

Chile se Acerca al NAFTA

ALEJANDRA CARRASCO B.

- Ingresar al NAFTA no tendría efectos comerciales demasiado significativos para nuestra economía, pero sus efectos en inversión sí serían considerables. Así se concluyó en la Conferencia Internacional organizada por el Centro de Estudios Públicos, en la que participaron autoridades de todos los países involucrados.
- “Para Estados Unidos, el ingreso de Chile al NAFTA es el siguiente paso lógico dentro del proyecto de un Tratado de Libre Comercio hemisférico. Creo que es el momento oportuno”. “Chile es, por el momento, el único país que está listo, quiere y puede hacerlo. Es el candidato natural. Según lo que pase con él, se verá si el NAFTA es realmente un tratado abierto”.
- “Hay que escapar a la idea de que cualquier acuerdo de libre comercio es bueno”, afirmaron unánimes los representantes norteamericanos. “Una red de tratados bilaterales sólo serviría para crear confusión y obstaculizar el intercambio. Se opone al espíritu del GATT y al multilateralismo”.
- “La arquitectura del sistema de intercambio que se genere —muchos bilaterales o una zona de libre comercio— será determinante. En este sentido, la decisión que adopte Chile tiene una trascendencia crucial para la estructura comercial del hemisferio oeste”.
- El efecto de rebaja en el premio por riesgo-país sería el más importante de un acuerdo con Estados Unidos, dentro o fuera del NAFTA. Por éste, la producción aumentaría aproximadamente en un 10%, el consumo en un 17%, el stock de capital en un 16% y el salario real en un 11%.
- Cómo ingresar al NAFTA es uno de los temas más difíciles, puesto que el Tratado no establece los mecanismos formales para proceder. Negociar con o sin fast track también es un punto polémico. Las autoridades chilenas prefieren la cautela.
- “El NAFTA como NAFTA no tiene sentido por sí mismo, como tampoco lo tiene el Mercosur, sino en la medida en que podamos llegar en el mediano y largo plazo a tener realmente una zona de libre comercio hemisférica (...). Eso ya es una meta ambiciosa, pero una meta por la que vale bien la pena jugarse”.

Alejandra Carrasco B. es Periodista, Pontificia Universidad Católica de Chile. Investigadora del Centro de Estudios Públicos.

Para una economía pequeña como la nuestra, el óptimo en materia de intercambio es una apertura multilateral, donde todos los países liberen su comercio de bienes y servicios, flujos de capitales y personas, y que ello se haga lo más rápido posible. Es a lo que tiende el GATT, que nuestro país por cierto apoya, pero que se ha demostrado demasiado lento en su trámite.

Por eso es que Chile, al margen de este gran acuerdo, ha complementado su estrategia con instrumentos paralelos. Primero fue la apertura unilateral, después vinieron los tratados bilaterales, y en este último tiempo se ha debatido con seriedad la opción de ingresar al NAFTA, que se ha transformado en el área de libre comercio más grande del mundo.

Para analizar a fondo esta posibilidad, las condiciones de ingreso y su impacto en nuestra economía, el Centro de Estudios Públicos organizó, junto al Fraser Institute de Canadá, una Conferencia Internacional los días 19 y 20 de octubre. En ésta expusieron el negociador jefe de Estados Unidos, Julius Katz; el de Canadá, John Weekes; el Coordinador del equipo del NAFTA del Ministerio de Hacienda, Ricardo Vicuña; el Coordinador de Acuerdos Internacionales de la Confederación de la Producción y el Comercio, Fernando Agüero, y la vicepresidenta de la CUT, María Rozas. Junto a ellos, y para entregar una perspectiva netamente académica de la cuestión, participaron los expertos Robert Stern, de la Universidad de Michigan; Ronald Wonnacott, del Centre for International Studies de Canadá; Rogelio Ramírez, de Ecanal, México, y Felipe Larraín, de la Universidad Católica de Chile.

I. CHILE Y EL NAFTA

La discusión, como es natural, se centró inicialmente en los dos posibles nuevos socios: Chile y el NAFTA. Había que establecer si a Chile le interesaba el NAFTA y si al NAFTA le interesaba Chile.

Primero, en el caso de nuestro país: Chile impulsó, hace ya más de una década, una exitosa política de apertura unilateral, que complementó desde 1990 con acuerdos bilaterales. Esta estrategia ha sido muy beneficiosa para nuestra economía, era una condición necesaria para el desarrollo, pero todavía no es suficiente para una expansión continua.

Ingresar al NAFTA, o firmar un acuerdo de libre comercio con Estados Unidos, tiene la gran ventaja de dar reciprocidad a nuestra apertura comercial, es decir, nuestros bienes ingresarían al extranjero con la misma facilidad con que los suyos entran a Chile. Con ello mejoraría el acceso de nuestras exportaciones a uno de sus mayores mercados y, en especial, el de los productos de mayor elaboración. Otros beneficios —señalados por Fernando Agüero y Ricardo Vicuña— son la liberalización del comercio de servicios, financieros y no financieros; la captación de inversiones extranjeras; la consolidación de reglas del juego estables, y el establecimiento de mecanismos eficientes para la resolución de disputas.

Firmar un acuerdo con Estados Unidos o asociarse al NAFTA, en definitiva, representa eliminar la asimetría entre "países grandes y pequeños", permitiendo una competencia en igualdad de condiciones.

Además, hay que considerar que la estructura de nuestro comercio exterior está muy diversificada. El NAFTA representa aproximadamente un 20% (Estados Unidos un 18%, según las cifras de Felipe Larraín), la Unión Europea un

25% y Asia Pacífico un 30%. Esto hace que el ingreso al NAFTA no sea algo de vida o muerte para nuestra economía, aunque sí —como lo resaltan los expertos chilenos— sumamente atractivo.

En primer lugar, por el tamaño de ese mercado: el producto del NAFTA es 183 veces el de Chile (el de EE.UU. es 159 veces), y el poder de compra de sus miembros es de entre 8,5 y 7,5 veces el de Chile. Otra ventaja que tendría asociarse con ese mercado es que como un 30% de nuestras importaciones ya vienen de allí, la desviación de comercio que ocasionaría el acuerdo sería menor. Finalmente está el efecto en inversión. Aunque en el comercio los efectos proyectados no son considerables, los de la inversión sí lo serían. En 1993, el 63% de la inversión materializada en nuestro país (\$ 1.700 millones, aproximadamente) provino justamente de EE.UU. y Canadá. A Chile, en definitiva, sí le interesa el NAFTA.

El segundo paso es ver qué es el NAFTA en sí, qué beneficios ha traído a sus miembros, y qué interés puede tener en incorporar a Chile. Este Tratado fue creado como una forma de regionalismo abierto: siempre se partió de la base que se ampliaría (Katz). Es un muy buen acuerdo, amplio y profundo en sus obligaciones, que hasta la fecha ha traído beneficios reales a sus socios. En la teoría, esto se comprende porque induce a una mejor asignación de recursos y a la reducción de precios para consumidores e industrias; permite alcanzar economías de escala; reduce costos de transacción e incertidumbres en políticas de gobierno; mejora el entorno empresarial y suma las inversiones, capital humano y tecnológico de los distintos países (Stern). En la práctica, las exportaciones de EE.UU. y Canaúa han aumentado en un 20% en los últimos dos años, especialmente las de mayor

valor agregado, lo que fue una sorpresa. Asimismo, se dio inicio a una relación comercial sin precedentes entre Canadá y México, con cifras de comercio que ya han crecido en un 45% (Weekes).

Sus ventajas no parecen debatirse. Y lo que es más interesante, los países miembros están dispuestos al ingreso de Chile. "Para Estados Unidos, el ingreso de Chile al NAFTA sería el siguiente paso lógico en la visión de George Bush de la Iniciativa de las Américas, en cuanto a un Tratado de Libre Comercio hemisférico. El NAFTA, como acuerdo de América del Norte, fue el primer paso. Ahora Chile está listo, quiere y es apto para ingresar. Creo que es el momento oportuno", afirmó Julius Katz, añadiendo que ésta no era una cuestión controvertida en EE.UU. John Weekes, en representación de Canadá, afirmó: "El NAFTA es un acuerdo abierto a quien quiera que esté interesado y que pueda aceptar sus obligaciones. Chile es, por el momento, el único país que está listo, quiere y puede hacerlo. Es el candidato más lógico, y según lo que pase con él se verá si es realmente un tratado abierto". La posición oficial de México, por su parte, es también de apoyo al ingreso de Chile.

II. TIPO DE ACUERDO

Habiendo ya establecido que a Chile le interesa y le conviene asociarse con América del Norte, y en especial con Estados Unidos, surge la pregunta sobre qué tipo de acuerdo promover. Las posibilidades son un intento serio de ingreso al NAFTA, que hasta el momento y por razones de política interna de sus miembros ha sido pospuesto, o un acuerdo bilateral con Estados Unidos. Ambos tienen sus ventajas y desventajas, que fueron expuestas por los participantes de este encuentro.

A. BILATERAL

Según Julius Katz, los acuerdos bilaterales en general son nocivos. Si se multiplicaran, se crearía una red de estos que, más que favorecer el libre comercio, terminarían entorpecidiéndolo. Sólo sirven para crear confusión, produciendo el efecto inverso para el que son firmados. En otras palabras, llevados al extremo, y aunque también sean de "libre comercio", los acuerdos bilaterales se oponen al espíritu del GATT y al multilateralismo. John Weekes tiene una opinión similar: "Los acuerdos bilaterales transforman a los inspectores de cargas en los protagonistas del comercio externo, multiplican los costos en contabilidades, burocracias, registros de reglas de procedencia, etc." Sobre todo, aconseja a Chile no firmar un acuerdo bilateral con Estados Unidos: "Es meterse en una arena donde se están midiendo poder y capacidad negociadora de fuerzas demasiado disímiles".

La ventaja que este tipo de acuerdo podría tener, en tanto, a juicio de Fernando Agüero, es que se podría lograr por medio de una negociación más simple. Esto, sin embargo, no excluye la existencia de temas controvertidos, como el de las patentes; no se alcanzaría un mejor y más igualitario mecanismo de solución de controversias; no se podría prescindir de los temas laborales y de medio ambiente, y resurgirían todas las fuerzas proteccionistas en Estados Unidos y Chile para sacar alguna ventaja. En conclusión, prácticamente todos están directamente por el ingreso al NAFTA.

B. NAFTA

Un acuerdo multilateral, entendido como un conjunto común de reglas claras, hace mucho más efectiva la cooperación entre los actores económicos (Weekes).

Fernando Agüero enumera las ventajas que tendría para Chile ingresar, en este caso, al NAFTA. En primer lugar, es un tratado conocido, bueno, que en 15 años genera un área de libre comercio de bienes, servicios, tránsito de personas y flujos de capital. Abre simultáneamente tres mercados y tiene un buen mecanismo de solución de controversias, igualitario y ágil. Su sistema de patentes para la propiedad intelectual es muy similar al del GATT, y la forma de enfrentar los temas laboral y de medio ambiente —a través de tratados paralelos— es la más adecuada. A este respecto, los empresarios consideran que no es razonable condicionar un tratado a las aspiraciones de ningún sector, ya que eso sólo obstaculiza el libre comercio. Una cosa es buscar mejorías legítimas, y otra es hacerlo a través de los acuerdos de libre comercio.

Una posible desventaja de este tipo de acuerdos, sin embargo, es que al ser firmado por más actores debe ser aprobado por más Congresos, con lo que aumenta el debate y la probabilidad de modificaciones.

No obstante, la Confederación de la Producción y el Comercio es clara en su planteamiento: "Yo entiendo que el Gobierno quiera tomar todas las providencias respecto a cuáles van a ser las posiciones de la otra parte —afirma Agüero—, pero llega un momento en el cual hay que plantear claramente un objetivo y jugarse por ello. Eso ayuda a poder sacarlo adelante".

Ronald Wonnacott, experto canadiense en el tema, señala enfáticamente: "Hay que escapar de la idea de que cualquier área de libre comercio es buena". Según el académico, la *arquitectura* del sistema de intercambio que se genere será determinante, y en este sentido la decisión de Chile tendrá una trascendencia crucial para la estructura comercial del hemisferio oeste.

Para nuestro país, un acuerdo bilateral con Estados Unidos (que es por mucho el mercado más grande del NAFTA y nuestro mayor socio comercial), o el ingreso al NAFTA, puede ser un poco indiferente. Incluso, el bilateral podría tener las eventuales ventajas de ser más rápido, menos riesgoso y mejor adaptado a las propias necesidades de Chile (esto, sin embargo, es bastante relativo: los grupos de presión de ambas naciones se levantarían para incluir sus demandas y obtener ventajas sectoriales).

No obstante, el perjuicio de un tratado bilateral es inevitable, ya que se sentaría un precedente nocivo para todo el continente. Y en el mediano plazo, no sería extraño si todos los países latinoamericanos tienen acuerdos de libre comercio con Estados Unidos, el que se convertiría en una suerte de "centro" de una rueda de donde saldrían todos los rayos, con una posición evidente e injustamente beneficiosa para él.

Los tratados bilaterales, entonces, impiden la implantación del libre comercio continental, y debido a las diversas cláusulas, resulta un sistema mucho más costoso para todos. Crean un entramado ineficiente y confuso, exaltando las resistencias entre los países, ya que consiste justamente en aumentar las preferencias comerciales de algunos actores. El multilateralismo, por el contrario, o una gran zona de libre comercio, minimiza o anula las preferencias, y se "traga" la confusión de los tratados particulares. Ningún acuerdo fuera del NAFTA, en consecuencia, debe verse como un objetivo en sí mismo. Más bien, todo acuerdo tendría que ser firmado en vistas a una zona de libre comercio hemisférica, donde no haya competencia y discriminación entre subbloques, sino igualdad entre todos los socios. Es la única manera de eliminar las posiciones preferenciales y beneficiar la libertad de comercio.

III. EFECTOS ECONÓMICOS DEL NAFTA EN CHILE

Felipe Larraín, de la Universidad Católica, elaboró junto a Juan Eduardo Coymans un modelo para cuantificar los efectos que podría tener un acuerdo de libre comercio con Estados Unidos, lo cual, en materia de resultados, no difiere sustancialmente respecto a lo que se obtendría con el acceso de Chile al NAFTA. En él se consideraron seis sectores (agricultura y agroindustria; minería; industria; pesca; servicios y Gobierno), con un stock de capital variable y movilidad nacional e internacional del capital.

Los efectos comerciales, en el mediano y largo plazo, son un aumento tanto de las importaciones como las exportaciones (alrededor de un 12%), y una ganancia en los términos de intercambio de los productores nacionales. Esta se explica por el incremento del precio neto debido a la eliminación de barreras arancelarias y paraarancelarias. En orden de prioridad, los sectores más favorecidos —gracias a que enfrentan mayores aranceles, tienen mayor competitividad o menor competencia externa— serían la industria, la agricultura y agroindustria, la pesca y servicios.

El efecto fiscal de este acuerdo de libre comercio, en el corto plazo, es negativo: se dejarían de percibir los ingresos arancelarios. Sin embargo esta tendencia se revierte en el mediano plazo, ya que el aumento del producto haría crecer la recaudación.

Con todo, los efectos comerciales previsible son moderadamente positivos. No obstante, el efecto en inversión es muy importante. Si Chile firmara un tratado como éste, la percepción internacional de nuestro país cambiaría. Por una parte, habría más información sobre Chile en el extranjero, y, además, proyectando la imagen de que se consolidan las reformas económicas y el sis-

tema de mercado, bajaría la percepción del riesgo-país. Todo ello provocaría un flujo de capitales a Chile.

Según el estudio citado, si el riesgo-país cayera en medio punto porcentual, la inversión extranjera aumentaría hasta dos puntos del producto por año, lo que representa alrededor de US\$ 850 y 900 millones. Este efecto de rebaja en el premio por riesgo-país sería, sin duda, el más importante de este acuerdo comercial, y haría que, en total, la producción aumentara en un 10%; el consumo en un 17%; el stock de capital en un 16%, y el salario real en un 11%. Habría movilidad laboral, pero el efecto en empleo sería nulo.

Al margen del modelo de Larraín y Coymans, Robert Stern, de la Universidad de Michigan, elaboró otro en el que analiza los efectos del ingreso de distintos países americanos al NAFTA, aunque sólo en relación a la rebaja arancelaria. Respecto a Chile, concluye que el aumento de bienestar sería inicialmente de 1,4 puntos del producto (US\$ 379 millones), y cada vez que se sumara otro miembro habría otro leve incremento.

Lo más interesante de este estudio, sin embargo, es la variación que muestra en la producción de los distintos sectores. El modelo toma 23 sectores transables, de los que Chile sólo aumenta su producción en tres: metales no ferrosos, explotación minera y derivados del petróleo. Todos los otros bajan su producción, resultando los peores efectos en la industria manufacturera. La explicación de este fenómeno es el pequeño tamaño de nuestra economía, que la induciría a especializarse en bienes muy limitados.

Otra consecuencia destacable es que, como la producción se centraría en sectores de mano de obra menos intensiva, habría una ganancia en el retorno

de capital de un 1,2%, mientras el salario real bajaría en un 0,9%.

A pesar de lo anterior, el impacto general en el país sería positivo, ya que habría un mayor acceso a bienes importados de menor valor.

IV. NEGOCIACIÓN: CÓMO Y CUÁNDO

Establecidas las ventajas del ingreso de Chile al NAFTA, por sobre un acuerdo bilateral con Estados Unidos, hay que estudiar cuál es el mecanismo de acceso. Este no es un tema fácil. Como lo señalara Ricardo Vicuña, "la cláusula de acceso es uno de los artículos menos trabajados del Tratado. Es un texto de dos mil páginas en el que no se dedican más de seis líneas a establecer que efectivamente está abierto a otros miembros".

No hay, en primer lugar, criterios predefinidos acerca de qué condiciones tendría que cumplir un país para solicitar su ingreso. Tampoco se establece un mecanismo para hacerlo, ni plazos de respuesta. A juicio de John Weekes, la agenda para acceder al NAFTA es ir directamente al Tratado y revisar las obligaciones que implica. Si el país las acepta, negocia inmediatamente con los socios. "Demoraríamos mucho más tiempo en desarrollar, ponernos de acuerdo y redactar los procedimientos formales que debería seguir un país que deseara ingresar al Tratado, que negociar directamente el acceso de Chile. Canadá parte de la premisa de que no hay razón para que el NAFTA no se extienda a Chile; para ello, habría que revisar capítulo a capítulo, modificando los que técnicamente están diseñados sólo para tres miembros. No querríamos una renegociación completa del NAFTA junto con el acceso de Chile; sería controvertido". De hecho, negociar el ingreso de Chile no implica inventar el Tratado de nuevo, con las mil reuniones que

debieron hacerse para lograr el texto definitivo. Ahora el acuerdo existe. Hay que estudiarlo, ver su aplicabilidad al caso chileno, y negociar los puntos conflictivos.

Por parte de Chile, también hay algunas condiciones que deben guiar las negociaciones. En primer lugar —señala Ricardo Vicuña—, la integración debe hacerse en el marco de las reglas y principios establecidos por el GATT. Además Chile procurará mantener la autonomía en materias de política comercial y arancelaria con el resto del mundo. "Dada nuestra estructura tan balanceada de comercio, no podemos casarnos con un solo bloque, y debemos mantenernos abiertos a tener acuerdos con otras regiones o países".

Según Fernando Agüero, la negociación tiene que partir consolidando las ventajas del Sistema General de Preferencias, y se debe asegurar la gradualidad en la implementación de las políticas para proteger los productos más sensibles.

En general, se confía en que la negociación puede ser muy expedita, ya que las políticas de comercio e inversiones de Chile son muy compatibles con lo que prescribe el NAFTA. Los temas que podrían generar mayor discusión, a juicio de Julius Katz, son las leyes de propiedad intelectual; plazos para nivelar tarifas; examen de reglas de origen; provisiones laborales y medioambientales; los cambios institucionales que habría que hacer al Tratado para adecuarlo a cuatro miembros y los acuerdos agrícolas, que son bilaterales entre los socios. Todo ello, sin embargo, implica sólo cambios menores a la legislación chilena.

FAST TRACK

El otro punto central en la discusión es el cuándo. El retiro del fast track en el Congreso estadounidense fue, sin duda, un revés para las pretensiones chilenas.

Las negociaciones, fuera de este mecanismo, no se efectuarían sólo con el Ejecutivo sino que requerirían de la aprobación pormenorizada del Legislativo. Esto hace mucho más engorroso el trámite. Sin embargo, las opiniones respecto a qué estrategia en cuanto a plazos seguir son diversas.

Julius Katz y John Weekes apoyan el inicio de las negociaciones cuanto antes, a principios de 1995. "Hay que hacerlo ahora, ya. Si no, se va a perder la oportunidad", afirmó el negociador canadiense. Katz también cree que las negociaciones pueden hacerse fuera del fast track: "El riesgo es negociar, y después tener que volver a hacerlo según las indicaciones del Congreso. Pero Chile no es un país controvertido dentro del Congreso, ni para los grupos laborales y medioambientales que son los que más conflictos han creado en la negociación". También, por cierto, existe la posibilidad que dentro del nuevo Congreso la Administración logre congregarse una minoría de cada partido para lograr nuevamente la aprobación del fast track. "Creo que Chile debe participar en el NAFTA —afirmó Katz—. Y luego. El próximo año y cuanto antes".

La posición de los representantes chilenos, tanto empresarios como Gobierno, es distinta. Según Fernando Agüero, negociar sin fast track es muy riesgoso, pues "no es discutir con un Estado, sino con 50". Ello precipitaría mucho las presiones proteccionistas, con cada senador defendiendo sus intereses particulares. Felipe Larraín también enfatizó que el ingreso al NAFTA no es algo de vida o muerte para la economía chilena, y Ricardo Vicuña afirmó: "Aún no hay una oferta clara ni claridad sobre cómo acceder (...); mientras tanto, Chile seguirá abierto y preparado para negociar con cada uno de sus miembros, y seguirá explorando para avanzar y profundizar en la estrategia de integración económica con América del Norte. Chi-

le tiene que tener todas las opciones abiertas. No se puede decidir apresuradamente, se debe discutir ampliamente aquí, con participación de todos los sectores —productivos, laborales, Gobierno— y cuando se tenga toda la información, también de los países miembros, se estará en mejores condiciones para tomar la decisión correcta”.

Felipe Larraín concluyó: “El NAFTA como NAFTA no tiene sentido por sí mismo, como no tiene sentido el Mercosur, sino en la medida en que podamos llegar en el mediano y largo plazo a tener realmente una zona de libre comercio hemisférica. Y no será todavía como la Unión Europea, donde hay libre movilidad de bienes, servicios, capital y factores productivos. Estamos hablando de poder llegar simplemente a un todo de libre comercio de bienes y servicios en el continente americano. Y eso ya es una meta ambiciosa, pero una meta por la que vale bien la pena jugarse”.