



Reformas legales e institucionales en la implementación de acuerdos comerciales: la experiencia chilena

Esteban Tomic y Rodrigo Novoa

Banco
Interamericano de
Desarrollo

Sector de Integración y
Comercio

DOCUMENTO DE
POLÍTICAS
IDB-PB-124

Agosto 2011

Reformas legales e institucionales en la implementación de acuerdos comerciales: la experiencia chilena.

Esteban Tomic y Rodrigo Novoa



Banco Interamericano de Desarrollo

2011

<http://www.iadb.org>

Cada publicación de las series de "Resúmenes de Política" del Banco Interamericano de Desarrollo trata un tema de política determinado y plantea cursos de acción y recomendaciones específicas. La información y opiniones que se presentan en estas publicaciones son exclusivamente de los autores y no expresan ni implican el aval del Banco Interamericano de Desarrollo, de su Directorio Ejecutivo ni de los países que lo representan.

Este documento puede producirse libremente.

Si se desea obtener mayor información sobre este documento, sugerimos contactar a los señores Esteban Tomic (etomic@centrojuridicoilc.cl, Tel. (56-2)4901400), y Rodrigo Novoa (rnovoa@centrojuridicoilc.cl, Tel. (56-2) 5108900).

Índice

Abreviaturas y acrónimos	ii
Introducción	01
I. Implementación normativa e institucional	02
A. Aspectos constitucionales	02
B. Institucionalidad	03
1. Administración pública	03
2. Cooperación público-privada	07
II. Administración de acuerdos comerciales	10
A. Cuadro comparativo	12
B. Estructura y facultades	14
1. Acuerdo con la Unión Europea	14
2. Tratados con Canadá y EE.UU.	16
C. Implementación de decisiones	16
D. Trabajo realizado	17
1. Acuerdo con la Unión Europea	17
2. Tratados con Canadá y EE.UU.	19
III. Lecciones extraídas de los procesos de implementación de Obligaciones específicas	21
IV. Consideraciones finales	30

Abreviaturas y Acrónimos

AGCS	Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios
APEC	<i>Asia-Pacific Economic Cooperation</i>
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CONAMA	Comisión Nacional del Medio Ambiente
CORFO	Corporación de Fomento de la Producción de Chile
DIRECOM	Dirección General de Relaciones Económicas Internacionales
EE.UU.	Estados Unidos de Norte América
EFTA	<i>European Free Trade Association</i>
GATT	<i>The General Agreement on Tariffs and Trade</i>
NAFTA	<i>North American Free Trade Agreement</i>
OECD	<i>Organization for Economic Co-operation and Development</i>
OIT	Organización Internacional del Trabajo
OMC	Organización Mundial del Comercio
SEGPRES	Secretaría General de la Presidencia - Chile
TLC	Tratado de Libre Comercio
TLCAN	Tratado de Libre Comercio de América del Norte
UE	Unión Europea

Introducción

Chile, hace ya más de tres décadas, optó por una economía abierta, competitiva y orientada al libre comercio, disciplinada en el acatamiento de las normativas internacionales y con una política comercial compatible con la rigurosidad en la gestión macroeconómica.

Entre los años 2002 y 2004 Chile vivió una etapa acelerada en cuanto a la liberalización bilateral normada por acuerdos de libre comercio: en noviembre de 2002 se firmó el Acuerdo de Asociación Política y Comercial con la Unión Europea. Previamente habían concluido exitosamente las negociaciones con Corea del Sur y Estados Unidos, con la firma de ambos tratados en febrero y junio, respectivamente. Asimismo, en junio de 2003 Chile y la Asociación Europea del Libre Comercio (EFTA) finalizaron las negociaciones para firmar un Tratado de Libre Comercio. El año 2006 entraron en vigencia dos acuerdos económicos de suma relevancia, uno es el P-4 conformado, además de Chile, por Nueva Zelanda, Singapur y Brunei, un acuerdo pionero en lo que respecta a la transferencia tecnológica y capital humano. El otro es el acuerdo con China, un hito particularmente relevante, puesto que se trata del primer acuerdo comercial de China con un país occidental, lo que permite a Chile posicionarse como un socio preferencial para el comercio con la potencia asiática.

De esta manera, Chile ha firmado más de 20 acuerdos comerciales, con aproximadamente 60 países, logrando así un arancel cero con prácticamente 90% de su comercio, lo cual permite a una economía pequeña como la chilena competir en el mercado global. La implementación de estos acuerdos comerciales requiere de un conjunto de intervenciones gubernamentales en materia institucional, regulatoria y operativa/administrativa, que permitan su puesta en práctica en el ordenamiento jurídico nacional.

El presente documento se propone dar a conocer la forma en que el Estado de Chile ha abordado estas tareas, describiendo el marco constitucional que regula la forma en que estos acuerdos comerciales son incluidos en la normativa vigente, para en seguida analizar la institucionalidad creada al interior del Poder Ejecutivo para hacerse cargo de estas labores, así como los más recientes esfuerzos normativos para seguir adecuando esta estructura a las reales demandas actuales, lo que incluye un importante esfuerzo público-privado con este fin. Asimismo, este trabajo aborda la temática de la administración de los acuerdos comerciales

como vía para lograr la implementación plena y coherente de los compromisos asumidos por los Estados signatarios.

Se trabajará principalmente en torno a dos modelos: aquel consagrado en el Acuerdo de Asociación entre Chile y la Unión Europea, y el modelo del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN o NAFTA, por su sigla en inglés), en los cuales se analizarán los acuerdos comerciales suscritos con Canadá y con Estados Unidos de América.

Finalmente, utilizando como base los informes sectoriales preparados por cada uno de los siete investigadores autores de este trabajo¹, se extraen algunas lecciones que merecen ser destacadas en el proceso de implementación llevado a cabo por Chile.

I. Implementación normativa e institucional

A. Aspectos constitucionales

De conformidad con el sistema constitucional chileno, la negociación de todo tratado internacional está en manos del Poder Ejecutivo. En tal sentido, el artículo 32 de la Constitución Política establece que el conducir las relaciones políticas con las potencias extranjeras y organismos internacionales, y llevar a cabo las negociaciones son atribuciones especiales del Presidente de la República; debiendo concluir, firmar y ratificar los tratados que estime convenientes para los intereses del país.

Sin embargo, para que un tratado negociado y firmado por el Poder Ejecutivo pueda tener vigencia en Chile y, por ende, ser implementado, necesita de la aprobación del Congreso Nacional. Según lo dispone el Artículo 54 de nuestra Carta Fundamental, es una atribución del Congreso Nacional aprobar o desechar los tratados internacionales que le presentare el Presidente de la República antes de su ratificación. En este contexto, el Presidente de la República debe informar al Congreso sobre el contenido y el alcance del tratado, así como sobre las reservas que pretenda confirmar o formularle.

Aprobado un tratado por el Congreso Nacional y cumplidos los requisitos formales de publicidad y ratificación, sus normas pasan a ser ley de la República y obligan en tales términos a todos los habitantes de la República de Chile. De igual forma y en consecuencia de lo anterior,

¹ En el marco de este estudio, siete investigadores chilenos desarrollaron informes sobre los procesos de implementación de los acuerdos comerciales pero desde una perspectiva sectorial. En tal sentido, se generaron informes sobre los procesos vividos en materia de comercio de bienes, compras públicas, inversiones y servicios, propiedad intelectual, laboral, medio ambiente y solución de controversias, todos los cuales se hallan adjuntos al presente informe como parte central del CD-ROM que complementa este informe impreso.

en caso de existir incompatibilidad o contradicciones entre una norma de un tratado y una ley vigente anterior, desde que se aprueba el tratado se entiende que la ley nacional ha sido derogada o modificada tácitamente. Ello explica por qué, en general, Chile no ha recurrido a la expedición de leyes de implementación tras la aprobación de sus distintos tratados de libre comercio y se ha remitido a los textos de los tratados como la fuente de la nueva obligación bajo la ley nacional.

B. Institucionalidad

1. Administración pública

Una vez concluida la fase que logra hacer plenamente exigibles y vigentes las disposiciones normativas contenidas en los diferentes tratados, los países se ven enfrentados al verdadero desafío de la implementación. En efecto, la adopción normativa solo marca, en términos generales, el inicio de las labores de implementación que un estado signatario debe realizar. Es entonces cuando la capacidad institucional de los países adquiere verdadera relevancia de manera de poder asegurar una correcta y adecuada transición desde una obligación meramente abstracta (la norma legal) a su puesta en práctica (implementación y aprovechamiento). A continuación, analizaremos la estructura institucional que el Gobierno de Chile se ha dado en los últimos años, con el objeto de abordar esta temática.

La Dirección Económica del Ministerio de Relaciones Exteriores (DIRECON) es un servicio público dependiente del citado Ministerio, creado por el Decreto con Fuerza de Ley N° 53 del año 1979. Su misión consiste en ejecutar y coordinar la política de gobierno en materia de Relaciones Económicas Internacionales, para promover una adecuada inserción de Chile en el mundo, mediante la negociación y administración de acuerdos económicos internacionales y la promoción de exportaciones de bienes y servicios nacionales.

Sus objetivos estratégicos son:

- 1) Negociar y promover la profundización de acuerdos internacionales de carácter económico-comercial, dando cumplimiento a las decisiones del Comité Interministerial de Negociaciones Económicas Internacionales, integrado por los Ministerios de Relaciones Exteriores, Hacienda, Economía, SEGPRES y Agricultura, con el fin de asegurar una adecuada inserción de Chile en los mercados más significativos para el país;
- 2) Implementar y administrar en forma oportuna y eficiente los compromisos institucionales y de acceso a mercados derivados de los acuerdos suscritos, con el fin de cumplir

adecuadamente las obligaciones contraídas en el marco de cada TLC. Asimismo se busca difundir las oportunidades comerciales que surgen para el sector privado;

- 3) Maximizar el impacto real de las acciones de promoción de exportaciones dentro del contexto de la política económica internacional que fije el Gobierno, focalizándose en mercados con alta demanda potencial, y en el apoyo a empresas y productos competitivos. De esta manera se busca contribuir a que dichas empresas aumenten, consoliden o diversifiquen sus exportaciones;
- 4) Proporcionar una atención de excelencia a los clientes, mejorando continuamente productos y/o servicios para satisfacer sus necesidades en materia de negociaciones internacionales y promoción de exportaciones, asegurando la asignación de recursos necesarios para este efecto;
- 5) Diseñar e implementar estrategias de promoción de exportaciones en los sectores relevantes para el país, manteniendo una imagen-país sólida frente al resto de los actores relevantes del comercio mundial. Este proceso busca la ampliación, consolidación y profundización de la base exportadora nacional.

La DIRECON cuenta con una estructura organizacional sofisticada. Para este informe, es de interés la existencia de departamentos temáticos y departamentos geográficos, distribuidos bajo el mando de una de las tres Direcciones: la de Asuntos Económicos Bilaterales, de Asuntos Económicos Multilaterales y de Promoción de Exportaciones. Los departamentos temáticos tienen a su cargo determinadas materias de comercio internacional, tal es el caso de los departamentos de Acceso a Mercados, de Defensa Comercial, de Servicios, de Propiedad Intelectual, de Desarrollo Sustentable, Agropecuario, etc. Al mismo tiempo, los departamentos geográficos adoptan una perspectiva regional y por países, existiendo departamentos como América del Norte, América Latina, Europa, Asia Pacífico y Nuevos Mercados. Al mismo tiempo, existe el Departamento Jurídico de apoyo transversal, subordinado al Director General de la institución.

Según lo expresa la propia DIRECON, la implementación y administración de los acuerdos comerciales “es una función que involucra una serie de acciones inmediatas y permanentes que implican la puesta en vigencia plena de los acuerdos comerciales, el monitoreo del cumplimiento de compromisos recíprocos, la gestión permanente para alcanzar un

funcionamiento eficaz de su respectiva estructura institucional y maximizar el aprovechamiento de las ventajas y oportunidades que los acuerdos generan”.

La administración e implementación de los Acuerdos se aborda tanto desde los departamentos temáticos, los que contribuyen con una visión más técnica acerca de los temas, como desde los departamentos geográficos, los cuales poseen un enfoque más amplio ya que consideran, en cada caso, los elementos políticos presentes en las relaciones bilaterales. Desde esa perspectiva dual se realiza el análisis y tratamiento de los temas corrientes de implementación y la preparación de reuniones de los órganos de administración de los tratados. Una vez que una determinada iniciativa conlleva la necesidad de modificaciones normativas a nivel legislativo o ejecutivo del estado, se involucra el Subdepartamento de Implementación Legal y Negociación de Acuerdos Comerciales, para coordinar un trabajo conjunto con las respectivas reparticiones del sector público.

No obstante que se ha suscrito un importante número de acuerdos comerciales, no se han producido cambios significativos en la estructura institucional, con la sola excepción de la creación de un nuevo departamento geográfico de Asia Pacífico y Nuevos Mercados. Los ajustes estructurales han consistido, más bien, en ampliar el número de los funcionarios empleados, lo que hace suponer que esta estructura dual ha cumplido, desde el punto de vista de la administración pública, su labor de buena forma.

Con todo, el volumen de la información y la envergadura de los desafíos plantean la urgente necesidad de modernizar los instrumentos que esta estructura burocrática utiliza. Es por esto que DIRECON contrató la consultoría titulada Implementación de una solución tecnológica para el manejo de información e indicadores de gestión, que se enmarca dentro del Contrato de Préstamo N°1621/OC-CH, entre el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y la República de Chile.

Tal como señalan las bases de licitación de esa consultoría, el objetivo general del Proyecto BID, en el cual se enmarca el contrato mencionado anteriormente, es contribuir a mejorar la competitividad de los bienes y servicios transables del país y el intercambio comercial. En concreto, el objetivo es modernizar y fortalecer la capacidad de la DIRECON para:

- (i) apoyar el cumplimiento y efectiva aplicación de los compromisos asumidos en el ámbito de los acuerdos comerciales bilaterales, regionales y multilaterales; y

(ii) desarrollar y aplicar políticas, programas y estrategias que permitan el aprovechamiento de las oportunidades que surgen de los acuerdos internacionales suscritos”.

Desde un punto de vista técnico la institucionalidad desarrollada por DIRECON en estos años ha cumplido con su objetivo. Por lo mismo, los desafíos futuros están más relacionados con dotar a esta temática de la relevancia política interna que requiere. Es por esto que, el 8 de septiembre de 2008, el Poder Ejecutivo presentó un proyecto de ley que busca modificar una serie de actos normativos con el fin de modernizar el Ministerio de Relaciones Exteriores. El proyecto contempla la creación de la Subsecretaría de Comercio Exterior dentro de la estructura del Ministerio de Relaciones Exteriores, lo que se entiende como una medida necesaria dado el grado de avance logrado en el proceso de inserción internacional de la economía chilena al mundo.

Esta Subsecretaría, que aún no está creada, en el cumplimiento de su misión, deberá:

- a) dirigir las relaciones económicas internacionales y de comercio exterior;
- b) promover y proponer tratados y demás acuerdos internacionales;
- c) asegurar la administración e implementación de los tratados y acuerdos comerciales, para lo cual podrá coordinar las acciones de las instituciones públicas y formular proposiciones a estas últimas y al sector privado con vistas al óptimo aprovechamiento de las oportunidades económicas y comerciales que dichos tratados y acuerdos han abierto.

Por otra parte, este proyecto de ley introduce modificaciones en el Estatuto Orgánico de la Dirección General de Relaciones Económicas Internacionales, que pasará a denominarse Dirección General de Relaciones Económicas Internacionales y Comercio Exterior, la cual dependerá de la Subsecretaría de Comercio Exterior, y debiendo actuar como órgano administrativo de ejecución. Se mantiene la estructura orgánica de la actual Dirección General de Relaciones Económicas Internacionales, adecuando sus competencias a las funciones que deberá enfrentar en materias de relaciones económicas internacionales y de comercio exterior, traspasando aquellas que son de formulación de política a la Subsecretaría de Comercio Exterior”.

La modificación normativa propuesta es una señal del compromiso permanente de Chile con la apertura económica. Sin perjuicio de lo anterior y encontrándose actualmente en su segundo trámite constitucional ante el Senado de la República, la nueva administración del

Gobierno de Chile ha retirado la urgencia de su tramitación. Lo anterior responde a que la coalición que asumió el gobierno en marzo de 2010 tiene una visión diferente a sus predecesores sobre la forma en que debiera modernizarse la institucionalidad del Estado de Chile en esta materia. Ello nos permite afirmar que es urgente la necesidad de que en Chile esta materia sea asumida como un tema de estado, de tal forma que los cambios políticos no afecten seriamente la implementación y el aprovechamiento de los acuerdos comerciales suscritos.

2. Cooperación público-privada

Conscientes de la importante labor que debía realizar Chile como país para la adecuación de su estructura interna y con el objeto de aprovechar las oportunidades que estaban surgiendo en virtud de la apertura comercial, a comienzos del año 2003 el sector privado chileno planteó a las autoridades la necesidad de contar con una instancia de trabajo flexible y no burocrática, para abordar las relaciones económicas internacionales de Chile en su conjunto, incluyendo la implementación de los acuerdos comerciales. Es por ello, que en el mes de abril de 2003 se constituyó el Consejo Público-Privado para el desarrollo exportador, en el que participan, por una parte, la institucionalidad pública relacionada con el comercio exterior, presidida, con una alternancia anual, por los Ministros de Economía y de Relaciones Exteriores y, por otra, los gremios exportadores agrupados en la Confederación de la Producción y del Comercio.

El consejo se ha reunido en diversas oportunidades y a su amparo se han ido constituyendo grupos de trabajo, según se presenten las necesidades. Se han conformado dos tipos de grupos de trabajo:

- a) de políticas; y
- b) de gestión.

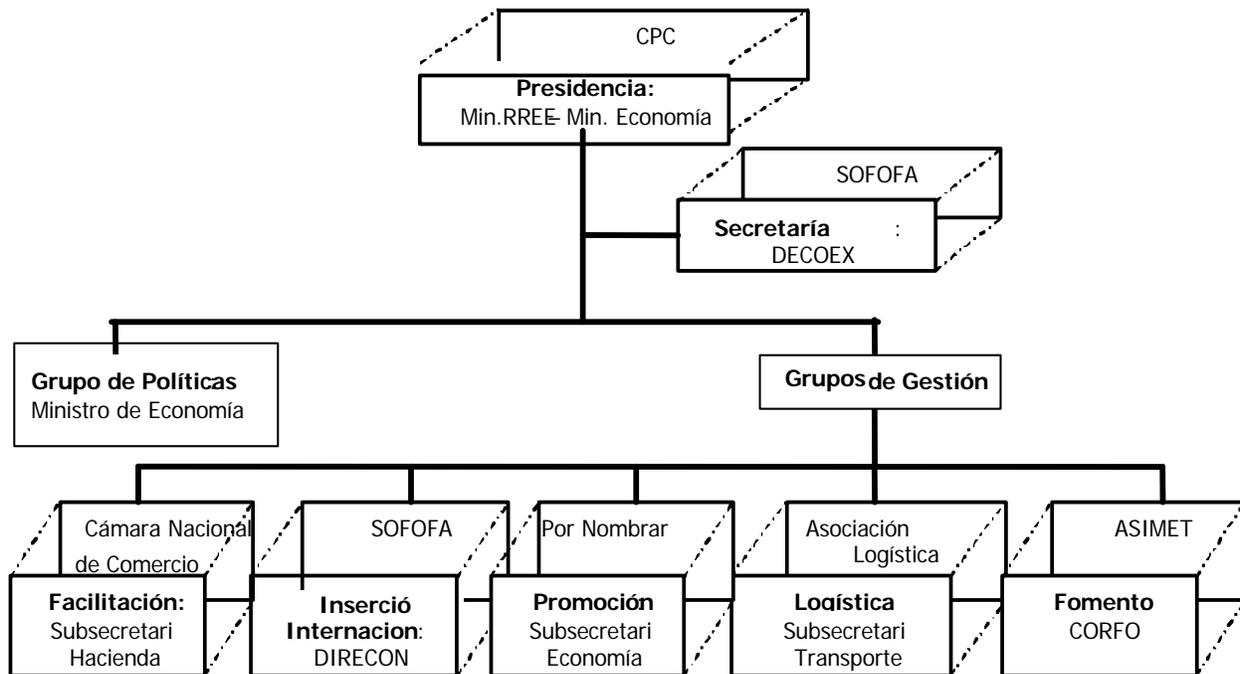
El grupo de trabajo de política es coordinado por el Ministro de Economía y tiene por objetivo el análisis estratégico del comercio exterior chileno y el diseño de acciones que fortalezcan y permitan aprovechar las oportunidades que se presentan en el sector externo.

Por su parte, los grupos de gestión son:

- 1) **Grupo de Promoción**, coordinado por el Subsecretario de Economía;
- 2) **Grupo de Inserción Internacional**, coordinado por DIRECON;
- 3) **Grupo de Facilitación de Comercio**, coordinado por la Subsecretaria de Hacienda y al amparo del cual se ha creado el Subgrupo de Servicios;

- 4) **Grupo de Transportes**, coordinado por el Subsecretario de Transporte; y
- 5) **Grupo de Fomento**, coordinado por el Vicepresidente de CORFO.

El funcionamiento del Consejo tiene doble estructura, una a nivel público y otra a nivel privado:



Dentro de los grupos de trabajo creados por este consejo, uno muy interesante es el denominado Grupo de Facilitación del Comercio. Este grupo aborda las materias relacionadas con el Servicio Nacional de Aduanas y con todas las instituciones ante las cuales hay que realizar trámites que afectan la cadena de exportación. Además, aborda cuestiones relacionadas con mecanismos fiscales y financieros vinculados a la actividad exportadora, así como aspectos relacionados con posibles restricciones regulatorias vinculadas con la inserción internacional de Chile.

Es precisamente en virtud de la creación de esta instancia que se logró establecer por un lapso de tiempo prolongado un vínculo estable entre el sector público y el sector privado. Lamentablemente, desde hace unos tres años el dinamismo de esta iniciativa ha decaído afectando sensiblemente el avance de los procesos iniciados y la concreción de metas. En la actualidad su labor se encuentra paralizada. Sin embargo, del análisis de las actas y demás documentos que se generaron en virtud del trabajo de estos grupos, es claro que el sector privado

ha podido informarse y, en cierta medida, proponer y participar de las medidas que se adoptaron en relación con las materias que conjuntamente se trabajaron.

Entre dichas materias podemos nombrar la creación de una instancia de coordinación público-privada; la justicia aduanera; y la exportación de servicios, entre otras. Estos temas también son abordados por las normas contenidas en los TLC y demás acuerdos comerciales suscritos por Chile. Por ejemplo, el Artículo 5.8 del TLC Chile – EE.UU. dispone que cada parte garantizará que, con respecto a sus determinaciones sobre materias aduaneras, los importadores en su territorio tengan acceso a: (a) una revisión administrativa independiente del funcionario u oficina que adoptó la determinación; y (b) una revisión judicial de la determinación o decisión tomada en la instancia final de revisión administrativa.

En este marco, el tema de la justicia aduanera ha sido uno de los puntos mejor trabajados, y ha dado origen a una gran reforma legal que se encuentra en plena implementación. Lo anterior, para garantizar que Chile dé íntegro cumplimiento a los acuerdos comerciales que establecen normas sobre transparencia, independencia y seguridad en los procesos de revisión e impugnación aduaneros.

Otro ejemplo del trabajo realizado en este grupo y que guarda relación con disposiciones de los acuerdos comerciales, es la llamada ventanilla de comercio exterior. En efecto, el acuerdo firmado con la Unión Europea dispone en su artículo 79 letra c) que para garantizar el cumplimiento de las disposiciones del presente título, en la medida en que se refieren a las aduanas y cuestiones comerciales conexas y facilitar los intercambios comerciales, sin perjuicio de la necesidad de un control efectivo, las partes se comprometen a simplificar los requisitos y las formalidades respecto de la liberación y despacho de mercancías, incluida, en la medida de lo posible, la colaboración sobre el desarrollo de procedimientos que permitan la presentación de información sobre importación o exportación ante una sola agencia; y establecer una coordinación entre las aduanas y otras agencias de control de modo que los controles oficiales, tras la importación o la exportación, los pueda realizar, en la medida de lo posible, una sola agencia.

El objetivo de esta iniciativa es desarrollar una ventanilla única de comercio exterior que permita a las empresas que participan de los ciclos de importaciones o exportaciones realizar todos sus trámites de modo electrónico a través de Internet. Sin embargo, y probablemente

producto del decaimiento en la actividad de esta instancia público-privada, no se ha logrado finalizar este proyecto y se ha retrasado en forma importante sus expectativas de funcionamiento.

En su defecto, se han generado iniciativas diferentes como el Portal de Comercio Exterior, que reúne información respecto de los trámites que se deben realizar para importar y exportar mercancías. Ofrece orientación de forma clara, simple y completa, pues coordina y sistematiza los requisitos de las principales instituciones públicas que participan en los procesos de comercio exterior. La iniciativa es parte del plan de acción de la Estrategia Digital 2007-2012, política pública que tiene por finalidad desarrollar más y mejores servicios electrónicos del estado. El Portal de Comercio Exterior está dirigido especialmente a las pequeñas y medianas empresas que quieran exportar o importar, y también a aquellas que ya están insertas en el comercio exterior y buscan ampliar los rubros o países con los cuales comercian.

Sin embargo, debemos hacer presente nuevamente que, al estar entregada la gestión de estas iniciativas exclusivamente a instituciones gubernamentales, muchas de ellas siguen la misma suerte que las respectivas administraciones y sufren alteraciones, a veces dramáticas, en sus ritmos de avance cada vez que hay un cambio de gobierno. Por tanto, es un ejemplo más de la necesidad de abordar estos temas en una instancia que asegure una mayor continuidad de las personas responsables, dotadas de una visión de estado y de cierta independencia, de tal forma que las numerosas buenas iniciativas que se han gestado con base en el trabajo conjunto de los sectores público y privado no se estanquen o se pierdan.

II. Administración de acuerdos comerciales

La presente sección analiza la institucionalidad creada en virtud de los tratados de libre comercio para la esencial tarea de administrar los compromisos asumidos por las partes. Coincidiendo con el enfoque general del presente informe, esta sección se centra en la implementación de los mecanismos de administración de estos compromisos.

En primer lugar, se describe la institucionalidad creada y sus modos de operación. En segundo lugar, se determinan las obligaciones asumidas por Chile en el marco de los capítulos acerca de la administración de los respectivos tratados. Por último, se realiza una evaluación general del grado de implementación de los compromisos asumidos.

La regulación de la administración de los tratados económicos varía entre los distintos tratados en cuanto a su extensión y el carácter detallado de las disposiciones. En un extremo de

esta escala se ubica el Acuerdo de Asociación entre Chile y la Unión Europea, el que consagra una institucionalidad multiorgánica y determina el ámbito sustantivo de las funciones de los distintos órganos.

Frente a ello, los TLC con Canadá y EE.UU. contemplan la creación de un órgano administrativo único, sin perjuicio de la existencia de órganos auxiliares en forma de comités o grupos de trabajo. Este esquema no es característica únicamente de los tratados de libre comercio mencionados, ya que puede ser válido para un acuerdo de asociación, como es el Acuerdo Estratégico Transpacífico de Asociación Económica (P-4 entre Chile, Singapur, Nueva Zelanda y Brunei Darussalam), el que cuenta con un órgano administrativo único, a saber, la comisión de ese acuerdo.

En el otro extremo de la escala encontramos los tratados que no dedican al tema de administración más de dos o tres artículos, dejando constancia del establecimiento de un órgano administrativo y de sus funciones, tal como ocurre, por ejemplo, en los tratados con Australia y Japón respectivamente.

El análisis continúa, con el modelo que plantea mayores exigencias en materia de administración, esto es, el esquema de administración previsto en el Acuerdo de Asociación entre Chile y la Unión Europea. Sin embargo, debido al carácter más bien excepcional de este tratado, no refleja el modelo de administración característico para la mayoría de los acuerdos comerciales celebrados por Chile. Por lo tanto, junto con el acuerdo anterior, se analiza el acuerdo que ha servido de prototipo para la mayoría de los tratados suscritos por Chile desde la época en la que asume la política de regionalismo abierto, el cual es el TLC entre Chile y Canadá. Asimismo, se incluyen en el análisis los casos en los cuales las normas de este último tratado han sufrido modificaciones importantes a través del texto del TLC celebrado entre Chile y EE.UU.

A. Cuadro comparativo

Ítem/Tratado	EE.UU.	Canadá	UE
Denominación institución:	Comisión de Libre Comercio.	Comisión de Libre Comercio.	Consejo de Asociación.
Integrada por:	Representantes de nivel ministerial de las partes, o personas que éstos designen.	Representantes a nivel de Secretaría de Estado, o personas a quienes éstos designen.	Presidente del Consejo de la Unión Europea, asistido por el Secretario General/Alto Representante, por la Presidencia entrante, otros miembros del Consejo de la Unión Europea o sus representantes y miembros de la Comisión Europea; Ministro de RR.EE. de Chile o sus representantes.
Funciones relativas a la implementación del tratado:	Supervisar la implementación/ vigilar desarrollo posterior.	Supervisar puesta en práctica/ vigilar su ulterior desarrollo.	Supervisar aplicación/examinar cuestiones importantes del tratado y materias bilaterales, multilaterales o internacionales de interés común.
Funciones de administración:	Supervisar el trabajo de los comités y grupos de trabajo/establecer y delegar responsabilidades a ellos/ solicitar la asesoría de personas o grupos no gubernamentales.	Supervisar la labor de los comités y grupos de trabajo/delegar responsabilidades en comités ad-hoc o permanentes y grupos de trabajo/solicitar la asesoría de personas o grupos independientes.	Adoptar decisiones en los casos previstos en el acuerdo/ decidir la creación de Comités Especiales y aprobar sus reglamentos internos.
Facultades de modificación del tratado:	Listas de eliminación arancelaria (Anexo 3.3)/Reglas de origen específicas (Anexo .1)/Directrices Comunes (Artículo 4.17) /Secciones del Anexo 9.1.		Examina propuestas de las Partes para mejorar el Acuerdo.

Funciones con respecto a solución controversias:	Intentar resolver controversias/ determinar el monto de las remuneraciones y gastos de los árbitros.	Resolver controversias que surjan respecto a interpretación o aplicación del tratado.	
Reglamentación de la actividad del órgano:	La Comisión establecerá sus reglas y procedimientos.	La Comisión establecerá sus reglas y procedimientos	Consejo de Asociación adoptará su reglamento interno.
Quórum:	Todas las decisiones se adoptarán de mutuo acuerdo.	Todas las decisiones se adoptarán de mutuo acuerdo.	Adoptará decisiones y recomendaciones de común acuerdo entre las Partes, las que serán vinculantes para las partes.
Reuniones:	Al menos una vez al año en reunión ordinaria.	Al menos una vez al año en reunión ordinaria.	Mínimo cada dos años/extraordinariamente, con el acuerdo de ambas partes.
Órganos auxiliares:	Oficina de Sección Nacional.	Secretariado que estará integrado por Secciones Nacionales/ Secretario funcionario responsable de su administración y gestión.	Comité de Asociación: representantes de los miembros del Consejo de la Unión Europea y de la Comisión de las CC.EE/representantes del Gobierno de Chile a nivel de altos funcionarios.
Funciones del órgano auxiliar:	Proporciona asistencia administrativa a los grupos arbitrales.	Proporciona asistencia a la Comisión/brinda apoyo administrativo a los paneles/por instrucciones de la Comisión: apoya la labor de los demás comités y grupos de trabajo y en general, facilita funcionamiento del tratado.	Responsable de la aplicación general del presente Acuerdo / facultado para adoptar decisiones en los casos previstos en el acuerdo o cuando el Consejo de Asociación le haya delegado tal facultad.
Reuniones del órgano auxiliar:			Generalmente, una vez al año, para realizar una revisión global de la aplicación del acuerdo.

B. Estructura y facultades

1. Acuerdo con la Unión Europea

Conforme con el inciso 1 del artículo 2 del acuerdo entre Chile y la Unión Europea, el acuerdo establece una asociación política y económica entre las partes basada en la reciprocidad, el interés común y la profundización de sus relaciones en todos los ámbitos de su aplicación. El inciso 3 de la misma disposición establece: “El presente acuerdo abarca, en particular, los ámbitos político, comercial, económico y financiero, científico, tecnológico, social, cultural y de cooperación. Podrá ampliarse a otros ámbitos que las partes acuerden”. Esta diversidad de tipos de vínculos interestatales que consagra ese tratado, incide en la estructura y la composición de los órganos creados para su administración.

El principal órgano administrativo del tratado se denomina Consejo de Asociación. Sus principales funciones consisten en examinar todas las cuestiones importantes que surjan en el marco del acuerdo y cualquier otra materia bilateral, multilateral o internacional de interés común. Asimismo, constituye, la instancia competente para analizar las propuestas de las partes conducentes a la modificación y perfeccionamiento del acuerdo. El consejo es integrado, por un lado, por el Presidente del Consejo de la Unión Europea, por el Secretario General de la Unión Europea, por un alto representante nombrado por la Presidencia entrante de la Unión Europea, otros miembros del Consejo de la Unión Europea o sus representantes y miembros de la Comisión Europea, y el Ministro de Relaciones Exteriores de Chile o sus representantes, por otro lado. Las reuniones del Consejo de Asociación deben efectuarse como mínimo cada dos años.

A nivel de las actividades de gestión se establece el Comité de Asociación, cuyas funciones se definen en términos amplios y al cual se le otorga la facultad para adoptar decisiones en los casos previstos en el acuerdo y para decidir la creación de Comités Especiales y aprobar sus reglamentos internos. Las reuniones del Comité de Asociación deben llevarse a cabo en forma anual.

Como se puede observar, se introduce una orgánica doble, dentro de la cual el Consejo de Asociación es el órgano encargado de la supervisión de la implementación del acuerdo, mientras que el Comité de Asociación es el responsable de la aplicación general del presente acuerdo. En la práctica, este último órgano es el que asume la administración de la Parte IV del Acuerdo titulada “Comercio y Cuestiones Relacionadas con el Comercio”. En cambio, el Consejo de la Asociación supervisa esa labor y, en casos necesarios, adopta modificaciones del acuerdo. Junto

con lo anterior, primordialmente son las relaciones de índole política y del ámbito de cooperación las que se encuentran dentro de la competencia del Consejo de Asociación.

Junto con los órganos enunciados, el Acuerdo de Asociación Chile-Unión Europea, contempla la creación de instancias orgánicas adicionales, destinadas a fomentar un diálogo entre instituciones, empresas e individuos provenientes de los territorios de las partes contratantes, con miras a fortalecer la cooperación política y social. Se trata en particular de los órganos siguientes:

- a) **Comité de Asociación Parlamentario**, cuyo objetivo consiste en ofrecer un foro de reunión e intercambio de puntos de vista entre miembros del Congreso Nacional de Chile y del Parlamento Europeo (art. 9.1). Este Comité funciona como una instancia de asesoramiento con respecto a los órganos de administración del tratado. En particular, está facultado para formular recomendaciones al Consejo de Asociación (art. 9.7) y para prepararse para el desempeño de esta labor, podrá solicitar al Consejo de Asociación información pertinente sobre la aplicación del presente Acuerdo, la que el Consejo debe suministrar (art. 9.5).
- b) **Comité Consultivo Conjunto**, cuya función consiste en asistir al Consejo de Asociación para promover el diálogo y la cooperación entre las diversas organizaciones económicas y sociales de la sociedad civil de la Unión Europea y Chile. Se trata de abordar todos los aspectos económicos y sociales de las relaciones entre la Comunidad y Chile que surjan en el contexto de la aplicación del presente acuerdo (Art. 10.1). El Comité Consultivo Conjunto está compuesto, por una parte, por un número igual de miembros del Comité Económico y Social de las Comunidades Europeas y, por otra, por miembros de la institución correspondiente que se ocupe de asuntos económicos y sociales de la República de Chile (Art. 10.2).
- c) Por último, se contempla una instancia de encuentro tendiente a crear y fortalecer lazos entre los representantes de la sociedad civil de las partes del acuerdo. Para ello, si bien no se crea un órgano separado, las partes declaran su intención de promover reuniones periódicas de representantes de las sociedades civiles de la Unión Europea y Chile. Tales encuentros pretenden incorporar en particular a la comunidad académica, a los interlocutores económicos y sociales y de organizaciones no gubernamentales, con el

objeto de mantenerlos informados sobre la aplicación del presente Acuerdo y recabar sus sugerencias de mejoramiento (Art. 11).

Como se puede observar, las instancias contempladas por el acuerdo buscan abrir oportunidades para el diálogo social y político entre las partes y sus ciudadanos, con el fin de propulsar una integración más plena, la que traspasaría los temas netamente comerciales. Dado que su labor trasciende los temas propios de un acuerdo comercial, su desempeño no será tratado a continuación. Es conveniente precisar que si bien el Comité de Asociación Parlamentario se reúne anualmente, el Comité Consultivo no se ha reunido hasta la fecha.

2. Tratados con Canadá y E.E.U.U.

A diferencia del esquema anterior, en estos tratados el propósito es la creación de una zona de libre comercio. Por lo mismo, el TLC Chile-Canadá contempla el establecimiento de un órgano administrativo único: la Comisión de Libre Comercio, cuya función consiste en la supervisión de la puesta en práctica del acuerdo.

Asimismo, a la Comisión se le encomienda supervisar la labor de los comités y grupos de trabajo, y puede delegar sus responsabilidades en comités y grupos de trabajo, *ad-hoc* o permanentes, o solicitar la asesoría de personas o grupos independientes. Se prevé, también, la creación de un órgano auxiliar administrativo en forma de un secretariado, integrado por las respectivas secciones nacionales de las partes. La función del Secretariado consiste en proporcionar asistencia a la comisión, brindar el apoyo administrativo a los paneles de solución de controversias, apoyar, por instrucciones de la comisión, la labor de los demás comités y grupos de trabajo y en general, facilitar el funcionamiento del tratado. La Comisión de Libre Comercio debe reunirse al menos una vez al año.

Un modelo semejante consagra el TLC entre Chile y EE.UU., con la excepción de no contemplar el establecimiento de un Secretariado de la Comisión de Libre Comercio. Únicamente se consignan secciones nacionales de ambas partes, cuya función se limita al apoyo a los grupos arbitrales de solución de controversias.

C. Implementación de decisiones

En el caso de Chile, la implementación de las decisiones de los órganos administrativos de los diferentes tratados se realiza por medio de la promulgación, por parte del Poder Ejecutivo, de decretos supremos.

En efecto, en conformidad con el actual Artículo 54 número 1) de la Constitución Política de la República de Chile: Las medidas que el Presidente de la República adopte o los acuerdos que celebre para el cumplimiento de un tratado en vigor no requerirán de nueva aprobación del Congreso, a menos que se trate de materias propias de ley. Los decretos que promulgan tales decisiones son publicados en el Diario Oficial de Chile.

D. Trabajo realizado

1. Acuerdo con la Unión Europea

La institucionalidad creada a través del Acuerdo de Asociación entre Chile y la Unión Europea es más extensa que en el caso de los otros tratados. Consecuentemente, la mayor parte de las obligaciones de implementación del capítulo relativo a la administración del Tratado recae sobre los órganos creados, mientras que son mínimos los compromisos asumidos por las partes del acuerdo en forma directa. Las obligaciones de implementación correspondientes al Consejo de Asociación son, en síntesis, las siguientes:

- Art. 3.1: Reunirse como mínimo cada dos años.
- Art. 3.2: Adoptar su reglamento interno y el del Comité de Asociación.
- Art. 6.3 y 7.3: Establecer el reglamento interno del Comité de Asociación y la composición, las funciones y el modo de funcionamiento de los comités.

Sobre el Comité de Asociación recae el siguiente compromiso de implementación:

- Art. 6.5: Reunirse una vez al año para realizar una revisión global de la aplicación del presente acuerdo.

A las partes del acuerdo les incumbe la siguiente obligación:

- Art. 11: Promover reuniones periódicas de representantes de las sociedades civiles de la Unión Europea y de Chile, en particular de la comunidad académica, de los interlocutores económicos y sociales y de organizaciones no gubernamentales, con el objeto de mantenerlos informados sobre la aplicación del presente acuerdo y para recabar sugerencias para su mejoramiento.

Las obligaciones de implementación establecidas en el Acuerdo de Asociación Chile-UE apuntan principalmente a: (i) la creación de normativa reglamentaria interna, que se considera un supuesto para el funcionamiento de los órganos administrativos, (ii) la realización de sus reuniones periódicas, y (iii) las reuniones de la sociedad civil de las p

artes. Como se puede observar, de las disposiciones del acuerdo que consagran acciones de implementación, solamente una afecta a las partes en forma directa, mientras que las restantes se distribuyen entre los órganos administrativos del acuerdo.

- (i) Con respecto al primero de esos puntos, los reglamentos internos del Consejo de Asociación, del Comité de Asociación y de los Comités Especiales, fueron aprobados en la primera reunión del Consejo de Asociación y promulgados por un Decreto del Presidente de Chile el 15 de marzo de 2005.
- (ii) Respecto al segundo punto, hay que tener presente que, luego de que el acuerdo de Asociación Chile-Unión Europea fuera adoptado por la Comisión y el Consejo de la Unión Europea, por una parte, y ratificado por el Congreso de Chile, por otra, aquellas materias de competencia exclusiva de la Comunidad Europea, en particular lo relativo al libre comercio de bienes, entraron en vigor. Para que el resto de las disposiciones del acuerdo también lo hicieran, fueron necesarias la aprobación del Parlamento Europeo y la ratificación del acuerdo por cada uno de los Parlamentos de los Estados miembros de la Unión Europea. Las provisiones relacionadas con la parte comercial del acuerdo de Asociación Chile-Unión Europea entraron en vigor de manera provisional el 1° de febrero de 2003. Un protocolo adicional al acuerdo fue suscrito por las partes en abril de 2004 para tomar en cuenta la ampliación de la Unión Europea. El acuerdo total entró en vigor el 1° de marzo de 2005. Esta implementación paulatina del acuerdo no ha sido un obstáculo para los rápidos avances en lo que se refiere a su administración. Durante la vigencia del acuerdo se han realizado tres reuniones del Consejo de Asociación y seis reuniones del Comité de Asociación.

La labor de implementación del Acuerdo se ha plasmado en las siguientes decisiones de sus órganos administrativos:

- Decisión N° 1/2003 del Consejo de Asociación Unión Europea-Chile, relativa a los reglamentos internos del Consejo de Asociación, del Comité de Asociación y de los Comités Especiales, su anexo y sus Apéndices I y II (27 de marzo de 2003);
- Decisión del Comité de Asociación sobre la revisión de las notas explicativas del Anexo III (definición del concepto de productos originarios y procedimientos de cooperación administrativa) del Acuerdo por el que se establece una Asociación entre la Comunidad

Europea y sus Estados miembros, por una parte, y la República de Chile, por otra (31 de diciembre de 2003);

- Aprobación de un protocolo adicional al acuerdo por el que se establece una asociación entre la Comunidad Europea y sus Estados miembros, por una parte, y la República de Chile, por otra, para tener en cuenta la adhesión a la Unión Europea de la República Checa, la República de Estonia, la República de Chipre, la República de Letonia, la República de Lituania, la República de Hungría, la República de Malta, la República de Polonia, la República de Eslovenia y la República Eslovaca (30 de abril de 2004, promulgado por Chile el 27 de diciembre de 2005);
- Decisión N° 1/2006 del Consejo de Asociación Unión Europea-Chile por la que se eliminan los derechos de aduana aplicables a los vinos, bebidas espirituosas y bebidas aromatizadas del Anexo II del Acuerdo de Asociación entre la Comunidad Europea y la República de Chile (24 de abril de 2006);
- Decisión N° 2/2006 del Consejo de Asociación Unión Europea-Chile por la que se modifica el Anexo I del Acuerdo de Asociación Unión Europea-Chile con el objeto de tener en cuenta la consolidación de las preferencias arancelarias concedidas a Chile dentro del sistema de preferencias generalizadas comunitario (SPG) (10 octubre 2006).

Como se puede observar, las actividades de implementación del Acuerdo han sido dirigidas a perfeccionar la desgravación arancelaria y ampliar la cobertura geográfica del acuerdo debido a la ampliación de la Unión Europea.

2. Tratados con Canadá y E.E.U.U:

Dentro de la labor de administración de la Comisión de Libre Comercio Chile-Canadá, se destacan particularmente los esfuerzos conducentes a ampliar los temas comerciales cubiertos por el TLC, por ejemplo, a través de la negociación de un capítulo de Compras Gubernamentales.

Asimismo, las partes han tomado acciones para profundizar los compromisos en materia de comercio de servicios, en particular, en lo relativo al ámbito de telecomunicaciones. En este contexto, funciones importantes recaen sobre entidades gremiales de ambos países, que asumen la tarea de cooperación y diálogo con el fin de homologar los estándares y normas aplicables a ese tipo de actividades.

La implementación y el perfeccionamiento del TLC Chile-Canadá también se han llevado a cabo a través de una serie de revisiones de las reglas de origen. Al mismo tiempo, ha existido un permanente diálogo entre las partes en los temas de asuntos sanitarios y fitosanitarios.

Por último, los estados signatarios han sabido aprovechar el marco administrativo que ofrece el TLC para profundizar sus relaciones en otros ámbitos firmando un convenio para evitar la doble tributación y un acuerdo de transporte aéreo, acordando facilitar la entrada temporal de personas de negocios y disponiéndose a negociar un acuerdo de protección y promoción de inversiones.

En lo que se refiere al TLC entre Chile y EE.UU., éste sigue un esquema semejante en materia de administración. Las obligaciones de implementación que recaen sobre Chile consisten en:

- (i) designar a los representantes para componer la Comisión de Libre Comercio; y
- (ii) designar una oficina responsable de la asistencia administrativa a los grupos arbitrales.

Por parte de la Comisión de Libre Comercio Chile-EE.UU., los compromisos asumidos bajo el Capítulo 21, Administración del Tratado, consisten en adoptar sus reglas y procedimientos, realizar reuniones ordinarias anualmente y llevar a cabo el proceso de la implementación del Tratado.

La primera reunión de la Comisión de Libre Comercio Chile-EE.UU. se realizó en Chile, el 3 de junio de 2004, pasados tan solo cinco meses desde que el Tratado había entrado en vigor. Durante las cinco reuniones de la comisión que se realizaron desde entonces –la última en diciembre de 2008– su labor de administración de los compromisos asumidos por las Partes ha sido intensa y productiva. Se desarrolló en forma permanente por intermedio de las actividades de los comités especiales y grupos de trabajo, las que eran dirigidas y supervisadas por la Comisión a través de sus reuniones periódicas. En este contexto, las partes han acordado una profundización de la integración económica a través de la aceleración de la desgravación arancelaria o de una mayor apertura de mercados para nuevos productos.

Asimismo, las partes han modificado los aspectos técnicos de los compromisos adquiridos con el fin de hacer más fluido el comercio bilateral, como ha ocurrido, por ejemplo, en relación con las reglas de origen y en materia de compras gubernamentales. Las reuniones anuales, asimismo, han servido de foro para avanzar en la solución de temas sensibles para las partes, por ejemplo, en materia de propiedad intelectual y con respecto a las exportaciones

chilenas de uva de mesa. Por último, se constituyeron en una instancia de intercambio de información acerca de la postura de cada una de las partes con respecto al comercio bilateral en relación con otros socios y el comercio multilateral en el seno de la OMC y de la APEC.

III. Lecciones extraídas de los procesos de implementación de obligaciones específicas

El presente capítulo, basado en cada uno de los siete informes sectoriales que se encuentran adjuntos al presente documento en su versión electrónica (CD-ROM), busca sintetizar los aspectos más importantes de cada uno de ellos y fundamentar las lecciones que se pueden extraer del proceso de implementación de acuerdos comerciales que Chile ha desarrollado durante las últimas décadas.

A. Comercio de bienes:

El autor del informe sectorial analizó este capítulo desde la perspectiva del Servicio de Aduanas y da a conocer una tendencia que se ratificará en varios de los otros informes, en cuanto a que en el comercio de bienes, tal como en el de los servicios, los TLC han dado origen a una transformación profunda y positiva.

Destacando el hecho que el Servicio de Aduanas tiene por función implementar en frontera los compromisos asumidos por Chile en los TLC, la investigación define los ejes centrales de la función pública aduanera en la actualidad. Ellos son: a) facilitación del comercio en un contexto de globalización, b) fiscalización aduanera, exacta y oportuna, y c) todo lo anterior bajo un marco de modernización del estado y, por ende, del servicio.

Gracias a ello, en la práctica aduanera chilena se ha materializado la implementación en Chile de los Acuerdos de la Organización Mundial de Comercio en aspectos tales como la valoración, la clasificación arancelaria, las normas de origen y las salvaguardias, entre otras. Ello se ve reflejado en la expedición del denominado “Compendio de Normas Aduaneras”, contenido en la Resolución 1300 del Director Nacional de Aduanas del año 2006.

Esta función de aduanas es permanente y está consagrada en el Artículo 7 de la Ley Orgánica del Servicio Nacional de Aduanas.

Los compromisos asumidos en los TLC han implicado un cambio de visión dentro del Servicio Nacional de Aduanas: hoy está claro su rol facilitador del comercio, el que se ejerce a través de la revisión *ex post*. Dicho rol obliga a mantener altos niveles de coordinación y

cooperación entre servicios públicos (aduanas, DIRECON - dependiente del Ministerio de Relaciones Exteriores y Servicio Agrícola y Ganadero) y de estos con el sector privado, el cual participa tanto en la negociación de los TLC como en su implementación, para lo cual se relaciona con DIRECON y el Servicio Nacional de Aduanas.

No todo ha sido fácil, sin embargo, es así como tardó la creación de tribunales especiales para resolver las contiendas aduaneras. Lo mismo ha ocurrido con la aplicación del mecanismo “duda razonable”, en materia de valoración de las especies. En materia de clasificación, la aduana chilena ha sido reacia a aplicar el Sistema Armonizado, que establece criterios bajo los cuales se debe clasificar una mercancía. En lo referente a normas de origen, ha habido problemas cuando se presenta el certificado de origen después del despacho, pues no existe un procedimiento administrativo que simplifique la devolución de los derechos cancelados. Para solucionar estos problemas se ha dictado la Ley 20.322 que introduce un nuevo artículo 131 bis a la Ordenanza de Aduanas.

B. Contratación pública:

Cifras del Banco Mundial y otros organismos internacionales indican que los gobiernos son el principal comprador de bienes y servicios. Sin embargo, las compras públicas han constituido tradicionalmente una excepción al sistema internacional de comercio y han permanecido fuera del ámbito de aplicación de las normas y compromisos fundamentales en materia de acceso a mercados y trato nacional, tanto en el marco del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) como del Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (AGCS).

Lo anterior puede explicarse por el hecho de que las compras públicas se han utilizado por los estados como un instrumento de política pública para dirigir- o indirectamente promover- la producción y el desarrollo de bienes y servicios dentro de su territorio, por lo que muchos estados se han mostrado tradicionalmente reacios a negociar esas potestades en acuerdos comerciales que limiten su capacidad para otorgar preferencias o dar mayor protección a su industria doméstica.

No obstante, algunos países tales como Chile, optaron por consolidar o por incrementar los niveles de competitividad de sus respectivos mercados públicos con la inclusión de compras públicas en los TLC generando reformas institucionales y normativas que beneficiarán tanto a los proveedores e inversionistas extranjeros, como a los propios nacionales.

Para aprovechar estas oportunidades, hay que destacar que el mercado de compras públicas tiene una racionalidad distinta del comercio de bienes entre privados, puesto que la relación comercial empresa-sector público se rige por un marco regulatorio específico y particular, con un alto grado de dispersión y sujeto a exigentes niveles de fiscalización. En consecuencia, la estrategia para acceder a estos mercados debe ser también distinta, ya que implica tener un conocimiento preciso de las entidades con las cuales se contratará, tipos de contratos, requisitos de origen, etc. Sin embargo, precedentes internacionales indican que el desafío es abordable y ciertamente justifica con creces los esfuerzos que se lleven a cabo por parte de las autoridades competentes y empresas privadas.

El autor indica que las características principales de esta relación comercial son: mayores exigencias de transparencia impuesta por la buena administración de los fondos del sector público, mayor complejidad de los trámites y procedimientos administrativos, falta de condiciones óptimas de competencia y acceso y aplicación de umbrales, normas técnicas, normas de origen y otros requerimientos de acceso que no se dan en las relaciones entre privados.

La implementación de los referidos capítulos en Chile no requirió ajustes normativos importantes en el ordenamiento interno. Ello, entre otras razones, debido a que de manera paralela a la suscripción de los primeros TLC se promulgó una ley única de contratación pública, que sistematizó y unificó las regulaciones sobre la materia.

La lección que de ello se desprende es la necesidad de contar *ex ante* con la máxima claridad respecto de los objetivos que se pretende alcanzar con la negociación y definir cómo estos se conciliarán con el ordenamiento jurídico interno a fin de garantizar la consistencia de las políticas públicas. También aquí observamos la necesidad de contar con una evaluación estratégica realizada antes del inicio de la negociación del TLC.

Una segunda lección tiene relación con la dificultad que se presenta para traspasar al sector privado, en particular a las pequeñas y medianas empresas, las concesiones alcanzadas en el sector de las compras públicas. Ello se consigue fundamentalmente fortaleciendo la coordinación entre el sector público y el privado. La experiencia de otros países demuestra que si los gobiernos no asumen un papel proactivo en la prospección de los mercados de su contraparte, difícilmente las medianas y pequeñas empresas podrán beneficiarse de estas oportunidades de negocios.

C. Inversiones y servicios:

En este capítulo, el autor nos presenta un cuadro muy diferente en relación con otros capítulos del informe, salvo en el relacionado con el comercio de bienes. En efecto, en esta materia Chile dispuso de una evaluación estratégica propia, consistente en: a) una etapa anterior a la negociación, en la que se realizó un completo catastro de la legislación chilena, confrontada con los capítulos relevantes del NAFTA, b) un diagnóstico normativo y definición de objetivos, tanto defensivos como ofensivos, para el proceso negociador y c) la estructuración de la capacidad negociadora chilena sobre la base de crear un equipo ad-hoc de negociadores, el cual era coordinado por un Comité de Negociadores Jefe, encargado de tomar las decisiones estratégicas y de resolver los temas que no lograban ser consensuados en los grupos técnicos por los representantes de cada Ministerio. Finalmente, se creó también una instancia superior, el Comité de Ministros de Negociaciones Comerciales Internacionales, encargado de adoptar las decisiones de negociar y de resolver, en última instancia, las cuestiones pendientes.

El autor atribuye la existencia de esta evaluación estratégica al nivel de desarrollo de Chile y su perfil exportador, que lo llevaba a aspirar al logro del mayor acceso posible para sus exportaciones agropecuarias. En materia de servicios e inversiones, la posición negociadora chilena era más bien defensiva, salvo sectores específicos de servicios.

También, a diferencia de otros capítulos, en inversiones y servicios se lograron acuerdos equilibrados, donde el nivel de compromisos resultó, en general, en una consolidación de las regulaciones existentes, con compromisos acotados en materias que requirieran cambios legales o administrativos. A Chile no se le exigieron esfuerzos mayores en materia de liberalización, lo que explica que los cambios legales fueran mínimos. En general lo que se logró con los acuerdos fue consolidar la legislación interna.

En cuanto a la implementación, se optó por utilizar el propio acuerdo como instrumento de implementación, modificando o derogando tácitamente la legislación existente. Esta vía es más rápida que la tramitación de una ley y garantiza que no habrá rechazos de determinados compromisos asumidos en la negociación.

En sus conclusiones, el autor califica la conducta negociadora chilena como pragmática y consistente con su apertura al exterior. En materia de servicios financieros, la principal preocupación chilena fue retener y proteger las facultades regulatorias de los supervisores financieros. Esta posición conservadora hace que los compromisos asumidos en materia de

servicios financieros no sean simétricos con los contenidos en los capítulos sobre inversiones y servicios.

Finalmente, el autor destaca que en este capítulo Chile estuvo abierto o dispuesto a asumir nuevas obligaciones, aunque ello implicase modificaciones legales internas, cuando dichas obligaciones representaron la adopción de prácticas existentes a nivel internacional. Tal es el caso de los compromisos en materia de transparencia, que aceleraron y consolidaron los cambios regulatorios internos.

D. Propiedad intelectual:

En esta materia, el TLC con los Estados Unidos ha sido la causa inmediata de importantes cambios en la normativa chilena. Eso hizo que las negociaciones continuaran después de la firma del Tratado. La lección que se desprende es que los equipos negociadores deben mantener continuidad en el proceso post firma.

Al igual que en el capítulo sobre medio ambiente, aquí también sorprende la falta de estudios o enunciación de política macro sobre el eventual impacto económico de lo que se acuerde, en un tema clave para cualquier país en vías de desarrollo. No hubo evaluación estratégica, a diferencia de lo sucedido en el caso de comercio de bienes y de servicios.

En la práctica, la autora sugiere que Chile fue instado a adecuar su legislación a la de su socio comercial, lo que atenta contra el principio enunciado en el capítulo laboral, que establece que las obligaciones deben ser recíprocas. Esta circunstancia se vio agravada por la falta de conocimiento de la legislación norteamericana de que adolecieron los negociadores chilenos. La conclusión a la que se llega en este capítulo es que la importación de políticas públicas ajenas es negativa, por lo que es más recomendable desarrollar políticas públicas propias y mantener un diálogo permanente con el socio comercial.

La autora sostiene que la implementación del tratado debe estar en manos de un órgano imparcial, que esté libre de las influencias de los grupos de presión, tanto privados como estatales.

En materias tan sensibles como propiedad intelectual la experiencia ha demostrado que es imprescindible que el socio comercial conozca y comprenda la realidad chilena, por lo que se recomienda que existan los mayores esfuerzos en transmitir al socio comercial esta realidad. Como esto no se le puede imponer, la solución pasa por que los intereses que compiten

encuentren primero un sano balance en el seno del país desarrollado. Solo así Chile podrá cumplir, sin tantas ambigüedades, lo acordado en el tratado.

Sin perjuicio de lo anterior, es muy importante también señalar que las reformas institucionales acordadas han sido bien implementadas en Chile. Los funcionarios públicos tienen una buena preparación y cuentan con recursos.

E. Aspectos laborales:

En general, los países deberían limitar su compromiso a cumplir con su legislación interna. También aquí es importante el tema de la simetría: no deben aceptarse obligaciones unilaterales. Las obligaciones laborales deben ser recíprocas.

Se discute si los TLC han introducido un avance en las relaciones laborales. El académico Pablo Lazo considera que los efectos de los acuerdos comerciales no han sido lo esperado en materia de empleo, productividad, ingresos reales y reducción de diferencias entre los salarios más altos y más bajos (Chile en la Globalización FES 2007, Pág. 52). Los autores de este capítulo, en cambio, sostienen que las cláusulas sociales o laborales son convenientes, porque ayudan a mejorar el estándar de exigencia en materia laboral.

Chile sólo se ha obligado a cumplir con los estándares laborales consagrados en su legislación interna y en los principios fundamentales de la OIT. El avance en las relaciones laborales, producto de que son normadas en los TLC, sirve también de protección frente a eventuales reclamaciones comerciales basadas en prácticas de competencia desleal consistentes en la liberación o el desmantelamiento de los derechos laborales para mejorar así la competitividad de los productos.

Hasta hoy no se han producido reclamos o consultas por incumplimiento de obligaciones laborales en los TLC de que Chile es parte, por lo que se puede extraer como lección que estas obligaciones, si bien en un inicio de las negociaciones se previeron de una elevada complejidad, con posterioridad no han tenido la relevancia que se esperaba.

F. Ambiental:

La evolución que se ha producido en las normas negociadas por Chile con sus socios comerciales indica una tendencia a relegar el tema a disposiciones no ejecutables. Se opta por disposiciones programáticas de cooperación. El éxito consiste, por tanto, en la ejecución de proyectos de cooperación y de creación de capacidad.

Dado su carácter transversal, la implementación requiere de una buena coordinación de las instituciones del sector público. Sin embargo, en Chile actualmente esta coordinación es muy insuficiente. No existe una sola institución encargada de implementar todos los acuerdos. En consecuencia, no hay una institución que lidere y que cuente con toda la información relativa al cumplimiento y aplicación de las disposiciones ambientales de los TLC. Esta institución debió ser CONAMA (Comisión Nacional del Medio Ambiente) para el ámbito ambiental, pero sea por falta de voluntad o de recursos, ello no ocurrió. Este rol le corresponde en la actualidad al Ministerio del Medio Ambiente, de reciente creación.

Con todo, no es requisito *sine qua non* que sea una sola la institución líder. Pueden ser dos o más, pero la coordinación entre ellas sí lo es.

Recursos humanos de calidad y financieros, así como una *check list* como la que emplea la OECD, son indispensables.

Hasta ahora, ha hecho falta una evaluación ambiental estratégica que permita apreciar anticipadamente cuáles serán las consecuencias para el desarrollo del país de los compromisos asumidos. Al no contar con este instrumento, Chile ha negociado sin tener ese conocimiento, en particular en lo referente a la sustentabilidad de los compromisos adquiridos, al igual que lo que se afirma en materia de propiedad intelectual. En futuras negociaciones de TLC debería incluirse esta evaluación previa con carácter de obligatoria.

La participación ciudadana tampoco ha sido relevante, lo cual es grave, pues ella resulta crucial en cualquier proceso de implementación de obligaciones ambientales derivadas de un TLC. Un mecanismo eficiente sería la mantención de sitios web actualizados y completos de cada uno de los TLC que ha suscrito Chile, lo que en la actualidad no ocurre, por lo que existe una gran dispersión de la información. Lo anterior refuerza la idea y necesidad de contar con una institucionalidad de estado que aborde en forma constante y sin desviaciones en el tiempo las materias propias de implementación de acuerdos comerciales.

En concordancia con lo anterior, en el informe se resalta que Chile no ha logrado sistematizar y racionalizar su legislación ambiental, ni elaborar indicadores de cumplimiento, por lo cual le es imposible acreditar el cumplimiento y aplicación de su propia legislación ambiental, obligación que Chile ha adquirido a través de los TLC que ha suscrito. Aun cuando esto no es obligatorio, el país debería también iniciar una armonización de su legislación ambiental, lo que

le abrirá puertas en materia comercial y le permitirá garantizar altos niveles de protección ambiental, uno de los compromisos asumidos en los TLC.

En los compromisos asumidos por Chile en los TLC se observan dos tipos de asimetrías: las horizontales (grandes diferencias entre los diferentes TLC suscritos) y las verticales (la implementación de lo pactado no es igualmente rigurosa para las dos partes, lo que revela sumisión a un socio comercial desproporcionadamente grande).

Para analizar con objetividad la implementación de las obligaciones ambientales derivadas de los TLC suscritos por Chile, es necesario que transcurra un tiempo más largo. Por lo mismo, en el informe solo se pudo hablar de tendencias detectadas, las cuales son susceptibles de revertirse. Por ello, la autora del informe concluye que es prematuro aún calificar de éxito o de fracaso el proceso de implementación aquí descrito y analizado.

G. Administración de los tratados y solución de controversias entre los estados signatarios:

La autora de este capítulo señala que en esta materia no se dan mayores exigencias de adecuación de la legislación interna, puesto que, en su mayoría, las obligaciones asumidas por las partes deben ser llevadas a cabo a través de actos de los órganos administrativos creados por los acuerdos.

En relación con la estructura de dichos órganos, se observa una tendencia a favorecer soluciones simples y poco onerosas. En general, se crea un órgano único de administración, llamado Comisión o Comité, que funciona sobre la base de reuniones periódicas, en las cuales se aborda un gran número de aspectos y se coordinan las actividades corrientes de implementación que a su vez están a cargo de comités específicos y grupos de trabajo. Tal forma de proceder les permite a la partes una permanente profundización de la integración económica y un perfeccionamiento continuo de las disciplinas técnicas, al igual que prevenir el surgimiento de controversias.

Tan eficiente se ha demostrado esta forma de administrar los tratados, que en la práctica no se han constituido los órganos auxiliares previstos en algunos de ellos, como son el Comité Consultivo de Controversias Comerciales Privadas (TLC Chile- Canadá) y el Comité Consultivo del Acuerdo de Asociación (Chile-Unión Europea).

Asimismo, se observa poco interés de la partes en aprobar tanto los reglamentos internos de los órganos administrativos, como las reglas de procedimientos para la solución de

controversias que deben aplicar los grupos arbitrales. Otro tanto ocurre con los códigos de conducta para árbitros. Pero esta carencia de reglamentos- señala la autora-no ha impedido que los órganos de administración de los tratados desarrollen la labor administrativa que les corresponde. Esto refleja la primacía que posee la voluntad política a la hora de organizar la labor de implementación de los acuerdos. Sin embargo, persiste el riesgo propio de la volatilidad política, que se reduce justamente por medio de la adopción de reglamentos.

Para ello, la autora sugiere que las partes incluyan un reglamento del órgano administrativo dentro de la agenda de negociación del acuerdo. Se trataría de un instrumento acotado en su extensión, que reflejaría los principios de coordinación y de toma de decisiones que deben ser aplicados en la administración del mismo.

Una falta de interés parecida se observa con respecto a la aprobación de las reglas para la solución de controversias y del código de conducta para árbitros. Si bien ello no ha causado ningún problema real, la solución parece consistir en la incorporación de las reglas procesales al Acuerdo mismo, en forma de un anexo. Existe un alto grado de estandarización de esta normativa, por lo que su incorporación al tratado no debiera atrasar significativamente la negociación.

En cuanto al código de conducta para árbitros, la autora sugiere aplicar en los tratados la normativa de la OMC, que refleja el consenso general de los estados miembros.

Las reuniones de los órganos de administración son reservadas y confidenciales, por lo que el grado de acceso del sector privado a la información intercambiada en ellas es limitado, y varía dependiendo de lo establecido en cada Acuerdo. Poner la información a disposición de los usuarios debería ser responsabilidad de las instituciones encargadas de la implementación de los mismos. En esta materia, Chile ha entrado en una etapa de grandes avances luego de la expedición de la legislación sobre la transparencia en las actuaciones del sector público, sin embargo la enorme dispersión de los temas y materias hace muy difícil su seguimiento y, por ende, muy recomendable una institucionalidad única dentro del estado que aborde en forma cooperativa pero estable en el tiempo las materias de administración, implementación y aprovechamiento de los acuerdos comerciales.

En cuanto a la solución de controversias, se observa un progresivo abandono del sistema de listas de árbitros, que limita las opciones existentes en el momento de constituir un tribunal arbitral y exige una permanente actualización. En la práctica se prefiere un sistema de

designaciones abiertas, efectuadas por las partes en forma directa o facultando para ello a una institución internacional competente.

Finalmente, la autora señala que, desde el punto de vista del marco institucional, no se han producido en Chile grandes cambios por obra de los compromisos asumidos. Desde hace treinta años es la DIRECON, dependiente del Ministerio de Relaciones Exteriores, el organismo encargado de la política comercial internacional. En los años 90, su principal tarea fue la negociación de los tratados. Hoy día, junto con seguir desarrollando nuevas negociaciones, se enfrenta con el desafío de administrar un número importante de compromisos asumidos. Ello ha traído consigo un crecimiento considerable de la planta de funcionarios, junto con la necesidad de contar con un sistema de gestión electrónica de los antecedentes para facilitar un manejo transparente de la información disponible.

IV. Consideraciones finales

De las descripciones hechas anteriormente, se desprenden algunos rasgos que se observan en los siete sectores estudiados. Ellos son:

- El proceso de negociación, firma e implementación de Tratados de Libre Comercio, iniciado por el país en 1994, requiere ser considerado como una política pública. Esto, porque la apertura de Chile a los mercados mundiales, de manera unilateral y multilateral y luego reforzada bilateralmente, es hoy la columna vertebral de la economía exportadora chilena (bienes y servicios) y fuente principal de los ingresos del país por la vía de las inversiones.
- Que el proceso así definido reciba el trato de política pública implica que es una materia de estado que debe desarrollarse a lo largo del tiempo de acuerdo con una matriz consensuada con todos los sectores, la cual debe estar a salvo de las contingencias propias de la dinámica gobierno-oposición.
- No es admisible, en consecuencia, que en algunos sectores la apertura haya sido el resultado de una perspectiva estratégica, elaborada cuidadosamente y teniendo en cuenta los intereses permanentes del país, y en otros no. Los siete sectores arriba descritos son tal vez los más importantes, pero existen muchos otros. Como ha dicho un autor, a raíz de la apertura al exterior, y con mayor razón en globalización, todo se ha vuelto internacional *Think globally, act locally*.

- Si en un comienzo la apertura unilateral fue una forma de responder al aislamiento político que afectaba a Chile, con el advenimiento de la democracia la vinculación con la comunidad internacional se hizo orgánica, principalmente en virtud de la firma de los TLC y del Acuerdo de Asociación con la Unión Europea. Esa vinculación, que es particularmente espesa y rica en contenidos y posibilidades futuras, debe ser objeto de una definición e implementación centralizadas, no necesariamente a cargo de un solo organismo, pero sí como consecuencia de una estrecha colaboración y coordinación entre los entes públicos y privados responsables.
- El propósito de sucesivos gobiernos de convertir a Chile en una potencia agro exportadora está, sin duda, detrás de la evaluación estratégica que se observa en los sectores Inversiones y Servicios y Comercio de Bienes. Otro tanto debe hacerse con sectores que no ofrecen a primera vista la posibilidad de ampliar mercados, como son, por ejemplo, Medio Ambiente, Propiedad Intelectual y Laboral, pero que sin duda son componentes que deben ser incorporados en los procesos productivos nacionales a fin de incrementar los niveles de eficiencia. La razón, lo señalan los autores a cargo de los temas, es que el incumplimiento de los compromisos asumidos puede traer consigo una reducción de mercado, fenómeno amenazante que representa el polo opuesto de la ampliación de mercados. Además, el cumplimiento de dichas obligaciones ha permitido a nuestros países reducir los niveles de riesgo en los procesos de atracción de inversiones, particularmente en aquellas orientadas a los sectores de investigación, desarrollo e innovación tecnológica (IDI).