de tratados comerciales, el TLC entre Estados Unidos y Chile fue un símbolo de sello de calidad, con esto se pretendía dar una señal al resto de países socios. Por esta razón era importante Estados Unidos y no cualquier otro socio, por su potencial influencia mundial, especialmente en los ámbitos políticos y económicos, significaba como mencionó uno de los entrevistados “pertenecer a un gran club”.
- ✓ Con este tratado Chile intentaba ubicarse geoestratégicamente como un país plataforma para Sudamérica. Con el paso del tiempo esta apreciación se ha confirmado. Chile sigue siendo a la fecha una referencia económica no sólo para sus vecinos, sino para otros países con economías similares.
- ✓ El tamaño de las economías que negocian importa mucho en los procesos de tratados comerciales. En general un país pequeño busca respaldo jurídico para contar con mayores mecanismos de defensa ante posibles arbitrariedades de países grandes, es decir el tratado es visto de manera estratégica para obtener mayores certezas como

país. En el caso de Estados Unidos según se desprende del análisis de los expertos consultados, deja claro en las negociaciones su posición de poder, lo que no significa que el país pequeño tenga necesariamente que terminar sometido, pero si sufre presiones para ceder en los temas que le interesan al país desarrollado.

- ✓ El amplio consenso que tuvo Chile en cuanto a llevar a cabo negociaciones bilaterales con Estados Unidos, es consecuencia de una serie de factores: primero, los costos más importantes y traumáticos de abrir una economía para un país, Chile ya los había pagado antes de iniciar las negociaciones, segundo, la anuencia y participación en el proceso de “lobby” del Senado y el Parlamento de forma tal que eran parte del proceso de negociación y tercero, el impacto informativo desde perspectivas favorables de los medios de comunicación sobre el proceso. Todos estos fueron elementos que beneficiaron el acuerdo comercial y propiciaron que no se topara con obstáculos mayores para su aprobación y que sea valorado de forma positiva, aunque algunos sectores minoritarios hayan mostrado algún grado de resistencia, éstos fueron considerados como menores.
- ✓ El flujo de inversión que Chile esperaba como resultado de la firma del TLC con Estados Unidos, no ocurrió. Varios factores influyeron en esta negativa, entre otros, la coincidencia en el tiempo del repunte de la economía China y otros países de Asia Pacífica, a pesar de que el crecimiento de la inversión fue uno de los atractivos sustantivos del TLC entre Estados Unidos y Chile.
- ✓ En el proceso de negociación concurren actores de distinta naturaleza, en el modelo de doble nivel de Putnam se plantean los grupos de interés y el gobierno. Al trasladar esto al caso del TLC entre Chile y Estados Unidos podemos observar que a pesar de haber sido considerado como participativo, entre los grupos que participaron es notoria una ausencia de dos sectores importantes de la sociedad, los consumidores y la academia, cuya integración puede ser apreciada como tarea pendiente por parte de los gobiernos.
- ✓ En cuanto a los aprendizajes que dejó este tratado, lo más importante fue el conocimiento institucional que lograron varias agencias del Estado. Para conocer la situación en la que estaba el país en las materias que se negociaron, se tuvo que estudiar arduamente, lo que dejó como resultado un conocimiento valioso sobre el propio el país.

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

- Allard, Raúl (2010), Actores, Tendencias y Nuevas Temáticas en el Mundo Global: Desafíos para Chile y América Latina. Chile y los Acuerdos de Libre Comercio. En Revista Estudios Internacionales, No 165. (pp. 75-107). Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile.
- Agostin, Manuel R (1993). Beneficios y Costos Potenciales para Chile de los Acuerdos de Libre Comercio. En Revista Estudios Públicos No. 52, (pp. 101-126). Editada por El Centro de Estudios Públicos, Santiago, Chile.
- Castells, Manuel (1999). Globalización, tecnología, trabajo, empleo y empresa. Consultado en 29 Mayo de 2010, Revista Catalana La Factoria: <http://www.lafactoriaweb.com/articulos/castells7.htm>
- Cuevas Claudio (2004). Entró en vigencia TLC con Estados Unidos. Consultado 15 mayo 2010, página web de Diario Cooperativa: http://www.cooperativa.cl/p4_noticias/site/artic/20031231/pags/20031231190108.html
- Cumbre de las Américas. Cámara de Comercio de los Estados Unidos (Septiembre del 2002).Una Guía para Comprender La Autoridad de Promoción de Comercio y la Ley de Comercio de 2002. Consultado el 27 de julio de 2010, página web de Cumbre de las Américas: [http://www.summit-americas.org/quebec_summit/quebec-trade/guia_a_la_tpa_\(espanol\).doc](http://www.summit-americas.org/quebec_summit/quebec-trade/guia_a_la_tpa_(espanol).doc)
- Días Cassou, Javier (2002). Alca, El Fast Track y Las Relaciones entre Estados Unidos y América Latina . BID. Publicado en el Real Instituto Elcano. Consultado el 1 de agosto de 2010, página web de Observatorio de la Deuda en la Globalización : http://www.odg.cat/documents/deutes/b3_al_fast_track.pdf
- Dirección General de Relaciones Económicas Internacionales de Chile (DIRECON). Consultado el 28 de Mayo de 2010, página web de DIRECON Chile: <http://rc.direcon.cl/>

- Estados Unidos. United States International Trade Commission. U.S. Trade Balance, by Partner Country 2009 in descending order of trade turnover (imports plus exports). Consultado el 29 de Mayo de 2010, página web de la Comisión de Comercio Internacional de los Estados Unidos:
http://dataweb.usitc.gov/scripts/cy_m3_run.asp

- Engels Eduardo. (1997) "Uvas envenenadas, vacas locas y proteccionismo". En: Fischer Ronald (editor), Las nuevas caras del proteccionismo. Dolmen Ediciones, Santiago de Chile.

- García, Delgado Daniel. (2000) Estado-nación y Globalización. Fortalezas y Debilidades en el Umbral del Tercer Milenio. (2da ed.).

- Matus Baeza, Mario (2004), Chile y los Acuerdos de Libre Comercio. En Negociaciones Económicas y Acuerdos de Libre Comercio la Experiencia Chilena. (pp. 57-67). Instituto de Relaciones Internacionales. UVM-Chile.

- Meller Patricio / Donoso Rodrigo. (1998). La Industria Chilena y Mercosur. Dolmen Ediciones S. A Santiago.

- Meller Patricio/ Labán Raúl (1996). "Estrategias alternativas de comercio para un país pequeño: El caso chileno. En Richard, G. Lipsey y P. Meller, eds., NAFTA y MERCOSUR: Un Diálogo Canadiense-Latinoamericano, "(pp. 163-194). Dolmen Economía y Gestión, Santiago, 1996. Consultado el 27 de julio de 2010, Página web de Coporación de Estudios para Latinoamérica (CIEPLAN):
www.cieplan.org/inicio/codigo.php?documento=Capitulo%200411.PDF

- OMC. "Acuerdos comerciales multilaterales y bilaterales: ¿amigos o enemigos?" Conferencia anual en memoria de Gabriel Silver, Universidad de Columbia, Nueva York. Consultado el 15 de Mayo de 2010, página web Organización Mundial del Comercio:
http://www.wto.org/spanish/news_s/sppl_s/sppl46_s.htm

- OMC. Acuerdos comerciales regionales: Alcance de los ACR. Consultado el 15 de Mayo de 2010, página web Organización Mundial del Comercio:
http://www.wto.org/spanish/tratop_s/region_s/scope_rta_s.htm

- OMC. Glosario de Términos. Consultado el 15 de Mayo de 2010, página web Organización Mundial del Comercio:
http://www.wto.org/spanish/thewto_s/glossary_s/glossary_s.htm

- OMC. Textos Jurídicos. Consultado el 16 de Mayo de 2010, página web Organización Mundial del Comercio:
http://www.wto.org/spanish/docs_s/legal_s/legal_s.htm

- Porras, José Ignacio (2003). La estrategia chilena de acuerdos comerciales: un análisis político. Serie 36. Comercio internacional. CEPAL. Consultado el 20 de julio de 2010, página web de Comisión Económica para América Latina (CEPAL):
<http://www.cepal.org/publicaciones/xml/7/14247/lcl2039e.pdf>

- Principal Información de TLC Chile- Estados Unidos, Cronología. SOFOFA-AMCHAN Chile. Consultado el 15 de Mayo de 2010, página web de Manual TLC Chile- Estados Unidos:
<http://www.manualtlc.cl/node/4>

- Rebolledo, Andrés (1996). Historia y Desafíos de la Política Comercial Chilena. 1974-1994. UCM. Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales. Documentos de trabajo. Consultado el 01 de agosto de 2010, página web de Universidad Complutense de Madrid:
<http://eprints.ucm.es/6610/1/9605.pdf>

- Rosales, Osvaldo (2008) Integración Regional Propuestas de Renovación. En “Las paradojas de la integración en América Latina y el Caribe”, J Altmann y F. Rojas (eds.) (pp.1- 27). Ed. SigloXXI, México.

- Rosales, Osvaldo (2004) Los TLCs con Estados Unidos y la UE: Nuevas bases para el desarrollo, Negociaciones Económicas y Acuerdos de Libre Comercio. En Negociaciones Económicas y Acuerdos de Libre Comercio la experiencia chilena, (pps. 121-136). Instituto de Relaciones Internacionales, UVM-Chile.

- Silva F. Consuelo. (n.d.) “Comentarios Críticos al TLC Chile – Estados Unidos”. Consultado el 30 de Mayo de 2010, página web de ONG Grupo Chorlavi:
<http://www.grupochorlavi.org/php/doc/documentos/tlchile.pdf>

- Silva- Ruete, Javier. (2008). Política económica para países emergentes, Cap 8, Política Comercial (pp. 227-245). Editorial Taurus, Grupo Santillana, Lima, Perú.
- Schuschny Andrés R. / Durán Lima José E. / De Miguel Carlos (2008). Política comercial de Chile y los TLC con Asia: evaluación de los efectos de los TLC con Japón y China. Serie 66 Estudios estadísticos y prospectivos. CEPAL. Consultado el 27 de julio de 2010, Página web de Comisión Económica para América Latina (CEPAL):<http://www.eclac.org/cgi-bin/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml/9/34679/P34679.xml&xsl=/dmaah/tpl/p9f.xsl&base=/revista/tpl/top-bottom.xslt>
- Tratado de Libre Comercio entre Chile - Estados Unidos.(n.d), consultado el 28 de Mayo de 2010, página web de DIRECON Chile: <http://rc.direcon.cl/acuerdo/1459>.
- Velasco Andrés/ Tokman Marcelo (1993). Opciones para la Política Comercial Chilena en los 90. En Revista Estudios Públicos No. 52, (pp. 53-99). Editada por El Centro de Estudios Públicos, Santiago, Chile.

ANEXOS

ANEXO 1. Acrónimos

ALC:	Acuerdo de Libre Comercio
ACR:	Acuerdo Comercial Regional
ALADI:	Asociación Latinoamericana de Integración
APEC:	Foro de Cooperación Económica del Asia-Pacífico
TLC:	Tratado de Libre Comercio
OMC:	Organización Mundial del Comercio
TLC:	Tratado de Libre Comercio
TPA:	Trade Promotion Authority (Autoridad de Promoción de Comercio)
DIRECON:	Dirección General de Relaciones Económicas Internacionales
MERCOSUR:	Mercado Común del Sur
EFTA	Países de Europa con TLC

ANEXO 2. Autoridad de promoción de comercio (TPA antes *Fast Track*)

La Autoridad de Promoción de Comercio, antes conocida como “vía rápida,” deposita en el Presidente de EE.UU. la autorización para negociar acuerdos comerciales y presentarlos al Congreso para su aprobación (o rechazo) sin que el Congreso pueda enmendar el tratado. Desde la primera vez que fue otorgado en 1974, la TPA ha sido una parte integral de la política comercial de EE.UU. (Cámara de Comercio de EEUU, 2002)

El *Fast Track* o *Trade Promotion Authority* (TPA) constituye un poder especial otorgado por el legislativo para que el ejecutivo negocie tratados comerciales bilaterales o multilaterales. Con el TPA el Congreso no pierde la autoridad de rechazar el acuerdo, aunque sí el poder de modificarlo, con lo que el mismo se aprueba o se rechaza en bloque y tras un debate limitado de 90 días. La importancia del TPA para Estados Unidos reside en las peculiaridades de su sistema político. Bajo sistemas parlamentarios, las autoridades que negocian tratados comerciales reciben un claro mandato del partido o coalición gobernante, a sabiendas de que dispondrán de una mayoría parlamentaria para aprobarlos. (Días Cassou, 2002).

La TPA requiere que la administración informe al Congreso de asuntos importantes tratados en negociaciones de comercio. Sin embargo, el proceso consultivo es mayormente un medio informal para compartir información a través de llamadas telefónicas y otras medidas de comunicación, y no permite que el Congreso apruebe ni rechace posiciones de la administración durante las negociaciones. (Cámara de Comercio de EEUU, 2002).

ANEXO 3. Estructura del TLC Chile- Estados Unidos

A continuación de forma muy breve se describirá el contenido de cada capítulo del Tratado de Libre Comercio entre Chile y Estados Unidos:

1 Disposiciones iniciales

Trata sobre el marco en el que se negocia reconociendo la competencia de la OMC.

2 Definiciones generales

Define los conceptos generales que se utilizan lo largo de todo el tratado.

3 Trato nacional y acceso de mercancías al mercado

Principio según el cual cada Miembro concede a los nacionales de los demás el mismo trato que otorga a sus nacionales. El artículo III del GATT exige que se conceda a las mercancías importadas, una vez que hayan pasado la aduana, un trato no menos favorable que el otorgado a las mercancías idénticas o similares de producción nacional.

4 Reglas de origen y procedimientos de origen

Leyes, reglamentos y procedimientos administrativos con arreglo a los cuales se determina el país de origen de un producto. De la decisión de la autoridad de aduanas acerca del origen de una partida de productos depende por ejemplo que ésta se incluya en un contingente, pueda beneficiarse de una preferencia arancelaria, esté gravada con un derecho antidumping, etc. Esas normas varían de un país a otro.

5 Administración aduanera

Establece acuerdo en los temas de: Despacho de mercancías, Automatización, Evaluación de riesgos, Cooperación, Confidencialidad, Envíos de entrega rápida, Revisión e impugnación, Sanciones y Resoluciones anticipadas.

6 Medidas sanitarias y fitosanitarias

Los objetivos de este Capítulo son proteger las condiciones de salud humana, animal y vegetal en los territorios de las Partes, mejorar la implementación del Acuerdo MSF, proporcionar un foro para abordar las materias bilaterales sanitarias y fitosanitarias, resolver los asuntos comerciales, y de esta manera expandir las oportunidades de comercio.

7 Obstáculos Técnicos al Comercio (OTC)

Los objetivos de este Capítulo son incrementar y facilitar el comercio mediante el mejoramiento de la implementación del Acuerdo OTC de la OMC, la eliminación de los obstáculos técnicos innecesarios al comercio, y el aumento de la cooperación bilateral. El Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio trata de garantizar que los reglamentos técnicos y las normas, así como los procedimientos de prueba y certificación, no creen obstáculos innecesarios al comercio

8 Defensa comercial

8.1 Salvaguardias: Se puede restringir temporalmente las importaciones de un producto para proteger a una rama de producción nacional específica de un aumento de las importaciones de un producto que cause o amenace causar daño grave a esa rama de producción.

8.2 Antidumping y Derechos Compensatorios: Se entiende por Dumping a la Exportación de productos a un precio inferior a aquél al que se venden en el mercado interno o en los de terceros países, o al costo de producción. Cada Parte conserva sus derechos y obligaciones de conformidad con el Acuerdo sobre la OMC con respecto a la aplicación de derechos antidumping y compensatorios.

9 Contratación pública

Los objetivos de este Capítulo son reconocer la importancia de realizar la contratación pública de acuerdo con los principios fundamentales de apertura, transparencia y debido proceso; y esforzarse por proporcionar cobertura integral de los mercados de contratación pública de las Partes, mediante la eliminación de los obstáculos de acceso a mercados para el suministro de mercancías y servicios, incluidos los servicios de construcción.

10 Inversión

Este capítulo se aplica a los inversionistas de la otra Parte, las inversiones cubiertas. En materia de inversiones, se garantizó el acceso y la protección a los inversionistas de ambos países para invertir en el otro. Se otorgó Trato Nacional y Trato de Nación Más Favorecida, con algunas excepciones listadas en los anexos de las medidas disconformes. Se acordó una prohibición a la expropiación de los inversionistas.

11 Comercio transfronterizo de servicios

Este Capítulo se aplica a las medidas que adopte o mantenga una Parte que afecten al comercio transfronterizo de servicios por un proveedor de servicios de la otra Parte. Tales medidas incluyen a las medidas que afecten a: la producción, distribución, comercialización, venta y suministro de un servicio; la compra o uso de, o el pago por, un servicio; el acceso a y el uso de sistemas de distribución y transporte, o de redes de telecomunicaciones y los

servicios relacionados con el suministro de un servicio; la presencia en su territorio de un proveedor de servicios de la otra Parte; y el otorgamiento de una fianza u otra forma de garantía financiera, como condición para la prestación de un servicio.

12 Servicios Financieros

En cuanto a los servicios financieros, el TLC permite a Chile acudir a un mecanismo similar al encaje sólo en situaciones extraordinarias (“cláusula de desastre”), cuando las medidas fiscales y monetarias no sean suficientes para garantizar la estabilidad económica, y por no más de un año.

13 Telecomunicaciones

Este Capítulo se aplica a: las medidas que adopte o mantenga una Parte relacionadas con el acceso a y el uso de redes o servicios públicos de telecomunicaciones; medidas adoptadas o mantenidas por una Parte relacionadas con las obligaciones de los proveedores dominantes de servicios públicos de telecomunicaciones; medidas adoptadas o mantenidas por una Parte relacionadas con el suministro de servicios de información; y otras medidas relativas a las redes y servicios públicos de telecomunicaciones.

14 Entrada temporal de personas de negocios

Este Capítulo refleja la relación comercial preferente que existe entre las Partes, el objetivo mutuo de facilitar la entrada temporal de las personas de negocios, según el principio de reciprocidad y de establecer criterios y procedimientos transparentes para la entrada temporal y la necesidad de garantizar la seguridad de las fronteras y de proteger la fuerza de trabajo nacional y el empleo permanente en sus respectivos territorios. Este Capítulo no se aplica a las medidas relativas a la nacionalidad, ciudadanía, residencia permanente o empleo en forma permanente.

15 Comercio electrónico

Se reconocen el crecimiento económico y las oportunidades que genera el comercio electrónico, como también la importancia de evitar los obstáculos innecesarios a su utilización y desarrollo.

16 Política de Competencia, Monopolios Designados y Empresas del Estado

Este capítulo establece que cada Parte adoptará o mantendrá leyes de competencia que proscriban las prácticas de negocios anticompetitivas, con el fin de promover la eficiencia económica y el bienestar de los consumidores, y adoptará las acciones adecuadas con respecto a dichas prácticas y que mantendrá una autoridad responsable de hacer cumplir sus leyes nacionales de competencia

17 Derechos de Propiedad Intelectual

En materia de propiedad intelectual se avanzó en un acuerdo superior al de la OMC (TRIPS plus), ampliándose los plazos de protección para las patentes de invención e innovación, otorgándole nuevos derechos a las empresas transnacionales farmacéuticas. Los gobiernos tendrán que esperar cinco años antes de permitir que los que producen medicamentos genéricos tengan acceso a sus datos de prueba, lo cual podría conducir a retrasos innecesarios y a efectos devastadores en la producción de medicamentos con precios bajos. Estados Unidos reconoció y se comprometió a proteger las indicaciones geográficas de los productos chilenos. Respecto de los derechos de autor, se reconoce las diferencias entre los respectivos sistemas de protección; se fortalece la observancia contra piratería y falsificación.

18 Trabajo

Las Partes reafirman sus obligaciones como miembros de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y sus compromisos asumidos en virtud de la Declaración de la OIT relativa a los Principios y Derechos Fundamentales en el Trabajo y su Seguimiento (1998). Cada Parte procurará asegurar que tales principios laborales y los derechos laborales internacionalmente reconocidos, establecidos en el artículo 18.8, sean reconocidos y protegidos por su legislación interna.

19 Medio Ambiente

Los objetivos de este Capítulo son contribuir a los esfuerzos de las Partes de asegurar que las políticas comerciales y ambientales se apoyen mutuamente y colaborar en la promoción de la utilización óptima de los recursos de acuerdo con el objetivo del desarrollo sostenible; y esforzarse por fortalecer los vínculos entre las políticas y prácticas comerciales y ambientales de las Partes con el fin de promover los objetivos de fomento comercial del Tratado, incluyendo la promoción de medidas no discriminatorias, evitando obstáculos encubiertos al comercio y eliminando distorsiones al comercio cuando el resultado pueda traducirse en beneficios directos tanto para el comercio como para el medio ambiente.

20 Transparencia

Cada Parte designará un punto de contacto para facilitar las comunicaciones entre las Partes sobre cualquier asunto comprendido en este Tratado. Cada Parte garantizará que sus leyes, regulaciones, procedimientos y resoluciones administrativas de aplicación general que se refieran a cualquier asunto comprendido en este Tratado se publiquen sin demora o se pongan a disposición de manera tal de permitir que las personas interesadas y la otra Parte tengan conocimiento de ellos.

21 Administración del Tratado

Las Partes establecen la Comisión de Libre Comercio, integrada por representantes de nivel ministerial de las Partes, o por las personas que éstos designen. Esta Comisión: supervisará la implementación de este Tratado; vigilará el ulterior desarrollo de este Tratado; intentará resolver las controversias que pudieran surgir en relación a la interpretación o aplicación de este Tratado; supervisará el trabajo de todos los comités y grupos de trabajo establecido de conformidad con este Tratado; determinará el monto de las remuneraciones y gastos que se pagarán a los árbitros; y considerará cualquier otro asunto que pueda afectar el funcionamiento de este Tratado.

22 Solución de Controversias

Las disposiciones sobre solución de controversias de este Capítulo se aplicarán: a la prevención o a la solución de todas las controversias entre las Partes relativas a la aplicación o a la interpretación de este Tratado; cuando una Parte considere que una medida de la otra Parte es incompatible con las obligaciones de este Tratado, o que la otra Parte ha incurrido en incumplimiento de otra forma respecto de las obligaciones asumidas en conformidad con este Tratado.

23 Excepciones

24 Disposiciones Finales

ANEXO 4. Evolución de aranceles en Chile de 1973-2006

Año	Máximos	Promedio
1973	220	94
1974	200	75.6
1975	120	49.3
1976	80	35.6
1977	55	24.3
1978	20	14.8
1979	15	12.1
1980	10	10
1981	10	10
1982	10	10
1983	20	17.9
1984	35	24.4
1985	35	34.4
1986	20	20
1987	20	20
1988	15	15
1989	15	15

Año	Máximos	Promedio
1990	15	15
1991	11	11
1992	11	11
1993	11	11
1994	11	11
1995	11	11
1996	11	11
1997	11	11
1998	10	10
1999	9.8	9.8
2000	8	8
2001	7	7
2002	6	6
2003	6	6
2004	6	6
2005	6	6
2006	6	5.9

Fuente: Schuschny Andrés R./ Durán Lima José E. / De Miguel Carlos (2008) sobre la base de datos WITS, Kuwayama y Kuwayama (2002). The comprehensiveness of Chilean Free Trade Agreements, IEDE, WP Series No 7 Japón.

ANEXO 5. Operacionalización de variables

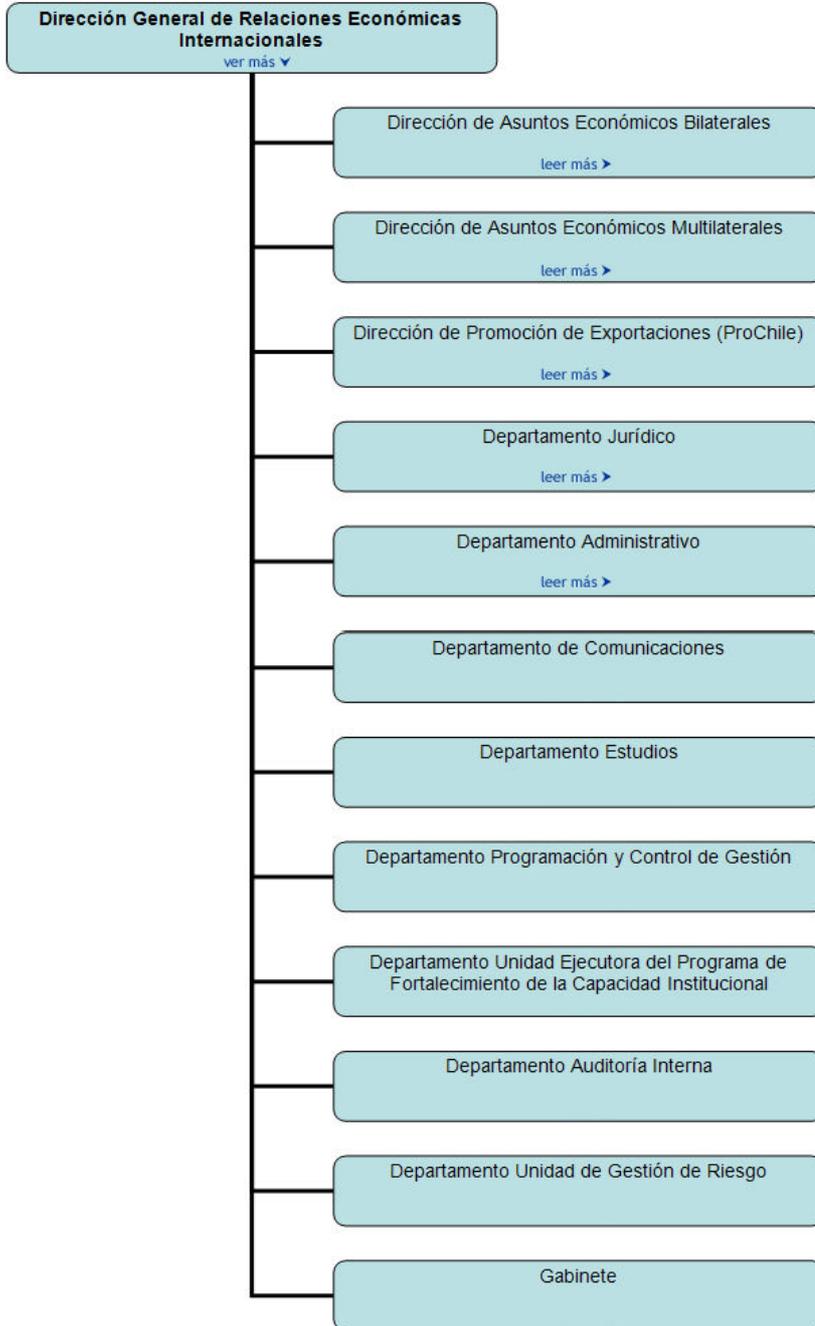
Dimensiones de análisis		Variables	Preguntas
Contexto político	Ambiente político del país. Coyuntura en la que se diseña la estrategia de política comercial en democracia.	Estabilidad y gobernabilidad democrática	¿Cuál era la situación política del país al momento de iniciar las negociaciones con EEUU?
			¿Cómo se encontraba la correlación de fuerzas políticas?
			Relación de fuerza del partido de gobierno en el parlamento.
			¿Había respaldo del parlamento para el TLC con EE. UU?
Expectativas de la Negociación	Conocer lo que se esperaba como resultados de la negociación y en qué ámbitos se esperaban resultados.	Expectativas Políticas, Comerciales, Geopolíticas.	¿Qué rol juega la voluntad política en las negociaciones?
			¿Qué intereses tenía el país en la negociación con Estados Unidos?
			¿Qué implicaba para el país no negociar con Estados Unidos?
			¿Se persiguen otros objetivos que no sean económicos con los tratados? ¿Se pretenden alcanzar compromisos aparte de los económicos en las negociaciones?
			Expectativas de EEUU para negociar con Chile ¿por qué razones EEUU negocia con Chile?
Actores	Quiénes y Por qué participan y en qué consistió su participación	Actores Relevantes	¿Cuáles son los distintos actores que participan en las negociaciones? ¿Cómo se recoge la opinión de ellos?
		Sectores Representados	Proceso de elección, quien define quien participa y quien no, legitimidad y representatividad
		Sectores Afectados	¿Hay sectores que quedan por fuera? ¿Por qué?
		Status de los participantes	¿Qué actores juegan papeles más relevantes? ¿Por qué?
		Tipo de interacciones o calidad de interacciones	¿Cómo interactúan los actores en las distintas etapas de las negociaciones?

Dimensiones de análisis		Variables	Preguntas
Negociaciones	La manera en la que las partes acuerdan sobre temas y buscan ventajas	Institucionalidad	Formato de las negociaciones
			¿Cómo se da la coordinación interinstitucional?
			¿Cómo se coordina con los sectores no gubernamentales?
			¿Cómo se negocian los temas más sensibles?
			¿De qué forma afectan factores culturales y el Idioma en las negociaciones?
		Lobby	Existencia de acuerdos informales, importancia de estos acuerdos. ¿Cuáles fueron los acuerdos y desacuerdos más importantes, modalidad de lobby y su valoración.
Competencias Técnicas	¿Cuál es su apreciación sobre las habilidades de los equipos negociadores, su capacidad de liderazgo y su interacción entre "pares" en las mesas?		
	Asimetrías. ¿Cómo son percibidas y tratadas las asimetrías en la negociación por parte del equipo?		
Sobre los resultados	Percepción sobre lo que se obtuvo de las negociaciones.	Beneficios	¿Cómo se perciben los resultados de las negociaciones?
			¿Serían muy diferentes los resultados económicos para Chile si no se hubiera firmado el TLC con Estados Unidos?
		Costos	Implementación, político, comercial, capacidades técnicas, y la experiencia como país ¿Qué significó en materia de inversión para Chile la firma del TLC?
			¿Se perciben pérdidas en algunos temas?
Opinión general sobre el tema	Apreciaciones generales y personales sobre el proceso y sus variables	Lecciones aprendidas, dimensiones a fortalecer.	¿Considera que hay negociaciones que se dan sólo como símbolos de apoyo y cooperación mutua?
			¿Qué en esta negociación, les sirvió para otras negociaciones?

ANEXO 6. Actores entrevistados

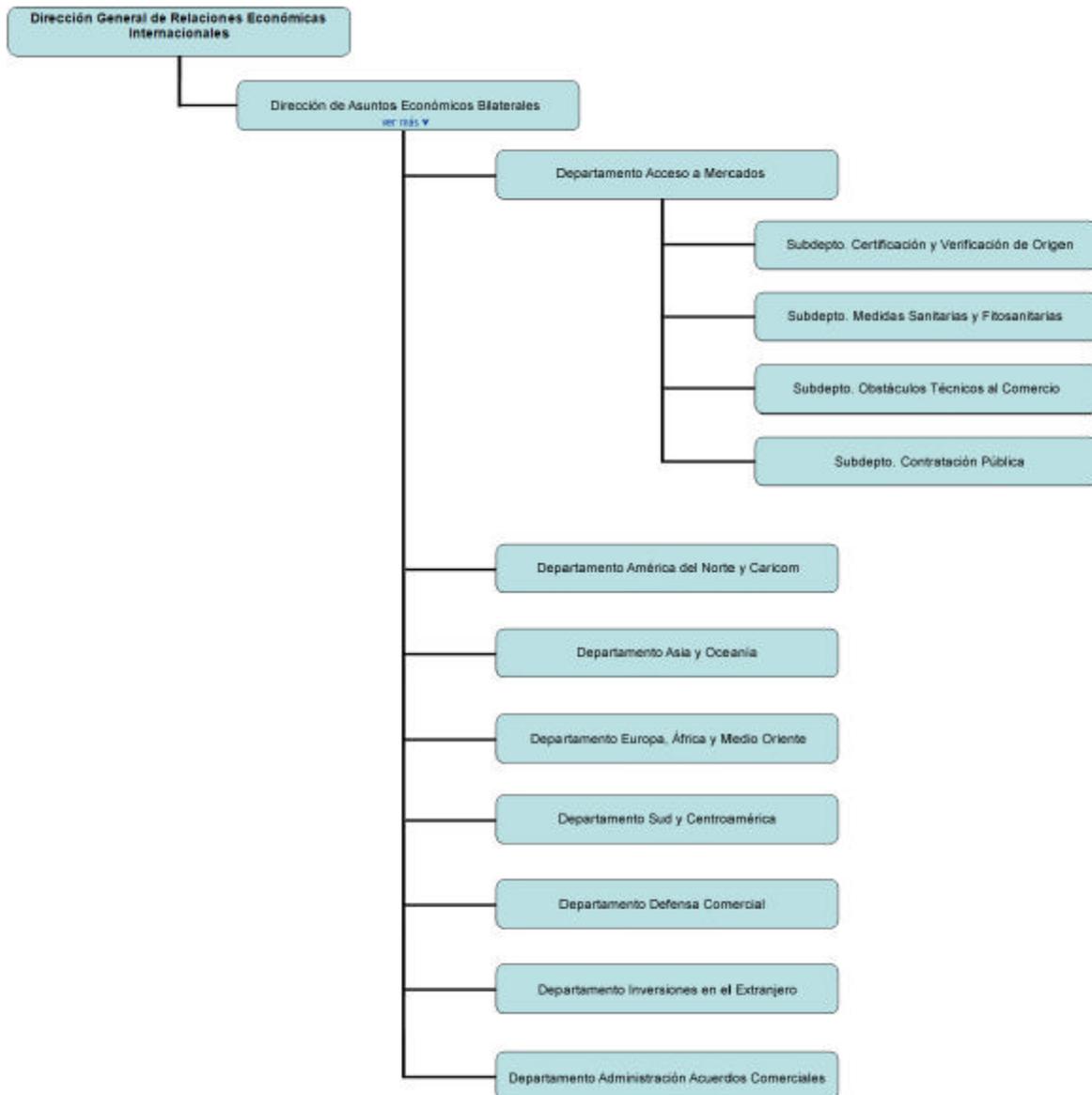
	Actor	Sector al que pertenece actualmente	Relevancia al momento de la negociación
1	Ernesto Ottone	Académico	Jefe de Segundo piso del presidente Lagos.
2	Pablo Lazo	Gobierno	Jefe negociador chileno del capítulo de Trabajo TLC Chile-Estados Unidos.
3	Francisco Prieto	Académico	Jefe negociador chileno del capítulo sobre comercio Transfronterizo de servicios en el TLC Chile- Estados Unidos.
4	Guillermo Campero	Académico, ONG	Segundo piso del presidente Lagos. Participó al inicio de las negociaciones.
5	Hugo Baierlein	Privado	Gerente de Comercio Exterior de SOFOFA Representante del sector privado en las negociaciones.
6	Mario Artaza	Académico	Asuntos multilaterales de la Cancillería (1993-1994). Embajador de Estados Unidos (1999-2000). Director general de Política Exterior (2000-2002).
7	Oswaldo Rosales	Académico, ONG	Jefe de las negociaciones del TLC Chile- Estados Unidos.
8	Alicia Frohmann	Académico, Gobierno	Negociadora del TLC Chile-Estados Unidos.
9	Andrés Rebolledo	Académico,	Negociador del TLC Chile-Estados Unidos.
10	Roberto Pizarro Hofer	Académico	Asesor de DIRECON
11	Sebastián Herreros	ONG	Funcionario de la Dirección Económica de Cancillería
12	Claudio Troncoso	Académico	Director de Asuntos Jurídicos del Ministerio de RR.EE

ANEXO 7. Organigrama DIRECON



Fuente: DIRECOM 2010

ANEXO 8. Organigrama Dirección General de Relaciones Económicas Internacionales de la DIRECON



Fuente: DIRECOM 2010

ANEXO 9. Exportaciones e Importaciones de Chile a Estados Unidos a partir de 1994

EXPORTACIONES 2003 – 2004 (millones US\$)							
Período	Diciembre 2004	Diciembre 2003	Acumulado Ene-Dic 04	Acumulado Ene-Dic 03	Variación acumulado 2004 - 2003		
Zona					Absoluto (1)	Porcentaje (2)	participación
EE.UU.	504.8	354.7	4,568.9	3,467.5	1,101	31.8%	14.8%
TOTAL	3,202.2	1,837.5	30,894.5	20,086.6	10,808	53.8%	100.0%

IMPORTACIONES 2003 -2004 (millones US\$)							
Período	Diciembre 2004	Diciembre 2003	Acumulado Ene-Dic 04	Acumulado Ene-Dic 03	Variación acumulado 2004 - 2003		
Zona					Absoluto (1)	Porcentaje (2)	participación
EE.UU	305.1	172.3	3,376.0	2,507.4	869	34.6%	15.1%
TOTAL	2,180.3	1,452.5	22,362.3	17,364.1	4,998	28.8%	100.0%

FUENTE : Cifras provisionales de las Declaraciones de Salida (DUS) a título definitivo, **sin ajuste de IVV**, ni anulaciones y aclaraciones.

NOTA: Estas cifras tienen el carácter de complementarias a las publicadas por el Banco Central de Chile, debido a que el Instituto Emisor incluye cifras adicionales según la metodología de Balanza de Pagos.

EXPORTACIONES 2004 – 2005 (millones US\$)							
Período	Dic 05	Dic 04	Acumulado Ene-Dic 05	Acumulado Ene-Dic 04	Enero - Diciembre 2005 vs 2004		
Zona					Var Abs (1)	% Variación (2)	% Incidencia (3)
Estados Unidos	776.0	504.8	6,247.8	4,571.3	1,676.59	36.7%	5.4
TOTAL	3,602.9	3,202.2	38,596.6	30,906.6	7,690.00	24.9%	24.9

IMPORTACIONES 2004 – 2005 (millones US\$)							
Período	Dic 05	Dic 04	Acumulado Ene-Dic 05	Acumulado Ene-Dic 04	Enero - Diciembre 2005 vs 2004		
Zona					Var Abs (1)	% Variación (2)	% Incidencia (3)
Estados Unidos	356.7	305.1	4,711.1	3,378.1	1,333.01	39.5%	6.0
TOTAL	2,501.7	2,180.3	29,832.9	22,361.4	7,471.42	33.4%	

FUENTE: Cifras provisionales de las Declaraciones de Salida (DUS) a título definitivo, **sin ajuste de IVV**, ni anulaciones y aclaraciones.

NOTA: Estas cifras tienen el carácter de complementarias a las publicadas por el Banco Central de Chile, debido a que el Instituto Emisor incluye cifras adicionales según la metodología de Balanza de Pagos.

EXPORTACIONES 2005 – 2006 (millones US\$)								
Zona	Período	dic-05	dic-06	Acumulado Ene-Dic 05	Acumulado Ene-Dic 06	Diciembre 2005 vs 2006		
						Var Abs (1)	% Variación (2)	% Incidencia (3)
Estados Unidos		776.1	666.3	6,247.8	8,947.5	-109.76	-14.1%	-3.0
TOTAL		3,602.4	4,534.2	38,595.1	55,881.9	931.77	25.9%	25.9

IMPORTACIONES 2005 – 2006 (millones US\$)								
Zona	Período	dic-05	dic-06	Acumulado Ene-Dic 05	Acumulado Ene-Dic 06	Diciembre 2005 vs 2006		
						Var Abs (1)	% Variación (2)	% Incidencia (3)
Estados Unidos		356.7	508.3	4,711.1	5,575.0	151.55	42.5%	6.1
TOTAL		2,498.8	2,917.0	29,830.0	34,801.1	418.17	16.7%	16.7

FUENTE : Cifras provisionales de las Declaraciones de Salida (DUS) a título definitivo, **sin ajuste de IVV**, ni anulaciones y aclaraciones.

NOTA: Estas cifras tienen el carácter de complementarias a las publicadas por el Banco Central de Chile, debido a que el Instituto Emisor incluye cifras adicionales según la metodología de Balanza de Pagos.

EXPORTACIONES 2006 – 2007 (millones US\$)								
Zona	Período	Dic-06	Dic-07	Acumulado Ene-Dic 06	Acumulado Ene-Dic 07	Diciembre 2006 vs 2007		
						Var Abs (1)	% Variación (2)	% Incidencia (3)
U.S.A.		666.3	651.5	8,947.4	8,419.2	-14.78	-2.2%	-0.3
TOTAL		4,534.1	4,820.0	55,881.8	65,745.9	285.94	6.3%	6.3

IMPORTACIONES 2006 – 2007 (millones US\$)								
Zona	Período	Dic-06	Dic-07	Acumulado Ene-Dic 06	Acumulado Ene-Dic 07	Diciembre 2006 vs 2007		
						Var Abs (1)	% Variación (2)	% Incidencia (3)
U.S.A.		507.7	579.0	5,574.2	7,275.5	71.29	14.0%	2.4
TOTAL		2,915.0	3,814.5	34,747.2	42,741.8	899.52	30.9%	30.9

FUENTE: Cifras provisionales de las Declaraciones de Salida (DUS) a título definitivo, **sin ajuste de IVV**, ni anulaciones y aclaraciones.

NOTA: Estas cifras tienen el carácter de complementarias a las publicadas por el Banco Central de Chile, debido a que el Instituto Emisor incluye cifras adicionales según la metodología de Balanza de Pagos.

EXPORTACIONES 2007 – 2008 (millones US\$)							
Período	Dic-07	Dic-08	Acumulado Ene-Dic 07	Acumulado Ene-Dic 08	Diciembre 2007 vs 2008		
Zona					Var Abs (1)	% Variación (2)	% Incidencia (3)
U.S.A.	651.5	598.4	8,412.8	7,793.5	-53.15	-8.2%	-1.1
TOTAL	4,819.2	3,662.8	65,738.0	69,095.3	1,156.38	-24.0%	-24.0

IMPORTACIONES 2007 – 2008 (millones US\$)							
Período	Dic-07	Dic-08	Acumulado Ene-Dic 07	Acumulado Ene-Dic 08	Diciembre 2007 vs 2008		
Zona					Var Abs (1)	% Variación (2)	% Incidencia (3)
U.S.A.	581.9	619.0	7,298.6	11,061.8	37.11	6.4%	1.0
TOTAL	3,828.7	3,691.3	42,845.0	56,758.0	-137.34	-3.6%	-3.6

FUENTE: Cifras provisionales de las Declaraciones de Salida (DUS) a título definitivo, **sin ajuste de IVV**, ni anulaciones y aclaraciones.

NOTA: Estas cifras tienen el carácter de complementarias a las publicadas por el Banco Central de Chile, debido a que el Instituto Emisor incluye cifras adicionales según la metodología de Balanza de Pagos.

EXPORTACIONES 2008 – 2009 (millones US\$)							
Período	Dic-08	Dic-09	Acumulado Ene-Dic 08	Acumulado Ene-Dic 09	Diciembre 2008 vs 2009		
Zona					Var Abs (1)	% Variación (2)	% Incidencia (3)
U.S.A.	598.4	565.8	7,793.5	5,646.5	-32.58	-5.4%	-0.9
TOTAL	3,662.8	5,304.8	69,022.2	49,938.2	1,642.04	44.8%	44.8

IMPORTACIONES 2008 – 2009 (millones US\$)							
Período	Dic-08	Dic-09	Acumulado Ene-Dic 08	Acumulado Ene-Dic 09	Diciembre 2008 vs 2009		
Zona					Var Abs (1)	% Variación (2)	% Incidencia (3)
U.S.A.	619.0	648.1	11,012.7	7,290.5	29.02	4.7%	0.8
TOTAL	3,691.3	3,748.3	56,709.0	38,826.1	57.00	1.5%	1.5

FUENTE: Cifras provisionales de las Declaraciones de Salida (DUS) a título definitivo, **sin ajuste de IVV**, ni anulaciones y aclaraciones.

NOTA: Estas cifras tienen el carácter de complementarias a las publicadas por el Banco Central de Chile, debido a que el Instituto Emisor incluye cifras adicionales según la metodología de Balanza de Pagos.

EXPORTACIONES 2009 – Sep 2010 (millones US\$)							
Período	Sep-09	Sep-10	Acumulado Ene-Sep 09	Acumulado Ene-Sep 10	Septiembre 2009 vs 2010		
Zona					Var Abs (1)	% Variación (2)	% Incidencia (3)
U.S.A.	404.4	401.7	4,258.9	4,918.2	-2.7	-0.7%	-0.1
TOTAL	4,728.3	6,225.3	35,333.5	48,921.0	1,497.0	31.7%	31.7

IMPORTACIONES 2009 – Sep 2010 (millones US\$)							
Período	Sep-09	Sep-10	Acumulado Ene-Sep 09	Acumulado Ene-Sep 10	Septiembre 2009 vs 2010		
Zona					Var Abs (1)	% Variación (2)	% Incidencia (3)
U.S.A.	572.2	717.0	5,319.2	6,943.6	144.8	25.3%	4.6
TOTAL	3,133.8	4,591.3	27,654.4	38,184.3	1,457.5	46.5%	46.5

FUENTE: Cifras provisionales de las Declaraciones de Salida (DUS) a título definitivo, **sin ajuste de IVV**, ni anulaciones y aclaraciones.

NOTA: Estas cifras tienen el carácter de complementarias a las publicadas por el Banco Central de Chile, debido a que el Instituto Emisor incluye cifras adicionales según la metodología de Balanza de Pagos.