

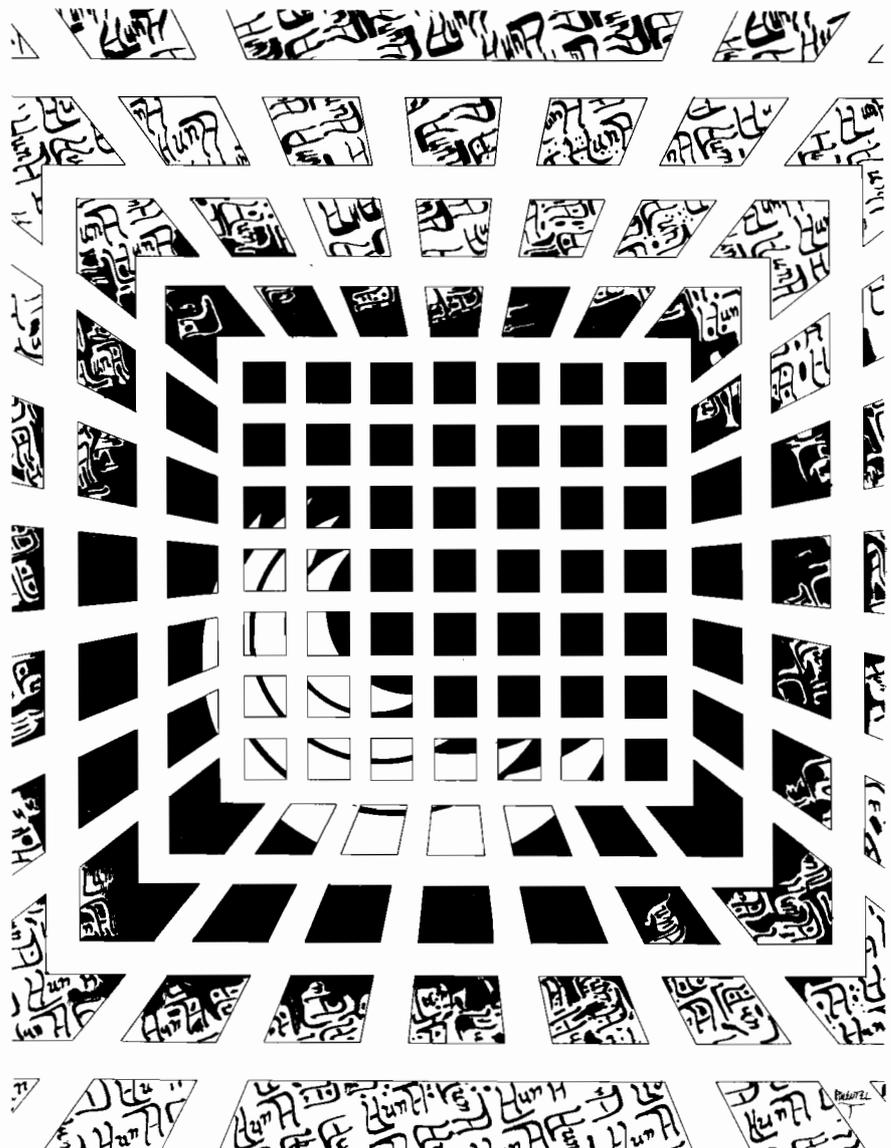
Chile y TLC: ¿Hacia un Libre Comercio Hemisférico?

Mtra. María Cristina Rosas

Investigadora del Centro de Relaciones Internacionales, UNAM

Cada vez con mayor insistencia se ha venido sugiriendo la posibilidad de la incorporación de Chile al Tratado de Libre Comercio (TLC) suscrito por México, Estados Unidos y Canadá, que se encuentra en vigor desde el 1o. de enero del año en curso. De hecho, el país del Cono Sur realizó una serie de "acercamientos" hacia los tres socios norteamericanos con vistas a pertenecer al diseño de exclusividad geopolítica hemisférica que plantea el pacto comercial de referencia, destacando, entre otros hechos, su petición explícita de membresía en el TLC, y la suscripción de un Acuerdo de Complementación Económica con México en 1991.

El interés de Chile, sin embargo, merece un análisis más cuidadoso, toda vez que su actitud con referencia al libre comercio norteamericano plantea importantes interrogantes





con respecto a los beneficios y perjuicios derivados de una nueva relación con Estados Unidos que, en esencia, repercute sobre las iniciativas de cooperación y eventual integración económica de los países latinoamericanos.

GATT y libre comercio

Con el advenimiento del TLC, el mundo ha manifestado su preocupación en torno a los alcances del pacto comercial norteamericano. Entre otras razones, conviene destacar el exclusivismo, propio de acuerdos que, como el TLC, están pensados para favorecer el bilateralismo, no el multilateralismo. Aunque el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) en su artículo XXIV posibilita la liberalización comercial selectiva que habría de estar subordinada al multilateralismo, en realidad, con motivo de la globalización y los procesos de regionalización de las relaciones

económicas internacionales de los últimos años, la excepción a que hace referencia el artículo XXIV se ha convertido en la regla.

Sobre el GATT pesan una serie de acusaciones, atribuibles en la mayoría de los casos al hecho de que las instituciones evolucionan más lentamente que las sociedades. El GATT, nacido en 1947, esto es, inmediatamente después de la culminación de la Segunda Guerra Mundial, fue pensado para abolir las barreras —principalmente de índole arancelario— al comercio entre las naciones. En ese tiempo, Estados Unidos era el país hegemónico y líder del sistema capitalista a escala global, y la debilidad que la conflagración había heredado a los europeos y los japoneses, dejaba a los estadounidenses sin rivales que cuestionaran dicho liderazgo.

Al paso de los años, con la recuperación eco-



nómica lograda por Europa Occidental y Japón, Estados Unidos comenzó a tocar los límites de su expansión. Los ingeniosos diseños institucionales articulados por los estadounidenses al término de la Guerra, entre los que figuraba el mismo GATT, comenzaron a tropezar, porque tanto los europeos como los japoneses erigieron mecanismos de protección de corte no-arancelario para sus mercados internos, disintiendo así de los planteamientos estadounidenses con respecto a la conducción del comercio internacional, y dando lugar al nacimiento del llamado "nuevo proteccionismo".

El nuevo proteccionismo privilegia el bilateralismo e inclusive el unilateralismo comercial. Esto significa que en aras de proteger al mercado interno de la competencia foránea, se crean mecanismos que van desde los acuerdos de restricción voluntaria y las disposiciones fito-sanitarias

hasta las cuotas y la ecología. El comercio en el sector automotriz entre Estados Unidos y Japón se ha regido, en distintos momentos, a partir de los acuerdos en que los japoneses convienen en restringir "voluntariamente" la venta de automóviles al mercado estadounidense. El embargo atunero decretado por los Estados Unidos contra México, apela a la conservación de los delfines, en el entendido de que la captura de atún supone la muerte incidental de los mamíferos, por lo que los túnidos mexicanos no pueden ser vendidos en el mercado estadounidense, aunque las cifras demuestran que la flota atunera de la Unión Americana incurre en el ilícito sin recibir una sanción equivalente.¹

Todo lo anterior ha provocado un desencanto con respecto al GATT, pese a que el pasado 15 de diciembre de 1993 culminó la octava ronda de negociaciones comerciales

multilaterales, conocida como Ronda Uruguay, en medio de la algarabía y euforia de algunos participantes. En la práctica, el GATT resulta cada vez más inoperante en las condiciones actuales donde la Unión Europea (UE) y el TLC privilegian a sus miembros y discriminan a terceros, utilizando reglas tan rígidas como las que estipula el contenido nacional requerido para que un producto quede sujeto a un tratamiento preferencial. Ni la UE ni el TLC apoyan la triangulación comercial, hecho que preocupa a los países excluidos de estos esquemas de exclusivismo geográfico o regional. Esto explica, en buena medida, el interés de Chile por no quedar al margen de la tendencia a la liberalización comercial selectiva que acontece al norte del hemisferio occidental.

Chile y América del Norte

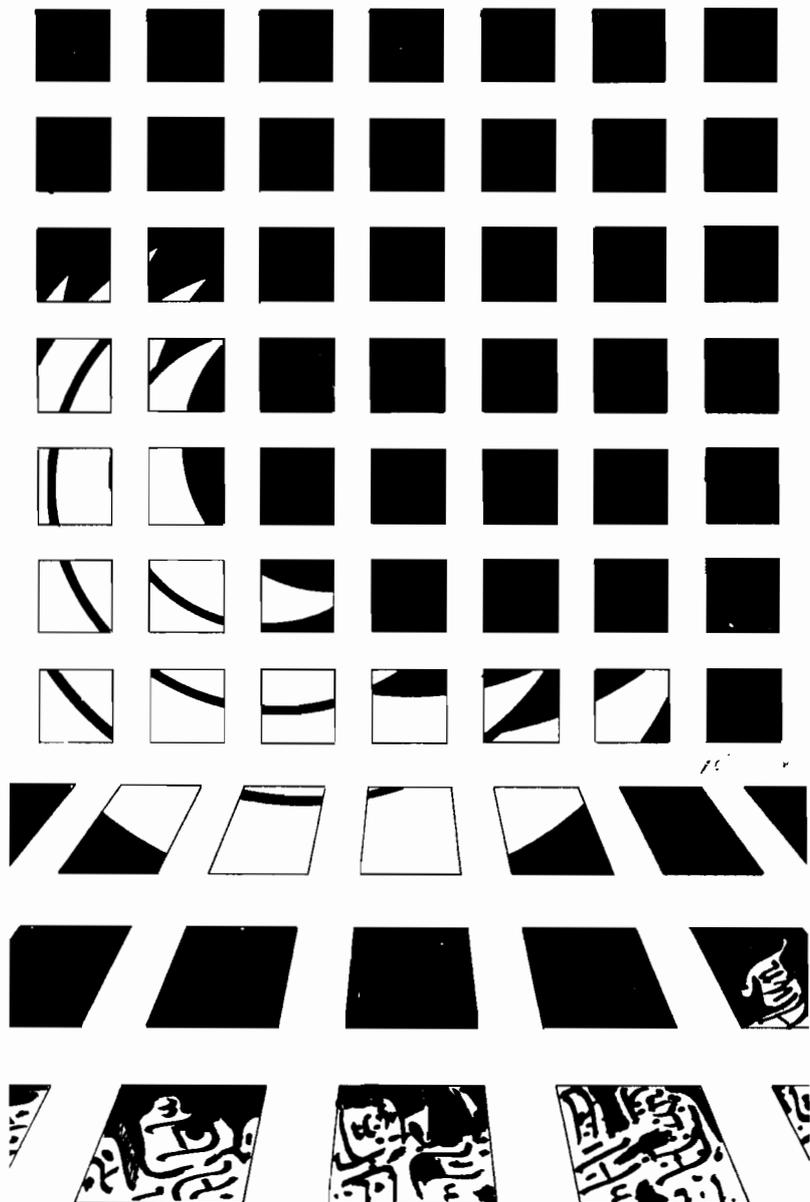
A los ojos de diversos organismos económicos y financieros internacionales, Chile, al lado de México, es un país "modelo" por el comportamiento de su economía y la adopción temprana de las políticas neoliberales que hizo que el país sudamericano se convirtiera en el único con crecimiento económico en la llamada "década perdida" para el res-

to de las naciones latinoamericanas. Este hecho, *per se* alienta las expectativas de que Chile pueda ser incorporado a la zona norteamericana de libre comercio.

Circunstancias diversas permiten suponer que Chile se encuentra virtualmente "con un pie" dentro del TLC, a saber: 1) la existencia de una amplia experiencia en los procesos de liberalización comercial mediante los cuales el país ha logrado diversificar sus exportaciones y desarrollar una menor dependencia hacia los recursos minerales (algo similar a lo acontecido en México tras la amarga experiencia de la "petrolización" de la economía nacional); 2) la suscripción de acuerdos de preferencias arancelarias con los países miembros de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), los que cubren distintos productos y márgenes de preferencias; 3) la negociación de Acuerdos de Complementación Económica (ACE) con Argentina, Colombia, México y Venezuela; 4) la no-membresía de Chile en el Mercado Común del Cono Sur (MECOSUR), y 5) el hecho de que Chile fue el único país mencionado por el presidente George Bush cuando habló de la **Iniciativa para las Américas** al momento de solicitar al Congreso la aprobación del

fast track para la suscripción de acuerdos comerciales. Los expertos opinan que el libre comercio con Chile sería un indicio de que Estados Unidos apoya la transición a regímenes democráticos en América Latina (algo similar a lo acontecido con el ingreso de Grecia, España y Portugal a la UE).²

Todos los aspectos arriba descritos colocan a Chile en una posición con amplios márgenes de maniobra, por lo cual sería importante mencionar algunos de los obstáculos para que su membresía en el TLC fuera una realidad: 1) Chile no es un país importante desde el punto de vista geográfico/regional que caracteriza al TLC; 2) Chile no tiene volúmenes importantes de comercio con los tres socios norteamericanos (es el socio comercial número 34 de Estados Unidos); 3) el debate del fast track primero, y de la aprobación del TLC, dejaron entrever un cierto rechazo del Congreso estadounidense a la suscripción de acuerdos comerciales con los países latinoamericanos en desarrollo. Ciertamente es que desde septiembre de 1985, Estados Unidos e Israel —países en desarrollo— tienen en vigor un acuerdo de libre comercio que, sin embargo, obedece más a criterios políticos y estratégicos que comerciales; 4) México vería con



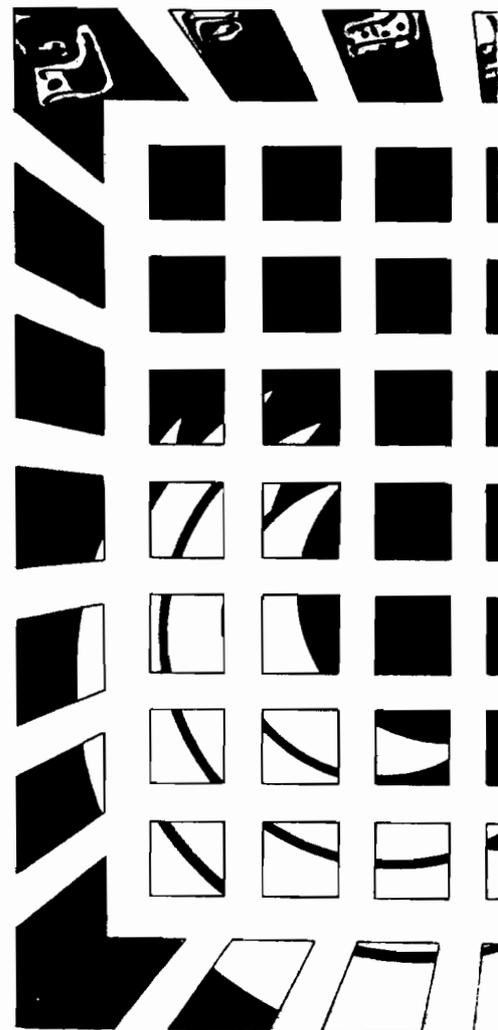
preocupación la posibilidad de que Chile arrebatara a los mexicanos el acceso privilegiado recientemente ganado en el mercado estadounidense con motivo del TLC, incluso si los chilenos buscaran solamente suscribir un pacto bilateral de liberalización comercial con Estados Unidos (cuando México y Estados Unidos anunciaron el inicio de las negociaciones con vistas a la suscripción de un acuerdo de libre comercio, Canadá, temiendo verse marginado en su acceso al mercado estadounidense por el arribo de los productos mexicanos, decidió solicitar su incorporación a pesar de que las relaciones comerciales México-Canadá son mínimas).³

TLC y panamericanismo

El poderoso efecto de atracción que el TLC ejerce sobre Chile no se limita a este país. Diversos acontecimientos hacen notar que los diseños de cooperación y/o integración regional en América Latina, paulatinamente se están subordinando al panamericanismo, frustrando así el latinoamericanismo bolivarianista. De esta manera, en la era de la posguerra fría, pareciera existir un consenso en el sentido de que los diseños de exclusividad geopolítica y geoeconómica hemisférica factibles sólo son

aquellos en que interviene Estados Unidos. Dicho en otras palabras, el TLC ha provocado una sacudida a instituciones como el MERCOSUR, compromiso establecido en marzo de 1991 entre Paraguay, Uruguay, Argentina y Brasil con vistas a concretar un mercado común con un arancel externo común que entraría en funciones a partir del 1o. de enero de 1995.⁴

Tan sólo unas horas después de conocerse la aprobación del TLC por parte de la Cámara de Representantes de los Estados Unidos, el 17 de noviembre de 1993, el presidente argentino Carlos Menem manifestó que su país solicitaría su incorporación al **telecé**.⁵ Este hecho desencadenó un debate importante, puesto que pone en entredicho la vocación latinoamericanista de Argentina, pese al potencial que representa el MERCOSUR en términos de su producto interno bruto (420 mil millones de dólares), su población (190 millones de habitantes), y el volumen de su comercio exterior (que tiene un valor de 70 mil millones de dólares).⁶ Algunos analistas preguntaban al mandatario argentino si no sería preferible observar la manera en que México, el socio más asimétrico del TLC, se desenvolvía, antes de tomar una



decisión que indudablemente tendría repercusiones desfavorables para el regionalismo del MERCOSUR.

El TLC ha redefinido la geopolítica hemisférica de los Estados Unidos, trasladando, *de facto*, la frontera que separa al norte industrializado del sur subdesarrollado en el continente, del Río Grande al Río Suchiate que, por cierto, ha sido escenario de violentos acontecimientos al iniciarse 1994.

El diseño de exclusividad geopolítica hemisférica en el que México se encuentra inmerso, no implica, sin embargo, que el país se convierta en una economía altamente industrializada. Antes bien, su asociación con los Estados Unidos en el TLC obedece a las necesidades de eficiencia y competitividad requeridas por la propia economía estadounidense, la más dinámica de las tres involucradas en este pacto, más el deseo real de que México cuente con un cierto margen de certidumbre en la conducción de las relaciones comerciales con su principal socio económico. Como se ve, ninguna de estas situaciones modifica el subdesarrollo que aqueja a los mexicanos. De ahí la necesidad de ampliar el espectro del TLC, dotándolo de una dimensión social a

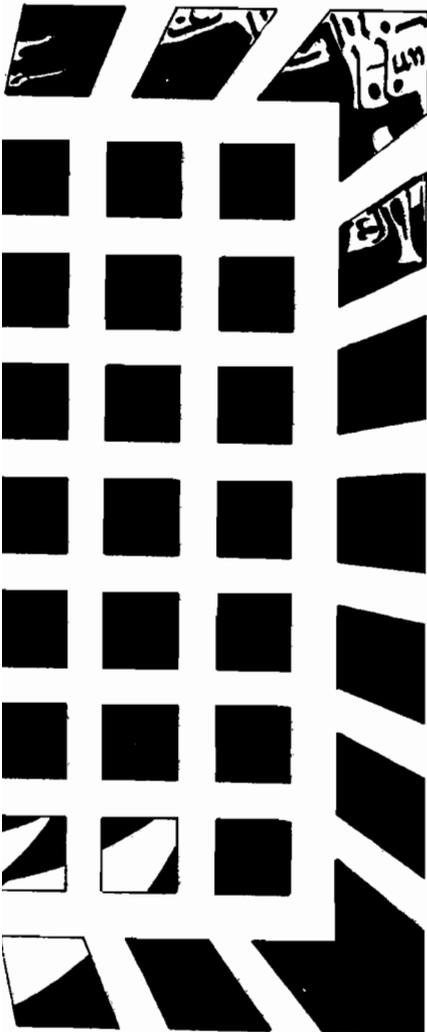
través de instrumentos que permitan una reducción sustancial de las asimetrías existentes entre las partes contratantes.

Conclusiones

La puesta en marcha del TLC ejerce un poderoso efecto de atracción sobre otros países, dado el exclusivismo que caracteriza a las zonas de libre comercio. Sancionado por el GATT, el TLC tiene la posibilidad de prescindir del multilateralismo debilitado y preconizar el bilateralismo materializado en una política comercial selectiva.

La actitud de Chile y su interés por incorporarse al TLC, apelando a la cláusula de adhesión existente en el pacto trinacional, denota una crisis del latinoamericanismo y un triunfo del panamericanismo, en el que la asociación con Estados Unidos ya no es vista como un riesgo sino como una necesidad real. Argentina, pilar del MERCOSUR, diseño comercial por demás atractivo, ha asestado un duro revés al Cono Sur al manifestar su deseo por participar en el TLC, y a la vez, sin resolver los problemas prácticos que echarían andar al MERCOSUR del Río de la Plata.

Es difícil pensar, sin embargo, en un libre comercio hemisférico. México,



desde la óptica estadounidense, es un país "especial" que merece, igualmente, un tratamiento "especial". Siendo el tercer socio comercial de los estadounidenses, México, al lado de Canadá, hace realidad la regionalización de las actividades económicas y comerciales de América del Norte. Ningún otro país del hemisferio se encuentra en esa situación.

Por otro lado, México será el menos intere-

sado en permitir una ampliación del TLC a nuevos socios latinoamericanos, dada la pérdida de espacios económicos dentro del mercado estadounidense, hecho que traería aparejado. Incluso si Chile intentara signar un pacto bilateral con los Estados Unidos, México (a la usanza de Canadá al momento en que los mexicanos y estadounidenses anunciaron que llevarían a cabo ne-

gociaciones bilaterales para concretar el libre comercio), pediría su participación a fin de "supervisar" los arreglos entre ambas naciones, riñendo con un socio latinoamericano, y todo por defender su "relación especial" con los Estados Unidos. ¿Cómo contrarrestar esta tendencia? Por lo pronto, la consigna de Martín Fierro parece hoy más vigente que nunca: "A los hermanos que pelean, los devoran los de afuera...".

-
- 1.- Véase Rosas, María Cristina, "Ecoproteccionismo: *réquiem* por el GATT", en *Etcétera*, No. 25, 22 de julio de 1993, pp. 8-10.
 - 2.- Butelmann, Andrea y Alicia Frohmann, "Hacia un acuerdo de libre comercio entre Chile y Estados Unidos", en Bouzas, Roberto y Nora Lustig (eds.), *Liberalización comercial e integración regional. De NAFTA a MERCOSUR*, Buenos Aires, FLACSO/Grupo Editor Latinoamericano, 1992, p. 158.
 - 3.- Butelmann, Andrea y Alicia Frohmann, *op. cit.*, pp. 140 - 147. Al instalar la Comisión de Libre Comercio para América del Norte (CLCAN), México, Estados Unidos y Canadá mostraron su desacuerdo con respecto a la posible inclusión de nuevos miembros en el TLC. Mientras que el Secretario de Comercio de México, Serra Puche declaró que no hay solicitudes de algún país de Latinoamérica o de otra región para sumarse al pacto comercial, el Ministro Canadiense de Comercio afirmó su interés en que Chile sea la primera nación en adherirse al pacto comercial norteamericano. Véase: "Desacuerdo sobre la adhesión de otro país al Tratado. Quedó formalmente instalada la Comisión de Libre Comercio de América del Norte", en *El Financiero*, sábado 15 de enero de 1994, p. 3. Existe evidencia, sin embargo, de que durante las negociaciones del TLC, Chile solicitó su incorporación a las mismas y fue rechazado. En un informe de Julio Noguez, representante de Argentina ante el Banco Mundial, se explica que "Chile trató de negociar un acceso simultáneo a la constitución del NAFTA, pero los tres socios norteamericanos rechazaron el pedido". Véase: "Documento interno del representante ante el Banco Mundial. Dudas sobre la inversión en la Argentina", en *Clarín*, jueves 10 de noviembre de 1993, pp. 22-23.
 - 4.- Aunque el canciller argentino Guido Di Tella sostiene que "una eventual integración al NAFTA tendría que hacerse en forma colectiva con todo el MERCOSUR", existen otras voces que sugieren que "es mejor para la Argentina asociarse a la economía mundial dinámica que quedar vinculada a la economía regional herida" en clara alusión al Mercado Común del Cono Sur. Véase: "Primero están los vecinos", en *Página 12*, viernes 19 de noviembre de 1993, p. 16.
 - 5.- Véase "La Argentina negociará su ingreso al NAFTA", en *La Nación*, viernes 19 de noviembre de 1993, pp. 1, 1-2a. Cfr. con "El NAFTA obliga a la Argentina a acelerar las reformas para competir en el mundo", en *El Cronista*, 19 de noviembre de 1993, pp. 2, 3, 4; "El gobierno reconoció que el MERCOSUR entró en crisis" en *El Cronista*, *op. cit.*, p. 5.
 - 6.- Bouzas, Roberto, "Un acuerdo de libre comercio entre Estados Unidos-MERCOSUR: una evaluación preliminar", en Bouzas, Roberto y Nora Lustig (eds.), *op. cit.*, pp. 165 - 166.