

Leslie Wehner

Los TLC de Chile. Estrategias y tácticas de negociación

Introducción

En el nuevo milenio, Chile ha consolidado su modelo económico de apertura a los mercados externos. Esto se ve reflejado en el número de tratados de libre comercio (TLC) que ha firmado con distintos países y grupos regionales. Chile mantiene TLCs vigentes con Costa Rica y el Salvador (TLC Chile-Centroamérica), Estados Unidos, Canadá, México, MERCOSUR, China, Corea, Japón y la Asociación Europea de Libre Comercio. Posee, además, acuerdos de asociación económica con la Unión Europea, y con Nueva Zelanda, Brunei y Singapur (el acuerdo "P.4"). También, firmó TLCs con Panamá, Perú, y Colombia, aunque aún no están vigentes. Actualmente, Chile está negociando TLCs con Australia y Guatemala, este último en el marco del TLC con Centroamérica. Pero, ¿bajo qué parámetros negocia sus TLCs? El clarificar esta pregunta es el objetivo central de este ensayo.

Supuestos

Chile negocia y determina sus estrategias a seguir en cada TLC, especialmente en los sectores más sensibles para su economía, de acuerdo a las pautas que sus grupos de interés le señalan. Sin embargo, la capitalización de estos intereses domésticos en las negociaciones de TLC se ve de alguna manera condicionada por el poder de la contraparte. A partir de principios de poder relacional, puede observarse lo siguiente: primero, ante países con un

mayor poder estructural y de negociación, Chile demuestra ser más responsivo a su contraparte que a los intereses de sus propios actores domésticos en los temas altamente controversiales de la negociación; segundo, ante países intermedios y con poder de negociación similar, el país sudamericano demuestra una preferencia por mecanismos de resolución que sean, en la medida de lo posible, beneficiosos para ambas partes, así como para sus actores domésticos en los temas más sensibles de la negociación; por último, ante países relativamente menores y con menor poder de negociación, Chile demuestra ser más responsivo a sus intereses domésticos que a los intereses de su contraparte en los temas altamente sensibles, tendiendo a usar estrategias distributivas de negociación (suma-cero).

Chile frente a países con mayor poder. Chile y los Estados Unidos firmaron un TLC en junio de 2003, después de diez años de negociación. A través del TLC, Chile ha logrado un acceso importante al mercado estadounidense, así como también las partes lograron fijar reglas claras en temas de inversión, compras públicas, reglas de origen, medidas *antidumping* y solución de conflictos comerciales.

Sin embargo, Chile también perdió aspectos importantes en áreas sensibles para la economía sectorial y nacional durante la negociación. Un ejemplo fue la eliminación de bandas de precios sobre productos tales como el azúcar, aceites, trigo y harina de trigo. Este sistema sirve para mantener precios estables de estos productos frente a la fluctuación externa. Por el contrario, esa modalidad ha sido mantenida en los otros TLCs de Chile. El argumento usado por los Estados Unidos es que al ser una medida altamente proteccionista, atenta contra el objetivo común de todo TLC, es decir, aumentar el inter-

cambio económico en base a la competitividad natural.

Por otra parte, Chile buscó obtener medidas compensatorias para negociar el tema de las bandas de precio. La propuesta chilena pasaba por una mayor liberalización del sector agrícola estadounidense y, como segunda opción, aceptar fijar un sistema de cuotas abarcando una mayor cantidad de productos de los que Estados Unidos estaba dispuesto a negociar (lácteos y jugos naturales: durazno, naranja y mixtos).

El resultado de la negociación no incluyó una reducción de subsidios en el área agrícola estadounidense y solamente incluyó un aumento marginal de cuotas de exportación con arancel cero sin una variación mayor de la lista original de productos. Algunos ejemplos de sectores competitivos, y que obtuvieron una cuota marginal, son los jugos arriba mencionados. Este ejemplo sugiere que Chile fue sobrepasado por el poder estructural y de negociación de su contraparte. Estados Unidos usó como mecanismo disuasivo la dependencia económica asimétrica en la relación comercial entre uno y otro, lo que le dio una mayor capacidad para alargar el proceso decisorio en cuanto a obtener un TLC o no. Chile necesitaba más el TLC que Estados Unidos, en consecuencia, y ante el temor de alargar las negociaciones, Chile accedió a la eliminación de esta medida en perjuicio del grupo agricultor, el cual estaba por la exclusión del sistema de bandas de la agenda negociadora.

Otro aspecto que grafica aspectos de negociación polarizada en temas sensibles de la negociación es el área de inversiones. En este sentido, la posición de Chile fue mantener el *sistema de encaje*, el cual busca prevenir la fuga masiva de capital ante condiciones adversas. Este sistema ayudó a reducir los efectos de la crisis asiática y el efecto tequila, pues se trata de un

mecanismo preventivo cuyo propósito es mantener un depósito de parte de la inversión en el Banco Central. Sin embargo, durante las negociaciones, la posición de los Estados Unidos era eliminar este sistema, lo que Chile finalmente hizo, dejando todo tipo de medidas para disminuir los efectos de una crisis, como reactivas. Es decir, en el futuro sólo se podrán implementar medidas paliativas una vez que una crisis económica se haya manifestado.

La negociación del TLC Chile-Estados Unidos es en sí un caso extremo y único, porque la nación del norte es el país más poderoso en recursos y poder de negociación en el mundo. Por otro lado, Chile está más bien en el límite entre un país mediano y pequeño. Sin embargo, como caso analítico es de alta utilidad, ya que otros países buscarán negociar TLCs con Estados Unidos, debido al tamaño de su economía.

Chile frente a países relativamente similares. Chile, Nueva Zelanda, Singapur y Brunei firmaron en 2005 un acuerdo de asociación estratégica denominado "P. 4". El proceso de negociación fue paralizado por Chile después de la primera ronda de negociación en 2003. El objetivo de paralizar estas negociaciones fue coordinar posiciones internas y, a la vez, despolitizar temas sensibles, como, por ejemplo, el negocio de los lácteos y los productos incluidos en el sistema de bandas de precios. Una vez que las negociaciones del P. 4 fueron retomadas (mayo de 2004), Chile logró usar su poder de negociación en forma más cabal que en la negociación con los Estados Unidos. Si bien la gran mayoría de los temas fueron acordados rápidamente, en una serie de áreas se usaron tácticas más agresivas de negociación.

En el acuerdo de Chile y Singapur, las negociaciones fueron homogéneas sin un mayor grado de conflictividad. Sin embar-

go, entre Chile y Nueva Zelanda, tuvieron lugar conflictos para acordar los tiempos de desgravámenes arancelarios sobre productos. Como ya se ha manifestado, el tema más sensible para Chile residía en los productos lácteos. Al respecto, Chile logró un apartado en el texto final en el cual se le reconoce el derecho de eliminar sus aranceles sobre algunos de estos productos dentro de un plazo de doce años. Durante los primeros seis años, Chile mantendrá su arancel y, desde el séptimo en adelante, lo reducirá anualmente en razón del uno por ciento. También mantendrá una salvaguardia especial que operará de acuerdo con los volúmenes exportados a Chile.

Aunque Chile fue capaz de proteger y responder a sus actores domésticos en productos lácteos prioritarios tales como mantequilla, leche en polvo y suero de leche, el resultado fue acompañado por concesiones en productos menos prioritarios en esta misma área, tales como caseína, lactosa, proteínas concentradas, yogurt y queso parmesano y azul, los cuales fueron desgravados cuando el tratado entró en vigencia (enero de 2006). Por otra parte, Chile demandó arancel cero para sus exportaciones de madera triple y mesas de madera prensada una vez que el TLC estuviese vigente. Nueva Zelanda accedió a esta petición, a pesar que su idea inicial era incluir estos productos en los ítems de transición de diez años. Nueva Zelanda accedió cómo forma de reciprocitar las concesiones de Chile en lácteos y, también, como forma de asegurar el desgravamen a diez años de productos aún más sensibles, como la producción de textiles, ropas, zapatos y alfombras.

Si bien en los temas sensibles la negociación entre Chile y Nueva Zelanda comenzó con tácticas de suma-cero, ambas partes fueron capaces de reducir la tensión y girar a una estrategia de *joint*

problem-solving para así poder conciliar posturas y ceder en algunos casos con el objeto de mantener medidas de desgravación favorables para sus sectores domésticos más vulnerables.

Otra negociación que demuestra el mayor y mejor uso de poder de negociación por parte de Chile frente a países relativamente similares en cuanto a poder estructural se dio con Corea del Sur. Ambos firmaron un TLC en 2003. El país asiático usó para sus temas sensibles tácticas agresivas especialmente a la hora de defender los intereses de sus productores de uvas, manzanas, peras y arroz. Chile también usó tácticas posicionales para proteger a su industria de lavadoras y refrigeradores, proponiendo reducir sus exigencias en el área de frutas a cambio de concesiones para estos dos productos. Lavadoras y refrigeradores (Chile) al igual que peras, manzanas y arroz (Corea) fueron excluidos del acuerdo. Sin embargo, Chile logró obtener acceso en otras frutas como naranjas, duraznos y jugos congelados de fruta, además de una cuota para las uvas. Ante la alta politización de la negociación, ambas partes acordaron mecanismos de desgravación de hasta diecisiete años. El resultado del TLC fue sub-óptimo, pero Chile fue capaz no sólo de resistir la fuerte presión Coreana, usando una estrategia de reciprocidad, si no también de proponer caminos alternativos para obtener un resultado final.

Chile frente a países con menor poder. Chile y Panamá firmaron un TLC en 2006. El proceso de negociación comenzó en 1996, bajo la propuesta inicial del gobierno de Panamá. Entre 1996 y 1998 hubo diez rondas de negociación. Durante las primeras rondas se avanzó en los temas de fácil acuerdo (*win-win solution*), pero a medida que se empezaron a negociar los temas más sensibles –tales como produc-

tos agrícolas (arroz, aceites, carne de vacuno, pollo y porcino, y productos lácteos), medidas *antidumping* y servicios financieros—, el llegar a un acuerdo final se tornó difícil. De hecho, la negociación estuvo paralizada desde el año 1999 hasta 2005. En las áreas sensibles Chile adoptó una postura más inflexible que en sus otras negociaciones, lo cual puede atribuirse a su mayor poder negociador y a los bajos niveles existentes de relación comercial. La inexistencia de mayores ataduras comerciales dio pie a que Chile usará estrategias de suma-cero y, por ende, posicionales, para satisfacer a sus actores domésticos, los cuales poseían ventajas comparativas por sobre sus contrapartes en el área agrícola.

Por otra parte, Chile no consideró el nivel de desarrollo de Panamá en cuanto a su legislación comercial, inserción en la economía global y desarrollo económico. El haber obviado estos aspectos, generó expectativas desmedidas por parte de Chile sobre el contenido del TLC. Aunque tuvo espacio y tiempo para adecuarse a la realidad panameña sin descuidar las expectativas de sus grupos domésticos en el transcurso del proceso de negociación, Chile buscó usar esta diferencia asimétrica a su favor para maximizar sus ganancias y las de sus sectores comerciales en estos temas sensibles. Sin embargo, al no poder conseguir sus objetivos y al usar predominantemente lógicas de suma-cero, las cuales fueron en aumento ya que Panamá desarrolló una estrategia recíproca a la de Chile, este último optó por paralizar las negociaciones en 1999. Chile optó por esta vía al no poder liberalizar del todo el mercado agrícola panameño y, principalmente, debido a las presiones del sector financiero, el cual buscaba en el TLC maneras de reformar la banca panameña con reglas claras en su legislación e inversiones. El sector financiero chileno no

sólo presionó al gobierno para incluir a su contraparte panameña en el TLC, lo cuál en parte determinó una negociación posicional, sino que además logró crear una coalición de apoyo en otros sectores de la producción. Incluso, sub-sectores agrícolas apoyaron a este sector al ver que el posible acceso al mercado panameño sería más bien restringido por cuotas y desgravaciones a largo plazo.

Chile y Panamá relanzaron sus negociaciones en 2005. Esto fue posible por la necesidad imperiosa de contar con fuentes alternativas de suministro de gas ante los problemas de abastecimiento generados en Argentina. Según el presidente de ese entonces, Ricardo Lagos, para Chile resultaba vital asociarse con Panamá ya que este último aspiraba a convertirse en un centro de distribución de combustibles no sólo para Centroamérica sino para toda la región. La necesidad de contar con fuentes alternativas de gas licuado generó un efecto de nivelación de la mesa negociadora. Esto permitió a Panamá negociar de mejor manera y generó un interés mutuo por asegurar un pronto acuerdo. Aunque la mesa de negociación se niveló, la nación del sur logró satisfacer de buena forma a sectores sensibles como los productos agrícolas del sistema de bandas (que fueron excluidos del TLC) y logró arancel cero para frutas frescas y paltas, a cambio de excluir algunos productos del acuerdo para Panamá, como tomates y aceites de maíz refinado.

Otras negociaciones que presentan un patrón similar tuvieron lugar con Guatemala en el marco del TLC Chile-Centroamérica. Chile nuevamente usó estrategias distributivas para proteger a su sector azucarero y obtener un acceso mayor en bienes tales como frutas, carnes y lácteos. Asimismo, Chile llegó a estancar una vez más las negociaciones, las cuales fueron retomadas este año.

A pesar de que las negociaciones están en desarrollo, Chile al parecer usará nuevamente estrategias distributivas, aunque acotadas, para defender a los eventuales perdedores del TLC y obtener mayores beneficios para sus grupos pro-TLC. La táctica está basada en el incremento del comercio, aunque no sustancial, con los otros países centroamericanos que poseen un TLC con Chile, lo cual genera un efecto de desviación de comercio en perjuicio de Guatemala, con quien existe similitud de productos exportables.

Conclusión

A pesar de que los TLC representan para Chile una serie de oportunidades que benefician a su economía, los procesos de negociación han sido complejos. Donde el país ha podido exponer todo su potencial negociador ha sido frente a países con un poder relativamente similar. Ante estos, Chile ha logrado un mayor equilibrio entre el compromiso de un acuerdo con la contraparte y las promesas de defender los intereses de sus actores domésticos. Sin embargo, ante países con mayor poder, las asimetrías evidentes limitan el poder negociador chileno, lo cual se ve reflejado en el resultado para sectores sensibles de su economía. En cambio, frente a países pequeños ha usado tácticas distributivas tanto para obtener mayores beneficios para los grupos que eventualmente se favorecen del TLC, así como para proteger a los que pierden. En este último caso, las tácticas usadas, junto a la falta de una dependencia económica mayor, llevaron al estancamiento de las negociaciones. El usar tácticas de suma-cero en sí no determina un resultado de no-acuerdo como los casos aquí presentados, pero aumenta el riesgo de paralizar dichas negociaciones.

Sin duda, Chile continuará negociando TLCs con distintos países y deberá en el futuro renegociar los ya existentes para incluir nuevos temas que emergerán en los mercados globales. Sin embargo, el éxito en la defensa de sus intereses domésticos altamente sensibles, sean éstos pro o contra un TLC en particular, dependerá no sólo del proceso de negociación, sino también del poder estructural de la contraparte.

Leslie Wehner está afiliado al GIGA Instituto de Estudios Latinoamericanos, Hamburgo, Alemania. Es becario del DAAD y cursa su doctorado en la Universidad de Hamburgo (wehner@giga-hamburg.de).