

Chile y la integración regional en cincuenta años¹

Chile and regional integration over 50 years

Raúl Eduardo Sáez*

INVESTIGADOR CIEPLAN

RESUMEN

Uno de los pilares de las reformas económicas refundacionales de la dictadura militar fue la reforma a la política comercial. Esta empezó tempranamente cuando apenas cuatro meses de tomar el poder se anunció la eliminación y reducción de las múltiples barreras arancelarias y no arancelarias que impedían las importaciones. Dado que la nueva política comercial chocaba con la del Pacto Andino del cual Chile era miembro fundador, en 1976 se acuerda su retiro del bloque. Chile no vuelve a ser activo en la integración regional latinoamericana sino hasta el retorno de la democracia en 1990. En este documento se aborda la relación entre Chile y otras instituciones de integración latinoamericana durante el régimen militar para luego analizar la historia de las negociaciones acuerdos bilaterales ya sea con países de la región latinoamericana o de fuera de ésta durante los últimos 33 años. Destacamos los factores que contribuyeron a una exitosa reinserción regional de Chile en América Latina, sin dejar de lado la inserción global lograda, y simultáneamente expandiendo la profundización de las relaciones económicas con economías en cuatro continentes con acuerdos de libre comercio complejos. Al restablecerse la democracia, Chile no tenía acuerdos de libre comercio, actualmente tiene 27 acuerdos de libre comercio con 63 economías. Simultáneamente, el porcentaje de exportaciones de Chile reguladas por un acuerdo de libre comercio aumentó de 0% en 1990 se llega a 94% en 2022. Otro aspecto destacable y, responsable del éxito, es que se mantuvo la continuidad de esta política por 30 años.

Palabras Clave: política comercial; tratados de libre comercio; integración regional; globalización; liberalización del comercio.

ABSTRACT

One of the pillars of the deep economic reforms implemented by the military dictatorship was the reform of trade policy. This began early when just four months after taking power, the elimination and reduction of the multiple tariff and non-tariff barriers that prevented imports was announced. Given that the new trade policy

* rauleduardo.saez@gmail.com

clashed with that of the Andean Pact of which Chile was a founding member, its withdrawal from the bloc was agreed was mutually agreed in 1976. Chile was not active again in Latin American regional integration until the return of democracy in 1990. This document addresses the relationship between Chile and other Latin American integration institutions during the military regime and then analyzes the history of bilateral agreement negotiations, either with countries in the Latin American region or outside it during the last 33 years. We highlight the factors that contributed to Chile's successful regional reintegration into Latin America, without neglecting the global insertion already achieved, and simultaneously expanding the deepening of economic relations with economies on four continents with complex free trade agreements. When democracy was restored, Chile did not have free trade agreements; it currently has 27 free trade agreements with 63 economies. At the same time, the percentage of Chilean exports regulated by a free trade agreement increased from 0% in 1990 to 94% in 2022. Another notable aspect, responsible for the success, is that the continuity of this policy was maintained for 30 years.

Keywords: trade policy; free trade agreements; regional integration; globalization; trade liberalization.

INTRODUCCIÓN

La voluntad de la dictadura militar de iniciar una ya anticipada reforma profunda a la política comercial como parte de su política económica refundacional se expresa formalmente en una declaración del ministro de Hacienda de la época del 7 de enero de 1974 (DIPRES, 1978). En el documento se anuncia que la reforma comercial y la rebaja de los aranceles aduaneros se completarían en tres años y se establecen las primeras reducciones en las tasas y sus distintos niveles. Respecto de los compromisos internacionales en el ámbito del comercio internacional se confirma que la nueva estructura arancelaria estaría acorde con los criterios de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC) y del Pacto Andino. En particular, “[s]i el derecho ad-valorem resultante [de la restructuración de las tasas arancelarias] es inferior al Arancel Externo Mínimo Común [del Pacto Andino], se adoptará este último.”² Como veremos en este documento, la nueva política económica internacional eventualmente chocaría con el mecanismo de integración andino y Chile no volvería a ser un actor relevante en la integración regional sino hasta casi dos décadas más tarde cuando el país recupera la democracia. En los 17 años de autoritarismo, la economía chilena se restructuró completamente siendo la liberalización de las importaciones un componente crucial. Al final, la apertura de la economía terminó siendo mucho más radical que lo anunciado en el anuncio de 1974. Aquí nos concentramos en las implicaciones de esta reforma para los acuerdos de integración regional y extra regional³.

Comenzamos explicando las razones de política económica por las cuales, Chile y sus socios del Pacto Andino tomaron la drástica decisión, una especie de “Chilexit” para usar lenguaje del siglo XXI, de la salida de Chile. A continuación, se aborda la relación entre Chile y otras instituciones de integración durante el régimen militar. Al retornar la democracia se establece la prioridad de negociar acuerdos bilaterales ya sea con países de la región latinoamericana o de fuera de ésta, y destacamos los factores que contribuyeron a una exitosa reinsertión regional de Chile, sin dejar de lado la inserción

global lograda, y simultáneamente expandiendo la profundización de las relaciones económicas con economías en cuatro continentes.

Este nuevo pilar de la política comercial complementa la apertura unilateral ampliando, mejorando y consolidando el acceso de las exportaciones chilenas a los mercados de destino. Los acuerdos establecen reglas estables que reducen la incertidumbre respecto de las condiciones de ingreso de los productos chilenos. El resultado es que, de no tener ningún acuerdo de libre comercio⁴ en 1990, el país pasó a tener 27 acuerdos de este tipo, como puede verse en el Cuadro 1. Actualmente más de un 90% de las exportaciones tienen como destino una economía con la cual Chile tiene un acuerdo comercial.

CUADRO 1. ACUERDOS DE COMERCIO PREFERENCIAL SUSCRITOS POR CHILE 1990-2018

ACUERDO/PAÍSES	AÑO DE ENTRADA EN VIGOR	ACTUALIZADO O PROFUNDIZADO
Uruguay	1985	2018
Argentina	1990	2019
México	1991	1999
Venezuela	1993	
Bolivia	1993	2006
Colombia	1994	2009
Ecuador	1995	2022
Mercosur	1996	
Canadá	1997	2019
Perú	1999	2009
Centroamérica	2002	
Unión Europea	2003	Pendiente
EE.UU.	2004	
EFTA/Islandia, Lichtenstein, Noruega, Suiza	2004	
Corea del Sur	2004	
P4/Brunei, Nueva Zelanda, Singapur	2006	
China	2006	2019
Japón	2007	
India	2007	2017
Cuba	2008	
Panamá	2008	
Australia	2009	

ACUERDO/PAÍSES	AÑO DE ENTRADA EN VIGOR	ACTUALIZADO O PROFUNDIZADO
Turquía	2011	
Malasia	2012	
Hong Kong	2014	2016
Vietnam	2014	
Alianza del Pacífico/Colombia, México, Perú	2015	
Tailandia	2015	
Indonesia	2019	
Reino Unido	2021	
CPTPP/Australia, Brunei, Canadá, Japón, Malasia, México, Nueva Zelanda, Perú, Singapur, Vietnam	2023	

Fuente: SUBREI, Ministerio de Relaciones Exteriores

EL ROMPIMIENTO CON EL PACTO ANDINO Y EL ALEJAMIENTO DEL REGIONALISMO LATINOAMERICANO

En octubre de 1976, Chile y los demás miembros del Pacto Andino⁵ resolvieron el retiro de nuestro país a raíz de diferencias fundamentales entre la estrategia de desarrollo que el régimen militar chileno decidió implementar a partir de fines de 1973 y la estrategia en la cual se basaba en esos años el grupo subregional. Casi treinta años después, en septiembre de 2006, la Comunidad Andina de Naciones (CAN), sucesora del Pacto Andino, aceptó a Chile como Miembro Asociado. En esas tres décadas, la visión respecto de la política comercial y hacia la inversión extranjera de los países andina cambió, al tiempo que la democracia se restableció en Chile en marzo de 1990.

Comenzamos con este episodio porque Chile fue miembro fundador del Pacto Andino y de su brazo financiero, la Corporación Andina de Fomento (CAF)⁶. A su vez, este esquema de integración subregional iba a ser el más profundo en términos de liberalización del comercio intrarregional y de adopción de políticas comunes en el cual participaba Chile. Por lo tanto, el retiro fue un quiebre radical en la relaciones económicas y políticas de Chile con el resto de los países miembros y una manifestación de la alta importancia que tenía para el equipo económico del régimen militar, el empujar una nueva estrategia de desarrollo, la que incluía aranceles aduaneros

bajos y poco diferenciados, cualquiera fuera el costo. La integración económica externa por medio de acuerdos de comercio preferencial desapareció de la agenda económica y no volvería a ser prioritaria hasta los años 1990, como ya se mencionó.

La nueva política económica y comercial establecida por el régimen militar chocó con tres pilares de las políticas del Pacto Andino⁷: i) el Arancel Externo Mínimo Común (AEMC) para la constitución de una unión aduanera⁸; ii) los Programas Sectoriales de Desarrollo Industrial (PSDI) por medio de los cuales ciertos sectores manufactureros básicos se asignarían a distintos países miembros; y iii) la política común hacia la inversión extranjera directa fijada en la Decisión 24 de diciembre de 1970.

En diciembre de 1975, el órgano ejecutivo del Pacto Andino presentó la primera propuesta de AEMC el cual estaba compuesto de 15 niveles desde 0% hasta 75%, con un promedio aritmético de 35% (Comunidad Andina, 2017). El gobierno chileno ya había fijado en agosto de ese año como meta para los derechos aduaneros un rango de 10% a 35% con promedio de 20% (Ffrench-Davis, 2018). El AEMC nunca llegó a ser plenamente aplicado y la desgravación chilena fue mucho más allá del nivel de aranceles de 1975.

Por su parte, la programación o planificación industrial era totalmente contraria al modelo en construcción en Chile en el cual la asignación de recursos estaría determinada por los precios de mercado, por las actividades de las empresas privadas y por las exportaciones en el marco de bajos niveles de protección arancelaria, y no por la planificación industrial. Por último, el DL 600 de 1974 fijó en Chile un nuevo estatuto para la inversión extranjera el cual contenía⁹ dos diferencias importantes respecto de la Decisión 24 del Pacto Andino. En primer lugar, el estatuto chileno no establecía que, gradualmente o en un plazo de 15 años, las empresas con más de 51% de capital extranjero debían bajar dicha participación a un máximo de 49%, así como tampoco que las nuevas inversiones posteriores a la vigencia de la Decisión debían tener al menos un 15% de participación de capital nacional en el total. En segundo lugar, bajo el régimen de la Decisión 24, las empresas extranjeras que

exportaran al menos 80% de su producción a países no miembros del Pacto Andino estaban exentas de esta obligación de reducir el porcentaje accionario de propiedad extranjera. El DL 600 no hacía diferencia entre inversionistas extranjeros en base al mercado de destino de su producción.

Con el retiro del Pacto Andino, termina la proactividad de Chile en el ámbito de la integración regional, pero permanece como parte del Tratado de Montevideo de 1960 que creó la ALALC y de su sucesor, el Tratado de Montevideo de 1980 que crea la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI). En lo que resta del gobierno militar, Chile solo negocia un acuerdo de complementación económica (ACE), instrumento contenido en el nuevo tratado de Montevideo, y lo hace con Uruguay. En este acuerdo, que entra en vigor en 1985, los dos países solo se otorgan preferencias arancelarias, es decir reducciones de arancel respecto del aplicado al resto del mundo, para un número limitado de bienes. Su objetivo no era libre comercio entre los dos países.

En los años siguientes a la salida del Grupo Andino, Chile profundizó la apertura unilateral hasta llegar a un arancel parejo de 10% en 1979¹⁰. La política arancelaria sólo se modificó en los años ochenta para enfrentar la crisis económica de 1982-1983 incrementándose la tasa aplicada hasta 35%, pero sin modificar el principio de un arancel único para todos los bienes importados con excepciones para los productos agrícolas incluidos en el sistema de bandas de precio. Con el retorno de la democracia en 1990 se inicia una etapa novedosa en la política comercial chilena: la complementación de la apertura unilateral y su profundización con una estrategia de reducción de las barreras que enfrentaban las exportaciones en su acceso a otros mercados, por medio de acuerdos bilaterales.

PROFUNDIZACIÓN DE LA APERTURA COMERCIAL EN CHILE Y EN AMÉRICA LATINA

La profundización de la apertura unilateral bajo democracia se concretó en dos reducciones del arancel parejo. La primera, en 1991

cuando se bajó la tasa de 15% a 11%, y luego en 1998 cuando se introdujo un calendario anual de desgravación de un punto porcentual por año hasta llegar a 6% en 2003. Varios elementos contribuyeron a que la inserción de Chile en el comercio global pudiese combinar la apertura unilateral con acuerdos de carácter preferencial con países de América Latina y luego países de otras regiones geográficas.

El primer elemento es el retorno a la democracia y el fin del aislamiento político en que se hallaba Chile. Cabe recordar, que los militares chilenos fueron los últimos de los que tomaron el poder en los años sesenta y setenta en América del Sur, en devolverlo a un gobierno civil y democrático. El presidente Patricio Aylwin establece en su primer mensaje al Congreso Pleno en mayo de 1990, que una de las tareas de su gobierno sería “Reinsertar a Chile en el lugar que históricamente se había ganado en la comunidad internacional”¹¹. Más adelante señala que “ALADI, ofrece un marco jurídico flexible para avanzar tanto en el plano bilateral como en el regional” anticipando ya la política de negociaciones bilaterales con economías de la región, pero también señala que espera que “nuestros importantes vínculos de intercambio con Estados Unidos puedan ser regidos efectivamente por los principios del libre comercio” abriendo la puerta para un entendimiento que elimine barreras usadas por dicho país para restringir nuestras exportaciones como las “órdenes de mercado”¹².

El segundo elemento fue el cambio en la estrategia de desarrollo de América Latina a partir de fines de los años ochenta con motivo de las crisis que llevaron a la llamada “década perdida”. En efecto, a partir de los años 1985-1986 comienza una reducción generalizada de las barreras a las importaciones en toda la región. La cobertura de las barreras no arancelarias (es decir, cuotas y otras restricciones cuantitativas) se reduce, así como también el nivel promedio de los derechos aduaneros. En este último caso, se destacan Bolivia, Colombia y México cuyos aranceles promedios simples llegan a 8 por ciento, 6,7 por ciento y 4 por ciento, respectivamente, en 1991-1992 (Edwards, 1995). Una vez abandonada la estrategia de

desarrollo por medio de la sustitución de importaciones y reducida la protección de las industrias locales se reduce significativamente la oposición a una apertura bilateral mayor, siempre teniendo en cuenta la existencia de sectores productivos particularmente sensibles a la competencia proveniente de países específicos. Sin embargo, esta mayor sensibilidad puede resolverse en acuerdos bilaterales por medio de largos calendarios de desgravación e incluso con excepciones permanentes.

Estas reformas implementadas para pasar de economías cerradas a economías abiertas al comercio exterior, también se manifestaron en la integración subregional, particularmente en el Pacto Andino a partir de fines de los años ochenta (Comunidad Andina, 2017). La desafección con el modelo de sustitución de importaciones con programación industrial llevó a que, primero, se abandonaran los PSDI en 1988, y luego en 1993 se estableciera una zona de libre comercio dentro del Grupo Andino ya que aún no se había acordado un arancel externo común (AEC). En definitiva, este último nunca logra ser adoptado al punto que una decisión tomada en 2015 deroga todas las decisiones respecto de un eventual AEC. También a finales de la década de los ochenta comienza a modificarse la visión que los miembros del Pacto tenían respecto del papel de la inversión extranjera en las economías nacionales. La Decisión 24 es reformada significativamente en 1987 por medio de la Decisión 220 y luego con un nuevo régimen común para los capitales extranjeros establecido en la Decisión 291 de 1991. Esta última restablece la primacía de las normas nacionales respecto de la inversión por sobre la política regional. A pesar ello se produce una convergencia en las políticas nacionales de los miembros dado que todos modifican sus políticas en la dirección de liberalizar los flujos de inversión extranjera directa (Comunidad Andina, 2017). En este mismo ámbito, se deroga la obligación de transformación de las empresas extranjeras en empresas mixtas. Finalmente, el Protocolo de Trujillo de 1996 introduce una reforma institucional al mecanismo de integración siendo el Grupo o Pacto remplazado por la Comunidad Andina de Naciones (CAN) y creándose el Sistema Andino de Integración. El

proceso de reestructuración de la integración andina iniciado en 1990 permitiría el regreso de Chile en 2006 (mismo año en que se retira Venezuela), pero como país asociado.

El tercer elemento es la reforma una década antes de la institucionalidad relativa a las modalidades de integración en América Latina consagrada en el Tratado de Montevideo de 1980. Un aspecto fundamental de este nuevo tratado fue la eliminación de la cláusula de nación más favorecida contenida en el anterior tratado que había creado la ALALC (DIRECON, 2009). Con esta reforma, dos o más países miembros de ALADI podían suscribir un acuerdo que liberalizara el comercio recíproco sin necesidad de extender este beneficio de manera automática al resto de los miembros¹³. Con esto se flexibiliza la capacidad de negociar acuerdos. Otra manifestación de esta flexibilidad se encuentra en la posibilidad de suscribir distintos tipos de acuerdos de alcance parcial, esto es, acuerdos en los que no participan todos los miembros de ALADI. Uno de estos tipos de acuerdos, denominados de complementación económica (ACE), ya había sido negociado con Uruguay como se mencionó arriba. Los ACE de Chile con otros miembros de ALADI posteriores a 1990 serían acuerdos de libre comercio propiamente tales ya que se liberalizaría lo esencial de todo el comercio de bienes entre las partes tal como se establece en el texto del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT). Si bien en el Tratado de ALADI se establecen ciertos objetivos para los ACE, el inciso final del Artículo 11 del Tratado establece que estos “se sujetarán a las normas específicas que se establezcan al efecto” lo cual es una muestra más de flexibilidad.

Por último, el ambiente global hacia acuerdos de comercio preferencial cambia en los 1990s generándose una ola de acuerdos regionales en todas las regiones del mundo. En efecto, en 1990 la OMC tenía 28 acuerdos de comercio regional registrados, cifra que aumenta a 82 una década después, a 212 en 2010, y llegando a 361 en 2023¹⁴. A esta ola se fueron sumando gradualmente países promotores de la liberalización multilateral por sobre la regional que es discriminatoria por definición. Entre otros podemos mencionar

EE. UU., Canadá, Australia, Nueva Zelandia y, en los años 2000, a Japón. Por tanto, la disposición de Chile a negociar este tipo de acuerdos encontró una buena acogida en sus principales socios comerciales.

PRIMERA ETAPA DE ACUERDOS: AMÉRICA LATINA

La combinación de las reformas comerciales que hicieron más abiertas a las economías de la región y la nueva flexibilidad para suscribir acuerdos en el marco de ALADI permitió iniciar una etapa de intensas negociaciones entre países de América Latina para complementar la apertura unilateral con una mayor integración regional. Chile fue un actor clave en este ámbito a partir del mismo año del retorno a la democracia. En su primer Estado de la Hacienda Pública en octubre de 1990, el ministro de Hacienda Alejandro Foxley comunica que ya se había acordado que, en un plazo de seis meses, se suscribirían ACE con Argentina, México y Venezuela¹⁵.

El primer ACE de libre comercio que se suscribe es el acuerdo con México en septiembre de 1991. Este acuerdo puede ser un acuerdo de libre comercio ya que se elimina la totalidad de las barreras no arancelarias y, en el caso de los aranceles, se exige a la casi totalidad de los bienes en base a calendarios automáticos de desgravación. El acuerdo además regula las situaciones de dumping y comercio desleal remitiendo al GATT. No contiene reglas sobre comercio de servicios. Cabe señalar que simultáneamente México negociaba con Canadá y EE. UU. el tratado de libre comercio de América del Norte por lo cual, mientras no concluyeran estas negociaciones tripartitas, no era posible establecer con Chile reglas en materias tales como las inversiones y las compras públicas. En paralelo, en el marco de la Ronda Uruguay se negociaban las reglas multilaterales para el comercio internacional de servicios por lo que tampoco era aún imposible incluir compromisos en el ámbito bilateral.

Un mes antes, en agosto de 1991, Argentina y Chile habían suscrito un ACE. Sin embargo, este no innova respecto de la liberalización del comercio de bienes ya que solo ratifica preferencias mutuas previamente otorgadas en el marco de ALALC. Al igual que

en el caso de México, Argentina estaba negociando otro acuerdo fundamental para la creación de un mercado común subregional. El Tratado de Asunción por el cual se crea el Mercado Común del Sur (Mercosur) fue suscrito en marzo de 1991 y cuyas partes, además de Argentina, eran Brasil, Paraguay y Uruguay¹⁶. Una vez consolidado el Mercosur podría avanzarse en negociaciones para una mayor apertura del comercio con Argentina y simultáneamente con los otros tres miembros de ese grupo.

Antes de eso, se negocian y suscriben en secuencia ACE con Venezuela, Colombia, Bolivia y Ecuador, todos miembros del Pacto Andino, grupo subregional que aún no lograba fijar un AEC como ya se mencionó. Todos estos acuerdos son acuerdos de libre comercio puesto que tienen disposiciones para la reducción automática de derechos aduaneros para la mayor parte de las partidas del arancel aduanero y la eliminación de las barreras no arancelarias. Los acuerdos también regulan la adopción de medidas de salvaguardia y de antidumping y compensatorias de subsidios. El ACE con Bolivia de 1993 es de carácter asimétrico: Chile otorga a Bolivia sin reciprocidad la eliminación de derechos aduaneros a una lista de productos. Las otras preferencias están listadas en los anexos del acuerdo y algunas de estas no llegan al 100%, i.e. siguen aplicándose aranceles de importación. A pesar de ello, se trata de un acuerdo que liberaliza significativamente el comercio bilateral. Finalmente, las negociaciones con miembros del Grupo Andino concluyen en 1998 al completarse un ACE con Perú, el cual contiene las mismas obligaciones que los otros. Es importante destacar que después de 2005, los acuerdos con Colombia y Perú fueron profundizados en la línea del tipo de acuerdos que Chile comenzó a negociar después de las negociaciones con Canadá y EE. UU. Esto es, se reestructuraron y ampliaron siguiendo esa arquitectura cuyo contenido veremos más adelante. Ambos acuerdos renovados entraron en vigor en 2009.

La negociación con Mercosur, la más compleja de todas (DIRECON, 2009), llegó a buen puerto en junio de 1996, con la suscripción del ACE entre Chile y dicho grupo de integración¹⁷. Dado que Mercosur avanzaba hacia una unión aduanera con la

adopción de un arancel externo común, Chile no podía ser miembro ya que perdería toda independencia respecto de continuar con la reducción unilateral de aranceles y seguir la política de negociaciones bilaterales. Además, los cuatro miembros de Mercosur acordaron que, a partir del 31 de diciembre de 1994, caducarían todas las preferencias otorgadas en el marco de ALALC/ALADI, a menos que estas se renegociaran. En este escenario Chile debió negociar un acuerdo de libre comercio, enmarcado en un ACE, bajo el esquema de 4+1 ya que, a diferencia de la Unión Europea, los miembros de Mercosur no habían traspasado su soberanía negociadora a un órgano supranacional (DIRECON, 2009). Con este acuerdo se concluye la etapa de reinserción política y económica de Chile con sus vecinos sudamericanos. Todos los acuerdos son similares, siguiendo el marco de ALADI, cubriendo solo el comercio de bienes y sus disciplinas complementarias.

SEGUNDA ETAPA DE ACUERDOS: MÁS PROFUNDOS Y CON SOCIOS NO REGIONALES.

En paralelo a estas negociaciones con países de América Latina comenzó a construirse un nuevo pilar de la política comercial, el que cambiaría significativamente las reglas de la inserción de Chile en la economía global y que ampliaría sustantivamente el ámbito de los compromisos en los futuros acuerdos de libre comercio. El punto de partida fue la Iniciativa para las Américas lanzada por el presidente de EE. UU. George H.W. Bush el 27 de junio de 1990. Esta iniciativa tenía tres pilares: comercio, inversión y deuda¹⁸. En cuanto al pilar de comercio, el presidente Bush propuso la creación de una zona de libre comercio hemisférica desde “el puerto de Anchorage hasta la Tierra del Fuego”¹⁹. Más aún, anunció que EE. UU. “está listo para celebrar acuerdos de libre comercio con otros mercados en América Latina y el Caribe”²⁰. Chile reaccionó favorablemente y con mucha rapidez: en julio de 1990 el ministro de Hacienda Alejandro Foxley encabezó una delegación que transmitió el alto interés de Chile en el contenido de la Iniciativa con el objetivo de negociar un acuerdo de libre comercio bilateral (Rojas, 1993).

Habría que esperar una década para que se iniciaran las negociaciones con EE.UU. Sin embargo, se avanzó mucho en la preparación para dicha negociación, en particular por medio de negociaciones de un acuerdo con Canadá que se inician en enero de 1996. Estas negociaciones llevaron a la suscripción de un acuerdo utilizando el modelo del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (NAFTA, por su sigla en inglés) con la intención de avanzar en la incorporación de Chile a esa zona de libre comercio. Esto último nunca ocurrió debido a que el Congreso de EE. UU. no concedió al presidente Bill Clinton la potestad para iniciar nuevas negociaciones comerciales, sin un examen detallado de las disposiciones por el Congreso²¹. Este acuerdo Canadá-Chile sería el primero de una nueva generación de acuerdos de libre comercio en que se incorporan obligaciones que van más de la eliminación de las barreras al comercio de bienes y servicios. En estos acuerdos se agregan temas no contenidos hasta entonces en acuerdos preferenciales. Algunas de estas nuevas disposiciones son obligaciones sobre las políticas hacia las inversiones extranjeras y los movimientos de capitales, la política de competencia en el mercado nacional, sobre aspectos laborales y ambientales, y más recientemente los temas de género, los subsidios a las empresas del estado, y otras. En la literatura más reciente sobre acuerdos preferenciales de comercio, estos acuerdos han sido denominados acuerdos “profundos” de integración económica.

En efecto, el acuerdo con Canadá contiene obligaciones sobre política hacia la inversión extranjera y su protección, sobre políticas en materia de competencia, monopolios y empresas del estado, sobre entrada temporal de personas de negocios²², y anexos sobre cooperación en asuntos laborales y ambientales. La arquitectura de este acuerdo se convierte en la matriz básica en los años siguientes, siempre que la contraparte estuviese dispuesta a adoptar este modelo. La inclusión de un capítulo sobre política hacia la inversión extranjera y su protección implicó un cambio sustantivo en cómo Chile regula la inversión extranjera. Antes de ese acuerdo, la inversión extranjera y su protección estaban regidas por el DL 600²³ al cual se agregaron, después de 1990, acuerdos bilaterales de promoción y protección de

la inversión en los que se establece un mecanismo para la solución de controversias entre el inversionista y el estado. Esto es importante de recordar, porque Chile ya había aceptado este tipo de mecanismo antes de incluirlo en las negociaciones de acuerdos de libre comercio con países desarrollados, al contrario de lo que se sostiene con frecuencia. Más importante aún, estos nuevos capítulos sobre inversiones incorporan disciplinas sobre políticas hacia la inversión extranjera tales como la prohibición de exigir ciertos requisitos de desempeño a cambio de autorizar dicha inversión. Otro aspecto importante de esta negociación es que Chile, después de México, es el segundo país de América Latina que rompe con la premisa que los acuerdos comerciales con países desarrollados solo benefician a estos. Una vez concluidas exitosamente las negociaciones con Canadá se pasó a profundizar el ACE con México para convertirlo en un acuerdo profundo de comercio al agregársele los aspectos adicionales cubiertos en el acuerdo con Canadá. El nuevo acuerdo con México entró en vigor en 1999.

En los acuerdos de libre comercio con Canadá y México por primera vez Chile tomó compromisos bilaterales en comercio de servicios y en propiedad intelectual, y por primera vez aceptó adoptar disciplinas en materias de compras públicas o gubernamentales. Chile ya había adoptado compromisos en las dos primeras materias en el marco de la Ronda Uruguay del GATT que condujeron la creación de la Organización Mundial de Comercio (OMC). Sin embargo, en materia de compras públicas prefirió negociar compromisos en acuerdos bilaterales, los que le aseguraban un mejor acceso a las licitaciones públicas que en el marco del acuerdo respectivo de la OMC²⁴.

El nuevo siglo se abre con la negociación de acuerdos con los dos mayores destinos -en esa época- de las exportaciones chilenas: la Unión Europea (UE) y EE. UU. Para Chile, ambas negociaciones fueron las más complejas efectuadas hasta entonces y avanzaron casi en paralelo, aunque con Europa comenzaron un año antes que con EE. UU. Por primera vez Chile habría de negociar en un acuerdo bilateral disciplinas y compromisos en comercio internacional de

servicios financieros, aunque con arquitecturas distintas. Con EE. UU. se adoptó una negociación basada en el modelo del NAFTA tal como se esperaba, en tanto que en el caso de la UE la negociación fue más cercana al acuerdo correspondiente de la OMC. Además, en el acuerdo con EE. UU. se incluyó por vez primera un capítulo sobre comercio electrónico y dos capítulos sobre regulaciones no directamente relacionadas con el comercio: trabajo y medio ambiente. Estos dos temas comienzan a ser incluidos en acuerdos entre países desarrollados y países emergentes ante presiones de grupos de interés de los primeros que argumentan, sin demostración alguna, que los países emergentes son competitivos en el comercio mundial y en la atracción de inversiones porque reducen expresamente sus estándares laborales y ambientales. Es así entonces que el capítulo sobre trabajo establece, entre otras disposiciones que, si una parte deja de aplicar efectivamente su legislación laboral de una manera que afecte el comercio entre las Partes, entonces la otra puede solicitar la resolución del asunto por medio del mecanismo de solución de controversias establecido en el acuerdo. De la misma forma, en base al capítulo sobre medio ambiente, si una parte deja de aplicar efectivamente su legislación ambiental de una manera que afecte el comercio entre las Partes, la otra puede recurrir al mecanismo de solución de controversias. Cabe destacar que hasta ahora no ha habido controversias en asuntos laborales o ambientales entre Chile y EE. UU.

Con la UE se negoció un acuerdo de Asociación Política y Económica que contiene tres grandes partes: el diálogo político, la cooperación, y el comercio internacional y cuestiones relacionados con éste. El contenido de esta última parte es el de cualquier acuerdo de libre comercio de esos años. No se incluye el comercio electrónico ni tampoco mayores compromisos en materia de política hacia la inversión extranjera, la cual seguirá siendo regulada por los acuerdos de promoción y protección de las inversiones bilaterales anteriormente negociados con miembros de la UE. Respecto del comercio de servicios, el modelo seguido es el del Acuerdo General de Comercio de Servicios (GATS) en la OMC y no el

del acuerdo con EE. UU. Por su parte, los temas no económicos quedan circunscritos a las partes de diálogo político y cooperación incluyendo, por ejemplo, la democracia y el respeto de los derechos humanos. Este sería el primer acuerdo de asociación que la UE suscribe con un país latinoamericano.

TERCERA DE ETAPA DE ACUERDOS: EL ASIA-PACÍFICO

Chile adoptó una decisión de gran importancia estratégica en 1994: el ingreso al foro de Cooperación Económica de Asia-Pacífico (APEC). Este había sido creado en 1990 a partir de la iniciativa del primer ministro de Australia con doce países de la cuenca del Océano Pacífico, diez de Asia y dos de las Américas. El foro creció rápidamente con la incorporación de las tres economías chinas en 1991, de México y Papúa-Nueva Guinea en 1993 y Chile al año siguiente. Comienza así a abrirse la era de lo que ha sido llamado como las mega regiones, rompiendo con la tradicional visión de que la pertenencia a una región solo se relaciona con la continuidad terrestre y no con la marítima. Este paso fue clave al observar actualmente el surgimiento de los acuerdos mega regionales, en particular el Acuerdo Integral y Progresista de Asociación Transpacífico (CPTPP, por su sigla en inglés), y el Acuerdo de Asociación Económica Comprensiva y Regional (RCEP, por su sigla en inglés) encabezado por China.

Una vez aprobados los acuerdos con la UE y EE. UU. por el Congreso Nacional y luego promulgados, la mirada para nuevas negociaciones se vuelve hacia el Océano Pacífico y Asia Oriental. Sin embargo, previamente ya se había iniciado la negociación de un acuerdo con Corea. En 1999, los presidentes de Chile y Corea anunciaron negociaciones para un acuerdo de libre comercio entre los dos países. Tal como se destaca en DIRECON (2009), este fue el primer acuerdo transpacífico de este tipo, así como también el primero entre una economía asiática y una latinoamericana. El modelo de acuerdo que se adopta es el de NAFTA, con inclusión de obligaciones en materia de políticas y protección de la inversión extranjera, en políticas de competencia y entrada temporal de

personas de negocios. Estas negociaciones fueron particularmente largas por diferencias culturales y las dificultades de Corea para abrir efectivamente su mercado a los productos agrícolas chilenos según se explica en DIRECON (2009). A pesar de haberse iniciado antes, la negociación con Corea fue más prolongada que las con EE. UU. y la UE.

Desde los años 1990 había acercamientos para un acuerdo de libre comercio con Nueva Zelanda, los cuales no prosperaron debido a la fuerte oposición de los productores de leche chilenos. Un esquema de integración más amplio en términos de países y más allá del libre comercio ayudó a romper los nudos que impedían una negociación. De esta forma se propone un Acuerdo Estratégico Transpacífico de Asociación Económica compuesto por Brunéi Darussalam, Chile, Nueva Zelanda y Singapur, denominado P4. Al igual que Chile, Singapur ya había terminado las negociaciones bilaterales con EE. UU. por lo que había convergencia en cuanto a la estructura del acuerdo P4. Además de los tradicionales componentes de un acuerdo de libre comercio, el P4 tiene un capítulo sobre asociación estratégica que permite la cooperación de manera flexible entre dos o más partes del acuerdo, en materias tales como la investigación, ciencia y tecnología, la educación y la competitividad. En particular, se establecen mecanismos de cooperación en los sectores agrícola y pesquero (incluyendo actividades de producción, cosecha, procesamiento y fabricación de productos alimenticios y sus derivados) y del sector forestal, sectores en los cuales tanto Chile como Nueva Zelanda tienen ventajas comparativas. Además, se incluyen dos anexos, uno sobre cooperación ambiental y el otro sobre cooperación laboral, no sujetos a las disposiciones sobre solución de controversias. En cuanto al aspecto más controvertido de la negociación, los productos lácteos quedaron con calendarios de desgravación de doce años con lo cual la apertura a la eventual competencia neozelandesa se haría efectiva de manera muy gradual.

Lo notable es que este acuerdo P4 fue la base sobre la cual EE. UU. decidió impulsar el Acuerdo de Asociación Transpacífico (TPP por su sigla en inglés) en 2008 bajo el gobierno de George W. Bush.

Este anuncio incentivó la participación de Australia, Perú y Vietnam en estas nuevas negociaciones para luego sumarse Canadá, Japón, Malasia, y México (McBride, Chatzky y Siripurapu, 2021). Bajo la presidencia de Barack Obama concluyen las negociaciones, pero el presidente Donald Trump retira a EE. UU. del TPP antes de su ratificación. Más adelante volvemos sobre este acuerdo que Chile suscribió en 2016.

Entre 2001 y 2005, las exportaciones de Chile a China como porcentaje del total exportado por Chile casi se duplican: de 6 por ciento a 11 por ciento. En los años siguientes, este país pasaría de ser el tercer destino de las exportaciones a ocupar el primer lugar con un 39 por ciento del total en la actualidad. En este contexto de alto dinamismo del comercio bilateral, las negociaciones para un acuerdo de libre comercio se iniciaron en 2005 y concluyeron rápidamente dentro de ese mismo año (DIRECON, 2009). No obstante, en esta primera etapa solo se liberalizó el comercio recíproco de bienes, incluyendo las disciplinas relacionadas con dicho tipo de comercio. Es decir, más cercano a un ACE que a un acuerdo tipo NAFTA. En una segunda y tercera etapas se negocian sendos acuerdos suplementarios sobre comercio de servicios y sobre inversiones, los cuales entran en vigor en 2010 y 2014, respectivamente. Los compromisos en servicios siguen la estructura de los suscritos por ambos países en la OMC. El acuerdo sobre inversiones es más cercano a un acuerdo bilateral de promoción y protección de las inversiones que a los acuerdos de altos estándares con los países de América del Norte. Por último, en 2017 se completa una profundización de este acuerdo en el que se modifican varios capítulos ya negociados anteriormente y se agregan capítulos sobre comercio electrónico, políticas de competencia, y medio ambiente y comercio. Ninguno de estos cuatro capítulos está sujeto al mecanismo de solución de controversias por lo que tienen un nivel inferior de exigibilidad legal que en otros acuerdos donde sí están sujetos a dicho mecanismo.

Tal como otras economías asiáticas que emergieron en la posguerra, Japón basó la apertura de su economía en la liberalización multilateral del comercio más que en negociaciones preferenciales.

Una de las razones de esta estrategia era el problema político interno de abrir el sector agrícola a la competencia internacional. En el GATT Japón tuvo siempre aliados reticentes a dar concesiones importantes en este sector. Acuerdos de libre comercio con toda seguridad obligarían a Japón a reducir significativamente la protección a la agricultura. Ante el auge de acuerdos preferenciales en los años noventa y en la primera década de este siglo crece la preocupación en el sector manufacturero japonés de quedar en desventaja competitiva en mercados tales como Norteamérica después del NAFTA. Piénsese, por ejemplo, que después de 2006, los bienes manufacturados japoneses estaban quedando con un impuesto de ingreso a Chile, bajo, pero en situación desmedrada en comparación con sus competidores de EE. UU., la UE, México, Brasil, Corea y China que no pagaban dicho arancel. En 2004, el Consejo de ministros para la Promoción de Asociaciones Económicas de Japón emitió un documento que serviría de guía para las negociaciones japonesas, titulado Política Básica para una Mayor Promoción de Acuerdos de Asociación Económica (Corning, 2019). Ese mismo año, Chile y Japón acuerdan negociar un acuerdo de asociación, concluyendo las rondas de negociaciones en 2007. Este acuerdo sigue el mismo modelo establecido por NAFTA con un capítulo de protección de la inversión extranjera, pero sin capítulos sobre asuntos laborales y ambientales.

El ciclo de acuerdos con las economías de altos ingresos del Asia-Pacífico se cierra con la entrada en vigor en 2009 de un acuerdo de libre comercio con Australia. Este acuerdo sigue la arquitectura ya consolidada de los acuerdos suscritos por Chile en términos de contenido: inclusión de disciplinas sobre políticas hacia la inversión extranjera y su protección y un capítulo sobre comercio electrónico. Sin embargo, no contiene capítulos sobre temas laborales y ambientales. Este acuerdo tiene un valor más político que económico ya que en 2021 la inversión extranjera directa de Australia en Chile representó solo un 1,5 por ciento del acervo total de inversión extranjera en el país, en tanto que las exportaciones a ese país correspondieron a un 0,4 por ciento de las totales de Chile²⁵.

Una vez concluido ese ciclo, se inician negociaciones con países miembros de la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN, por su sigla en inglés) aunque por medio de P4 ya estaban vigentes acuerdos con dos miembros, Brunéi Darussalam y Singapur. A partir de 2007 comienzan negociaciones con otros cuatro miembros de ASEAN. Los acuerdos de libre comercio con Malasia, Vietnam, Tailandia e Indonesia entran en vigor en secuencia en 2012, 2014, 2015 y 2019, respectivamente. Los cuatro acuerdos son casi idénticos. Se trata de acuerdos que solo liberalizan el comercio de bienes e incluyen solo disciplinas respecto de éste. No hay obligaciones respecto de políticas hacia la inversión extranjera y su protección, ni sobre comercio electrónico ni capítulos relacionados con temas laborales y ambientales.

Es probable que la oposición a incluir estas materias en los acuerdos haya provenido de los países asiáticos, pero dada la variedad de formas en que Chile ha incluido (o excluido) las inversiones en sus compromisos internacionales, no queda claro cuál es la posición exacta de Chile respecto del instrumento idóneo para regular la inversión extranjera directa, qué requisitos no pueden exigirse a los inversionistas, más allá de lo ya establecido en la OMC, y cuál es el equilibrio que se busca entre mantener la capacidad de regulación del estado nacional y los derechos de los inversionistas extranjeros. Respecto de esto último, los acuerdos más recientes que incluyen disciplinas sobre inversión representan un avance respecto de la vulnerabilidad del Estado de Chile frente a potenciales demandas de inversionistas extranjeros, en comparación con lo que establecen los acuerdos de promoción y protección de las inversiones negociados por Chile en la década de los años noventa. Por tanto, la inclusión de un capítulo sobre inversiones en acuerdos de comercio ha representado un avance en relación con instrumentos anteriores.

LA ALIANZA DEL PACÍFICO Y UN ACUERDO MEGA REGIONAL

En 2012, Chile, Colombia, México y Perú firman un acuerdo marco por el cual se crea la Alianza del Pacífico. Este acuerdo entró en vigor en 2015 y es “un mecanismo de integración regional”²⁶ cuyo

objetivo es la creación de un mercado común, con libre movimiento de bienes, servicios, capitales y personas, pero sin un arancel externo común ni instituciones supranacionales, excepto por una Comisión de Libre Comercio tal como existe en cualquier acuerdo de libre comercio. Uno de los problemas que desde sus inicios ha tenido la integración económica en América Latina es que, ante la ausencia de instituciones supranacionales, su avance (o retroceso) ha dependido del interés y la voluntad política de los jefes de gobierno (Sáez, 2016). Cuando decaen, se debilitan los procesos de integración. El incidente generado este año por el presidente de México, que se negó al traspaso de la presidencia pro tempore a su par peruana es un claro ejemplo de la reticencia a ceder soberanía y de la dependencia del funcionamiento de un esquema de integración a la voluntad de un mandatario. En la UE, a pesar de la distancia que existe entre Hungría y los otros miembros en algunos temas de fondo, sería impensado una negativa a traspasar la presidencia rotativa del Consejo a este país cuando le corresponde.

Los cuatro participantes de la Alianza del Pacífico tenían ya en vigor acuerdos de libre bilaterales entre ellos por lo que un paso importante en la integración económica constituyó la suscripción de un Protocolo Adicional en 2016 por medio del cual se permite que un bien pueda circular dentro de la zona de libre comercio incorporando insumos de cualquiera de los países miembros y no únicamente del país de donde es originario como era el caso en los acuerdos bilaterales²⁷. Este fue un gran paso para apoyar la competitividad regional y podría ayudar a la creación de cadenas de suministro entre los cuatro países.

Tal como ya se mencionó, a partir del acuerdo P4 EE. UU. propone su ampliación a toda la cuenca del Océano Pacífico denominando al nuevo acuerdo TPP. Una vez superadas las secuelas económicas de la Gran Recesión de 2007-2008, en marzo de 2010 ocho países iniciaron las negociaciones en Australia. Al final, doce países suscribieron este acuerdo en febrero 2016. El tamaño geográfico del acuerdo, así como su peso económico -31 por ciento del PIB mundial en ese año, incluyendo a EE. UU.- llevó a que fuese

denominado en la literatura como un acuerdo “mega regional”. Sería el primero de tres. Las negociaciones del RCEP, el segundo de estos mega acuerdos, fueron lanzadas en 2012 por dieciséis países de la costa asiática del Pacífico. En noviembre de 2020, quince países firman el texto del acuerdo, habiéndose retirado la India en 2019. Este se convierte en un acuerdo aún mayor, después que EE. UU. abandona el TPP, ya que en ese año el CPTPP abarcaba un 30 por ciento del PIB mundial. El tercer acuerdo mega regional es la Asociación Transatlántica de Comercio e Inversión (TTIP, por su sigla en inglés) que comenzaron a negociar EE. UU. y la UE en 2013. Después de quince rondas, las negociaciones se interrumpieron por la oposición política en EE. UU. a nuevos acuerdos comerciales. Como ya se mencionó, esta misma oposición llevó a que el recién electo presidente Trump retirara a EE. UU. del TPP en 2017.

El TPP nunca entró en vigor. En el acuerdo se explicitaba que éste entraría en vigor una vez que el 85 por ciento de la suma de los PIB de los miembros lo había ratificado. Esto era imposible ya que EE. UU. representaba más del 15 por ciento del PIB total del TPP. Ante eso, los otros once miembros decidieron adaptar el texto al nuevo escenario y lo suscribieron en marzo de 2018 en Santiago, excluyendo disposiciones propuestas por EE. UU. pero que no tenían el apoyo del resto. Este nuevo acuerdo se denominó CPTPP y en agosto de ese mismo año, el gobierno de Chile lo envía al Congreso Nacional para su ratificación. Solo un año después, la Cámara baja vota a favor el acuerdo. Habría que esperar más de tres años para que fuese votado favorablemente por el Senado. Al final, Chile fue el penúltimo miembro del CPTPP en ratificarlo, en febrero de 2023. Esta demora en la aprobación de un acuerdo que genera importantes beneficios estratégicos para Chile es preocupante ya que las obligaciones contenidas en el texto siguen la línea establecida en los treinta años previos de política de inserción mantenida por gobiernos de centroizquierda y de centroderecha. Claramente esto sembró un manto de duda respecto del consenso de tres décadas en torno a la política comercial.

Las materias económicas y comerciales cubiertas en el CPTPP son las mismas que ya se encuentran en acuerdos anteriormente negociados por Chile, pero en algunos casos con ampliación del contenido debido a los importantes cambios provocados por la revolución de las tecnologías de la información y las comunicaciones en la estructura del comercio global y por el surgimiento de preocupaciones respecto de los efectos del comercio internacional más allá de la asignación de recursos económicos. Lo primero se refleja en un capítulo sobre comercio electrónico no solamente actualizado respecto de lo negociado anteriormente, sino además con compromisos más amplios. Por ejemplo, la obligación de asegurar un trato no discriminatorio a productos digitales según su país de origen, o no exigir la radicación de las instalaciones informáticas en un país para efectos de hacer negocios en dicho país. Las disciplinas relacionadas con las empresas del estado y los monopolios designados se trasladan del capítulo sobre políticas de competencia en los mercados a un capítulo individual dada la importancia que los países desarrollados actualmente asignan a los efectos distorsionadores del comercio que resultan de distintas formas de subsidios gubernamentales a las empresas estatales. El CPTPP incluye un capítulo sobre competitividad y facilitación de negocios que se refiere expresamente a las cadenas globales de suministro, en las que los bienes manufacturados se fabrican con partes y piezas de distintos países y se ensamblan en otros. Estas cadenas son hoy fundamentales en la estructura del comercio internacional de bienes manufacturados.

Por otro lado, en este acuerdo se expanden los temas no directamente comerciales más allá de los asuntos laborales y el medio ambiente, agregándose la anticorrupción, la cooperación y desarrollo de capacidades, el crecimiento económico inclusivo y las oportunidades de las mujeres, el apoyo a las pequeñas y medianas empresas, y la coherencia regulatoria. Este último tema se refiere a buenas prácticas en el diseño, aplicación y revisión de regulaciones. El CPTPP es considerado como el estándar internacional de un acuerdo profundo de comercio.

CUADRO 2. PORCENTAJE DE EXPORTACIONES CHILENAS EN ACUERDOS DE LIBRE COMERCIO (1)

AÑO	PORCENTAJE
1990	0,0%
1991	0,5%
1992	0,9%
1993	3,9%
1994	5,0%
1995	4,9%
1996	16,9%
1997	18,9%
1998	21,3%
1999	21,7%
2000	22,0%
2001	22,8%
2002	21,1%
2003	44,8%
2004	66,4%
2005	64,7%
2006	77,2%
2007	87,7%
2008	88,2%
2009	89,8%
2010	89,2%
2011	89,5%
2012	89,5%
2013	90,0%
2014	89,8%
2015	90,7%
2016	92,4%
2017	91,5%
2018	92,3%
2019	92,0%
2020	93,2%
2021	93,9%
2022	93,6%

Fuente: Datos del Servicio Nacional de duanas.

(1) Qué porcentaje de las exportaciones quedan liberadas en un acuerdo es variable.

CINCUENTA AÑOS DESPUÉS Y EL FUTURO

En 1990, el arancel efectivamente impuesto a las importaciones era muy cercano al 15 por ciento aplicado de manera general porque las excepciones al cobro de esta tasa eran muy pocas. En 2022, el arancel efectivamente aplicado es apenas un 0,72 por ciento, en comparación con la tasa de 6 por ciento de aplicación general. Es decir, desde el punto de vista de las barreras arancelarias Chile es un país bajo libre comercio. El camino para llegar a la actual inserción de Chile combinó nuevas reducciones unilaterales del impuesto aduanero con una activa política de negociaciones basada en que el país mantendría plena soberanía para fijar sus aranceles con el resto del mundo. Por ello se escogió el mecanismo de los acuerdos de libre comercio. Al restablecerse la democracia, Chile no tenía acuerdos de libre comercio, actualmente tiene 27 acuerdos que son efectivamente de libre comercio con 63 economías²⁸. El Cuadro 2 muestra cómo aumentó gradualmente el porcentaje de exportaciones de Chile reguladas por un acuerdo de libre comercio. De 0% en 1990 se llega a 94% en 2022, con la mayor ampliación durante la década de 2000. Otro aspecto destacable es que se mantuvo la continuidad de esta política por 30 años.

Los dos mayores destinos de las exportaciones pendientes de un acuerdo amplio y liberalizador del comercio son la India y Taiwán. En 2022, estos mercados absorbieron un 1,7% y un 1,6%, respectivamente, de las exportaciones chilenas. Chile ha seguido buscando un acuerdo de libre comercio con la India que supere el actual acuerdo donde solo se encuentra una lista limitada de bienes acogidos a preferencias arancelarias. La posibilidad de una negociación con la India continuará siendo incierta mientras dicho país no tome una decisión general de negociar acuerdos de libre comercio. Debe recordarse que se retiró a última hora del acuerdo RCEP. Mientras tanto habrá que seguir con un trabajo incremental en el sentido que el actual acuerdo se vaya ampliando gradualmente. En cuanto a Taiwán, de haber alguna oportunidad, esta se dará por medio de un eventual ingreso de dicha economía al CPTPP.

Los acuerdos ya suscritos deberán seguir siendo profundizados y ampliados, incorporando los nuevos temas en la agenda comercial internacional. Más allá de ello, Chile debe construir una visión más estratégica del papel de los acuerdos de libre comercio. Dos aspectos del escenario global para el comercio internacional obligan a ello. El primero es el debilitamiento de la OMC y de sus reglas. El CPTPP debe ser visto en ese contexto. Desde el punto de vista de reglas de comercio es el más avanzado de los vigentes. Contiene muchas de las reglas que eventualmente deberán abordarse multilateralmente, por ejemplo, el comercio digital y las disciplinas respecto de los subsidios a las empresas estatales. El segundo es la confrontación geopolítica entre EE. UU. y China, países que son los principales destinos y orígenes de nuestro intercambio comercial. En este contexto la alta dependencia del mercado chino que tienen nuestras exportaciones es algo que obliga a reforzar la diversificación de los destinos. Por otra parte, la nueva política industrial de transición energética de EE. UU. demandará más cobre, litio y otros minerales estratégicos. Debíésemos ser capaces de abastecer dicha demanda, considerando además que EE.UU. privilegiará los minerales estratégicos para dicha transición provenientes de países con los que tiene acuerdos de libre comercio, como es el caso de Chile, pero también de Australia que produce los mismos minerales.

REFERENCIAS

- COMUNIDAD ANDINA (2017), *Hacia los 50 años. El arduo camino de la integración*, Editado por la Secretaría General de la Comunidad Andina, mayo.
- CORNING, G.P. (2019), “Japan’s approach to preferential trade agreements”, en Robert E. Looney, editor, *Handbook of International Trade Agreements. Country, regional and global approaches*, Routledge.
- DIPRES (1978), *Somos realmente independientes gracias al esfuerzo de todos los chilenos*, Ministerio de Hacienda, Santiago de Chile.
- DIRECON (2009), *Chile. 20 años de negociaciones comerciales*,

- Dirección General de Relaciones Económicas Internacionales, Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile, primera edición, noviembre.
- EDWARDS, S. (1995), “Trade and Industrial Policy Reform in Latin America”, en *Policies for Growth: the Latin American Experience*, documentos de una conferencia efectuada en Mangaratiba, Río de Janeiro, Brasil, del 16 al 19 de marzo de 1994, moderada por André Lara Resende, Fondo Monetario Internacional.
- FFRENCH-DAVIS, R. (2018), *Reformas económicas en Chile, 1973-2017. Neoliberalismo, crecimiento con equidad e inclusión*, Penguin Random House.
- HACHETTE, D. (2000), “La Reforma Comercial”, en F. Larraín y R. Vergara, editores, *La transformación económica de Chile*, Centro de Estudios Públicos.
- MCBRIDE, J., A. Chatzky y A. Siripurapu (2021), “What’s Next for the Trans-Pacific Partnership (TPP)?”, *Backgrounder*, Council on Foreign Relations, Washington, DC, septiembre.
- ROJAS, F. (1993), “Chile y Estados Unidos: hacia un acuerdo de libre comercio” en F. Rojas y otros, *América Latina y la Iniciativa para las Américas*, FLACSO-Chile, enero.
- SÁEZ, R.E. (2016), *Del regionalismo abierto al regionalismo segmentado: desafíos de la integración de América Latina y el Caribe*, Programa Cieplan- Universidad de Talca.
- TIRONI, E. (1977), “La Decisión 24 sobre capitales extranjeros en el Grupo Andino”, *Estudios Internacionales*, Vol. 10 Núm. 38, abril- junio.

NOTAS

¹ Agradezco los comentarios de Patricio Herrera a versiones anteriores. Las opiniones aquí vertidas son de exclusiva responsabilidad del autor y no comprometen ni a CIEPLAN ni a la Universidad de Valparaíso.

² DIPRES (1978), p. 62.

³ Para una revisión detallada del proceso de reforma comercial y apertura de la economía, se recomienda Ffrench-Davis (1978) y Hachette (2000).

⁴ Según las reglas de la OMC, un acuerdo de libre comercio es un acuerdo tal que se eliminen las barreras al comercio para lo esencial del comercio entre las partes. En la teoría económica del comercio internacional se habla de eliminación de las barreras para todo el comercio entre las partes. En este sentido, en este documento consideraremos que los acuerdos con la India y con Cuba no son acuerdos de libre comercio.

⁵ Aquí se hablará indistintamente de Grupo o Pacto Andino.

⁶ Chile se reincorporó como miembro pleno a la CAF en 2023.

⁷ En DIRECON (2009) puede encontrarse más detalles del conflicto entre Chile y el Grupo o Pacto Andino, así como también la historia de las negociaciones comerciales de Chile desde 1960 hasta 2009.

⁸ Las uniones aduaneras se diferencian de los acuerdos de libre comercio por la adopción de una política comercial externa común. El punto de partida es acordar un mismo arancel para las importaciones provenientes del resto del mundo.

⁹ Nos referimos al texto original de 1974. El DL 600 fue modificado en múltiples oportunidades hasta que fue derogado en 2016.

¹⁰ El sector automotriz mantuvo durante un tiempo una protección arancelaria mayor.

¹¹ Véase en Biblioteca del Congreso Nacional, <https://obtienearchivo.bcn.cl/obtienearchivo?id=recursoslegales/10221.3/10558/1/19900521.pdf>.

¹² Estas “órdenes” u “orderly marketing arrangements” eran una limitación cuantitativa a las exportaciones de uvas chilenas mientras hubiese uva californiana en el mercado estadounidense.

¹³ La obligación de nación más favorecida contenida en el Artículo 44 del Tratado de Montevideo se aplica solo si se trata de acuerdos entre miembros de ALADI diferentes a los contemplados en el Tra-

tado o acuerdos con terceros países. Esto último fue reinterpretado por medio de un protocolo de 1994, para permitir acuerdos con países no miembros de ALADI.

¹⁴ <http://rtais.wto.org/UI/charts.aspx>.

¹⁵ Véase http://bibliotecadigital.dipres.gob.cl/bitstream/handle/11626/7654/Estado_Hacienda_Publica_1990.pdf?sequence=1&isAllowed=y.

¹⁶ Bolivia y Venezuela se ingresan posteriormente como miembros.

¹⁷ Una completa descripción y análisis de la negociación con Mercosur puede encontrarse en DIRECON (2009).

¹⁸ Véase Rojas (1993).

¹⁹ Ver <https://www.presidency.ucsb.edu/documents/remarks-announcing-the-enterprise-for-the-americas-initiative>.

²⁰ Ibidem.

²¹ La Constitución de EE. UU. otorga al Congreso el poder para regular el comercio con naciones extranjeras. De ahí que, a menos que el Congreso otorgue una autorización especial para negociar llamada “fast track” o “trade promotion authority” al presidente, el Congreso puede revisar cada cláusula de un tratado comercial. La injerencia del Congreso es menor si se otorga autoridad para negociar, aunque establece principios para las negociaciones, los cuales deben ser seguidos por el equipo negociador.

²² Los capítulos de entrada temporal de personas de negocios en los acuerdos de libre comercio flexibilizan los trámites para el ingreso de profesionales y empresarios por motivos de su profesión y negocios. No afecta la legislación sobre migración permanente.

²³ Cabe recordar que las inversiones a través del DL 600 eran un contrato entre el Estado de Chile y el inversionista extranjero y se daban ciertas garantías de transferencia de utilidades y repatriación del capital, así como invariabilidad tributaria.

²⁴ El Acuerdo sobre Contratación Pública de la OMC es un acuerdo plurilateral, esto es no es de adopción obligatoria por sus miembros.

²⁵ Cifras del Banco Central de Chile.

²⁶ Así es definido en la página web de la Subsecretaría de Relaciones Económicas Internacionales. Véase <https://www.subrei.gob.cl/acuerdos-comerciales/acuerdos-comerciales-vigentes/alianza-del-pacifico>.

²⁷ Por ejemplo, un bien producido en Chile solo podía ser exportado a Colombia beneficiándose del libre comercio, solo si incorporaba insumos chilenos o colombianos, pero no peruanos o mexicanos. Ahora se beneficia del acceso al mercado colombiano cualquiera sea el país miembro de la Alianza del cual los insumos son originarios.

²⁸ Se incluyen los 27 miembros de la UE. Los acuerdos con la India y Cuba no son acuerdos de libre comercio.

Fecha de recepción: 28 de julio 2023

Fecha aceptación: 25 de agosto 2023

Fecha versión final: 31 de agosto 2023