

Más Allá de la Lógica Económica: Poder e Instituciones en los TLCs de Chile y México

Leslie Wehner
(GIGA Institute of Latin American Studies)*

- I . Introducción
- II . Los motivos económicos de los TLCs
- III . Los TLCs como mecanismos de poder
 - III.1. Chile
 - III.2. México
- IV. Los TLCs como instituciones de gobernanza económica global
 - IV.1. Chile
 - IV.2. México
- V . A modo de Conclusión

I. Introducción

Uno de los hechos más relevantes de la globalización económica ha sido la integración de los países a través de tratados de libre comercio (TLCs). Chile y México son dos de los países que han contribuido ampliamente a los cerca de 240 acuerdos comerciales que han sido notificados a la Organización Mundial de Comercio (OMC). En la actualidad, Chile es el país con mayor número de TLCs a nivel mundial y aunque el último acuerdo de México fue firmado el año 2004, sigue siendo el segundo país con más acuerdos de este tipo en América Latina.

* 레슬리 베너(German Institute of Global and Area Studies - GIGA Institute of Latin American Studies, wehner@giga-hamburg.de), “경제논리를 넘어서: 칠레와 멕시코의 자유무역협정들에서 권력과 기구”.
Agradezco los comentarios de Detlef Nolte, Klaus Bodemer y de los tres evaluadores anónimos a este artículo. Cualquier error u omisión es de absoluta responsabilidad del autor.

Sin contar los acuerdos de alcance parcial, entre ambos países cuentan con 32 TLCs propiamente tales, los que varían en alcance e intensidad (ver Cuadro 1).¹⁾

En sus respectivas experiencias, ambos han negociado TLCs con los más diversos países, yendo desde aquellos con los que existe una alta dependencia político-económica como Estados Unidos (EEUU), a otros donde la dependencia es extremadamente baja como la relación con los países de la Asociación Europea de Libre Comercio (AELC). A pesar que Chile y México poseen el “expertise” de cómo negociar y construir estos acuerdos, sus políticas de TLC no han sido ampliamente estudiadas más allá del prisma económico.

Una de las razones para esta carencia de estudios, excluyendo los existentes en integración regional, como el Mercado Común del Sur (MERCOSUR) y el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), se debe a que los países Latinoamericanos son usualmente catalogados como “rule-takers” del sistema internacional y, por ende, reactivos más que pro-activos en temas de economía y política internacional, teniendo una tendencia al “bandwagon” a las políticas de los países industrializados, especialmente aquellas provenientes de los EEUU y de la Unión Europea (UE). Aún si esto fuese cierto, cabe preguntarse: ¿Qué fuerzas mueven a países como Chile y México a buscar tantos TLCs? ¿Cuáles son los objetivos de estos países para seguir este tipo de política comercial?

A priori las respuestas se centran en que los países buscan la realización de TLCs con la intención de crear comercio, pero también con el afán de reducir la desviación de éste (Viner 1950). Si bien estas respuestas reflejan una lógica económica que predomina para negociar

1) En estos 32 TLCs se incluyen los Acuerdos de Asociación Estratégica (AAE). Estos, además de libre comercio, poseen temas de cooperación económica, científica y de desarrollo. Asimismo contemplan diálogo político, como es el caso de los acuerdos entre Chile y la Unión Europea (UE), y México y la UE; incluso algunos incluyen áreas de cooperación educacional y cultural, como por ejemplo, los acuerdos Chile-UE y el P4.

estos acuerdos, también se pueden apreciar otros tipos de elementos que son propios de una racionalidad político-estratégica, aunque en sí son menos aparentes que el interés económico.

El argumento central de este trabajo es que los acuerdos comerciales que tanto Chile como México han negociado, no sólo siguen la lógica de maximizar el bienestar económico creando e impidiendo la desviación comercial, sino que además buscan la realización de objetivos político-económicos estratégicos propios de su política exterior.²⁾ Los TLCs de estos países Latinoamericanos sirven; primero, para equilibrar el poder político-económico de otros países o bloques regionales en el continente, para crear canales de influencia hacia los países de América Latina que siguen políticas comerciales afines, para reducir la dependencia económica y política de países más desarrollados, y para adquirir un mayor estatus internacional; segundo, para que a través de ellos se creen mecanismos de gobernanza económica global más cercanos a su contexto político-económico que aquellos generados en la OMC, por medio de la inserción de reglas del juego claras, que delimiten el accionar de los Estados y los agentes privados en sus interacciones y, que a la vez, ayuden a la resolución de eventuales conflictos comerciales propios de este tipo de relación. En otras palabras, los TLCs son también mecanismos político-económicos estratégicos de poder y de gobernanza económica global.

En este artículo; en primer lugar, se presentará la lógica de maximización de utilidad económica de este tipo de acuerdos. Como estas motivaciones han sido ampliamente estudiadas en economía, sólo se dará un resumen de sus principales aspectos. En segundo lugar, se analizarán los TLCs de Chile

2) Es pertinente aclarar que los objetivos políticos tradicionales, -poder político-, se superponen y se mezclan con aspectos de la política comercial, -poder económico-, en la agenda económica internacional de un país. En este sentido el uso del término "político-económico estratégico" refleja esta superposición y su dinámica, así como la presencia de estos aspectos de poder y gobernanza en los TLCs. Agradezco a uno de los evaluadores por mencionar este importante punto que es la interrelación entre poder político y económico, así como la fungibilidad del poder.

y México como mecanismos estratégicos de poder. En este sentido se usarán concepciones y caracterizaciones de poder tomadas de la literatura neorrealista e institucionalista-liberal, para aplicarlas a los distintos contextos que se dan en la génesis y concreción de estos acuerdos. En tercer lugar, se presentarán a los TLCs como instituciones estratégicas de gobernanza económica internacional. Si bien estos buscan delimitar una serie de áreas temáticas como acceso a mercados, servicios, contratación pública, etc., aquí el análisis se circunscribirá a los mecanismos ideados para la resolución de controversias. Por último, en la conclusión, se realizará una ponderación de las motivaciones de ambos países para llevar a cabo una política proactiva de TLCs.

II. Los motivos económicos de los TLCs

Los TLCs buscan asegurar un trato comercial preferencial entre los miembros firmantes en relación a terceros Estados que son excluidos de dicho acuerdo (Coming 2007, 45). Los principales aspectos de la lógica económica de los TLCs pueden ser resumidos en cuatro aspectos generales más dos específicos que son atingentes a la realidad de Chile y México:

1. Los TLCs tienen el objetivo de crear comercio (Viner 1950); es decir, de reducir las barreras arancelarias para facilitar la entrada de bienes y servicios.
2. Los países buscan negociar TLCs para prevenir la desviación de comercio (Viner 1950; Krueger 1995). El temor a quedar fuera de estos acuerdos y sufrir pérdidas económicas hace que el país excluido busque negociar un TLC con los países excluyentes o con terceros, generando un “efecto dominó” de nuevos acuerdos comerciales. Cada vez que se forma un nuevo TLC otro tercer país se sentirá discriminado y buscará prevenir la desviación de comercio (Baldwin 1995; 2006, 1467-1468).

<Cuadro 1> TLCs de Chile y México

Chile				México			
País / bloque	Tipo de acuerdo	Firma	Estatus	País / bloque	Tipo de acuerdo	Firma	Estatus
P - 4*	AAE***	18/07/2005	Implementado	Japón	AAE**	17/09/2004	Implementado
EU	AAE	18/11/2002	Implementado	UE	AAE	23/03/2000	Implementado
Japón	AAE	27/03/2007	Implementado	AELC/EFTA	TLC	27/11/2000	Implementado
	TLC	05/12/1996	Implementado	El Salvador/TN**	TLC	15/03/2001	Implementado
Corea	TLC	15/02/2003	Implementado	Guatemala/TN	TLC	15/03/2001	Implementado
China	TLC	18/11/2005	Implementado	Honduras/TN	TLC	01/06/2001	Implementado
Costa Rica***	TLC	18/10/1999	Implementado	Israel	TLC	10/04/2000	Implementado
El Salvador***	TLC	18/10/1999	Implementado	Uruguay	TLC	15/11/2003	Implementado
Honduras***	TLC	18/10/1999	Implementado	Chile	TLC	17/04/1998	Implementado
USA	TLC	06/06/2003	Implementado	Nicaragua	TLC	18/12/1997	Implementado
México	TLC	17/04/1998	Implementado	Bolivia	TLC	10/09/1994	Implementado
AELC/EFTA	TLC	26/06/2003	Implementado	Costa Rica	TLC	05/04/1994	Implementado
	TLC	27/06/2006	Implementado	Colombia/G-3	TLC	13/06/1994	Implementado
	TLC	22/08/2006	Implementado	TLCAN	TLC	17/12/1992	Implementado
Colombia	TLC	27/11/2006	Implementado	MERCOSUR	AAP****	05/07/2002	Implementado
Australia	TLC	30/07/2008	Implementado	Brasil	AAP	03/07/2002	Implementado
Guatemala***	TLC	18/18/1999		Argentina	AAP	28/11/1993	Implementado
Nicaragua***	TLC	18/18/1999		Panamá	AAP	22/05/1985	Implementado
India	AAP*****	08/03/2006	Implementado	Perú	AAP	29/01/1995	Implementado
Cuba	AAP	21/08/1998	Implementado	Ecuador	AAP	31/05/1993	Implementado
Ecuador	ACE*****	20/12/1994	Implementado	Paraguay	AAP	31/05/1993	Implementado
MERCOSUR	ACE	25/06/1996	Implementado				
Bolivia	ACE	06/04/1993	Implementado				
Venezuela	ACE	02/04/1993	Implementado				

*P4(Nueva Zelanda, Singapur, Brunei); **Acuerdo de Asociación Estratégica; ***TLC Chile-Centro América; ****TN=Triángulo Norte; *****Acuerdo de Alcance Parcial; *****Acuerdo de Complementación Económica

Fuentes: Direcon-Chile; Secretaría de Economía - México

3. Los países en general buscan negociar TLCs para atraer una mayor cantidad de inversión extranjera directa (Gerber 2000).
4. Los países negocian TLCs con el fin de eliminar y regular el uso de barreras arancelarias, las cuales han pasado a ser herramientas proteccionistas tan efectivas como los aranceles (Milner 1999; Landau 2000, 6).
5. En un contexto Norte-Sur, Chile y México, dada su decisión de abrirse al modelo de libre mercado tempranamente,³⁾ han seguido la política de negociar con centros económicos con el objeto de aumentar sus volúmenes de exportación en sus productos más competitivos. En esta categoría entrarían los respectivos TLCs que ambos países tienen con EEUU, la UE y Japón, además del de Chile con China.
6. En un contexto Sur-Sur, los TLCs de Chile y México tienen una lógica desarrollista. Ambos han buscado concretar TLCs con países menos desarrollados o en vías de desarrollo, para así incentivar la exportación de productos no tradicionales y con mayor valor agregado, los que son producidos principalmente por pequeñas y medianas empresas (PYMES). La idea es generar aprendizaje, industrialización y la posibilidad de crear producción a escala para estos sectores en el futuro cercano (Rosales 2008, 33).

III. Los TLCs como mecanismos de poder

El neorrealismo es una teoría sistémica que busca analizar la distribución de poder y los efectos de éste en un sistema internacional anárquico (Waltz 1979). Esto significa que no existe una autoridad central para dictar y hacer valer reglas y normas, así como para proteger

3) Agradezco el comentario sobre este punto a dos de los evaluadores anónimos.

a la comunidad internacional (Lamy 2001, 185-186). Los Estados son los principales actores que constituyen el sistema internacional. Según el prisma neorrealista, el comercio ayuda a aumentar las capacidades materiales de los Estados y, por ende, su poder por medio del incremento de la riqueza que se genera en el plano económico (Grieco 1990; Gilpin 2001).

Aunque el uso de “hard power” se hace más costoso en un mundo económicamente interdependiente, los conceptos de balance de poder, aumento de poder y reducción de asimetrías también están presentes en este plano: “The interaction of the political ambitions and rivalries of status, including their cooperative efforts, create the framework of political relations within which markets and economic forces operate” (Gilpin 2001, 23). Sin embargo, el poder se expresa aquí como “soft-balancing” (Fortmann et al. 2004, 370), en el objetivo de los Estados de aumentar su estatus internacional y en el despliegue de poder suave, el cual también logra permear las relaciones económicas internacionales (Nye 2007, 165-167). ¿Se pueden apreciar estos aspectos de poder en los TLCs de Chile y México?

III.1. Chile

Desde su transición a la democracia, Chile propuso su reinsertión en el sistema internacional para así aumentar su reputación. Para esto siguió una política comercial basada en la liberalización unilateral, bilateral y multilateral. La idea de Chile no era sólo satisfacer a sus actores domésticos, sino que también establecer una reputación internacional que generase la capacidad de influenciar los procesos de integración (Morande 2003, 252-254). Además, en este proceso subyace la aspiración de ser reconocido internacionalmente por su política comercial, lo que hasta cierto punto genera lo que Joseph Nye (2004) denomina “soft-power”. Como señaló el ex-presidente Ricardo Lagos al firmar el TLC con EEUU:

“Hoy Chile está en el mundo. Nuestro pequeño y distante país, que en otras épocas conoció el aislamiento y la marginación, hoy culmina su incorporación como socio de primera categoría con los principales centros de la economía del mundo. Hace unos meses fue Europa, hace unas semanas fue Corea del Sur, hoy son los Estados Unidos. Todo ello en un año” (citado en Fuentes 2006, 120).

Como señala Mireya Solís y Saori Katada (2008, 249), “[...] FTA talks can be used as a tool to improve the countries’ status and image by allowing them, on the one hand, to display ‘benign leadership’ through collaborative economic projects”.

Por otra parte, se puede apreciar que Chile busca acceder a mercados de gran volumen, dada la vocación exportadora que sustenta el modelo chileno de desarrollo económico.⁴⁾ No obstante, este país del Cono Sur busca, a la vez, reducir la dependencia asimétrica que existe o pudiese originarse con países de mayor envergadura económica y política. Chile cuenta con TLCs con la UE (2002), EEUU (2003), Corea del Sur (2003), China (2006) y Japón (2007), quienes son los centros del sistema económico internacional. Cabe señalar que Chile es una economía relativamente pequeña, la que es altamente dependiente de los países desarrollados; sin embargo, este país sigue una postura defensiva de diversificar sus mercados para reducir esta asimetría, especialmente con EEUU⁵⁾ (Ulloa Urrutia 2003, 25; Wesley 2008, 223). “La dependencia de un sólo Mercado genera también volatilidad en los precios y resta independencia política y económica a un país” (López Giral 2006, 717).

Además, Chile concretó una serie de acuerdos de complementación

4) Agradezco a uno de los evaluadores de este trabajo por resaltar este aspecto.

5) A principios de los 90, el mercado principal de las exportaciones chilenas era EEUU, seguido de Japón, pero actualmente es China (15.2%) y después EEUU (13.1%). Si se toma a la UE como grupo, el volumen de exportación de Chile a este mercado es mayor que al de China y EEUU (21.5%) (Direcon 2008, 12). Continentalmente, Chile tiene una mayor dependencia en sus exportaciones con Asia, con la UE y por último con Norteamérica (Fazio 2004, 71).

con Argentina (1991), Venezuela (1993), Bolivia (1993), Colombia (1993), Ecuador (1994) y Perú (1998), los cuales en muchos casos han servido de base para una posterior negociación de TLCs. Chile firmó TLCs con países del continente, entre los que se cuentan los del MERCOSUR (1996), México (1998), los países Centroamericanos (1999), Perú (2006), Colombia (2006) y Panamá (2008). En este sentido, Chile en su deseo de reducir estas asimetrías y de no convertirse en “spokes”, especialmente en su relación con las economías desarrolladas, se ha transformado en un eje del sistema económico Latinoamericano. De hecho, este sistema de “hubs and spokes” puede alterar el patrón comercial en el continente a favor de los primeros, ya que el resto de los países podrían tender a importar mayoritariamente desde Chile –y México– y a exportar mayoritariamente hacia los “hubs” (Wonnacott 1996); es decir, Chile en este sistema pasa a controlar el ritmo de la liberalización comercial, lo que genera además una mayor capacidad política para influir en los procesos de integración en el continente.

La posición de Chile respecto al MERCOSUR es más bien ambivalente, ya que por un lado busca mantener y aumentar la relación comercial, pero en el plano político-estratégico ve a éste con cierto escepticismo debido al poco avance en su estructura institucional y a la poca funcionalidad de la ya existente, como por ejemplo, para tratar temas de disputas comerciales entre Argentina y Uruguay en el tema de las plantas de celulosa, el problema de suministro de gas de Argentina hacia Chile, los problemas que provoca la asimetría reinante entre Brasil-Argentina y Uruguay-Paraguay, y los conflictos comerciales que se crean entre Argentina y Brasil al no cumplir las leyes MERCOSUR para proteger a sus respectivas industrias locales. Este patrón se hizo más patente después de la crisis económica de 2001 (Portilla 2006; Gudynas 2004, 1-3; Osava 2005, 1-2; Crawley 2004, 5; 7; 13). En este sentido, Chile busca una multiplicidad de canales comerciales, que en sí no son excluyentes el uno del otro, según el modelo de regionalismo abierto por el cual Chile ha optado (Van Klaveren 1998), pero este

modelo sí puede atenuar el grado de influencia que un bloque, región o país puede eventualmente ejercer sobre el otro, precisamente optando por esta multiplicidad de acuerdos comerciales.

Asimismo, Chile ve con cierto recelo la ampliación del MERCOSUR, al incluir a Venezuela, así como la transformación de este bloque regional en una arena política que busca la promoción de modelos de desarrollo basados en una fuerte intervención del Estado (Jácome 2006, 23). Aunque Chile no pretende renunciar al MERCOSUR, sí ha buscado reducir el grado de interdependencia con este bloque por medio de la asociatividad comercial con países del Asia y de su propio continente. Por ejemplo, a Chile le interesa una eventual convergencia de los TLCs firmados con Colombia y Perú en un solo acuerdo, con el objeto de balancear el poder de influencia sobre Chile, pero en especial de las aspiraciones venezolanas y del proyecto ALBA. Esta lógica de los países del Pacífico y del Atlántico en sí no genera convergencia, sino que ayuda a incrementar la percepción de fragmentación de la región (Valladao 2006).

Razones de seguridad también se aprecian en el porqué Chile negocia TLCs, especialmente con sus vecinos. El peso del pasado es un tema que ha moldeado las relaciones fronterizas de Chile con Perú y Bolivia. Estas relaciones han sido delicadas a raíz de la Guerra del Pacífico (1879-1884) y los Acuerdos Limitrofes y de Paz resultantes, en 1929 con Perú y en 1904 con Bolivia. Por un lado, la relación con Bolivia ha estado marcada por la aspiración de este último de obtener un acceso soberano al mar, mientras que la relación con Perú ha estado influenciada en parte por el tema fronterizo como lo es la demarcación del límite marítimo (Valdivieso 2007).

En el retorno a la democracia, Chile no tenía del todo claro las percepciones e intereses de los países vecinos para con este y, a la vez, existía un desconocimiento desde Chile hacia Perú y Bolivia. Una primera medida de aproximación bajo el gobierno del entonces Presidente Patricio Aylwin (1990-1994), fue mejorar las relaciones

bilaterales con sus vecinos a través de la concreción de acuerdos comerciales (Fermandois 2005, 533-537). Chile concretó un ACE con Bolivia en 1993 y otro con Perú en 1998. Este último fue la base para el TLC que Chile y Perú firmarían en 2006, el cual aún no se encuentra operativo.⁶⁾ En este sentido, la idea original de los gobiernos de la coalición gobernante de Chile fue cambiar la percepción tradicional que estos países tienen de Chile a través del fomento de las inversiones y del intercambio comercial, con el objeto de aumentar los costos de una eventual solución armada y de generar nuevas arenas de diálogo mutuo más allá del tema de seguridad. En palabras del Director de Asuntos Económicos Multilaterales bajo la presidencia de Patricio Aylwin, José Miguel Insulza y, después, ministro de Relaciones Exteriores del entonces Presidente Eduardo Frei:

“Los acuerdos de complementación e integración económica que hemos promovido en los últimos años, aunque restringidos al comercio, también pueden tener implicancias en cuanto al incremento de la seguridad de Chile en nuestro vecindario”
(citado en Sáez y Valdés 1999, 94).

III.2. México

Este país inició una serie de reformas económicas con el fin de liberalizar su comercio en forma unilateral en 1986, año en el cual ingresó además al GATT/OMC. La decisión de girar desde una economía cerrada a una abierta fue tomada bajo el gobierno de Miguel de la Madrid; sin embargo, no fue hasta el gobierno de Carlos Salinas de Gortari que México buscó la integración internacional. El año 1990, México propuso a los EEUU negociar un tratado de libre comercio, el que fue negociado entre 1991 y 1993, entrando en vigencia en enero de

6) Después del ACE, la idea era negociar un TLC con Bolivia, pero esto no se ha podido realizar.

1994. Este acuerdo se realizó en forma tripartita entre los dos países ya mencionados más Canadá (Ortiz Mena 2004a).

Si bien es cierto que el lento avance en la negociación del GATT llevó a México a buscar una segunda mejor opción; como lo fue la política de TLCs y, en especial, la negociación con Estados Unidos, con el fin de amarrar las reformas económicas de orientación neoliberal en el ámbito internacional, también existe un factor reputacional en la lógica de negociar TLCs (Ortiz Mena 2004b). A través del TLCAN, México consiguió un reconocimiento como país y la credibilidad internacional por sus reformas económicas (Domínguez y Fernández de Castro 2001). Desde el prisma neoliberal, el obtener un TLC con EEUU era visto como un sello de calidad que México podía utilizar para diversificar sus relaciones económicas y políticas en un mundo, en ese entonces, en proceso de cambio (O'Toole 2003, 275). Como señala el ex-presidente Carlos Salinas de Gortari en su texto que resume su experiencia durante la negociación del TLCAN:

“La situación era paradójica: para diversificar nuestras relaciones comerciales con otras partes del mundo distintas a los Estados Unidos, primero teníamos que concentrarnos en buscar la integración con el enorme y poderoso mercado de nuestro vecino del norte. Willy Brandt, el respetado dirigente de la Internacional Socialista y ex-canciller alemán, con quien me reuní más tarde, me confirmó esta reflexión. Acercarnos en lo económico a Estados Unidos, compartir su mercado, atraería el interés de Europa hacia México. En todo caso, de esta forma podría operar mejor el equilibrio buscado, puesto que lo haría duradero. Así lo confirmó el tiempo: años después, una vez ratificado el TLC, Europa aceptó negociar un Tratado de Libre Comercio con México” (Salinas de Gortari 2000, 50-51 versión Internet).

De este pasaje se desprende que el factor reputacional como elemento de poder, generado a partir del TLC con EEUU, crearía nuevas

posibilidades de negociación con otros centros o polos de poder, cuyos lazos ayudarían por lo demás a reducir la dependencia económica e influencia política con el mismo EEUU.⁷⁾

La entrada en vigencia del TLCAN generó un efecto dominó, ya que la UE también buscaría negociar un TLC con México ante la evidente desviación comercial⁸⁾ (Grisanti 2004, 41), el cual sólo entró en vigencia el año 2000. Desde la perspectiva de México, un TLC con la UE le aseguraba un nuevo mercado, pero también la posibilidad de reducir su dependencia de los EEUU. “Cuando concluyó, le hablé con énfasis sobre la importancia que para México tenía equilibrar la creciente vinculación económica con los Estados Unidos, mediante una intensa relación con Europa” (Salinas de Gortari 2000, 50 versión internet). Si bien es cierto que el TLC que se negoció con Japón es mucho más reciente, también sigue esta lógica de balancear la influencia económica y política a través de la asociación con otros Estados. Además, este TLC es visto como un paso previo para una mayor diversificación y profundización de las relaciones políticas y comerciales con otros países del Asia, como Corea del Sur y China.

“The most prominent of these are strategic rationales that arise from a wariness of becoming too dependent on one large economy, particularly if it is close by. As we have seen, large economies are only too willing to use attractive power of their markets to sign PTAs with proximate countries in a bid to increase their leverage over states on their peripheries” (Wesley 2008, 222).

7) El éxito para reducir la asimetría y dependencia de EEUU ha sido más bien pobre. Cerca del 90% de las mercancías de México se transan dentro del TLCAN, mientras el comercio de EEUU en este bloque es de 37% (Gratius 2008, 277).

8) México envió 7.8% de sus exportaciones a la UE en 1991. Una vez que el TLCAN entró en vigencia esta cifra bajó a un 3.4% el 2000. Un 11.7% de las importaciones de México provenían de la UE en 1992, mientras el 2000 bajó a un 8.5% (Grisanti 2004, 41). México en un primer momento buscó tener su primera negociación con la UE, pero esta no mostró mayor interés, ante lo cual se decidió por buscar un TLC con EEUU.

Otra de las razones para negociar con EEUU fue la posibilidad de abordar temas netamente estratégicos para ambas partes, como la migración y el problema del tráfico de drogas (Covarrubias 2003, 20; Coronado y Gratius 2008, 262). En este sentido, negociar TLCs sirve como plataforma para mejorar las relaciones bilaterales con países limítrofes y para generar nuevas arenas de debate en temas estratégicos y de seguridad que afectan a ambas partes (Mansfield y Milner 1999). Hay que señalar que la intencionalidad de abordar estos temas en el contexto del TLCAN, no ha sido todo lo efectivo que se esperaba cuando se lanzaron las negociaciones para este acuerdo (Coronado y Gratius 2008).

Una lógica estratégica y de seguridad son las que justificaron la necesidad de iniciar y concretar negociaciones de TLCs con los países de Centro América, además del beneficio económico que estos mercados podían potencialmente generar (Macouzet y González 2001, 804). México firmó TLCs con Guatemala, Honduras y el Salvador el 2001 (Acuerdo del Triángulo Norte), Nicaragua en 1997, y con Costa Rica en 1994. La idea de negociar y conseguir TLCs con estos países fue estratégica en lo político y económico, ya que el objetivo central era aumentar la influencia en un área geográfica cercana, que si bien crearía beneficios económicos modestos comparados con el vecino del Norte, podía generar nichos económicos para algunos sectores acotados de la economía mexicana y además daba la posibilidad de desarrollar y desplegar elementos de “soft-power”. Al tener este tipo de acuerdos un impacto económico positivo en la contraparte, ayudaría a aumentar el grado de influencia política de México en esta región (Ortiz Mena 2004b, 223).

Quizás la relación más sensible en cuanto a temas de seguridad es la existente con Guatemala, dada su frontera común (Macouzet y González 2001, 805). Para México resultaba de suma importancia generar canales de dependencia económica por temas de seguridad fronteriza y también como una forma de generar riqueza en un país que era la puerta de

entrada para la inmigración, por motivos económicos, que provenía de Centro América, aunque muchos usasen a México sólo como tránsito obligado hacia EEUU. De lo anterior se desprende que México también tiene sus objetivos de política exterior en el continente Latinoamericano, los cuales son más fáciles de conseguir a través de la creación de canales de interdependencia económica.

Por otra parte -y al igual que Chile- México ha pasado a ser un “hub” del sistema económico Latinoamericano por medio de su proactividad comercial con el objetivo concreto de crear comercio y de reducir su dependencia asimétrica, especialmente de EEUU (Puyana y Romero 2004, 408). De hecho, México después de haber internalizado los efectos del TLCAN, ha promovido y buscado que sus TLCs siguientes sean similares en las disciplinas incluidas y en los mecanismos de control que se estipulan en dicho acuerdo (Reiter 2006, 226). Pero, el ser un “hub” no sólo se refiere a que los “spokes” comercien en mayor medida con los primeros más que entre ellos, sino que al aumentar la densidad de la relación comercial vía TLCs, también se aumenta el capital político de los “hubs” hacia los “spokes” (Smith 2001, 49).

IV. Los TLCs como instituciones de gobernanza económica global

Robert Keohane (1989, 3) define las instituciones internacionales como: “persistent and connected set of formal and informal rules that prescribe behavioral roles, constrain activity, and shape expectations”. Esta definición muestra la variedad y multiplicidad de instituciones que existen en el sistema internacional; además, posibilita concebir los mecanismos de gobernanza económica como instituciones. “By Governance, we mean the processes and institutions, both formal and informal, that guide and restrain the collective activities of a group” (Keohane y Nye 2000, 12).

Un sistema de gobernanza económica presenta múltiples niveles y puede ser estructurado a partir de la creación de instituciones globales como la OMC; interregionales como APEC o la relación entre la UE y el MERCOSUR; regionales como la misma UE, MERCOSUR y TLCAN; subregionales como las Euroregiones; y bilaterales como lo son las relaciones de Estado a Estado (Loewen 2006, 6). En estas últimas se ha dado vida a la gran mayoría de los TLCs de Chile y México.

Entonces, se puede señalar que los TLCs buscan manejar y resolver los problemas de cooperación que emergen en todo tipo de relación comercial, como son las disputas comerciales. Además, las instituciones, en este caso de gobernanza económica, buscan dar certeza jurídica a la contraparte en su relación, reduciendo de esta manera los costos de transacción (North 1990). Algunos criterios para evaluar si los TLCs de Chile y México sirven como mecanismos de gobernanza, es analizar si estos cuentan con mecanismos directos y expeditos de resolución de conflictos comerciales y que, además, reduzcan los costos de transacción de los actores económicos. ¿Son los TLCs de Chile y México instituciones de gobernanza económica?

IV.1. Chile

Los actores económicos competitivos buscan que sus productos e inversiones tengan un respaldo jurídico y que, además, posean un trato igualitario a aquellas que tienen un carácter nacional. De acuerdo a uno de los negociadores de los acuerdos comerciales de Chile: “Los TLCs también se negocian para reducir el riesgo de inversión y este se minimiza a través de la reglamentación y definición de reglas del juego claras que deben estar presentes en todos los TLCs” (entrevista a Camilo Navarro 28/02/2008).

Sin embargo, esta lógica también se hace extensiva al comercio de bienes, por lo cual estos tratados buscan delimitar el uso de medidas no-

arancelarias. Una de las estrategias de Chile es establecer el máximo de reglas del juego posibles que aseguren la no discriminación de los productos por vía de uso arbitrario e injustificado de legislación, como por ejemplo, medidas sanitarias o fitosanitarias (entrevista a Mario Matus 28/02/2008); por lo tanto, Chile busca prevenir las medidas unilaterales que pudiesen afectar no sólo las inversiones y el flujo de capital, sino que además las exportaciones de productos; es decir, estos acuerdos al dar certeza y claridad sobre qué reglas y parámetros se usarán en la relación comercial, minimizan el riesgo o reducen los costos de transacción.

Aunque el diseño de reglas del juego tiene como objetivo generar confianza, es posible que actores domésticos u organismos gubernamentales aún así discriminen productos de la contraparte, ya que la tentación de “free-ride” o de no cumplir con lo estipulado ante hechos coyunturales está siempre presente. Además, en los tratados existen algunos pasajes poco claros, los que pueden ser interpretados de distinta forma por las partes. Ante esto, los TLCs de Chile establecen al menos tres instancias para resolver conflictos comerciales que son propios de toda interacción económica.

Como primer mecanismo de solución de controversias, los TLCs de Chile incluyen el método de consulta a la contraparte, a través de oficios para recabar información sobre la medida que afecta la relación económica. Como segundo paso, las partes pueden pedir una reunión a la Comisión que administra el tratado, con el fin de solucionar el problema a través de los buenos oficios, mediación, conciliación y/o la formulación de recomendaciones.⁹⁾ Si dentro de un plazo prudente de tiempo después de la reunión de la comisión, las partes no han solucionado el conflicto, se podrá establecer a petición de los

9) Una excepción es el TLC con Japón, el cual sólo cuenta con mecanismos de consulta y de formación de un panel de árbitros. El TLC de México con Japón también posee esta peculiaridad de no estipular un rol a la comisión en las disputas comerciales (ver TLC Chile-Japón: capítulo 16; TLC México-Japón: capítulo 15).

involucrados un grupo arbitral, el cual siempre debe ser impar.¹⁰⁾ Por ejemplo, en el TLC con México los árbitros son 5 (TLC México-Chile, capítulo 18), mientras en el TLC Chile-Panamá existen sólo 3 árbitros, de los cuales uno es nombrado por cada parte y el tercero por ambos, siendo este último de una tercera nacionalidad, el cual deberá ejercer el rol de presidente de dicho tribunal (TLC Chile-Panamá, capítulo 13).

Algunas variaciones mínimas en estos capítulos de los TLCs, se encuentran en la eventual participación de foros multilaterales como la OMC y la ALADI en la designación de árbitros, en caso que los Gobiernos no se puedan poner de acuerdo en las designaciones. Por ejemplo, el TLC con México no contempla esta posibilidad, sino que se hace un sorteo tomando las listas de posibles árbitros presentados por cada parte (ver TLC Chile-México), pero los de Panamá y Colombia sí. En el caso del TLC Chile-Panamá, este rol de designación de último recurso lo ejercerá el director general de la OMC (TLC Chile-Panamá, artículo 13.7) y en el caso del TLC Chile-Colombia lo ejercerá el Secretario General de la ALADI (TLC Chile-Colombia, artículo 16.8).

En algunos de los TLCs de Chile, existen además mecanismos de resolución de controversias en áreas temáticas específicas, como lo es el área o el capítulo de inversiones.

“En general estos acuerdos están diseñados para proporcionar a los inversionistas extranjeros un trato nacional, para crear una forma de inversión de tipo de nación más favorecida (NMF), para terminar con los requerimientos de desempeño y para eliminar las restricciones sobre las remesas de ganancias y capital” (Gerber 2000, 48).

10) Existen algunos TLCs de Chile y de México en los que se excluyen áreas de la aplicabilidad del capítulo de solución de controversias. Estas áreas son generalmente medidas antidumping, políticas de competencia y medidas sanitarias. Algunos ejemplos concretos de esto son los respectivos TLCs con Japón; el de Chile-Perú en políticas de competencia, Chile-China en medidas antidumping, y Chile-México en el cual no se puede formar un grupo arbitral para resolver temas de salvaguardia (ver además González 2006).

Obviamente al existir mecanismos específicos de resolución de controversias en áreas temáticas de los TLCs, se entiende que esta será la legislación por la cual los Estados partes se regirán, dejando la aplicabilidad del capítulo de solución de controversias para el resto de las materias del acuerdo. Un aspecto a resaltar en los TLCs de Chile, que tienen esta sección de solución de controversias en el capítulo de inversión, es la existencia de un apartado que posibilita la solución de problemas comerciales entre “Privado-Estado”, entre los que se cuentan los TLCs con Colombia, EEUU, Perú, Japón y Corea del Sur (ver textos de TLC de Chile). Este último tratado, también, busca facilitar la resolución de disputas comerciales entre privados (TLC Chile-Corea del Sur, capítulo 19).

Un capítulo que posee relación directa con los capítulos de inversión, son los de servicios financieros. En sí, Chile cuenta con pocos TLCs con capítulos sobre esta materia, los cuales son en su mayoría con países o bloques industrializados como EEUU, la UE y Japón. En caso de haber problemas en esta área se aplicarán los mecanismos contenidos en los respectivos capítulos de solución de controversias de estos tres tratados. Sin embargo, los mecanismos de consulta estipulados en los capítulos de servicios financieros estarán a cargo de autoridades competentes y, en caso que la disputa llegue a un proceso de arbitraje, los árbitros deberán ser especialistas en estos temas y las listas serán elaboradas por los comités que velan por estas materias en cada uno de estos TLCs (ver TLC Chile-Japón, artículo 127; TLC Chile-EEUU, capítulo, 12 artículos 12.15-12.17; TLC Chile-UE capítulo 2, artículos 127-129).

Existen, además, TLCs que presentan sistemas de solución de controversias aplicados al área de medidas sanitarias y fitosanitarias. La idea es poder captar la dinámica propia de la relación comercial que tiene Chile con sus contrapartes en estas materias. Uno de los TLCs que presenta un apartado de solución de controversia en este tema es el firmado con Perú.

“En caso que una Parte considere que una medida sanitaria o fitosanitaria afecta su comercio con la otra Parte, podrá solicitar a la autoridad competente coordinadora del Comité de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias de la otra Parte que se realicen consultas técnicas. Dichas consultas se realizarán dentro de los 45 días de recibida la solicitud, a menos que las Partes acuerden otro plazo, y podrán realizarse vía teleconferencia, videoconferencia, o cualquier otro medio, mutuamente acordado por las Partes” (TLC Chile-Perú, artículo 9.9.).

No obstante, el alcance es limitado y sólo busca reemplazar el mecanismo de consulta del capítulo de Solución de Controversias. La idea es asegurar el intercambio de información expedito entre órganos expertos, para que puedan solucionar el problema rápidamente, dado que muchos de los productos que pudiesen verse afectados por estas medidas son perecibles. Si las partes no son capaces de encontrar una solución bajo este mecanismo, se recurrirá a los mecanismos estipulados en el capítulo de solución de controversias (TLC Chile-Perú, capítulos 9 y 16).

Siempre está la posibilidad de que una de las partes elija otro foro, como la OMC o la ALADI, para resolver conflictos comerciales. Una vez elegido un foro este será excluyente de otro, es decir, una vez llevada la disputa a la OMC no se podrá utilizar la ALADI o el TLC. Una excepción es el acuerdo con la UE, en el cual se puede pasar del TLC a la OMC, en cuanto a disputas siempre y cuando surgiese un caso que en esencia es equivalente a una disposición u obligación en virtud de la OMC, entonces las partes deben llevar el caso a esta institución (González 2006). Sin embargo, los textos de TLCs de Chile están enfocados en agotar los mecanismos bilaterales de estos acuerdos en forma secuencial. La idea de los TLCs es resolver los eventuales conflictos dentro de los parámetros que promueve el tratado en sí y, ojalá, en los dos primeros pasos (consultas y rol del comité), ya que el costo de tiempo y monetario es menor a aquellos de los organismos

multilaterales y, además, muchas veces un conflicto puede parar la exportación de bienes, ante lo cual se necesitan mecanismos de resolución expeditos. Por otra parte, al no usar el TLC para solucionar disputas existe un desconocimiento tácito del acuerdo en sí.

IV.2. México

En los TLCs de México existen mecanismos de resolución de controversias similares a los de Chile, como son la consulta e intercambio de información, la labor de la comisión que administra el tratado a través del ejercicio de buenos oficios, conciliación y mediación, y la formación de un tribunal arbitral. No obstante, los TLC de México establecen la posibilidad de elegir foros como la OMC o el mismo tratado para resolver disputas comerciales, pero una vez elegido uno, no se podrá recurrir al otro. Un caso peculiar es el de la UE que establece la opción de llevar un caso a varias instituciones como el mismo TLC y la OMC, aunque esto debe ser secuencial y no simultáneo (González 2006, 26).

A pesar de esta opción de foros excluyentes, los TLCs de México igual están enfocados en priorizar los mecanismos de sus acuerdos por las siguientes razones: primero, generalmente los procesos de resolución de conflictos en organismos multilaterales son más extensos en cuanto a tiempo; segundo, el costo es mayor; y tercero, muchas veces los conflictos se generan en áreas que afectan a productos perecederos lo que implica un alto costo monetario para los exportadores-importadores de una cadena productiva, lo que hace que las partes hagan los esfuerzos por solucionar el problema comercial en las primeras dos etapas: consultas y comisión; por último, el elegir foros de arbitraje fuera del tratado, aunque legalmente válidos de acuerdo a lo estipulado en los mismos TLCs, lleva a generar desconfianza entre las partes y a erosionar la credibilidad y la eficacia institucional del acuerdo.

Cabe mencionar que la administración de los TLCs de México –y Chile– los ejecuta la Comisión del Tratado, que generalmente está

manejada por los ministerios de las partes que negociaron los acuerdos, como lo es la Secretaría de Economía en el caso de México.¹¹ La labor de esta Comisión es, igualmente, monitorear el cumplimiento e implementación del acuerdo, así como contribuir a la resolución de conflictos. Generalmente, la Comisión de cada tratado de México con sus contrapartes se debería reunir una vez al año con el fin de evaluar el buen funcionamiento en la práctica de estos acuerdos.

En todo caso para una mayor rapidez en la solución de conflictos comerciales, siempre se prioriza la consulta, si esta no es satisfactoria se recurre a la Comisión para que haga uso de sus prerrogativas, dejando como última instancia dentro del tratado un comité arbitral. La decisión final del comité arbitral en el caso de los TLCs de México, así como en los de Chile, es obligatoria para las partes. Si una parte no acata la resolución del tribunal la contraparte podrá suspender los beneficios del tratado en el área del conflicto, aunque eventualmente se pueden suspender beneficios en otras áreas, siempre y cuando la parte reclamante constata que aplicar la suspensión de los beneficios en el área que originó el problema no es factible ni eficaz (ver Secretaría de Economía: textos-TLCs de México).

Los TLCs de México generalmente estipulan 5 árbitros, si es que se llega a esta instancia. Por ejemplo, en el caso de los TLCs bilaterales con Costa Rica, Nicaragua y Chile, existe la denominación de 5 árbitros (Textos TLC México-Costa Rica; México-Nicaragua; y México-Chile), cuando el TLC negociado es con dos contrapartes o más, la cantidad de árbitros sigue siendo 5, pero cada parte puede nombrar a un árbitro de su país. Esto se ve reflejado en el TLC con los países del Triángulo Norte como son Honduras, el Salvador y Guatemala, en el que existe un mecanismo de solución de controversias cuando las partes son dos -este opera con la lógica de los otros tratados bilaterales-, y un mecanismo para cuando hay tres o cuatro partes involucradas, en la cual tres o

11) En Chile, el que negocia los TLCs es la Dirección General de Relaciones Económicas: DIRECON.

cuatro de los árbitros serán nacionales de los países partes, asegurando siempre su imparcialidad e idoneidad (Texto TLC México con el Salvador, Honduras y Guatemala). Este patrón también estaba presente en el acuerdo G-3; sin embargo, la relación es sólo bilateral en la actualidad, debido a la renuncia de Venezuela a este tratado (ver TLC G-3, capítulo XIX).

México ha aplicado el modelo TLCAN en sus TLCs, en consecuencia, muchos de los mecanismos de resolución de controversias se asemejan a este acuerdo, así como en la necesidad de crear mecanismos de solución de disputas acotados a capítulos específicos, pero estratégicos, para su buen desempeño económico y que, además, faciliten los flujos expeditos de bienes y capital desde y hacia México. Incluso, en algunos de los TLCs que fueron negociados en el marco de la ALADI, institución que permite generar acuerdos comerciales con materias limitadas, México logró desplegar e incluir capítulos de inversión siguiendo el patrón TLCAN, como son los TLCs con los países del Triángulo Norte, Uruguay, Bolivia, Chile, Costa Rica y Colombia (G-3). De hecho, dos acuerdos que están por debajo de los estándares del TLCAN son aquellos con la UE y la AELC y, esto como ha quedado establecido, se debió a la reticencia de estos últimos (Reiter 2006).

En este sentido, todos los capítulos de inversión de los TLCs de México cuentan con mecanismos de resolución de controversias para conflictos entre un gobierno y un inversor privado, así como entre Estados. Como el objetivo central es atraer inversión extranjera y asegurar un trato no discriminatorio, la idea es generar el máximo de herramientas posibles para dar certeza a la contraparte, incluyendo los casos de disputas comerciales. El generar certeza jurídica a la contraparte sobre materias de inversión es una manera de atraer inversión, la cual ha sido uno de los pilares del crecimiento económico mexicano en los últimos catorce años¹²⁾ (OMC 2008, 18-22).

12) El TLC con Israel no posee capítulo de inversión.

En relación a servicios financieros, casi todos los TLCs de México cuentan con capítulos sobre estas materias. Ante la existencia de disputas, los Estados utilizarán los mecanismos estipulados en el capítulo de solución de controversias,¹³⁾ aunque el comité de servicios financieros estará a cargo de la designación de los árbitros, en caso que se llegue a dicha instancia. Cuando la disputa es entre un privado y un Estado, estos se regirán por los mecanismos plasmados en los capítulos de inversiones que cuentan con secciones especiales sobre la relación entre un privado de los países firmantes del tratado y el Estado en cuestión (Secretaría de Economía: Textos de TLCs de México). Una excepción es el tratado con Japón, el cual consta de un capítulo de servicios financieros, pero su alcance es limitado y está enfocado en resolver asuntos en estas materias a través de acuerdos preexistentes y de orden multilateral.

Si bien en temas de inversión se ha logrado generar mecanismos de resolución de conflictos explícitos, en los otros capítulos, tales como medidas sanitarias y fitosanitarias o entrada temporal de personas de negocios, estos mecanismos sólo se encuentran en algunos casos específicos y su alcance está circunscrito a la consulta e intercambio de información. Por ejemplo, el TLC con Japón omite la aplicabilidad del capítulo de resolución de controversias al tema de medidas sanitarias y fitosanitarias, no existe propiamente un apartado que promueva la solución de disputas en este tema. A pesar de ello, el comité que administra esta materia actuará y facilitará el intercambio de información ante problemas sanitarios o fitosanitarios, pero si las partes no arreglan sus diferencias, el foro a utilizar sería la OMC (TLC México-Japón, artículo 16).

En cambio, los acuerdos con Uruguay y con los países del Triángulo Norte establecen mecanismos de intercambio de información dentro del comité de medidas sanitarias y fitosanitarias, pero si las partes no

13) Los TLCs con Uruguay, Chile, y Costa Rica no tienen capítulos de servicios financieros.

resuelven sus diferencias, los pasos a seguir serán aquellos estipulados en los respectivos capítulos de resolución de conflictos comerciales (TLC México-Uruguay; TLC México-Triángulo Norte). Por lo tanto, los TLCs de México buscan facilitar el diálogo entre las partes, aún en circunstancias extremas como son las disputas comerciales, con el fin de buscar soluciones expeditas, que ayuden a dar certeza a las partes a través de reglas de juego explícitas y delimitadas.

V. A modo de Conclusión

Como se propuso al comienzo de este trabajo, los objetivos que mueven a Chile y México a concretar TLCs no son sólo maximizar la utilidad de agentes económicos internos, sino que también son por razones estratégicas en lo político-económico, las que; por lo demás, ayudan a constituir las agendas internacionales de estos países. Los TLCs son una parte esencial de la política exterior de los Estados y, como tales, pasan a ser instrumentos de influencia y de realización de objetivos económicos-estratégicos, diplomáticos y tradicionales de cada país.

Cuando Chile y México deciden negociar TLCs con países desarrollados, principalmente con Estados Unidos, lo hacen atraídos por el tamaño del mercado y para alcanzar un reconocimiento político internacional. No obstante, también están conscientes del factor que juega la dependencia económica asimétrica, la que generalmente se traspasa a un mayor grado potencial de influencia política relativa por parte del país desarrollado. Siguiendo una lógica defensiva de reducción de asimetrías y de balance de poder, México y Chile buscaron de forma proactiva cerrar acuerdos con otros países desarrollados, volcándose además a concretar TLCs con países de su continente, donde se han convertido en ejes del sistema.

El aspecto reputacional y el despliegue de “soft-power” tampoco es menor en las agendas de TLCs de ambos países. De hecho, estos han buscado aumentar su capital político en el mundo global a través de su política comercial. Tanto México como Chile buscaron obtener una especie de sello de calidad al negociar acuerdos de última generación con los principales centros económicos y políticos del sistema internacional, pero además han logrado desplegar elementos de “soft-power”, incluso, en sus relaciones con países limítrofes, en las cuales el factor seguridad juega un rol importante. Del mismo modo, ambos han desplegado elementos de “soft-power” y poder económico al invitar a otros países del continente Latinoamericano a negociar este tipo de acuerdos, con el propósito de crear comercio y de abrir canales de influencia hacia países afines en lo político-económico en esta región.

La intencionalidad de estos dos países de reducir asimetrías, especialmente con los EEUU, ha generado resultados diversos debido en gran parte a factores de proximidad y/o distancia geográfica. México ha buscado persistentemente la reducción de dicha asimetría en comparación a Chile, pero aún así ha aumentado su interdependencia económica con EEUU, a pesar de usar estrategias de balance en sus TLCs con la UE, Japón y con los distintos países de América Latina. En cambio, Chile ha logrado atenuar su dependencia económica y ha sabido diversificar de mejor manera sus relaciones comerciales con otros centros económicos y políticos como son la UE, Japón y China, así como ha logrado concretar una serie de TLCs con países medianos o pequeños en Europa, Asia y Latinoamérica. Sin embargo, Chile actualmente está más preocupado de balancear la influencia política del MERCOSUR y la promoción de modelos económicos basados en una mayor intervención del Estado.

No obstante, hay que poner la utilización de políticas de TLCs con fines de poder, en la perspectiva de EEUU. Si bien es cierto que México y Chile a través de sus políticas comerciales buscaron acercarse a EEUU, también hay que analizar la real importancia que este último asigna a

estos países en su política internacional. Esto también tiene que ver con la asimetría reinante en dichas relaciones, ya que mientras Chile y sobretodo México le asignan una mayor importancia a EEUU, este último ve a estos dos y al continente en sí, a excepción de Colombia, como un tema secundario en su agenda (Smith 2001).

Si bien es cierto que este fenómeno de regionalismo abierto ayudó en un comienzo a México y Chile a tener una prioridad acotada por parte de EEUU, hay que señalar que en los últimos años este interés ha disminuido drásticamente. Sin embargo, este desinterés de EEUU hacia América Latina en general, ha ayudado a que ambos países puedan generar un mayor margen de maniobra en su política internacional (ver Lowenthal 2008). Por un lado, esto se debe a la convergencia existente entre EEUU, México y Chile en cuanto a sus respectivos modelos de desarrollo y, por otro, al desinterés habitual ya mencionado por parte del primero.

Por otra parte, se puede señalar que los TLCs son mecanismos y arquitecturas de gobernanza económica internacional, ya que estos cumplen con el propósito de reducir los costos de transacción, reducir la incertidumbre y el riesgo que todo tipo de interacción económica conlleva. Si bien este trabajo se centró en los mecanismos de resolución de controversias, las distintas áreas temáticas de los TLCs son verdaderos núcleos que delimitan y manejan el accionar de los agentes en áreas tan diversas como reglas de origen, propiedad intelectual, servicios financieros, inversiones, compras públicas, regulaciones sanitarias y fitosanitarias, y en la tradicional área del comercio de bienes. Tanto Chile como México utilizan mecanismos similares de resolución de controversias y, a salvedad de algunas diferencias menores, ambos siguen una lógica similar en su intencionalidad de reglar y delimitar lo máximo posible sus interacciones político-económicas bajo el marco que estos acuerdos establecen.

Los TLCs reducen riesgos y facilitan la resolución de conflictos en menor tiempo y a menor costo que los foros multilaterales como los es

la OMC. No es que Chile y México busquen unilateralidad por fuera de los organismos multilaterales, ya que para países medianos y pequeños esto resulta inviable: al contrario, los TLCs de México y Chile son parte de los lineamientos generales de la OMC, pero lo que se busca en estos acuerdos es dar una mayor especificidad a cada relación comercial en particular.

Cuando se busca este acercamiento de reglas a las realidades de estos dos países y, a la vez, a cada relación que estos tienen con cada Estado, se produce una diversidad a veces contradictoria de reglas y mecanismos, lo que dificultaría una eventual convergencia, si es que el ALCA es revivido alguna vez como proyecto o si se promueven convergencias sub-regionales; como por ejemplo, la armonización en un solo TLC entre México y sus contrapartes de la región Centroamericana, como ya ha propuesto el primero; o de Chile con Perú y Colombia, como los tres han mencionado. Si se promueven eventuales convergencias de diferentes acuerdos en un sólo TLC, se abrirán nuevas arenas de negociaciones con resultados no del todo claros en cuanto a si dicha armonización se hará efectiva y/o al grado de profundidad que resultará, si es que dicha convergencia se lleva a cabo.

Sin duda que los aspectos aquí tratados necesitan un mayor grado de investigación. A su vez, lo que está claro es que los TLCs cumplen un rol político-económico estratégico en la política exterior de Chile y México. Sin embargo, la intención acá no fue minimizar el rol de la lógica económica de maximización de utilidad en sí, ya que esta sigue siendo una razón importante para buscar TLCs, sino sólo explicitar sus elementos complementarios y que muchas veces le subyacen. Por lo tanto, la búsqueda de poder y de mejor gobernanza económica global también mueven a Chile y a México en sus respectivas políticas de TLCs.

Abstract

En este trabajo se analizan los “otros” objetivos que llevan a Chile y México a concretar TLCs intra o extra-regionalmente. Estos países tienen una motivación económica que predomina al momento de buscar TLCs; sin embargo, existen otros elementos que son menos aparentes, pero que igualmente son esenciales en la configuración de sus políticas de TLCs. Por lo tanto, estos acuerdos pueden también ser vistos como medios de poder y como mecanismos para establecer un sistema de gobernanza más cercano y *ad-hoc* a las realidades económicas y políticas de estos dos países. Estas dos fuerzas -poder e instituciones de gobernanza- no son en sí contradictorias a la lógica económica, si no que deben ser vistas como variables complementarias.

Key Words: TLCs, Chile, México, Balance de Poder, Gobernanza / 자유무역협정, 칠레, 멕시코, 권력의 균형, 거버넌스

논문투고일자: 2008. 12. 29

심사완료일자: 2009. 04. 14

게재확정일자: 2009. 04. 24

Bibliografía

- Baldwin, R.(2006), "Multilateralising Regionalism: Spaghetti Bowls as Building Blocs on the Path to Global Free Trade," *The World Economy*, No. 29, Vol. 11, pp. 1451-1518.
- Crawley, A.(2004), "MERCOSUR: En busca de una nueva agenda. Iniciativa especial de comercio e integración," INTAL-ITD, Documento de Trabajo IECI 06a, http://www.iadb.org/Intal/aplicaciones/uploads/publicaciones/e_IECI_DT_06a_2004_Crawley.pdf (revisado: 01/12/2008)
- Corning, G.(2007), "Japan's Bilateral FTAs: No Obstacles to Progress in the Doha Round," *East Asia*, 24, pp. 45-67.
- Coronado, H. y S. Gratius(2008), "Las asimetrías de poder entre países pequeños y grandes: interese, alianzas y conflictos," in Susanne Gratius, *MERCOSUR y NAFTA: Instituciones y mecanismos de decisión en procesos de integración asimétricos*, Iberoamericana y Vervuert, Madrid y Frankfurt, pp. 207-271.
- Covarrubias, A.(2003), "México: the Challenge of a Latin American Power in the US Backyard," in Frank Mora and Jeanne Hey, *Latin American and Caribbean Foreign Policy*, Oxford: Rowman & Littlefield Publishers, pp. 13-30.
- DIRECON-Dirección de Relaciones Económicas Internacionales(2008), "Informe: Comercio Exterior de Chile. Cuarto Trimestre 2007," Febrero, Santiago: Gobierno de Chile.
- Domínguez, J. y R. Fernández de Castro(2001), *The United States and México: Between Partnership and Conflict*, Nueva York: Routledge.
- Fazio, H.(2004), *TLC. El Amarre del Modelo*, Santiago: LOM Ediciones.
- Fernandois, J.(2005), *Mundo y Fin de Mundo: Chile en la Política Mundial 1900-2004*, Santiago: Ediciones Universidad Católica de Chile.

- Fortmann, M., T.V. Paul y J. Wirtz(2004), “Conclusions: Balance of Power at the Turn of the New Century,” in James Wirtz y Michael Fortmann, *Balance of power: theory and practice in the 21st century*, Standford: Standford University Press, pp. 360-374.
- Fuentes, C.(2006), “La apuesta por el “poder blando”: política exterior de la Concertación,” in Robert Funk, *El Gobierno de Ricardo Lagos*, Santiago: Diego Portales University Press, pp. 105-122.
- Gerber, J.(2000), “Cruzando fronteras: políticas nacionales y los límites de la integración internacional,” in James Gerber et al., *Inserción Económica Internacional de América Latina*, Flacso-Chile, Santiago, pp. 31-62.
- Gilpin, R.(2001), *The Global Political Economy: Understanding the International Economic Order*, Princeton: Princeton University Press.
- González, A.(2006), “La solución de controversias en los acuerdos regionales de América Latina con países desarrollados,” Documentos de Serie de Comercio Internacional-CEPAL, No. 68, CEPAL, Santiago-Chile.
- Gratius, S.(2008), “Las asimetrías socioeconómicas: debate y perspectivas de reforma,” in Susanne Gratius, *MERCOSUR y NAFTA: Instituciones y mecanismos de decisión en procesos de integración asimétricos*, Iberoamericana y Vervuert, Madrid y Frankfurt, pp. 207-271.
- Grieco, J.(1990), *Cooperation Among Nations: Europe, America, and Non-tariff Barriers to Trade*, Ithaca: Cornell University Press.
- Grisanti, L.(2004), “El Nuevo Interregionalismo Transatlántico: La Asociación Estratégica Unión Europea-América Latina,” Washington: Inter-American Development Bank.
- Gudynas, E.(2004) “Renegociando el Mercosur: Los limites del simplismo bien intencionado,” IntegracionSur, CLAES D3E, 26/10/2004, <http://www.integracionsur.com/mercosur/GudynasMCSurRenegociaSimple.htm> (revisado: 01/12/2008)

- Jácome, F.(2007), "Sicherheit und 'Bolivarianische Integration' in der venezolanischen Außenpolitik (1999-2006)," in Wilhelm Hofmeister, *Venezuelas Beitritt zum MERCOSUR, EUROPA AMÉRICA LATINA: Analysen und Berichte*, No 24, Konrad-Adenauer-Stiftung, Brazil, pp. 13-38.
- Keohane, R.(1989), "Neoliberal Institutionalism: A Perspective on World Politics," in Robert Keohane, *International Institutions and State Power: Essays in International Relations Theory*, Boulder CO: Westview Press, pp. 1-20.
- Keohane, R. y J. Nye(2000), "Introduction," in Joseph Nye y John Donahue, *Governance in a Globalizing World*, Washington DC: Brookings Institution Press, pp. 1-41.
- Lamy, S.(2001), "Contemporary Mainstream Approaches: Neo-realism and Neo-liberalism," in John Baylis, Steve Smith, y Patricia Owens, *The Globalisation of World Politics, An Introduction to International Relations*, 4^a edición, Oxford: Oxford University Press, pp. 124-141.
- Landau, A.(2000), "Analyzing International Economic Negotiations: Towards a Synthesis of Approaches," *International Negotiation*, No. 5, pp.1-19.
- Loewen, H.(2006), "Towards a Dynamic Model of the Interplay Between International Institutions," Working Paper, No. 17, Hamburg: German Institute of Global and Area Studies.
- López Giral, D.(2006), "La apertura comercial de Chile y México: un análisis comparado," *Comercio Exterior*, Vol. 56, No. 8, pp. 703-718.
- Lowenthal, A.(2008), "Como mejorar las relaciones con las Américas", *Foreign Affairs Latinoamérica*, Vol. 8, No. 4, pp. 14-28.
- Macouzet Noriega, P. y L. González Villanueva(2001), "La política y el comercio de México hacia América Latina: 1994-2000," *Foro Internacional*, Vol. XLI, No. 4, pp. 784-818.

- Mansfield, E. and H. Milner.(1999), “The Political Economy of Regionalism,” *International Organization*, Vol. 53, No. 3, pp. 589-627.
- Morandé, J.(2003), “Chile: The Invisible Hand and Contemporary Foreign Policy,” in Frank Mora, y Jeanne Hey, *Latin American and Caribbean Foreign Policy*, Oxford: Rowman & Littlefield Publishers, Inc., pp. 243-264.
- North, D.(1990), *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Nye, J.(2007), “Notes for a Soft Power Research Agenda,” in Felix Berenskoetter y Michael J. Williams, *Power in World Politics*, Oxford y New York: Routledge, pp. 162-172.
- _____(2004), *Soft Power: The Means to Success in World Politics*, New York: Public Affairs.
- OMC-Organización Mundial de Comercio(2008), Trade Policy Review, Report by the Secretariat, Mexico, Revision, WT/TRP/S/195 (May 2008).
- Ortiz Mena, A.(2004a), “Mexico: A Regional Player in Multilateral Trade Negotiations,” in Miguel Lengyel y Vivianne Ventura-Dias, *Trade Policy Reforms in Latin America: Multilateral Rules and Domestic Institutions*, Hampshire y New Cork: Palgrave Macmillan, pp. 47-73.
- _____(2004b), “Mexico’s Trade Policy: Improvisation and Vision,” in Vinod Aggarwal, Ralph Espach y Joseph Tulchin, *The Strategic Dynamics of Latin American Trade*, Washington y Stanford: Woodrow Wilson Press y Stanford University Press, pp. 213-231.
- Osava, M.(2005), “Argentina-Brasil, dos décadas de complicada amistad,” Mercosur, Portal informativo sobre el Mercado Común del Sur, 02/12/2005, www.merco-sur.net/old/analisis/analisis_anteriores/2005/diciembre_2005/analisis_0211205_01.htm (revisado: 01/12/ 2008)

- O'Toole, G.(2003), "A New Nationalism for New Era: The Ideology of Mexican Neoliberalism," *Bulletin of Latin American Research*, Vol. 22, No. 3, pp. 269-290.
- Portilla, R.(2006), "MERCOSUR: Chile en la encrucijada," *Crónica Digital*, 24/07/2006, www.cronicadigital.cl/modules.php?name=News&file=print&sid=4671 (revisado: 04/07/2008)
- Puyana, A. y J. Romero(2004), "La estrategia comercial mexicana ¿Superando la fuerza centrípeta estadounidense?," *Foro Internacional*, Vol. XLIV, No. 3, pp. 392-429.
- Reiter, J.(2006), "International Investments Rules," in Stephen Woolcock, *Trade and Investment Rule-Making: The Role of Regional and Bilateral Agreements*, Tokio-Nueva York-Paris : United Nations University Press, pp. 208-240.
- Rosales, O.(2008), "Integración regional: Propuestas de renovación," in Josette Altmann y Francisco Rojas, *Las paradojas de la integración en América Latina y el Caribe*, Fundación Carolina y Siglo XXI, Madrid, pp. 33-66.
- Sáez, S. y J.G. Valdés(1999), "Chile and its 'Lateral' Trade Policy," *Cepal Review*, No. 67, pp. 85-131.
- Salinas de Gortari, C.(2000), "México: Un paso difícil a la Modernidad," www.analitica.com/bitbliblioteca/gortari/modernidad.asp, pp. 1-115.
- Smith, P.(2001), "Strategic Options for Latin America," in Joseph Tulchin and Ralph Espach, *Latin America in the International System*, Boulder: Lynne Rienner Publishers, pp. 35-72.
- Solís, M. y S. Katada(2008), "Understanding East Asian Cross-regionalism: An Analytical Framework," *Pacific Affairs*, Vol. 80, No. 2, pp. 229-257.
- Ulloa Urrutia, A.(2003), "Chile's Trade Policy and the Chile-United States Free Trade Agreement," *Cuba in Transition*, Papers and Proceedings of the Thirteenth Annual Meeting of the Association for the Study of the Cuban Economy (ASCE), Vol. 13, August, Florida: Coral Gables, pp. 7-9.

- Valdivieso, P.(2007), “A propósito de las relaciones Chile-Bolivia-Perú: Percepciones, experiencias y propuestas,” *Bicentenario, Revista de Historia de Chile y América*, Vol. 6, No. 2, pp. 99-123.
- Valladao, A.(2007), “The New Tordesillas Line: The Present Great Latin America East-West divide,” <http://www.chairemercotur.sciencespo.fr/fichiers/Publications/commerce/articles/2008/tordesilhas.pdf>
- Van Klaveren, A.(1998), “Inserción internacional de Chile,” in Cristian Toloza y Eugenio Lahera, *Chile en los Noventa*, Santiago: Presidencia de la República y Dolmes Ediciones, pp. 117-160.
- Viner, J.(1950), *The Customs Union Issue*, New York: Carnie Endowment for International Peace.
- Waltz, K.(1979), *Theory of International Relations*, New York: McGraw-Hill; Reading: Addison-Wesley.
- Wesley, M.(2008), “The Strategic Effects of Preferential Trade Agreements,” *Australian Journal of International Affairs*, Vol. 62, No. 2, pp. 214-228.
- Wonnacott, R.(1996), “Trade and Investment in Hub and Spoke System vs. a Free Trade Area,” *World Economy*, Vol. 19, No. 3, pp. 237-252.

Textos Oficiales de los TLCs

DIRECON- Dirección General de Relaciones Económicas Internacionales (2008), “Tratados de Libre Comercio,” <http://www.direcon.cl>.
Secretaría de Economía, Estados Unidos Mexicanos(2008), “Acuerdos y Negociaciones, Tratados de Libre Comercio,” <http://www.economia.gob.mx>.

Entrevistas

Camilo Navarro, negociador-Direcon-Chile, entrevista 17/03/2008, Santiago-Chile.
Mario Matus, representante chileno ante la OMC, ex-jefe negociador Direcon-Chile, entrevista 28/02/2008, Ginebra-Suiza.