

POLÍTICA INTERNACIONAL, REGIONALISMO Y EL ROL DE LAS ADUANAS. ASPECTOS TEÓRICOS Y PRÁCTICOS

RAÚL ALLARD NEUMANN
Pontificia Universidad Católica de Valparaíso

RESUMEN

Este artículo aborda el tema de la regionalización entendida como la formación de bloques regionales de países, y su incidencia en las aduanas como instituciones fiscalizadoras y facilitadoras del comercio. Se adopta tanto una perspectiva teórica como práctica. En la primera, se señalan algunos elementos de la política internacional como disciplina académica y las características del sistema internacional en el mundo contemporáneo. Destaca el regionalismo como una tendencia relevante en el sistema internacional y los Tratados de Libre Comercio (TLC), como instrumentos de política que utilizan los Estados. Entre los aspectos aplicados se señalan los TLC, suscritos recientemente por Chile y el rol de la Aduana en temas tales como el acceso de bienes al mercado, las reglas de origen, las decisiones anticipadas y la propiedad intelectual.

PALABRAS CLAVES: Política Internacional, Sistema Internacional, Regionalismo, bloques regionales, Tratados Libre Comercio, Rol Aduanas.

ABSTRACT

This article deals with the subject matter of "regionalism", considered as regional economic blocks of countries and its effects on customs and its functions on taxation and tariffs and also as facilitators of international trade. The approach is both theoretical and practical. In the theoretical side, the author offers some insights about international politics as an academic field of studies and the characteristics of the international system in contemporary world. Regionalism is considered as a main issue in the international system and the free trade agreements (FTA) as important policy instruments. In the applied side, the paper mentions the FTA recently signed by Chile –some of them in force–, and the role of Customs in matters such as, access of goods to markets, rules of origin, advance rulings and intellectual property rights. All these elements have to be integrated in a broad and medium range policy of inclusion of the country as an active actor in the process of globalization.

KEY WORDS: international politics, international system, regionalism, regional blocs, free trade agreements, Customs Office's role.

I. LA POLÍTICA INTERNACIONAL Y EL SISTEMA INTERNACIONAL ACTUAL

En este artículo se busca identificar algunos criterios o regularidades en la relación de regionalismo –como bloques económicos de países–, tratados de libre comercio y el rol de las Aduanas, con particular referencia a Chile, desde la perspectiva de análisis de la Política Internacional y en el marco del sistema internacional actual.

La política mundial era relativamente más peligrosa y al mismo tiempo más predecible hacia 1989. Había un sistema bipolar que pasó de ser rígido en la pos-Segunda Guerra Mundial, a ser bipolar flexible –según la tipología que desarrolló Morton Kaplan en los años 60–, y también existían tendencias multipolares. Se había consolidado la Unión Europea en lo económico, al igual que Japón, en tanto que la República Popular China diversificaba su economía y reafirmaba su presencia política. Surgían, también elementos multipolares como producto de la mayor interdependencia y la generación de nuevos polos comerciales.

En la disuasión estratégica o nuclear no hay duda que había una bipolaridad con dos grandes potencias, –USA y la ex URSS– y esa realidad se había transformado en un proceso, esto es, no se trataba solamente de la abstención de usar el armamento nuclear, sino que se concordaron tratados de desarme, y se programaron visitas de inspección y comunicaciones ultrarrápidas de manera de evitar, por ejemplo, un ataque nuclear por error y la represalia correspondiente. Había un proceso internacional de control aunque adoleciera de vacíos e insuficiencias.

Varias veces se ha identificado al sistema internacional actual como unipolar. Podríamos decir más bien, que existiendo una gran potencia con clara ventaja en términos de atributos de poder, influencia en el mundo internacional y flexibilidad para definir y perseguir sus propios intereses, nos encontramos en la transición a un nuevo sistema internacional cuyos contornos aún no están claros, si bien ya se conocen algunas características. Así, hay una sola gran potencia nuclear, con poder de disuasión, aun cuando otras potencias y países poseen armamento nuclear. También se advierte una multipolaridad en lo económico y una serie de otras características aparentemente disímiles como son la ampliación de la agenda de temas incluyendo muchos de carácter económico y social, por una parte, y una revitalización de la preocupación por la seguridad provocada por la amenaza terrorista a partir de los atentados del 11 de septiembre de 2001.

Esto conduce, aparentemente, al tránsito hacia un nuevo sistema que todavía es difícil definir con una o dos palabras, un tipo de hegemonismo que en medio los altibajos propios de una diversidad de tensiones que se suceden entre cooperación y conflicto, puede verse moderado por tendencias, tales como una mayor descentralización y globalización en lo econó-

mico, creciente asociatividad internacional y una multiplicidad de actores gubernamentales y no gubernamentales en interacción que conforman grupos de presión y opinión internacional.

En 1994, tuvo lugar en Berlín un congreso de científicos políticos en el que se trató del estado de arte y el rol de la ciencia política y las relaciones internacionales en el mundo actual. En esta materia, coincidí con quienes sostienen que existe una disciplina autónoma que llamaremos Política Internacional o Relaciones Internacionales que se ubica en el ámbito de una ciencia mayor que es la Ciencia Política. Desde que autores como Maquiavello hace 500 años atrás cultivaron el análisis empírico de la política con su propia lógica y sus propios imperativos –la política es la política–, ésta se fue diferenciando de la filosofía, de la historia, de la ética, del derecho, de la moral. La ciencia política, a su vez, se inserta en el marco de las ciencias sociales modernas que tuvieron un especial desarrollo en el siglo XX.

En el Congreso de la Asociación Internacional de especialistas de Ciencia Política de Berlín se planteó un tema que había desarrollado John Gaddis en 1992: ¿Cómo fue posible atendido el desarrollo que ha tenido esta disciplina en los últimos 50 años, en investigaciones y en formación universitaria, que un hecho sísmico como el término de la Guerra Fría y la disolución de la Unión Soviética, sin guerra externa y sin guerra civil prolongada, no haya podido ser anticipado? ¿Cómo fue que nadie lo predijo? Nadie lo anticipó hasta que los hechos ya estaban sucediendo.

Robert Keohane, profesor de la Universidad de Harvard aclara y reitera que “siguen siendo importantes las relaciones internacionales, aunque no puedan predecir la disolución de la Unión Soviética”, y señala diversas áreas que corresponden al estudio, y al análisis científico de las relaciones internacionales, entre ellas las descripciones contextualizadas sobre el sistema internacional, inferencias descriptivas, hipótesis claras, proposiciones causales con carácter condicional o de probabilidades, especificación pública de las pruebas o evidencias. Lo que llamamos con una palabra originada en las artes escénicas, pero que es muy útil, los escenarios. Keohane se preguntó: “si no podemos predecir guerras, o el fin de la guerra fría ¿qué podemos hacer?”¹ Se requiere dar sentido a hechos y eventos que resultan de la conjunción de fenómenos complejos y de decisiones humanas. No pueden ser explicados plenamente, pero es posible determinar los mecanismos causales que los producen. También necesitamos examinar sus consecuencias en una forma tal que va más allá de la mera descripción narrativa y llega a la expli-

¹ KEOHANE, Robert, *International Relations, Old and New*, en *A New Handbook of Political Science* (Oxford, 1996). En este libro se transcriben los principales aportes del Congreso de Berlín.

cación, examinando los efectos de las causas más importantes a la luz de nuestro entendimiento y de las propias restricciones que afectan la política internacional.

Así, es posible construir hipótesis, modelos y escenarios y diseñar alternativas creíbles y eso es importante para la ciencia y también es importante para el gobernante. Hasta hace tres décadas atrás los gobernantes y los políticos consultaban al economista y no lo hacían tanto con el cientista político, y eso está cambiando.

Ahora se está consultando al cientista político y al especialista en relaciones internacionales, porque pueden ofrecer un esquema de probabilidades aunque no pueden predecir, porque nunca una ciencia social de este tipo va a alcanzar la previsibilidad de una ciencia exacta, aunque también hay modelos de tipo estadístico y matemático.

Abordaré un segundo aspecto, motivado por la exposición de Eduardo Ortiz en su libro sobre el "Estudio de las Relaciones Internacionales". Esta disciplina estuvo concentrada durante demasiadas décadas en grandes debates y eso se transformó en un problema porque los que estaban a un lado del debate poco menos que le desconocían carácter científico a las posiciones de quienes propiciaban otros enfoques teóricos y eso, afortunadamente, se ha ido superando. Por ejemplo, el debate entre idealistas y realistas duró 20 ó 30 años. Después, cuando se desarrollaron las ciencias del comportamiento en Estados Unidos, la sociología, la psicología, particularmente en la década del sesenta, muchos adoptaron los elementos descriptivos y estadísticos y sostenían que no debían intentarse grandes explicaciones del mundo internacional como las que pretendía ofrecer el realismo, y que debía estudiarse la situación internacional con método científico y analizar el comportamiento de los actores.

Surgió la teoría de sistemas aplicada al ámbito internacional y otras que también tienen su parte verdad. Vino la época en que el mundo estuvo más cerca de la guerra nuclear como fue con la crisis de los misiles cubanos del año 1962, y Graham Allison elaboró un estudio muy lúcido titulado: La Crisis de los misiles cubanos: La esencia de la decisión. En él postula que para analizar y explicar una crisis de esa importancia no basta con el enfoque realista ni con el esquema de las organizaciones. En esa crisis el Presidente John Kennedy se asesoró más con un ex Secretario de Estado de 14 años antes, y con su hermano Robert, que era Ministro de Justicia², que con las estructuras regulares. Entonces, Allison se abocó a estudiar los procesos

² Normalmente traducimos el cargo de Attorney General como Ministro de Justicia porque es parte del Ejecutivo, aunque también tiene características propias de la nueva figura chilena del Fiscal Nacional.

de toma de decisión en Estados Unidos, en la URSS y en Cuba y quienes influyeron en ese proceso concreto diseñando un modelo de política gubernamental o burocrático en que las decisiones aparecen como un resultado de negociaciones entre Agencias y grupos de interés. Este tipo de estudios dio origen a la teoría de las decisiones que fue una de las líneas con que se analizaron en la década de los sesenta las relaciones políticas internacionales.

Después, siguieron otros enfoques en la década de los años setenta, ya no bastaba la batería de análisis de los realistas (el interés nacional, la razón de Estado, equilibrio de poder, énfasis en la seguridad, alta política y baja política, etc.) y había que buscar otro instrumental de análisis por cuanto las descripciones de los cientificistas tampoco despejaban lo fundamental del funcionamiento del sistema. Entonces se desarrollaron conceptos adecuados a la realidad de la época, como interdependencia y la transnacionalidad, que correspondían a tendencias que estaban vigentes en las negociaciones internacionales, con el agregado de una multiplicidad de actores y la diversificación de la agenda.

En estos debates, como queda dicho, unos tendían a atribuir a los contrarios un carácter no científico. Ahora, con la dosis de humildad que corresponde a no haber podido predecir hechos como la disolución de la Unión Soviética, se considera que todos estos enfoques teóricos pueden concurrir y contribuir al análisis del sistema internacional simultáneamente. Además, estas propias teorías se van renovando y frente al realismo que surgió al término de la II Guerra Mundial en Estados Unidos ahora hay un neorealismo de Kenneth Waltz, que postula un modelo de equilibrio de poder que adopta analógicamente para el sistema internacional categorías conceptuales propias de la economía de mercado. Ya no es el realismo de Morgenthau del año 1948 que es de reminiscencia europea. Morgenthau era de origen alemán y justamente venía de esa tradición del “concierto europeo”, tipo de relaciones que primaron en el sistema europeo de Estados entre los siglos XV al XIX y que es el antecesor del realismo.

En la actualidad, el propio Keohane ha hecho profesión de fe de lo que ha sostenido y él mismo que desarrolló junto a Nye en los años 70 el paradigma transnacional para superar el realismo ha dicho que para estudiar, por ejemplo, crisis como la viciosa Guerra de Bosnia, lo mejor es tomar la antigua batería del realismo o la del neorealismo. En efecto, existen situaciones que analíticamente pueden explicarse por esa anarquía subyacente, que hace que un país, de modo unilateral, decide usar la fuerza y no hay policía internacional que lo impida. A pesar que tiene efectos usar la fuerza en política internacional y en el derecho internacional, aún se la utiliza por decisión unilateral según el grado de poder del actor.

Enfoques más recientes como el institucionalista, de la sociedad interna-

cional, de la sociedad global y otros se concentran en temas como la mayor asociatividad para el logro de objetivos comunes entre Estados y el de los cambios que operan en el rol y carácter del Estado Nación en el contexto de la globalización de los intercambios.

II. LA "AMPLIACIÓN DE LA AGENDA" EN LA POLÍTICA INTERNACIONAL

En el mundo actual, coexisten las relaciones de carácter político y de poder con las relaciones económicas en muy estrecha interacción y lo mismo con el fenómeno del regionalismo y los bloques regionales. Surgen nuevos temas, la "ampliación de la agenda", se extiende la gama de actores, resurgen nacionalismos en Europa, el concepto de globalización se define en términos de intercambios de diversos tipos y también de una relativa permeabilidad de las fronteras nacionales.

Los nuevos temas son numerosos porque muchos asuntos que antes eran locales ahora se internacionalizan, ya sea por la vía multilateral o bilateral. En un material para mi curso en la PUCV hice un listado con alrededor de 30 temas que se tratan a nivel internacional los que, a su vez, incluyen distintos tópicos. Esta diversidad muestra una característica de esta disciplina cuya batería de análisis y reflexión viene desde la política y eso le da consistencia teórica, pero los temas que se analizan, que son los que están en la agenda de las relaciones multilaterales y bilaterales son muy variados y se vinculan con diversos sectores y problemas como se aprecia a continuación: Desarrollo y cooperación; paz; mantención de la paz y prevención de la guerra; consolidación de la democracia; derechos humanos; acción contra el terrorismo; globalización; desarrollo social; regulación del comercio; cooperación económica; integración y regionalización (en el sentido de agrupación de países); medio ambiente y desarrollo sustentable; mujer y desarrollo; no discriminación; derechos del niño; tráfico de drogas y estupefacientes; salud, control de epidemias y cooperación e intercambio de información en enfermedades como el sida; población y desarrollo; alimentación y lucha contra el hambre; cooperación en los ámbitos de la educación, cultura, ciencia y tecnología; crimen, control y prevención.

Igualmente, temas como el trabajo, normas y estándares laborales; recursos del mar, fondos marinos y regulaciones marítimas; refugiados y protección de minorías; transportes y mejoramiento de la conectividad internacional; asentamientos humanos; turismo y facilitación de desplazamientos temporales; cooperación por la vía de organizaciones no gubernamentales; uso pacífico del espacio exterior.

Muchos temas se internacionalizan por medio de su incorporación a la agenda de los organismos internacionales. Así, países en desarrollo que normalmente no afectan el sistema internacional, pueden influir por la vía multilateral proponiendo la inclusión de temas que reflejan sus intereses.

III. REGIONALISMO Y LIBRE COMERCIO

Dentro del fenómeno de la creciente asociatividad internacional, la expansión de los esquemas regionales y subregionales de integración ha cobrado importancia en las últimas décadas. En tanto, organismos como la CEPAL y otros recomiendan a los Estados un regionalismo abierto. En la Política Internacional concebida como una rama de la ciencia política, el estudio de los procesos de regionalización ha tenido creciente relevancia.

Hay una serie de estudios sobre este nuevo regionalismo, uno de cuyos paradigmas es la Unión Europea, que no ha devenido en un mercantilismo, esto es, mantiene siempre un nivel de preferencia entre los socios y al mismo tiempo tiene grados de apertura hacia los que no son miembros, y en su institucionalidad acoge distintas culturas y grados de desarrollo.

Recientemente, Edward Mansfield, Helen Milner y otros académicos han abordado la política económica del regionalismo y cómo se explica la proliferación de acuerdos regionales en el mundo contemporáneo y la diversidad de grados de estructuración de sus formas institucionales³.

La Unión Europea tiene un alto nivel de institucionalización y los países han consentido en transferir determinados grados de supranacionalidad a autoridades comunitarias. Posiblemente por eso, el tratado que Chile concordó con la Unión Europea no es solamente un tratado de libre comercio, –lo que ya está en aplicación–, sino que además, constituye un acuerdo de cooperación económica y política, con amplitud temática, porque ese es el contexto en que ellos trabajan.

El NAFTA se ha dado, por su parte, un tipo de organización o institucionalidad intermedia y posiblemente ese sería eventualmente el carácter del ALCA (Asociación de Libre Comercio de las Américas) que está negociándose por medio de un esquema sistemático de reuniones que se llevan a cabo en Puebla, México, entre los países de norte, centro y sur de América y el Caribe, con miras al año 2005.

En APEC el nivel de institucionalización es bajo. Además, esta asociación es muy flexible en su aproximación al libre comercio lo que podremos apreciar aquí en Chile en el 2004, cuando tenga lugar la asamblea de líderes y las comisiones especializadas, entre ellas, la de cooperación en materia aduanera. En APEC se habla de un área de libre comercio pero distinta a la que estamos hablando nosotros con Europa o Estados Unidos, porque los terceros países que no son miembros de APEC van a aprovechar los mismos derechos que se negocian entre los miembros.

³ MANSFIELD, Edward - MILNER, Helen, *The Political Economy of Regionalism an overview*, en LOS MISMOS (editores), *The Political Economy of Regionalism* (Nueva York, 1997).

APEC es una especie de foro de países que al reunirse frecuentemente y cooperar entre ellos conocen sus posibilidades de intercambio, sus normativas y en definitiva, sus características y sus diferencias culturales y establecen relaciones de mutua confianza. Por eso es importante APEC para Chile pues permite una presencia activa en el área del Pacífico y favorece los intercambios con Asia. Cuando se llegue a una especie de área de libre comercio con APEC, no va a tener el carácter más institucionalizado o más o menos exclusivo de la Unión Europea, o como es actualmente el NAFTA, sino que va a adquirir un sentido distinto de aumento del comercio y gran flexibilidad.

Analizando publicaciones recientes sobre el regionalismo pueden extraerse algunas líneas y criterios, si bien la doctrina es variada en sus opiniones⁴:

a) Los procesos de globalización económica y de regionalismo se están llevando a cabo simultáneamente.

b) La interacción entre factores políticos y económicos es básica para explicar el regionalismo. Por ejemplo, las ganancias en el comercio pueden ser usadas para elevar la capacidad política del Estado.

c) Los esquemas regionales cooperativos refuerzan la integración global.

d) Los estudios más tradicionales y recurrentes sobre regionalismo se centran en esquemas de liberalización entre países geográficamente contiguos, en tanto diversos estudios recientes se enfocan en la amplia gama de arreglos sobre preferencias económicas negociados por los Estados, los que no envuelven necesariamente proximidad geográfica, como el área de libre comercio entre Estados Unidos e Israel (y el acuerdo de Chile con la Unión Europea y el futuro con Estados Unidos).

e) Los acuerdos de libre comercio más profundos requieren de mayor grado de institucionalización.

f) Los Estados tienden a forjar instituciones o mecanismos de asociación a nivel internacional para atender a necesidades funcionales, en estos casos, distintos grados de integración económica; un punto fundamental es la creación de mecanismos para resolver disputas al interior del acuerdo.

g) Las lógicas que están detrás de los procesos contemporáneos de regionalización son variadas: identidad cultural, grado de homogeneidad económica y política, las capacidades relativas de solución de conflictos, etc.

h) Los acuerdos económicos regionales mejoran el bienestar entre sus miembros porque las agrupaciones de países van a estar dotadas de un po-

⁴ Por ejemplo, MANSFIELD y MILNER (editores), *The Political Economy of Regionalism*; HETTNE, Bjorn - INOTAI, Andras - SUNKEL, Osvaldo (editores), *Capitalism and the New Regionalism* (Inglaterra, 1999); SULINGEN, Etel, *Regional orders at century's Dawn* (Princeton, 1998).

der de mercado considerablemente mayor que el de los miembros que lo constituyen.

i) El conocimiento mutuo que genera un TLC entre sus asociados acrecienta las oportunidades de comercio pero también las de inversión.

IV. LA INSERCIÓN CHILENA (TLC)

Chile tiene el desafío que hace jugar estas variables a su favor, con relaciones básicamente asimétricas, particularmente cuando se asocia con los países más desarrollados. La experiencia análoga de México que nos antecedió con su vinculación con Estados Unidos y Canadá por medio del NAFTA y con la Unión Europea ha sido muy exitosa con una notable ampliación del comercio, lo que también ha acontecido con el TLC entre Chile y México. Es claro que nuestros socios mexicanos poseen características especiales de ubicación geográfica, población y otras.

En el caso de Chile, se enfrenta a la incorporación a diversos mecanismos de integración y libre comercio con diversos capitales y tareas en curso:

a) La experiencia ya adquirida en esquemas bilaterales y multilaterales como ALADI, nuestra asociación con el Mercosur y los TLC con México y Canadá y la Unión Europea, entre otros.

b) Las negociaciones concluidas con Estados Unidos, EFTA (que agrupa a países europeos no miembros de la Unión Europea) y Corea del Sur y en curso con Bolivia. También se están llevando de modo sistemático las negociaciones del ALCA, en reuniones por temas y sectores, ahora en Puebla, México.

c) La diversificación de los intercambios, a escala mundial, con volúmenes significativos con América Latina (ALADI y MERCOSUR), Estados Unidos, el primer socio individual, Asia, el mayor como bloque, y Europa.

d) La tarea pendiente de aumentar la oferta exportable y su valor agregado, en lo que ya ha habido avances en particular con América Latina y Estados Unidos.

e) El desafío de incrementar la sustentabilidad del desarrollo y el mejoramiento de la capacidad y calidad educacional –en todos los niveles–, en lo que se ha venido haciendo un esfuerzo importante, así como el desarrollo científico-tecnológico.

f) Un punto radica en el reforzamiento de la identidad cultural que asegura una apertura internacional sobre bases firmes –como se advierte en países como Corea del Sur–, a lo que se agrega la capacidad de entendimiento de nuestro liderazgo político, empresarial y académico, sobre la cual también existe ya un sustrato común.

V. LA ADUANA Y EL LIBRE COMERCIO

¿Cómo se incorporan las Aduanas y la Aduana chilena en particular, en este contexto de apertura comercial y acuerdos regionales? En lo relativo al intercambio de mercancías, que es lo que dice relación con los tratados, las tramitaciones aduaneras se hacen cada vez más rápidas, la fiscalización se efectúa por la vía de los análisis de riesgos y en buena parte a posteriori. Esto es, se trata de que la mercancía salga lo antes posible de la zona primaria, con pago cuando proceda, y después se completa la destinación aduanera.

Estos procesos de facilitación del comercio deben ser reforzados con la aplicación de los TLC lo que significa hacer compatible una fiscalización exacta y oportuna con mayor rapidez y fluidez en la importación de las mercancías, modernización de la gestión y simplificación de los trámites. El país –y la Aduana– han acumulado experiencias por su participación en ALADI, la asociación con el MERCOSUR, los tratados de libre comercio ya en aplicación con México, Canadá, Centro América y la Unión Europea; otros ya negociados (Estados Unidos y Corea) y otros en procesos (Bolivia).

En el tratado de libre comercio con Europa se alude a tramitaciones y despachos, disponiendo el respeto a las legislaciones nacionales, poniéndose énfasis en la informatización de los trámites aduaneros, en el manejo del riesgo en la aplicación de los criterios de valoración, en los sistemas simplificados y anticipados de importación, en resoluciones anticipadas, entre otros.

El Departamento de Acuerdos Internacionales del Servicio Nacional de Aduanas depende directamente del Director Nacional y hace las veces de una ventanilla única, en el sentido que participa en las negociaciones de los TLC cooperando con el Ministerio de Relaciones Exteriores y la DIRECON y, una vez suscritos y aprobados, canaliza las gestiones tendientes a facilitar la adecuada aplicación e interpretación de los Acuerdos. En tanto, las operaciones aduaneras mismas quedan a cargo de las reparticiones y Aduanas correspondientes, a lo largo del país. Precisemos que los tratados de libre comercio negociados por Chile no son idénticos desde el punto de vista aduanero, si bien hay varios elementos que son más o menos comunes, y que significan responsabilidades para la Aduana que –como sabemos– es un Servicio Nacional con sede en Valparaíso.

Un elemento es el relativo al acceso de bienes al mercado, que implica un programa de desgravación. En Chile rige este año 2003 un arancel general del 6%, que es bajo para un país en desarrollo y que en realidad alcanzaba en promedio al 4.8% en enero del 2003, por la incidencia de los TLC ya en aplicación. En el caso del Acuerdo con la Unión Europea, y como consecuencia de la gradualidad en su aplicación, en este año va a haber mercancías –la gran mayoría– que se beneficiarán de inmediato con el Arancel 0% en tanto otros productos continuarán gravados y/o tendrán cuotas de im-

portación en el período intermedio, completándose el proceso al cabo de 10 años con un arancel cero.

Eso significa para la Aduana el desafío de adaptarse a esa gradualidad en las operaciones que le corresponde realizar, entre ellas, la valoración aduanera (cual es el valor aduanero de la mercadería), para lo cual se han puesto en vigencia en Chile desde junio del 2002, las normas de la Organización Mundial del Comercio (OMC) sobre la materia, (Artículo VIII del Acuerdo de Marrakech de 1994). Sin perjuicio que otros TLC ya nos incorporaron por la vía de la referencia a dicho artículo, el compartir con la Unión Europea esta normativa –y algo análogo sucede con el TLC ya aprobado con Estados Unidos– es un factor que facilita la aplicación del TLC; significa que el método fundamental para determinar el valor en Aduana es el valor de la transacción, sin perjuicio de la verificación por Aduana y de la duda razonable, según artículo 168 bis de la Ordenanza, la ley 19.912 y la Resolución N° 4543 de 2003 de la Dirección Nacional. Otra operación es la clasificación arancelaria, esto es, ubicar un producto en una sección, partida y subpartida determinada del sistema armonizado de aranceles.

Un segundo tema dice relación con las reglas de origen y la verificación del origen y consiste en demostrar la vinculación de una mercancía al territorio de donde proviene. En el Tratado de Libre Comercio con Europa, por ejemplo, asegurar que los productos que entran a Chile provienen de esos quince países –que muy pronto serán 25–, y lo mismo, recíprocamente, respecto de los productos chilenos que ingresarán con preferencias a la Unión Europea. El tema es complejo, y es posible, por supuesto, que un producto chileno tenga insumos extranjeros, y que esos insumos extranjeros no le quiten el carácter de originario. Hay diversos mecanismos para determinar y certificar el origen en los distintos tratados de libre comercio.

Un aspecto que se ha buscado es la mayor previsibilidad del comercio internacional en materia aduanera. Actualmente en Chile, una persona o empresa que va a importar una mercancía, puede pedir a la Aduana que la clasifique arancelariamente de modo anticipado y la resolución o dictamen que se emite tiene carácter vinculante, debiendo la Aduana estarse a ella cuando a la importación se cumple con las circunstancias hechas valer en la solicitud inicial. Sin embargo, la actual normativa no permite que anticipemos los criterios en el valor aduanero de la mercancía. Esta materia va a tener un cambio con el tratado de libre comercio ya aprobado con Estados Unidos, la que si bien goza de un “waiver” para la implementación, permitirá que se determine anticipadamente el valor aduanero de las mercancías que provengan de dicho país.

Un tema específico es el referido a la propiedad intelectual, que dice relación con la protección de la propiedad industrial y del derecho de autor

y derechos anexos de un producto que se importa incluyendo dentro de los primeros la protección de las marcas comerciales legítimas y dentro de los segundos la protección de los autores de libros, música, videos, entre otros. hasta ahora, la Aduana no tenía facultades para retener el despacho de las mercancías, a menos que quien crea que le están burlando sus derechos o le están falsificando su marca, obtenga una orden en ese sentido del Juez del Crimen correspondiente. Ahora bien, en el acuerdo de libre comercio con Estados Unidos, se le otorga a la Aduana el derecho de suspender de oficio el despacho de una mercancía aparentemente falsificada, de manera fundada y por ciertos plazos determinados. Lo anterior, sin perjuicio que el titular del derecho pueda recabar la orden respectiva del tribunal competente. La ley 19.912, recientemente publicada, norma esta materia con carácter general.

Además, la actual coyuntura abre nuevos espacios a mecanismos y destinaciones de carácter aduanero, como los almacenes particulares de exportación, que permiten, justamente, agregar valor en Chile a insumos y productos extranjeros –por ejemplo de la Unión Europea– y cumplidas las reglas de origen reexportarlos con las preferencias del TLC. El Ministerio de Hacienda ha dictado una nueva normativa a esta destinación con la denominación de Admisión Temporal para Perfeccionamiento Activo, cuya autorización está a cargo de la Aduana.

Así, ya avanzada esta primera etapa –tan importante– en la que el país ha logrado estos grandes tratados, comienza a desarrollarse la fase de implementación que implica una estrecha interacción entre los sectores público y privado. También se requiere de cooperación e intercambio de informaciones, criterios y normativas entre las Aduanas de Chile y de nuestros socios comerciales, materia que está contenida en los diversos acuerdos ya suscritos a enero del 2003, o en proceso.

VI. DESAFÍOS Y CONCLUSIONES

1. El reconocimiento de una agenda ampliada en lo internacional y la utilización de diversos enfoques, más tradicionales o más recientes, para poner en perspectiva los problemas actuales, según su propia naturaleza, puede iluminar el análisis de los esquemas regionales de integración y las oportunidades y retos que se le abren a un país como Chile en la aplicación de una política de inserción activa y audaz, en las corrientes globalizadoras y del comercio internacional.

2. En suma y partiendo de lo macro, estamos inmersos en un mundo cambiante y en un sistema internacional en transición, con variados puntos de debate –políticos y de seguridad, económicos, sociales–, que se tratan a nivel bilateral y multilateral, entre los cuales la globalización de los intercambios y la regionalización han adquirido importancia creciente.

3. Esto es particularmente válido para Chile cuya política exterior de inserción internacional y en los mercados mundiales, conlleva la diversificación de las exportaciones y la liberalización del comercio, así como un rol activo en lo político y un reforzamiento de sus capacidades en lo cultural, educacional y tecnológico.

4. Dicha inserción requiere de una adecuada visión o “lectura” de las complejidades de la política internacional, en el mundo de la posguerra fría y pos 11 de septiembre del 2001 y una previsión de los escenarios probables a partir de la actual coyuntura política y económica.

5. El país está interactuando y asociándose en grado creciente tanto con los principales actores mundiales como con países en desarrollo, en distintos esquemas de interacción y cooperación, foros y áreas geográficas.

6. Se presenta, entonces, el desafío de integrar, en una perspectiva amplia y de mediano plazo, una política vecinal y latinoamericana de regionalismo abierto y una creciente asociación económica con grandes conglomerados y potencias del mundo desarrollado, de modo tal que la asimetría de poderes y capacidades con estos últimos se torne favorable a nuestros intereses.

7. Lo anterior implica el adecuado aprovechamiento de los espacios de acción y liderazgo político del país, así como de los mayores mercados – alrededor de 1000 millones de personas cuando se implementen los TLC en curso–, y nuevas oportunidades de inversión y de producción de bienes de mayor valor y calidad.

8. Desde el punto de vista más específico en que nos toca actuar, el aduanero, se presenta el desafío de compatibilizar la fiscalización exacta y oportuna con la facilitación del comercio internacional, la cooperación entre las Aduanas y la rapidez de los procedimientos, de manera que la Aduana participe como un agente dinámico en la aplicación de los TLC y se aprovechen mecanismos específicos como la Admisión Temporal para Perfeccionamiento Activo.

9. Los TLC y otros esquemas de asociación en que el país participa, si bien tienen una base de principios comunes, no son idénticos entre sí, tienen distintos grados de institucionalidad y mecanismos progresivos de desgravación para algunos productos en particular en el sector agropecuario; esto presenta el desafío de adaptación a esas distintas realidades, lo que requiere de un trabajo cooperativo entre Estado y sector privado y una coordinación adecuada al interior del sector público. Afortunadamente, las señales en esta materia son positivas, pues estamos frente a una gran tarea nacional.