

TLC CHILE – ESTADOS UNIDOS, DESAFÍOS Y OPORTUNIDADES

autor Osvaldo Rosales V.*
viernes, 03 de marzo de 2006

Quisiera iniciar contextualizando la experiencia chilena que es llamativa en varios aspectos. El primero de ellos, recordando las últimas elecciones presidenciales chilenas, en las que la concertación de los partidos por la Democracia ganó por cuarta vez dichas elecciones; y, en ese lapso, el crecimiento medio de la economía ha sido de 6% anual y quizá lo más importante, la pobreza se ha reducido de un 47% a un 16% en el año 2004 y se espera que caiga a un 12% o 14% el próximo año. ¿Qué hay detrás de esto? Hay una coalición con una estrategia que, respetando el funcionamiento de los mercados y tratando de hacerlos más competitivos, ha mostrado una gran disciplina macroeconómica, fiscal en particular, que ha privilegiado la estabilidad institucional y política y que también ha mostrado un rasgo inédito en la región, una apuesta por la inserción internacional.

No se trata de que los chilenos seamos ilusos, o que no conozcamos las amenazas y peligros que tiene la globalización; pero, también entendemos que hay oportunidades y que en este mundo dinámico hay que tratar de aprovechar esas oportunidades. Hay que asumir una actitud pro activa, de búsquedas de mercados, de posicionamiento estratégico de los mercados fundamentales, pues ha sido -y esa es la lección de la experiencia chilena- consensuada entre los principales actores políticos. Ha sido esa agresividad exportadora la que ha permitido un crecimiento que a su vez ha generado los recursos para que la pobreza se reduzca. Por lo tanto, el tema de la inserción internacional es un eje de una estrategia más amplia y, desde ese punto de vista, no quisiera que quedara la impresión de que el TLC, sea con EE.UU. o con quien sea, es una suerte de varita mágica que uno la compra y todo lo que toca -como el rey Midas- lo transforma en oro. Es un instrumento más, de una estrategia que involucra estabilidad macro, institucional, política, y una apuesta a esa inserción internacional. Un TLC no sustituye una estrategia de desarrollo, esta es mucho más amplia, incorpora muchos más elementos, tanto en el ámbito económico como en la política social. Sin embargo, en el contexto de una estrategia de inversión, sí puede ser un gran instrumento que cambie la situación de la economía de un país en particular, porque genera un mejor escenario para borrar uno de los principales desafíos de la región, la competitividad. En el mundo global, sin competitividad, estamos fuera de la cancha. Sin competitividad no podemos crecer, no podemos mejorar los salarios, no tendremos recursos para salud, educación ni vivienda. Esto podrá gustarnos o no, pero es así y por lo tanto más vale generar las condiciones para que la competitividad se vaya incrementando de un modo sistemático, de la forma mejor distribuida en el conjunto de la economía. Ese desafío significa incremento de productividad, significa una apuesta mayor a la innovación tecnológica de la que estamos haciendo en la región y significa generar cadenas de valor en forma de clusters que recojan lo que son las ventajas comparativas de cada país; pero según lo mencionado anteriormente, esto es parte de una estrategia más amplia que debe incorporar la estabilidad macro, política e institucional. Debe asentarse en un sólido Estado de Derecho, donde los contratos, las reglas y las leyes se respeten. Debe incorporar transparencia en el conjunto de las políticas públicas y, para que esa competitividad nos permita llegar con prontitud y eficacia a los mercados, debemos trabajar en: infraestructura y conectividad, para generar el efectivo posicionamiento en los mercados. Para todo se requiere un Estado eficiente, moderno, y bajo la experiencia chilena, puedo decir que es muy importante que todo esto esté vinculado con una permanente búsqueda de cohesión social. Es decir, para que la competitividad sea sistémica, debe ser la mayor parte de la población la que esté incorporada a este esfuerzo de desarrollo y, eso significa, capacitación, educación y apoyo a las PYMES. Los capítulos que se negocian en un TLC son: acceso a mercados, procedimientos aduaneros, reglas de origen (sanitarias y fitosanitarias), normas técnicas, salvaguardias, derechos compensatorios, servicios, telecomunicaciones, inversiones, servicios financieros, personas de negocios, política de competencia, compras públicas, comercio electrónico, propiedad intelectual y laboral, medio ambiente e institucional y solución de controversias.

Cabe destacar que este conjunto de capítulos se transforma en una reforma económica de envergadura, pues no sólo incorpora los temas arancelarios y temas de bienes, sino que también avanza hacia la liberalización del comercio de servicios y también en materia de inversiones, compras públicas, temas laborales, ambientales, comercio electrónico, propiedad intelectual, etc. Por lo tanto, es una reforma amplia, que supone un Estado, una institucionalidad en capacidad de cumplir aquellos compromisos que está asumiendo. Así mismo, comprender que se asumen compromisos de trato binacional, es decir, que no se le va a dar al inversionista extranjero un trato inferior al que se le da al nacional, además de un trato de nación más favorecida. También se asumen compromisos importantes en materia de transparencia, lo cual no es malo, particularmente en nuestra región. El TLC amplía el grado de apertura de la economía. Si uno sólo tiene acuerdos con EE.UU., que no es el caso chileno, lo que está haciendo en términos técnicos es desviar comercio; por ejemplo, importaciones que antes venían de Europa ahora se van a comprar en EE.UU. porque el arancel es más barato, pero eso no significa que el país esté importando los bienes de mejor calidad. Así, para evitar esa desviación de comercio, lo que se debe hacer es acumular acuerdos con otros países o bajar unilateralmente el arancel para garantizar que aquella importación que se está realizando no se da sólo por el efecto fiscal de no tener arancel, sino porque realmente es el mejor proveedor. Hay que entender que la apertura es más que bajar aranceles, es estar en una economía global, y cada vez más las decisiones económicas que toman los actores tienen que tener en cuenta ese marco de orientación internacional. En el caso de la experiencia chilena ha habido varias fases. De 1990 en adelante fueron acuerdos con los vecinos; luego, a finales de los 90 vino la etapa de los acuerdos de libre comercio con México, Canadá y Centroamérica; y, durante la administración del presidente Lagos, que concluye el 11 de marzo, hemos alcanzado acuerdos con la Unión Europea, EE.UU., Corea del Sur, la Asociación Europea de Libre Comercio, Nueva Zelanda, Singapur y China. Además, en la agenda de este año está el iniciar negociaciones con Japón. Lo que está detrás de eso es un cambio de orientación, pues una vez que ya existe un acuerdo con Europa y EE.UU., la apuesta

estratégica, consensuada entre los actores económicos y políticos nacionales, es la zona Asia-Pacífico que es la zona más dinámica en los últimos 40 años en la economía mundial, y va a seguir siéndolo, una vez que el gigante Chino ha emergido con su tremenda capacidad de crecimiento. Los beneficios de los TLC's podemos dividirlos en dos: Tradicionales y Comercio e Inversión. Pero, considero que existen otros beneficios aún más importantes, los No tradicionales, que tienen que ver con la calidad de la política económica, la estabilidad en las reglas del juego, la certidumbre jurídica, la transparencia y el profesionalismo en la gestión pública.

En lo que respecta a lo comercial, el debate se mantiene en materia de aranceles. El acceder al mercado más grande del mundo sin aranceles, es un objetivo loable y un beneficio importante. En el caso de Chile, hemos eliminado el escalamiento arancelario, el cual es una mala práctica que llevan a cabo las economías industrializadas al elevar el arancel en la medida que el producto va incrementando su valor, con lo cual condenan de alguna forma a los países subdesarrollados a exportar sólo commodities (materias primas con poco valor). Con los TLC's se eliminan estos escalamientos arancelarios. Es decir, si tenemos producción de manzanas, ahora no sólo podemos exportar manzanas, sino toda la cadena de procesamiento de producción de esta fruta y generar agroindustria, diversificando las exportaciones y estableciendo fuentes de empleo.

Eliminación de aranceles = Reducción de costos = Aumento de inversiones = Mayor empleo

Así mismo, un acuerdo de este tipo significa equiparar competitividad con países que ya tenían acuerdos de acceso preferencial al mercado norteamericano y por tanto significa equiparar con productos provenientes de terceros países. Por otro lado, hay temas no arancelarios que también son importantes, sabemos que en un mundo donde los aranceles tienden a perder importancia, hay otros aspectos como los sanitarios y fitosanitarios que son cada vez más importantes, como en los rubros agrícolas o de carnes y lácteos, con los que se deben tener plantas productoras que cumplan con las exigencias sanitarias norteamericanas. Ese es un proceso de incremento de calidad que es fundamental, que puede llevarse a cabo en la medida que tenga garantizado el acceso al mercado sin arancel, que puede tomar un par de años, pero involucra una decisión de inversión que es tremendamente rentable, pues permite acceder a mercados exigentes donde el precio unitario es mucho más elevado. El acuerdo con EE.UU. no puede ser visto como la apertura de un mercado preferencial en Estados Unidos, es también un ticket de acceso a otros mercados, en la medida que se realicen las inversiones necesarias para la calidad requerida. Por otro lado, en la medida de que estos acuerdos estén también en un marco de una política macroeconómica consistente, la evidencia muestra que el riesgo país tiende a reducirse y eso significa no sólo una reducción en el costo privado de financiamiento, sino también un beneficio general a que otras inversiones se puedan manifestar, lo que hace previsible un incremento en la tasa de inversión. Los estudios recientes en el ámbito de teoría económica muestran algo que para el empresariado era bastante obvio hace muchas décadas: que la estabilidad jurídica también es un componente importante en la decisión de inversión. Si tengo la rentabilidad y la escala pertinente, pero tengo un marco político-económico inestable, a lo mejor la inversión no sería realizada. Pero si tengo todas esas variables económicas ordenadas y, además tengo un marco de seguridad jurídica, obviamente la inversión va a ser mucho más factible que se realice. Otro ámbito tremendamente decisivo relacionado con el mundo que vivimos, es la globalización. Hoy en día, el mundo no puede vivir sin alianzas, pues nadie subsistiría. Las grandes empresas, las transnacionales no sólo compiten, también establecen alianzas en segmentos, nadie puede ser especialista en todo, para cubrir tal o cual cambio. La pregunta es: ¿si estas empresas, que tienen ventas anuales o que son muy superiores al PIB de Chile, Ecuador y de muchos países latinoamericanos, hacen alianzas como práctica cotidiana de su quehacer estratégico, por qué nuestras empresas no las van a hacer? El atreverse a establecer acuerdos con los grandes en los mercados internacionales es entender que en este mundo hay que subsistir con este tipo de alianzas en materia de producción, comercialización, distribución y tecnología. También existen beneficios intangibles que aluden a:

§ Calidad de la política económica:

- Orientación exportadora y de apertura
- Trato no discriminatorio al inversionista
- Menos margen a discrecionalidad

§ Estabilidad en las reglas del juego:

- Certidumbre jurídica
- Respeto de contratos
- Aumenta el período de planeación

§ Transparencia:

- Emisión y modificación de normas
- Contratos públicos
- Aspectos SPS

§ Profesionalismo en la gestión pública:

- Tecnificación
- Actualización de competencias

§ Externalidades sobre esquemas de integración En estos acuerdos hay una discusión acerca de los perdedores y ganadores. Aquí cada discusión es estrictamente nacional y no pretendo dar lecciones. En el Congreso Chile tuvimos 27 sesiones para discutir este acuerdo con EE.UU. y la conclusión, pues pasaron por ahí todas las organizaciones gremiales, es que no había perdedores. En buena medida la experiencia chilena ya mostraba una apertura importante porque ya el arancel era del 6% parejo y por efecto de los acuerdos comerciales en vigor, el arancel real era del 3%, por lo tanto el efecto que podrían tener las importaciones adicionales serían bastantes marginales (esta fue la presunción que predominó). Todos los sectores productivos pasaron por el Congreso y, en el caso de la agricultura, esta se auto percibía como la gran perdedora; sin embargo, al final del proceso y por propia expresión de ellos, se sintieron los principales ganadores. Justamente, es en materia de frutas, lácteos, carnes rojas y blancas, hortalizas, flores, agroindustria y vinos, donde se

ha concentrado el grueso del incremento de exportaciones tanto a EE.UU. como a la Unión Europea. A título de ejemplo de las 50 principales exportaciones agrícolas a EE.UU., 45 ingresaron con arancel 0 inmediatamente (Enero 1 del 2004), el 84% de las exportaciones agrícolas lo hicieron con la misma situación, 99% de las frutas, 96% de las hortalizas y el 38% de la agroindustria. En el último sector nos dejó un sabor agrídulce, ya que el proteccionismo de la contraparte norteamericana no nos permitió mejores resultados. En el mundo real, los aranceles son un obstáculo, ojala los podamos eliminar; pero los temas sanitarios y fitosanitarios tienden a serlos cada vez más. Esto presenta un tremendo desafío para nuestras agencias especializadas en materia sanitaria y fitosanitaria, pues se debe reforzar calidad, inversión y tener profesionales capacitados. No es fácil lidiar en estos temas con EE.UU. y el acuerdo permite establecer mesas bilaterales de trabajo, y en plazos razonables abordar estos temas. Por ejemplo, Chile vendía clementinas a diversas partes del mundo pero según EE.UU. no pasaban el test sanitario derivado del acuerdo; sin embargo como resultado del trabajo de muchos meses, las clementinas están ingresando, y eso significa beneficios concretos, ya que algunas regiones que las están produciendo hoy pueden crear empleo exportando clementinas a EE.UU. que antes no lo podían hacer.

Por otra parte, en el tema de carnes, es necesario que la contraparte sanitaria de EE.UU. certifique que el sistema doméstico de carnes (rojas o blancas), cumplan los estándares norteamericanos, lo cual involucra inversiones considerables pero también tiene el beneficio de poder acceder a ese mercado y a otros, tal como lo indiqué anteriormente.

En general, todo lo que signifique homogenización de normas es una suerte de elevación de la calidad institucional y de la calidad de la política que permite robustecer el componente de competitividad, más allá del tema arancelario y por lo tanto un tema permanente que permite acceder también a otros mercados.

Considero fundamental que el debate en torno a este tema sea dado de una manera amplia, informada y no ideologizada: ojala con aportes técnicos de universidades, gremios empresariales, expertos, de la sociedad civil. Esta es una gran oportunidad para debatir las fortalezas y debilidades de competitividad de cada país, para así identificar dónde hay que hacer énfasis y aprovechar las oportunidades que ofrecen los acuerdos de este tipo. En la medida que este debate esté apoyado con documentos que reflejen esas realidades de fortalezas y debilidades competitivas, que se indiquen los sectores que se deberían apoyar o las actividades tecnológicas que se deberían impulsar, el debate sería más útil para esa toma de decisiones. Claves de un debate estratégico: § El debate en el parlamento, expresión de la soberanía popular, es una instancia privilegiada para la construcción de consensos en torno a una visión estratégica del desarrollo.

§ Lupa de futuro: la decisión del TLC es fundamentalmente del futuro. Necesidad de incorporar la intensidad del cambio tecnológico para abordar cualquier tema.

§ Erosión de ventajas comparativas: bloques regionales, irrupción de China, rezago tecnológico.

§ Cantidad de temas previos al TLC: eficiencia, calidad, cobertura y ritmo de innovación en servicios financieros y de telecomunicaciones; rol de Internet y de la telefonía celular en una estrategia de construcción de competitividad con cohesión social; apoyo y modernización de las PYMES; componente de equidad en la política económica (instrumentos); organización industrial de los mercados y promoción de la competencia.

§ Es legítimo debatir si tiene sentido esperar el TLC hasta "estar preparados".

Sin embargo, el proceso de decisión no es gratis, pues podrían:

- Surgir desventajas frente a competidores (exportaciones e inversiones).
- Desaparecer el estímulo para apurar el paso.

- La oportunidad no es eterna y puede evaporarse. Así mismo, dado el proteccionismo de los países industrializados, el TLC es una suerte de seguro respecto al eventual enredamiento del escenario internacional que no es descartado. Ojala Doha (negociaciones OMC) justifique y permita que la agricultura, de una vez, por todas sea considerada y terminen los subsidios a la exportación, haya acceso relevante al mercado norteamericano, europeo y japonés. Si eso no es así, si Doha fracasa y el Congreso norteamericano persiste en una orientación más bien proteccionista, entonces estamos en un mal escenario internacional; y desde ese punto de vista, tener este tipo de acuerdos, insisto es un seguro que puede tener algún grado, no 100% -en la vida nunca nada es 100%- pero algún grado de seguro frente un escenario adverso. Por tanto, hay condiciones para que este instrumento genere un escenario de debate, que va a ser útil para el país en la medida que sea abordado, sin ideología, sin prejuicios y que permita que realmente se conozcan dónde están las debilidades y dónde están las fortalezas del Ecuador en materia competitiva. Sólo así se podrá diseñar una Agenda Nacional, compartida y consensuada entre el Gobierno y el sector privado, para así trabajar en una misma dirección: PYMES, financiamiento, capacitación, acceso a tecnología, asociabilidad, acceso a información comercial, apoyo a promoción de exportaciones, entre otros. Las tareas no son pocas, pero si se trabaja en equipo, no tengo la menor duda de que un acuerdo de libre comercio puede ser tremendamente útil. Si no se hacen esas tareas, si no se abordan esas exigencias, un acuerdo de libre comercio puede pasar desapercibido y no tener ningún efecto en el desarrollo económico y social de un país. No hay que mirar el acuerdo como una relación entre Ecuador y en este caso EE.UU., sino ascender un poco más y tratar de mirar el globo, tratar de ver la orientación de la economía global y desde ese punto de vista ver cuáles son las principales opciones de inserción internacional en las economías y cómo un acuerdo de este tipo no es más que un instrumento de inserción al cual se deberán acompañar otros, probablemente con Asia-Pacífico y Europa, pero denotando un cambio de giro, una nueva mentalidad en términos de ser mucho más proactivo para buscar las oportunidades en el mercado, para buscar las oportunidades en la exportación y para generar las políticas domésticas que permitan que esos mercados se puedan abastecer con calidad con competitividad. * Dr. Osvaldo Rosales V., Director de la División de Comercio Internacional e Integración en la CEPAL, Naciones Unidas. Jefe negociador del TLC entre Chile y EE.UU. Artículo publicado en revista MiPYMES Ene - Feb 2006. Año 4 #19.