



LA POLÍTICA COMERCIAL DE CHILE: DE LA “INTEGRACIÓN GLOBAL” AL “REGIONALISMO ABIERTO”

Rodrigo Astudillo Améstica*

El presente texto es un análisis respecto a lo ocurrido en Chile en materia de política comercial. La exposición se sustenta principalmente en realizar un análisis de los resultados de la apertura comercial del país a mediados de la década de los 70 y tratar de definir los objetivos que ésta ha perseguido en los últimos 30 años y finalmente plantear la interrogante de si es tiempo de actualizar la política comercial actual sobre la base de dos dicotomías que se han perfilado como oportunidades, pero a la vez como desafíos.

- **Introducción.**

Chile ha sido uno de los países latinoamericanos que han impulsado durante los años noventa una de las más activas políticas de acuerdos comerciales bilaterales, con fundamentos tanto de política exterior como económicos. La definición de la política de comercio internacional de un país no se efectúa en el vacío, tiene parámetros y condiciones preexistentes que determinan un marco de alternativas posibles dentro de una racionalidad política y económica elemental.

En este sentido la inserción en los foros internacionales, así como la negociación y suscripción de acuerdos de alcance regional y de libre comercio, han incrementado la integración de Chile a un mundo altamente globalizado.

Las principales conclusiones que la teoría económica entrega respecto de la política comercial señalan que, para un país pequeño como Chile, la apertura unilateral es la mejor política, ya que contribuye a una asignación de recursos

más adecuada y, en consecuencia, maximiza el bienestar de la comunidad como un todo.

- **Apertura comercial hacia fuera.**

Esta estrategia se produce a mediados de los cincuenta. Se eliminan los tipos de cambio múltiples, pasando a un tipo de cambio fijo, el cual sufrió devaluaciones periódicas, producto de la falta de control en la inflación.

En este período se incrementan los flujos de inversión extranjera, sin que éstos sean suficientes para permitir niveles de crecimiento sostenido en el PIB. Si bien, no hay avances sustantivos en la reducción de aranceles a las importaciones, se reducen las restricciones cuantitativas que tenían éstas. Al mismo tiempo, las reducciones fueron selectivas, con el fin de no afectar a ciertos sectores específicos de la industria.

Con la eliminación de los estímulos a la industria substituidora de importaciones, principalmente las de consumo, hay una variación en la composición de

* Ingeniero Comercial, Universidad de Valparaíso, Chile (2008). Diplomado de Negocios Internacionales, Universidad de Valparaíso, Chile (2009).

las importaciones, donde las de bienes de consumo ganan terreno frente a los productos intermedios y los bienes de capital.

Durante la primera mitad de este período el sector agrícola tuvo una expansión bastante notoria, mientras que las exportaciones se incrementaron durante la segunda mitad.

A pesar que el objetivo de esta estrategia era incrementar las exportaciones no tradicionales, en la práctica no hubo resultados notorios. En cuanto a las exportaciones de cobre, se recuperaron niveles anteriores gracias a la Ley del Nuevo Trato, sin embargo, el costo para el país fue bastante grande, debido a la gran cantidad de concesiones que se le hicieron a las empresas de dicho sector.

Chile desde mediados de los años setenta comenzó un acelerado crecimiento de sus exportaciones tanto tradicionales como no tradicionales, y a la vez a estimular una mayor diversificación en términos de productos y mercados de destino.

Hacia 1991 los aranceles fueron reducidos de manera uniforme desde un 15 a un 11%, y en 1998 el Congreso aprobó una nueva disminución de 5 puntos porcentuales adicionales en un período de cinco años. De esta manera, el arancel uniforme aplicable a las importaciones provenientes de países con los cuales Chile no ha suscrito acuerdos de libre comercio será sólo de 6%, el más bajo de las últimas cuatro décadas.

Otro elemento importante en el cambio de orientación de la política comercial chilena a partir de los años 90 es el nuevo contexto internacional que se diseña desde los años 80. Por una parte Latinoamérica vive una crisis generalizada que pone en cuestión el modelo de desarrollo, mientras las organizaciones financieras internacionales como el Fondo Monetario Internacional (FMI) y Banco Mundial, y las principales potencias económicas mundiales pro-

mueven la adopción de un modelo de desarrollo basado en las exportaciones en el marco de economías de mercado. En los años 90 los países latinoamericanos se encontraban en un proceso de reformas económicas siguiendo los consejos del FMI y el Banco Mundial con el respaldo del gobierno de Estados Unidos.

Dentro de los instrumentos que componen la política comercial de Chile destacan en primer lugar la participación del país en la Organización Mundial de Comercio (OMC). Los acuerdos multilaterales son parte integrante de la legislación de Chile y tienen rango de ley ordinaria. Los acuerdos de la OMC fueron adoptados por Chile en virtud del Decreto Supremo N° 16 del Ministerio de Relaciones Exteriores del 5 de enero de 1995. Éstos forman parte integrante de la legislación nacional, con el mismo rango que las leyes ordinarias y pueden ser invocados ante los tribunales chilenos.

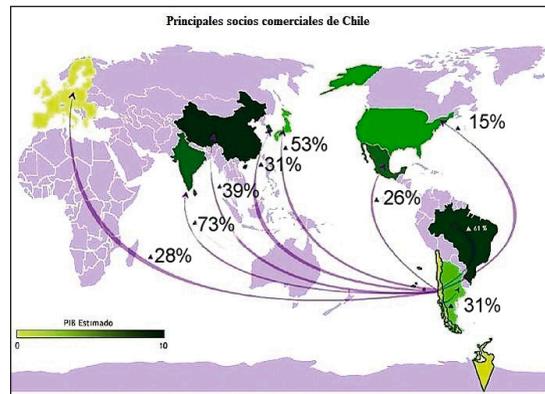
Por otro lado, los aranceles son el principal instrumento de política comercial de Chile. El país otorga como mínimo trato de Nación Más Favorecida (NMF) a todos sus interlocutores comerciales. El arancel medio NMF aplicado ha caído del 11% establecido en junio de 1991 hasta el 6% en 2003. Los aranceles se aplican a una tasa uniforme; hay excepciones para algunos productos agropecuarios (trigo, harina de trigo y azúcar) que están sometidos a un sistema de bandas de precios que protege la producción interna de las variaciones de precios internacionales. Las reducciones arancelarias en el marco de acuerdos bilaterales preferenciales también han contribuido a que los interlocutores tengan mejor acceso al mercado chileno. Se ofrece acceso con preferencia arancelaria a la mayoría de las importaciones procedentes de Bolivia, Canadá, Colombia, Corea del Sur, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Estados Unidos,

MERCOSUR (Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay), México, Perú, Venezuela y la Unión Europea.

Los esfuerzos de Chile para seguir integrándose en la economía mundial también se ponen de manifiesto en su participación en varias iniciativas comerciales regionales y bilaterales. Desde 1997, Chile ha concertado Tratados de Libre Comercio (TLC) con Canadá, Costa Rica, Corea, El Salvador, Estados Unidos, México y la Unión Europea. Se han negociado otros acuerdos con la Asociación Europea de Libre Comercio (AELC o EFTA). Además, desde 1992, Chile tiene Acuerdos de Complementación Económica (ACE) con MERCOSUR, con Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela. Desde 2000 participó en los grupos de negociación del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) hasta su estancamiento en el año 2004.

Pero entre tantas oportunidades de suscripción de acuerdos y tratados cabe preguntarse ¿con qué países se debe negociar? La teoría económica ha sido incapaz de formular una regla o recomendación simple en términos de bienestar social respecto de qué países se debe escoger como socios para un acuerdo bilateral, pero Chile cuenta con varios "socios principales", dependiendo de la agregación que se haga. También se señala que un país debe negociar con otros que tienen igual patrón de exportaciones o importaciones como una manera de modificar la relación de precios del intercambio en su favor, pero para Chile eso es muy poco factible. La geografía desempeña un papel muy importante en la elección de un socio comercial: la información empírica más reciente indica que dos países que mantienen una frontera común comercian un 82% más que dos países similares que no comparten límites.

Esta política de inserción ha perseguido ciertos objetivos resumidos en los siguientes puntos:



Principales socios económicos de Chile. Fuente: Dirección General de Relaciones Económicas Internacionales (DIRECON).

- **Acceso a mercados.**

La política de negociación de acuerdos económicos internacionales se ha encaminado, en primer lugar a abrir los mercados externos para asegurar el mejor desarrollo de las exportaciones de Chile. La apertura unilateral obviamente no tiene como contrapartida necesaria una apertura de los mercados de los socios comerciales de Chile.

- **Asegurar las condiciones de acceso y la estabilidad de las exportaciones.**

América Latina se ha caracterizado por condiciones económicas y políticas comerciales inestables. La apertura comercial en la década de 1990 ha sido notable en todas las dimensiones del comercio. A través de los acuerdos bilaterales se han podido resguardar estas condiciones.

- **Eliminar barreras al comercio que serían difíciles de eliminar de otra manera.**

El sistema multilateral de comercio tiene ciertas reglas de negociación que pueden inhibir la capacidad de negociar de un país pequeño como Chile. En efecto, la cláusula de nación más favorecida, que es un pilar del sistema por medio del cual Chile se ha beneficiado de aperturas negociadas por otros países.

- **Avanzar en todas las dimensiones del comercio.**

La complejidad que se agrega a las negociaciones comerciales al incorporar más dimensiones y ser éstas sensibles, refuerza la idea que existen mejores perspectivas bilaterales de resolver satisfactoriamente este tipo de dificultades. Por lo tanto, un primer objetivo es promover y proteger las inversiones de Chile en el exterior, las exportaciones de servicios que normalmente se asocian a éstas y las que no están asociadas a las inversiones.

- **Promover la exportación de bienes manufacturados y de servicios.**

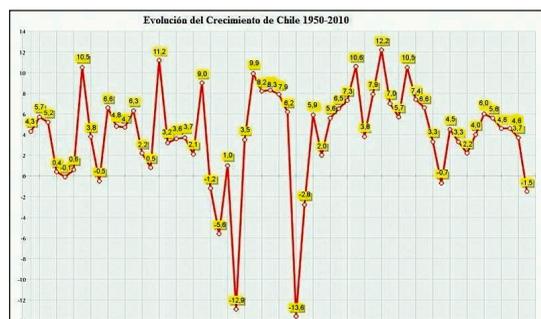
La composición del comercio de Chile con los países latinoamericanos es distinta de la de su comercio con el resto del mundo. Las exportaciones chilenas a la región incluyen productos de mayor valor agregado y precios más estables, y los acuerdos bilaterales permiten aprovechar las economías de escala que ofrece un mercado más amplio e incorporar más empleo, tecnología e innovación, elementos centrales del desarrollo económico.

Actualmente Chile tiene una red de 18 Acuerdos Comerciales con 59 países que generan el 88% del PIB mundial. Esto constituye un espacio inusitado de oportunidades que se abren para la economía chilena y para un despliegue de la política exterior impensable hace dos décadas.

En el año 2010, la economía mundial se recuperó de la crisis del año anterior, liderado fundamentalmente por las economías en desarrollo, en especial, las economías asiáticas. En su reciente estimación, el Fondo Monetario Internacional (FMI), situó el crecimiento del PIB

en 5,0% para el año 2010. Asimismo, proyecta un alza de 4,4% para el año 2011. El mayor ritmo de expansión económica, posterior a la crisis, se tradujo en una mayor demanda externa de los principales socios comerciales chilenos. Esto queda evidenciado por el mayor intercambio comercial de Chile con el mundo en el año 2010, la que se situó en US\$ 124.121 millones y una expansión anual de 34%¹.

El crecimiento económico mundial, particularmente el de las economías emergentes, dinamizó el sector externo de Chile. Las exportaciones, que hace un año se contraían un 19% anual alcanzan en el 2010 su máximo histórico tras crecer un 30%, totalizando US\$ 69.622 millones².



Evolución del Crecimiento de Chile 1950-2010. Fuente: Schmidt-Hebbel, Klaus. *El Crecimiento Económico de Chile*. Banco Central de Chile.

- **La dicotomía actual.**

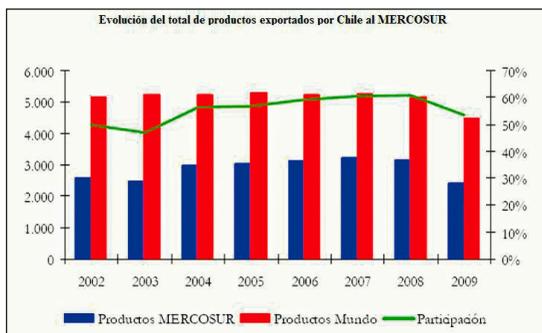
En este sentido cabe preguntarse ¿Chile debiera actualizar su política exterior, más allá de lo económico? La respuesta es sí, esencialmente porque el país está en medio de una dicotomía, que no sólo se ha transformado en grandes oportunidades, sino en desafíos no resueltos. Respecto de la primera dicotomía, dice relación con que el país logró establecer una relación pragmática con particular atención en su inserción internacional, mediante tres formas de apertura: unilaterales, bilaterales y multilaterales, lo que reforzó el crecimiento

1. Informe Evaluación Económica Principales Socios Comerciales 4º trimestre 2010. Dirección General de Relaciones Económicas Internacionales (DIRECON).
 2. Estadísticas de Comercio Exterior 2010. (PROCHILE).

económico chileno a través de dos fuentes principales, como son las exportaciones y la inversión extranjera directa. Durante el proceso de apertura multilateral durante el período 1975-1989, este proceso contó con buenas decisiones, buenas soluciones y un contexto político interno que impedía que los costos sociales de muchas de las medidas se tradujeran en una inestabilidad política capaz de revertir dichas decisiones. En el período 1990-2005, los buenos resultados económicos, asociados a la continuidad, la ampliación y el perfeccionamiento del modelo de inserción internacional, reforzaron la legitimidad del proceso general y consolidaron la opción internacional de la estrategia chilena. Sin duda, esta última ha sido la etapa más brillante de la política exterior nacional, pues se logró institucionalizar, mediante acuerdos relevantes como los Acuerdos de Complementación Económica (ACE) con MERCOSUR y los Tratados de Libre Comercio (TLC). A estas alturas, mucho más que una opción económica, ésta fue una forma de estar presente en un mundo global, cuya naturaleza hacía que todas las agendas nacionales se convirtieran en agendas internacionales. Después de 30 años, el país alcanzó una forma de vida, tanto en lo económico, tecnológico, político, social y cultural, cuya intensa interrelación con el mundo es irreversible. Esta relación asimétrica

de Chile con actores más poderosos ha derivado en un reconocimiento internacional del país, expresado en una serie de indicadores que demuestran esta nueva posición, que ha reforzado crecientemente la capacidad relativa de negociación y ha ilusionado a algunos con la competencia del país para ejercer liderazgo en la región.

La segunda dicotomía, en la que Chile aparece como el país fuerte y otros actúan como estados débiles, está revestida de aspectos de mayor dificultad, dado que aquí la interrelación es compleja por cuanto está sujeta a múltiples variables y, por lo tanto, matizada de una interpretación ideológica en la que varios de los países vecinos asumen el papel histórico de "víctimas"; ya que son actores con los que Chile ha tenido diferencias históricas marcadas por conflictos bélicos ocurridos durante el siglo XIX. Sin duda alguna, éste es el tipo de asimetría que opera en la relación de Chile con sus vecinos del norte, Bolivia y Perú. Sobre la base de la necesidad chilena de alimentar su crecimiento con energía limpia y barata, así como el imperativo de articular efectivamente los corredores bioceánicos que permitan consolidar, físicamente, el proyecto de plataforma entre las economías del Cono Sur de América y otras regiones económicas del mundo, en especial el Este de Asia, impone redefinir las relaciones de asimetría hacia abajo. En consecuencia, el principal desafío de la política exterior de Chile ya no es la continuidad, que fue ampliada y mejorada durante estos últimos 20 años, sino que debe considerar la recomposición de las relaciones no sólo comerciales, sino culturales e históricas con los vecinos de Chile en el Cono Sur, donde el país ha pasado a ser casi una especie de cuerpo extraño en la región, puesto que el proceso de apertura comercial ha hecho hincapié en asociarse con los países del mundo desarrollado como Estados Unidos, Unión Europea, Japón, Canadá, India, etc.



Evolución del total de productos exportados por Chile al Mercosur. Fuente: Evaluación de las relaciones comerciales entre Chile y el MERCOSUR. (DIRECON).

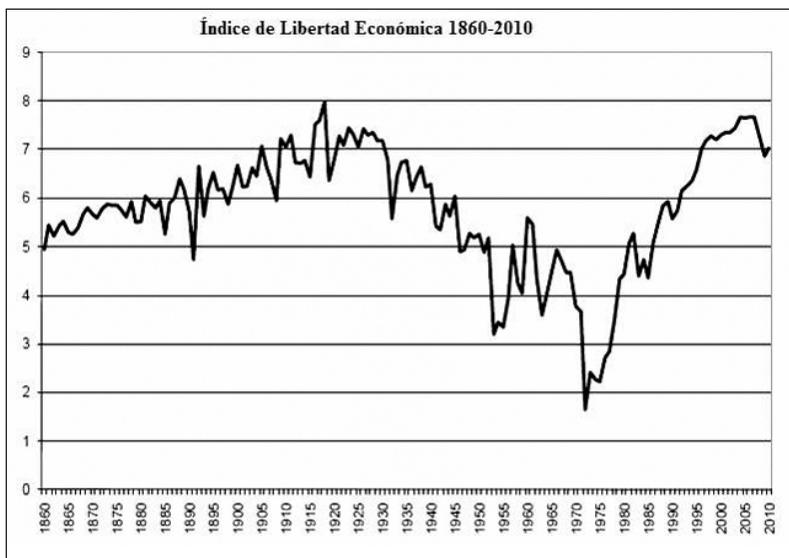
- **Conclusión.**

En conclusión, ¿cómo debe enfrentar Chile estas dicotomías? El devenir de la política exterior de Chile en los últimos años, sobre la base de las dicotomías descritas anteriormente, la ha caracterizado como desafiante y compleja. Desafiante, por cuanto ha abierto puertas que el país ha sabido cruzar con éxito, como su inserción económica internacional. Compleja, porque este mismo afán de mayor protagonismo internacional ha puesto al país en situaciones difíciles, como el voto negativo de Chile en el Consejo de Seguridad de la ONU de apoyar a Estados Unidos en su invasión de Irak, en especial porque, en ese preciso momento, Chile negociaba su TLC con el mismo país al que se le decía que no. Finalmente, el acuerdo con Estados Unidos se firmó, pero sin la presencia de los presidentes en el acontecimiento.

En el plano local, la histórica demanda marítima de Bolivia y el diferendo marítimo con Perú que debe definir el tribunal internacional de La Haya, tensionan en ciertos momentos las relaciones con ambos vecinos.

A la luz de estas cifras, sin lugar a dudas la política comercial de Chile en los últimos 20 años está cosechando sus frutos, lo que posiciona al país en el escenario mundial no sólo como socio comercial, sino también como un socio estratégico, el cual puede transformarse en una plataforma comercial para las principales economías del mundo en Sudamérica y junto con esto el país se beneficia de la inversión extranjera asociada a esta situación. En conclusión, la política comercial ha sido la correcta y por esta senda el país debe seguir avanzando de cara a un mundo cada vez más globalizado e interdependiente.

* * *



Índice de Libertad Económica 1860-2010. Fuente: Instituto Libertad y Desarrollo. Chile.

BIBLIOGRAFÍA

1. Bardón, Álvaro (1992), *El Ladrillo: Bases de la Política Económica del Gobierno Militar Chileno*. Centro de Estudios Públicos. Santiago de Chile, Andros.
2. Bobbitt, Phillip (2002), *The Shield of Achilles: War, Peace and the Course of History*. Estados Unidos, Penguin.
3. Castells, Manuel (2004): *Globalización, identidad y Estado en América Latina*. (<http://www.desarrollohumano.cl/otraspub/Pub01/ldyest.pdf>) consultado el 2 de septiembre de 2011.
4. Ceppi Di Lecco, Enrique (2005): *Estudio de la Política Comercial de Chile durante los Gobiernos de la Concertación, desde la perspectiva de las Políticas Públicas*. (http://www.cybertesis.cl/tesis/uchile/2005/ceppi_e/sources/ceppi_e.pdf) consultado el 14 de septiembre de 2011.
5. Corbo, Vittorio (2005): *Chile en un mundo globalizado*. (<http://www.bcentral.cl/politicas/presentaciones/consejeros/pdf/2005/vcl22062005.pdf>) consultado el 30 de agosto de 2011.
6. Egaña, Rodrigo (2002), *Reforma y Modernización del Estado en Chile: Avances y desafíos*. Santiago, Chile. Centro de Estudios Públicos.
7. *Foreign Affairs en Español* (2006): *Chile: los desafíos de la política exterior*. (http://www.internacionaldelconocimiento.org/documentos/articulos_publicaciones/Z1.pdf) consultado el 15 de agosto de 2011.
8. Hachette, Dominique (2003): *Chile: Apertura comercial amplia y variada*. (<http://web.univ-pau.fr/RECHERCHE/GDRI-EMMA/Rinos/SemParis/Hachette.pdf>) consultado el 9 de septiembre de 2011.
9. Lechner, Norbert (2003): *El debate sobre Estado y Mercado*. (http://www.cepchile.cl/dms/archivo_849_1292/rev47_lechner.pdf) consultado el 26 de agosto de 2011.
10. Ministerio de Relaciones Exteriores, Dirección General de Relaciones Internacionales (2009): *Evaluación de las relaciones comerciales entre Chile y MERCOSUR*. (http://www.sice.oas.org/TPD/CHL_MER/Studies/Review_Oct_2009_s.pdf) consultado el 22 de septiembre de 2011.
11. Ministerio de Relaciones Exteriores, Dirección General de Relaciones Internacionales (2011): *Informe Evaluación Económica Principales Socios Comerciales 4º trimestre 2010*. (<http://www.direcon.gob.cl/sites/www.direcon.gob.cl/files/bibliotecas/Informe%20Económica%20Socios%20Comerciales%204trimestre2010.pdf>) consultado el 10 de septiembre de 2011.

