

Cuarenta años de apertura comercial chilena

Por *Dorotea LÓPEZ**
y *Felipe MUÑOZ N.***

Introducción

EL RECIENTE DESARROLLO DE CHILE ha estado marcado por la imposición de un modelo económico coincidente con los principios de corte neoliberal, en el que la política de apertura comercial ha sido pilar fundamental. Dicha política se inició en la década de los setenta y ha sido continuada por los gobiernos democráticos a través del uso de estrategias de carácter unilateral, preferencial y multilateral definidas por las condiciones políticas del país y del entorno como, por ejemplo, el aislamiento internacional del régimen militar o el estancamiento de las negociaciones multilaterales. De esta manera, medidas como la rebaja unilateral de aranceles y otras barreras al comercio han estado acompañadas por una activa participación en las negociaciones, primero del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT, por sus siglas en inglés) y luego de la Organización Mundial del Comercio (OMC), así como por la búsqueda de acuerdos preferenciales con los principales socios comerciales del país.

Como resultado de lo anterior, Chile es hoy un país abierto al comercio internacional, gran parte de su economía depende de su interrelación con otros mercados y cuenta con la más amplia red de acuerdos preferenciales. Esto ha permitido al país vivir una de las etapas más rápidas de crecimiento económico y cosechar algunos éxitos, pero aún quedan desafíos por resolver, como la equidad, la educación y la diversificación productiva. En cuestiones comerciales, la implementación y aprovechamiento de los acuerdos, las nuevas negociaciones en los llamados mega-acuerdos regionales y la integración regional son temas que deben ser abordados.

* Profesora del Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile; e-mail: <dolopez@uchile.cl>.

** Profesor del Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile; e-mail: <fmunozn@uchile.cl>.

El presente artículo analiza la implementación de dicha política de apertura comercial. Tras la introducción, la primera parte presenta el itinerario y revisa los principales hitos de la apertura a partir de la década de los setenta. En la segunda parte se analizan los principales efectos que esta política ha tenido sobre la canasta exportadora y sus mercados de destino. La tercera parte analiza los principales desafíos que actualmente enfrenta la política comercial. El artículo finaliza con algunas reflexiones respecto del modelo de apertura implementado por Chile.

Itinerario de la política comercial chilena

Apertura comercial durante la dictadura

CHILE ha sido reconocido como país pionero en hacer reformas a su modelo económico. Comparado con el resto de la región, inició la apertura comercial en etapas tempranas; hacia la mitad de los años setenta adoptó la liberalización económica y abandonó el modelo de industrialización por sustitución de importaciones (ISI).

Tras el golpe de Estado de 1973, la Junta Militar encabezada por Augusto Pinochet propició un plan de transformación de la economía nacional, en el que la política comercial sería fundamental. Hasta aquel momento, al igual que en el resto de la región, en Chile había dominado una política de industrialización por sustitución de importaciones con múltiples barreras al comercio.

A comienzos de 1974 el arancel medio simple era casi 100%, con 57 tasas arancelarias distintas, que variaban entre cero y 220%. Además existían sobretasas para distintos bienes y medidas no arancelarias, tales como depósitos previos, prohibiciones y cuotas. Al mismo tiempo, la política cambiaria apoyaba la protección del mercado interno. A mediados del año 1972, frente a una fuerte y creciente escasez de divisas, se estableció un sistema de cambio múltiple con ocho precios distintos para el dólar.¹

Bajo los principios de Milton Friedman y la Escuela de Chicago se retoman los paradigmas del liberalismo y de la no intervención estatal se hace un asunto esencial para la garantía no sólo de la salud económica, sino también de la propia libertad humana. Desde

¹ Carlos Furche, pról., *Chile: 20 años de negociaciones comerciales*, Santiago, Direcon, 2009, p. 58.

entonces, el principio del Estado subsidiario estaría muy marcado en el diseño de la política económica.²

El nuevo modelo económico basado en el mercado exigía ampliarse, por lo que no tardó en implementarse un agresivo plan de apertura unilateral³ que dismanteló la protección hasta ese momento imperante. Para lograrlo se redujeron y homogeneizaron los aranceles, se eliminaron las barreras no arancelarias y los tipos de cambio múltiples y se propiciaron políticas que fomentaran al sector exportador.⁴ Chile se erigió en un caso paradigmático, con una agresiva liberalización arancelaria unilateral y la privatización de importantes activos estatales.⁵

Paralelamente Chile formaba parte de las negociaciones multilaterales del GATT, primero de la Ronda Tokio (1973-1979) y luego de la Ronda Uruguay (1986-1994). La Ronda Tokio sería fundamental para el anclaje de la reforma que estaba llevando adelante el régimen militar. Chile fue uno de los primeros países de América Latina en participar en las negociaciones del GATT y posteriormente

² Para el modelo neoliberal, una intervención por parte del Estado en el mercado “equivaldría a atentar contra la libertad del ser humano. La intervención estatal atenta contra el orden social de mercado como eje constitutivo de las sociedades”, Manuel Antonio Garretón, *Neoliberalismo corregido y progresismo limitado: los gobiernos de la Concertación en Chile, 1990-2010*, Santiago, Arcis/Clasco, 2012, p. 26. El papel del Estado subsidiario que postulaba el modelo neoliberal sólo suponía el buen funcionamiento del Estado en la dinámica económica. Para el Estado subsidiario, la lógica económica primaba sobre la política con base en los efectos que cada una genera sobre el bienestar general. En esta perspectiva, la actividad del Estado debía minimizarse para no interferir en la asignación de recursos, véase Oscar Muñoz, *Hacia el Estado regulador*, Santiago, Cieplan, 1993.

³ La naturaleza del gobierno militar, su carácter autoritario, los problemas relacionados con los derechos humanos, entre otros aspectos, inhiben el campo de acción internacional, por lo que el camino unilateral y las negociaciones multilaterales en el marco del GATT serán los principales instrumentos de política comercial que se utilizarán en esta época. Véanse Heraldo Muñoz, “Las relaciones exteriores del gobierno militar chileno”, *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 44, núm. 2 (abril-junio de 1982), pp. 577-597; y Manfred Wilhelmy, “Hacia un análisis de la política exterior chilena contemporánea”, *Estudios Internacionales* (Universidad de Chile), vol. 12, núm. 48 (octubre-diciembre de 1979), pp. 440-471.

⁴ Ricardo Ffrench-Davis, *Entre el neoliberalismo y el crecimiento con equidad: tres décadas de política económica en Chile*, Santiago, JC Sáez Editor, 2003; Juan Andrés Fontaine, “Transición económica y política en Chile: 1970-1990”, *Estudios Públicos* (Santiago), núm. 50 (otoño de 1993), pp. 229-279; y Dominique Hachette, “La reforma comercial”, en Felipe Larraín y Rodrigo Vergara, eds., *La transformación económica de Chile*, Santiago, CEP, 2000, pp. 295-338.

⁵ Colin Crouch, *The strange non-death of neoliberalism*, Cambridge, Polity, 2011; y Ricardo Ffrench-Davis, *Macroeconomía, comercio y finanzas para reformar las reformas en América Latina*, Santiago, McGraw-Hill Interamericana, 1999.

fue miembro fundador de la OMC. De forma extraordinaria consolidó la totalidad de sus aranceles de Nación Más Favorecida (NMF) en un valor homogéneo de 35%, exceptuando las bandas de fluctuación. Si bien este nivel era superior al arancel efectivo del momento, marcaba una señal de anclaje de las reformas, “de esa manera se procuró hacer más difícil aplicar derechos por encima de ese nivel en el futuro y revertir total o parcialmente la nueva política arancelaria”.⁶ Tal anclaje se pondría en práctica durante la propia dictadura, como sucedió en 1983 cuando en respuesta a la crisis de la deuda se revierte el proceso de apertura elevando los aranceles, pero sólo hasta los niveles previamente consolidados en el GATT.

En el ámbito institucional también se hicieron reformas, en especial en el Ministerio de Relaciones Exteriores para acomodarlo a las exigencias que imponía el nuevo modelo de desarrollo con la aprobación, en 1979, del Decreto Ley 53 mediante el cual se creó la Dirección General de Relaciones Económicas Internacionales (Direcon).⁷

Tras la crisis, el gobierno militar continuó su política de apertura comercial, pero en el marco de una política económica más pragmática.⁸ Las principales modificaciones tienen relación con el manejo del tipo de cambio, el cual a partir de 1982 es sometido a una política de minidevaluaciones diarias con el fin de mantener un tipo de cambio real, congruente con las perspectivas de mediano plazo.⁹ En 1988 el arancel NMF se vuelve a bajar hasta 15%. Como resultado de estas políticas se vive un periodo de acelerado crecimiento del sector exportador.¹⁰

⁶ Alejandro Jara, “Las virtudes de la promiscuidad: la apertura comercial de Chile”, en Antoni Esteve de Odeh y Ramón Torrent, eds., *Regionalismo global: los dilemas para América Latina*, Barcelona, Fundación CIDOB, 2005, p. 91.

⁷ José Ignacio Porras, *La estrategia chilena de acuerdos comerciales: un análisis político*, Santiago, Naciones Unidas/CEPAL, 2003.

⁸ Ricardo Ffrench-Davis, *¿Is Chile a model for economic development?*, 2014, documento de trabajo disponible en el Repositorio Académico de la Universidad de Chile, DE: <<http://repositorio.uchile.cl/handle/2250/122760>>.

⁹ Juan Andrés Fontaine, *Economía chilena en los años ochenta: ajuste y recuperación*, Santiago, Banco Central de Chile, 1987 (Serie *Estudios Económicos*, núm. 34).

¹⁰ José Pablo Arellano, “Crisis y recuperación económica en Chile en los años 80”, *Colección Estudios Cieplan* (Chile, Corporación de Estudios para Latinoamérica), núm. 24 (junio de 1988), pp. 63-84.

Profundización en democracia

El fin de la dictadura de Pinochet puso en duda la continuidad del modelo; la campaña del gobierno militar para el plebiscito de 1988 y la elección presidencial de 1989 se centraron en una posible crisis económica si se retornaba a las prácticas anteriores. Por esta razón, y ya en el poder, Patricio Aylwin resaltó que el motor del desarrollo era la empresa privada y que el Estado no intervendría más allá de lo estrictamente necesario, asegurando la continuidad del modelo heredado. Pero la llegada de un presidente democrático permitió una nueva forma de implementar este modelo, en particular en lo referente a sus relaciones internacionales. “El retorno democrático no sólo permitió la plena reinserción internacional de Chile sino que hizo posible una activa política de negociaciones comerciales internacionales que permitió potenciar la apertura económica iniciada durante el régimen autoritario”.¹¹ Así lo señalaba el propio Aylwin en su primera cuenta pública al referirse a la política exterior: “[ésta] debe ser un instrumento importante en el fomento de una economía cada vez más competitiva internacionalmente”.¹²

De tal forma comenzó la búsqueda de acuerdos preferenciales que permitieran complementar la apertura unilateral iniciada durante el gobierno militar, así como el abordaje de algunos tópicos que no podían ser resueltos de otra manera.¹³ Los primeros pasos en esta materia se llevaron a cabo con países de la región. La idea de iniciar una apertura concertada se sustentaba no sólo en la realidad comercial que apremiaba una respuesta, también representaba una forma de anclar el modelo de apertura comercial y marcar una diferencia que permitiera recomponer el proceso de inserción de Chile en el mundo. Es por esto que la suscripción de acuerdos comerciales preferenciales marcaría una definición de política y la opción de un modelo más allá de los mismos. “Los formatos que imprimieron los Chicago Boys, su idioma, mitos e ideología racionalista terminaron convirtiéndose en una nueva convicción

¹¹ Alberto van Klaveren, “La política exterior de Chile durante los gobiernos de la Concertación (1990-2010)”, *Estudios Internacionales* (Universidad de Chile), vol. 44, núm. 169 (mayo-agosto de 2011), p. 155.

¹² Patricio Aylwin, Mensaje presidencial pronunciado en la Sesión del Congreso Pleno el 21 de mayo de 1990, en DE: <http://www.bcn.cl/historiapolitica/mensajes_presidenciales>, p. 60.

¹³ Sebastián Sáez y Juan Gabriel Valdés, “Chile y su política comercial ‘lateral’”, *Revista de la CEPAL* (Santiago), núm. 67 (abril de 1999), pp. 81-94.

institucionalizada dentro de la estructura político-administrativa chilena que sobrevivió al régimen militar”.¹⁴

Las decisiones sobre la política comercial de Chile de los últimos años han conllevado determinaciones que lo han dejado fuera de importantes esquemas de integración de la región. Por ejemplo, la política de apertura contenía doctrinas no compatibles con el desarrollo del proceso de integración andino. Particularmente, la incompatibilidad de la Decisión 24 del Pacto Andino respecto de la inversión extranjera con la normativa que Chile estaba llevando adelante (Decreto Ley 600 promulgado en 1974) origina que en 1976 el país se retire de ese proceso de integración. En cuanto al Mercosur, tanto el gobierno como la comunidad empresarial afirmaban que dada la proyección de Chile y las condiciones de ingreso al bloque, convertirse en miembro pleno no era una alternativa conveniente.¹⁵ El arancel común de Mercosur tampoco era sostenible a la luz de la firma de tratados preferenciales, por lo que en ambos esquemas Chile adquirió un estatus de asociado.¹⁶

La región contaba con una particularidad: la existencia del Tratado de Montevideo de 1980 permitía, en el marco de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI),¹⁷ la suscripción de Acuerdos de Complementación Económica (ACE) o de Acuerdos de Alcance Parcial (AAP),¹⁸ principalmente dirigidos a la liberalización del

¹⁴ Porras, *La estrategia chilena de acuerdos comerciales* [n. 7].

¹⁵ Joaquín Fernando y María José Henríquez, “¿Contradicción o diada? Política exterior de Chile ante el Mercosur”, *Estudios Internacionales* (Universidad de Chile), vol. 38, núm. 148 (enero-marzo de 2005), pp. 55-77; y Porras, *La estrategia chilena de acuerdos comerciales* [n. 7].

¹⁶ Sebastián Herreros, “Chile”, en Ann Capling y Patrick Low, eds., *Governments, non-state actors and trade policy-making: negotiating preferentially or multilaterally?*, Cambridge, Cambridge University Press, 2010, pp. 29-62.

¹⁷ La suscripción del Tratado de Montevideo (TM) de 1980 fue resultado de lo complejo que era avanzar, mediante los mecanismos de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC), en la zona de libre comercio formalmente establecida por el Tratado de 1960. La Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) que formaba el TM estaba integrada por Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Cuba, Ecuador, México, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela, y tenía como objetivo fomentar el otorgamiento de preferencias arancelarias a nivel regional y suscribir los acuerdos de alcance regional.

¹⁸ En los AAP los países firmantes se otorgan preferencias arancelarias sobre la base de una rebaja porcentual respecto de los aranceles aplicados. Estas preferencias se conceden únicamente para los productos que cada país negocia; es decir, cubren un número limitado de productos y no son los mismos para ambos países. Los AAP tienen una duración mínima de un año y pueden contener normas respecto de reglas de origen, barreras para-arancelarias, cláusulas de salvaguarda y retiro y renegociación de concesiones. Los ACE tienen objetivos más amplios, por ello deben contener un programa de

comercio de bienes y posteriormente sustituidos por acuerdos de mayor complejidad como los Tratados de Libre Comercio (TLC).¹⁹ Argentina y México fueron los primeros países con los que Chile suscribió un Acuerdo de Complementación Económica en 1991; más tarde, en 1993, lo firmaría con Venezuela, Bolivia y Colombia; y en 1994 con Ecuador. Posteriormente al ACE firmado con México en 1991,²⁰ se firmó uno de mayor profundidad, el segundo TLC de Chile después del alcanzado con Canadá. Uno de los acuerdos más importantes suscritos en esta etapa fue el ACE 35, firmado en 1996 con el Mercosur. La negociación de este acuerdo fue particularmente controvertida por las sensibilidades agrícolas, donde hubo más debate y participación de diferentes actores. Finalmente, y tras intensas negociaciones internas y pagos laterales que compensaban a los agricultores, se logró su firma.²¹

De esta forma, Chile tejió una red de acuerdos centrados en la entrega de preferencias recíprocas en materia de bienes y orientados a la región. Continuando con sus estrategias unilaterales, en 1991 rebajó drásticamente los aranceles aplicados uniformemente a 11%, lo cual contrasta con una estructura arancelaria que veinte años antes estaba en tres dígitos.²² Simultáneamente Chile demuestra una férrea voluntad de negociar acuerdos preferenciales bilaterales con cualquier socio interesado.

desgravación arancelaria para el o los sectores que se negocian, pudiendo considerar también la eliminación de las restricciones no arancelarias. Además, pueden incorporar disposiciones referentes a la coordinación de programas y estímulos gubernamentales para facilitar la complementación económica, las prácticas desleales de comercio y la armonización de políticas e instrumentos. Estos acuerdos también contienen normas de origen y cláusulas de salvaguarda. Dado que el programa de desgravación de los ACE no tiene que abarcar a todos o a la mayoría de los sectores, estos acuerdos no necesariamente llevan a la constitución de zonas de libre comercio.

¹⁹ Los TLC son instrumentos complejos y que abordan temas más allá del otorgamiento de preferencias arancelarias. Incluyen disciplinas sobre el comercio de servicios, propiedad intelectual, inversiones, aspectos laborales y medio ambientales y medidas de defensa comercial, entre otros. Generalmente tienen una cobertura completa de partidas arancelarias, su desgravación y aquellos temas que facilitan el tránsito de mercancías. Actualmente en acuerdos como el Transpacífico (TPP por sus siglas en inglés) se incluyen aspectos como coherencia regulatoria o pequeñas y medianas empresas.

²⁰ El ACE se firmó en 1991 y debido a la relación y la posibilidad de ingresar al TLCAN en 1999 entra en vigor el TLC, que posteriormente se profundizaría convirtiéndose en un acuerdo de asociación estratégica que contempla lo político y la cooperación en 2006.

²¹ Porras, *La estrategia chilena de acuerdos comerciales* [n. 7].

²² Andrés Velasco y Marcelo Tokman, “Opciones para la política comercial chilena en los ‘90”, *Estudios Públicos* (Santiago), núm. 52 (primavera de 1993), pp. 53-99.

Si bien los primeros acuerdos preferenciales se suscribieron con países de la región, a inicios de los noventa surgió la posibilidad de ingresar al Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN, también conocido como NAFTA por sus siglas en inglés), pero Estados Unidos no obtuvo el *fast track* —lo que hoy día se conoce como la Trade Promotion Authority (TPA)—²³ por parte del Congreso norteamericano y eso eliminó la posibilidad de tener un acuerdo con Chile. De todos modos, ese acercamiento permitió iniciar conversaciones con Canadá, lo que resultó, en 1997, en la firma del primer tratado de libre comercio del país, el cual se realizó sobre la base de los textos del TLCAN.²⁴ La suscripción de este Tratado, aunado a los que seguirán, consolidan las reformas internas del modelo económico chileno y lo distancian de algunos socios de la región como Brasil.

Canadá fue un socio muy conveniente para una primera experiencia porque permitió formar en Chile un importante cuerpo de negociadores y mantener la posibilidad de ingresar al TLCAN, una ambición manifiesta del entonces equipo económico chileno. Para Canadá, Chile fue el primer socio sudamericano y un destino relevante de sus inversiones mineras con una regulación interna transparente y más sencilla por su carácter unitario, a diferencia de sus socios federales. En este acuerdo Chile buscaba distintos objetivos: por un lado, obtener reconocimiento internacional como país confiable; y por otro, continuar en su camino al TLCAN y anclar las reformas del modelo que tendría continuidad con la democracia.²⁵ Este acuerdo es indicativo de lo que definiría la importancia de una política comercial dirigida por el equipo de Hacienda con miras a países en desarrollo y no sólo a la región. Posteriormente las negociaciones estarían coordinadas por la Direcon.

Esta estrategia tiene continuidad en la firma del TLC con México, país con el que en 1999 entraría en vigor un amplio acuerdo bilateral que continuaría siendo emblemático, no sólo por las profundizaciones que se hicieron del mismo y que lo llevaron a ser

²³ Esta ley especifica diferentes aspectos en torno a los socios, acota las materias y define los objetivos negociadores estadounidenses, con lo que posteriormente garantiza un proceso parlamentario expedito de autorización o rechazo, sin debate ni modificaciones y en un plazo determinado, a los acuerdos comerciales del Ejecutivo. De no tenerlo, el Congreso puede hacer profundas modificaciones por lo que bajo estas reglas es complejo y desincentiva a los países a negociar.

²⁴ Jara, “Las virtudes de la promiscuidad” [n. 6].

²⁵ José Gregorio Díaz y Gert Wagner, *Política comercial, instrumentos y antecedentes: Chile en los siglos XIX y XX*, Santiago, Pontificia Universidad Católica de Chile, 2004.

un acuerdo de asociación estratégica, sino también por la posterior participación de ambos países en iniciativas comerciales similares, como las que se mencionarán más adelante.

Paralelamente el sistema multilateral del comercio avanza, y en 1994 concluye la Ronda Uruguay que dio origen a la Organización Mundial del Comercio (OMC). La OMC se planteaba como un lugar seguro, que otorgaría mayor certeza en materia comercial, aspecto fundamental para lograr un lugar en el concierto internacional, y una iniciativa que Chile apoyaría desde el inicio y con significativo y destacado dinamismo. Sin embargo los pocos avances percibidos por el país, su necesidad de reinsertarse rápidamente después de la dictadura que lo había desvinculado diplomáticamente y la determinación asumida de que el modelo de apertura era el óptimo e irrenunciable,²⁶ llevaron a Chile a establecer una activa política de suscripción de acuerdos que no mermaran su participación en distintos foros pluri y multilaterales.

El año 2003 fue otro de los hitos en esta definición de política, cuando Chile y Estados Unidos firmaron un tratado de libre comercio tras un largo proceso de negociación que concluiría doce años después de la primera iniciativa.²⁷ Las expectativas comerciales que se generaron alrededor del tratado eran auspiciosas; Coeymans y Larraín estimaron que sus compromisos actuarían como una especie de seguro de estabilidad de la política económica, lo cual posicionaría a Chile internacionalmente y reduciría la prima por riesgo y la tasa de interés que enfrentaban los inversionistas, aumentando la inversión extranjera e interna en Chile.²⁸ “El Tratado sería visto por el mundo como un premio al proceso y un respaldo al nuevo gobierno”.²⁹ Para la firma de este tratado Chile desmanteló algunas de las regulaciones nacionales que aún permanecían.

²⁶ Van Klaveren, “La política exterior de Chile durante los gobiernos de la Concertación” [n. 11].

²⁷ Joseph Ramos y Alfie Ulloa Urrutia, “El Tratado de Libre Comercio entre Chile y Estados Unidos”, *Estudios Internacionales* (Universidad de Chile), vol. 36, núm. 141 (abril-junio de 2003), pp. 45-68.

²⁸ Juan Eduardo Coeymans y Felipe Larraín B., “Efectos de un acuerdo de libre comercio entre Chile y Estados Unidos: un enfoque de equilibrio general”, *Cuadernos de Economía* (Pontificia Universidad Católica de Chile), año 31, núm 94 (diciembre de 1994), pp. 357-399.

²⁹ Ramos y Ulloa Urrutia, “El Tratado de Libre Comercio entre Chile y Estados Unidos” [n. 27], p. 55.

Más adelante Chile suscribiría dos acuerdos, uno con la Asociación Europea de Libre Comercio (EFTA, por sus siglas en inglés) y otro con la Unión Europea. El primer hecho a destacar en esta relación fue la suscripción, en 1990, del primer Acuerdo Marco de Cooperación entre Chile y la Comunidad Económica Europea, que a la luz de la intención de la Unión Europea de acercarse al Mercosur se convertiría en 2002 en un Acuerdo de Asociación. Estos acuerdos se estructuran de una forma diferente a los anteriormente suscritos por Chile, pues incluyen una cláusula democrática, una evolutiva y otra de cooperación.³⁰ En el Acuerdo de Asociación se incluyó una parte política, otra de cooperación y un importante acuerdo en vinos y bebidas espirituosas. El de la EFTA se ha considerado como una parte complementaria al acuerdo entre Chile y la Unión Europea. Estos acuerdos tendrían una estructura diferente a las aproximaciones al TLCAN que el país había tenido anteriormente y establecerían la relación con Europa, uno de sus principales socios en ese momento.

La primera década del 2000 estaría marcada por la irrupción de Asia en el concierto internacional, la entrada de China a la OMC en 2001, el crecimiento de la “Fábrica Asia” y un movimiento del centro comercial del Atlántico hacia el Pacífico. Chile ha manifestado reiteradamente su intención de convertirse en un puente entre el Asia Pacífico y América Latina, o al menos el Cono Sur.³¹ Para ello, su participación en el Foro de Cooperación Asia-Pacífico (APEC, por sus siglas en inglés)³² ha sido clave en el establecimiento de una relación comercial con las economías de esta región y ha generado el espacio de concertación política para el inicio de negociaciones.

³⁰ La “cláusula democrática” consagra el respeto de los principios democráticos y de los derechos humanos como fundamento de la cooperación; la “cláusula evolutiva” permite a las partes ampliar el acuerdo con el fin de aumentar los niveles y campos de la cooperación, de conformidad con sus respectivas legislaciones; y la relativa a la “cooperación avanzada” agrega a las áreas tradicionales (industrial, comercial y económica) nuevos ámbitos de cooperación.

³¹ Manfred Wilhelmy, “China y América Latina”, *Estudios Internacionales* (Universidad de Chile), vol. 34, núm. 133 (enero-marzo de 2001), pp. 3-11.

³² “El consenso favorable al ingreso a la APEC se logró en la primera Cumbre de Líderes Económicos celebrada a fines de 1993 en Blake Island, Seattle, bajo la presidencia de Bill Clinton. La admisión de Chile se formalizaría en la siguiente Cumbre, en Indonesia, asistiendo el presidente Frei, sin perjuicio de la paulatina incorporación de delegados chilenos a los grupos de trabajo del APEC que, bajo los términos del acuerdo de Blake Island, se venía produciendo en el curso del año 1994”, Manfred Wilhelmy, “La trayectoria de Chile frente a la región Asia-Pacífico”, *Estudios Internacionales* (Universidad de Chile), vol. 43, núm. 167 (septiembre-diciembre de 2010), p. 130.

En estos años, la política comercial chilena despertó positivamente el interés de los países asiáticos y dio comienzo a una activa etapa de negociación y suscripción de acuerdos. Es posible afirmar que los países asiáticos consideraron que Chile podría ofrecerles una buena escuela para iniciar su participación en estos procesos: participaba poco de sus mercados, no representaba un potencial competidor y además era reconocido por su experiencia negociadora. En abril de 2004 se concreta el TLC entre Chile y Corea del Sur, primer acuerdo transpacífico que resultaría después de un largo proceso. En 2006 se firmaba un acuerdo con la República Popular China que en un inicio fue sólo sobre bienes y que algunos expertos llamaron “mercadológico”,³³ pero que ha seguido en proceso permanente de negociación, incluyendo disciplinas relativas al comercio de servicios e inversiones. Ese mismo año concluían las negociaciones del Acuerdo de Asociación Económica Estratégica con Brunei Darussalam, Nueva Zelanda y Singapur, conocido como P4 y que sería el antecesor a la iniciativa del Acuerdo Transpacífico (que hoy se conoce como el TPP), y le daría a Chile la calidad de miembro fundador. En 2007 se concretaron otros tratados con diversos grados de ambición. Primero se cerró un acuerdo de alcance parcial con India, tal vez uno de los más básicos y menos profundos con que Chile cuenta hoy, pero que significa un paso en la relación con una economía compleja. Por otra parte, la firma del Acuerdo de Asociación Económica con Japón permitió a Chile tener uno de los acuerdos más avanzados con una de las principales economías del mundo. Más tarde se cerraron acuerdos con Australia (2009), Malasia (2012), Hong Kong y Vietnam (2014).

Chile ha sostenido una política consistente en materia de acuerdos comerciales; suscribió el TLC con diversas economías y sofisticó los instrumentos, como en los Acuerdos de Asociación Estratégica que incluyen desde aspectos políticos y de cooperación, hasta acuerdos funcionales como los de doble tributación. Como resultado de la política de apertura preferencial, en la actualidad Chile tiene veinticuatro acuerdos vigentes con sesenta y tres economías del mundo (Figura 1). Estos mercados representan más de 85% del PIB mundial, y son el destino de 92% de las exportaciones chilenas.

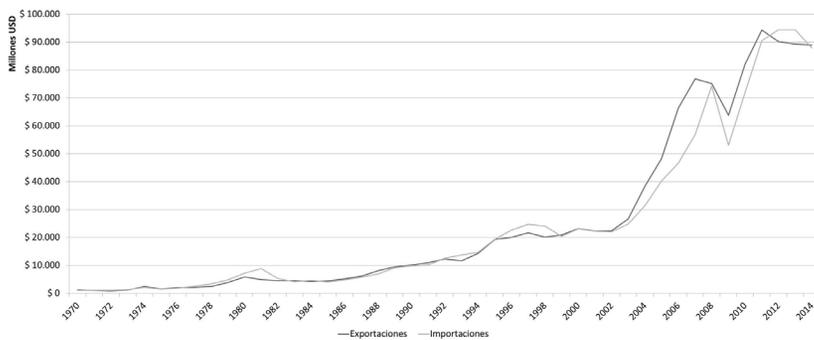
³³ Jorge Witker, “El tratado de libre comercio China-Chile, ¿expresión del comercio Sur-Sur?”, *Letras Jurídicas* (Universidad Veracruzana), vol. 16 (julio-diciembre de 2007).

Resultados de la apertura

EL proceso de apertura comercial que ha implementado Chile ha sido significativo en el desarrollo nacional y ha convertido al comercio internacional en uno de los factores de crecimiento en las últimas cuatro décadas.³⁷

En lo estrictamente comercial es evidente una importante expansión del intercambio. El crecimiento no sólo se aprecia en valores absolutos (Gráfico 1): mientras en 1973 el comercio exterior representaba 29% del PIB, en 2014 correspondió a 66%, lo que demuestra la importancia que ha adquirido el sector externo para el desarrollo chileno.

Gráfico 1
Intercambio comercial chileno, 1970-2014



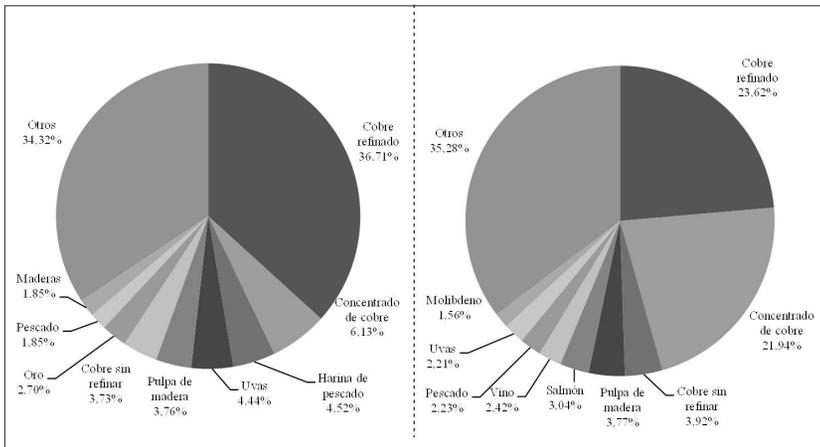
Fuente: Elaboración propia con datos de la OMC, 2014.

A pesar de esta expansión del intercambio comercial, en particular de las exportaciones y su innegable aporte al desarrollo

³⁷ Manuel R. Agosin, “Comercio y crecimiento en Chile”, *Revista de la CEPAL* (Santiago), núm. 68 (agosto de 1999), pp. 79-100; José de Gregorio, “Crecimiento económico en Chile: evidencia, fuentes y perspectivas”, *Estudios Públicos* (Santiago), núm. 98 (otoño de 2005), pp. 19-86; Ricardo Ffrench-Davis, “El impacto de las exportaciones sobre el crecimiento en Chile”, *Revista de la CEPAL* (Santiago), núm. 76 (abril de 2002); y Patricio Rojas, Eduardo López y Susana Jiménez, “Determinantes del crecimiento y estimación del producto potencial en Chile: el rol del comercio”, en Felipe Morandé y Rodrigo Vergara, eds., *Análisis empírico del crecimiento en Chile*, Santiago, CEP/ILADES/Georgetown University, 1997, pp. 67-100.

económico nacional, Chile sigue enfrentando importantes retos en el sector exportador: la composición de la canasta exportadora. La matriz exportadora y productora nacional sigue estando profundamente concentrada en los recursos naturales, particularmente en el cobre y sus derivados. Como puede apreciarse en el Gráfico 2, en el año 2014 el cobre representó más de 50% de las exportaciones nacionales, situación que se ha mantenido por décadas (en 1990 representaba 45%).

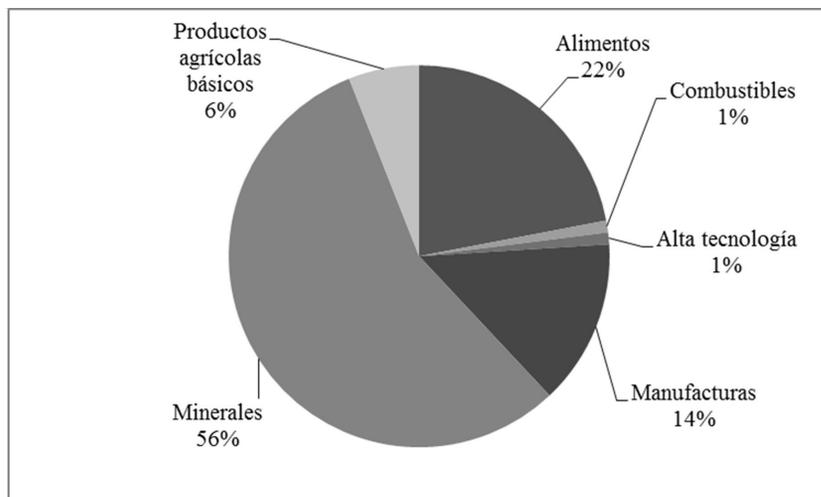
Gráfico 2
Composición de la canasta exportadora chilena



Fuente: Elaboración propia con datos de Comtrade.

Junto con la concentración de la canasta exportadora, un problema recurrente ha sido la baja agregación de valor que el país da a sus exportaciones. Como vemos en el Gráfico 3, la mayor parte de las exportaciones corresponde a productos con baja agregación de valor. Aumentar la calidad de las exportaciones es uno de los principales desafíos identificado tanto por la academia como por el sector público desde inicios de la década de los noventa, cuando se acuñó la expresión “segunda fase exportadora”; si bien en esta fase se han incorporado nuevos productos a la canasta, su composición no ha podido transformarse cualitativamente.

Gráfico 3
Composición de las exportaciones de manufacturas chilenas, 2014



Fuente: Elaboración propia con datos del World Bank, 2014.

La problemática derivada de la dependencia del cobre no es un tema nuevo en la agenda económica. Ya en los años setenta se señalaban los problemas que podía generar a la economía mantener una canasta exportadora concentrada en un único producto.³⁸ Si bien es importante diversificar la canasta, esto no deriva de la propuesta de desvincularse de las ventajas comparativas que genera la dotación de recursos naturales del país. Por el contrario, el desarrollo puede estar ligado al sector minero, pero atendiendo los peligros de la dependencia, como la enfermedad holandesa,³⁹ y procurando escalar en la cadena de valor global ligada a este sector.⁴⁰ Asimismo, el cobre es una importante fuente de recursos

³⁸ Alejandro Tomás Foxley y Peter Clark, “Concentrar o diversificar exportaciones: el caso del cobre en Chile”, *Económica* (Argentina, UNLP), vol. 22, núm. 01 (1976), pp. 23-42, en DE: <<http://sedici.unlp.edu.ar/handle/10915/9108>>.

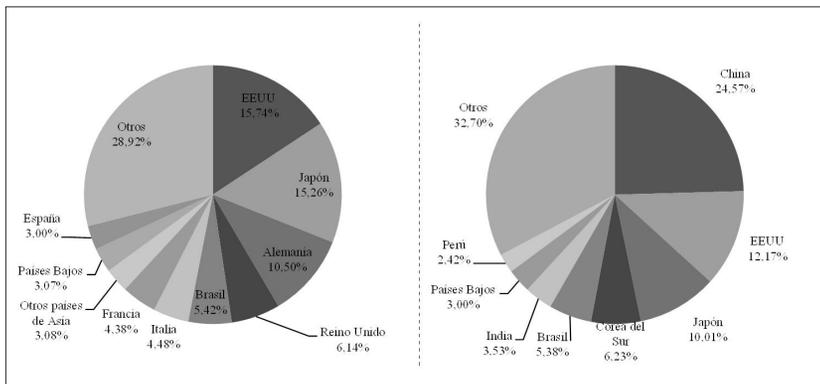
³⁹ Nanno Mulder, *Aprovechar el auge exportador de productos básicos evitando la enfermedad holandesa*, Santiago, Naciones Unidas/CEPAL, 2006 (Serie Comercio Internacional, núm. 80); y Ángeles Sánchez, José Manuel García de la Cruz y Ana del Sur Mora, “Comercio internacional, materias primas y enfermedad holandesa: estudio comparativo de los efectos estáticos en Noruega y Chile”, *Revista de Economía Mundial* (Madrid), núm. 39 (2015), pp. 179-200.

⁴⁰ José Pablo Arellano, “El cobre como palanca de desarrollo para Chile”, *Estudios Públicos* (Santiago), núm. 127 (invierno de 2012), pp. 123-159; Patricio Meller y Joaquín Gana, *El cobre chileno como plataforma de innovación tecnológica*, Santiago, Cieplan,

fiscales que correctamente utilizados pueden impulsar el desarrollo del país.⁴¹ Un gran tema para Chile es la necesidad de repensar el modelo a la luz de las políticas de desarrollo productivo.⁴²

Históricamente Chile se caracteriza por contar con una canasta que si bien estaba concentrada en un producto, éste se exportaba a diversos destinos, al grado que los efectos de las crisis sobre el sector real, en particular la del Tequila y la Asiática, se han considerado menores gracias a esta variedad en los destinos. Sin embargo, últimamente China ocupa un lugar preponderante en la relación comercial de Chile con el mundo (Gráfico 4), un efecto que podría ser negativo en la estabilidad al concentrar las exportaciones nacionales en un solo mercado.

Gráfico 4
Destinos de las exportaciones chilenas



Fuente: Elaboración propia con datos de Comtrade.

2015; y Patricio Meller, Dan Poniachik e Ignacio Zenteno, “El impacto de China en América Latina: ¿desindustrialización y no diversificación de exportaciones?”, trabajo presentado en el Seminario organizado por el Center for Global Development (CGD) y la Corporación de Estudios para Latinoamérica (Cieplan), llevado a cabo en Santiago en el 2012.

⁴¹ Eduardo Borensztein, Bernardita Piedrabuena, Rolando Ossowski, Valerie Mercer-Blackman y Sebastián Miller, *El manejo de los ingresos fiscales del cobre en Chile*, Santiago, Banco Interamericano de Desarrollo, 2013 (Serie *Resúmenes de Políticas del BID*, núm. 193).

⁴² Gustavo Crespi, Eduardo Fernández-Arias y Ernesto Stein, eds., *Rethinking productive development: sound policies and institutions for economic transformation*, Washington DC/Nueva York, Inter-American Development Bank/Palgrave Macmillan, 2014.

Elevar el número de empresas que se han integrado al proceso exportador es uno más de los desafíos que deben abordarse. En los países con una estructura como la chilena, las pequeñas y medianas empresas (PYMES) brindan el porcentaje más alto de empleo, cerca de 90%, y las empresas exportadoras ofrecen en general salarios más altos y mejores empleos. En Chile, 97% de las exportaciones son hechas por grandes empresas. Asimismo, 57% de las empresas exporta uno o dos productos.

Otro aspecto para evaluar la política comercial tiene relación con los cambios institucionales. Dani Rodrik señala que más que un cambio en los aranceles y las restricciones cuantitativas, la política comercial es un cambio en la relación entre actores: gobierno, empresas y el resto del mundo.⁴³ En este sentido, la profundidad y amplitud de la reforma comercial chilena deben examinarse también en su capacidad de generar efectos institucionales.

La utilización de una estrategia múltiple que complementa acciones unilaterales, preferenciales y multilaterales ha afectado el espacio político que se ve reducido por los compromisos internacionales.⁴⁴ No sólo las políticas estrictamente comerciales son objeto de esta limitación, como podría ser la fijación de un arancel, sino que a medida que las negociaciones comerciales son más complejas y abarcan nuevos temas, el campo de acción comienza a repercutir en otros sectores y en la posibilidad de definir de manera autónoma (o mejor dicho, sin limitaciones) políticas en materia de subsidios, propiedad intelectual o inversiones. Por otra parte, la misma creciente complejidad de la política comercial y sus áreas de acción han obligado al Estado a desarrollar una institucionalidad que permita la negociación de los acuerdos con contrapartes tanto dentro como fuera del país, incluyendo el resto de la propia administración pública, así como su implementación y seguimiento.⁴⁵

⁴³ Dani Rodrik, "Trade policy reform as institutional reform", 2000, en DE: <<https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/2189/Trade%20Policy%20Reform%20as%20Institutional%20Reform.pdf?sequence=1>>.

⁴⁴ Francisco Prieto, Dorotea López y Felipe Muñoz, "Los desafíos de la cohesión social y la inserción comercial de Chile", en Francisco Aldecoa, Luis Norberto González Alonso y Mónica Guzmán Zapater, coords., *La cohesión social en Iberoamérica*, Madrid, Marcial Pons, 2008; ponencia presentada en las Terceras Jornadas Iberoamericanas de Estudios Internacionales "La cohesión social en Iberoamérica", realizadas en Valdivia, entre el 29 y el 31 de octubre de 2007.

⁴⁵ Carlos Furche y Rodrigo Contreras, *Acuerdo de Asociación entre Chile y la Unión Europea: evaluación del pilar comercial*, Santiago, CEPAL, 2014.

Desafíos para la política comercial chilena

DURANTE los últimos cuarenta años Chile ha implementado una política de apertura comercial de manera prácticamente ininterrumpida. Esto se traduce en que en la actualidad el país es uno de los más abiertos al comercio internacional y posee la red de acuerdos comerciales preferenciales más extensa del mundo. Pero la apertura comercial debe entenderse como un medio para el desarrollo económico y no un fin en sí mismo; pareciera que Chile depositó excesiva confianza en la apertura como potenciadora del desarrollo. Al mismo tiempo, a pesar del gran avance en el proceso, aún quedan desafíos que el país debe abordar con el fin de lograr que esta política se refleje efectivamente en un mayor bienestar para su población, así como para adaptarse a un mundo en constante cambio. Entre los desafíos podemos identificar: el aprovechamiento de los acuerdos existentes, la negociación de mega-acuerdos regionales y la integración regional. Y específicamente en lo referente a materia comercial, diversificar la matriz exportadora e integrarse a cadenas de valor global en eslabonamientos superiores, sostener la diversificación de los mercados e incorporar al sector exportador a más empresas y productos.

La amplia red de acuerdos comerciales suscritos por Chile permite el acceso en forma ventajosa a bienes y servicios y fomenta el comercio y las inversiones. Pero dichos acuerdos deben implementarse, administrarse y aprovecharse de forma correcta con el fin de contribuir al desarrollo nacional. Esto se refiere a su puesta en marcha, incluyendo las diferentes modificaciones legales, normativas o procedimentales necesarias para adecuar lo vigente en el país con lo comprometido internacionalmente,⁴⁶ pero en particular a que el sector privado haga uso de los mismos.

Diversos estudios han demostrado que los acuerdos comerciales firmados por Chile han repercutido positivamente sobre el comercio bilateral, en particular sobre las exportaciones nacionales,⁴⁷

⁴⁶ Carlos Furche, *Experiencia de Chile en la implementación y administración de acuerdos comerciales*, Santiago, Banco Interamericano de Desarrollo, 2011 (Serie Resumen de Políticas del BID, núm. 131).

⁴⁷ Mariano Álvarez, *Herramientas para el análisis del aprovechamiento de acuerdos comerciales: el caso del tratado entre Chile y los Estados Unidos*, Santiago, CEPAL, 2012; Furche y Contreras, *Acuerdo de Asociación entre Chile y la Unión Europea* [n. 45]; y Dorotea López Giral y Felipe Alberto Muñoz Navia, “Los modelos de gravedad en América Latina: el caso de Chile y México”, *Comercio Exterior. Revista de Análisis Económico y Social* (México), vol. 58, núm. 11 (noviembre de 2008), pp. 803-813.

pero no han logrado modificar de forma significativa la canasta exportadora, que sigue altamente centrada en el cobre y en otros productos de baja agregación de valor. Por lo cual es importante que esta política sea aprovechada por el sector empresarial. “Los logros son notables, queda en manos del sector empresarial aprovechar las oportunidades que el gobierno ha abierto para ellos”.⁴⁸

En segundo lugar, hemos mencionado el surgimiento de mega-acuerdos regionales. El estancamiento de las negociaciones multilaterales ha llevado a una nueva configuración del escenario comercial, en particular la irrupción de un nuevo tipo de regionalismo basado en mega-acuerdos comerciales, que da continuidad al que surgiera en las décadas de los ochenta y noventa.⁴⁹ Entre las principales negociaciones destacan el Acuerdo Transatlántico sobre Comercio e Inversión entre Estados Unidos y la Unión Europea (TTIP, por sus siglas en inglés) que podría redefinir la forma de entender las reglas que rigen el comercio en el mundo; un Acuerdo de Libre Comercio entre la Unión Europea y Japón; una Asociación Económica (RCEP, por sus siglas en inglés) entre los diez países miembros de la Asociación de Naciones de Asia Sudoriental (ASEAN, por sus siglas en inglés), más Australia, India, Nueva Zelanda, China, Japón y Corea del Sur; y las negociaciones del Acuerdo de Asociación Transpacífico (TPP). Pero el estancamiento de las negociaciones multilaterales también ha erosionado la ventaja inicial que los múltiples acuerdos en proceso de negociación generan a nuestro país.

Como país pequeño, para Chile son particularmente importantes las modificaciones en la geografía comercial y principalmente los potenciales cambios en las reglas. En específico, las negociaciones del TPP que en otros países han sido altamente controvertidas; en Chile el mayor ruido lo han generado las posibles disposiciones en materia de propiedad intelectual y la secresía con la que en algún momento se realizaron. Hoy día Chile tiene un *cuarto adjunto* —instancia de participación ciudadana— como anteriormente se hacía para mantener informada a la sociedad civil, donde si bien no se presentan los textos, se informan los avances. Mucho se ha

⁴⁸ Ramos y Ulloa Urrutia, “El Tratado de Libre Comercio entre Chile y Estados Unidos” [n. 27], p. 64.

⁴⁹ Roberto Bouzas y Julieta Zelicovich, “La Organización Mundial del Comercio, los acuerdos mega-regionales y los usos estratégicos del regionalismo”, *Estudios de Economía Aplicada* (España, Universidad de Valladolid), vol. 32, núm. 3 (septiembre-diciembre de 2014), pp. 963-994.

hablado sobre la situación de contrapeso que Estados Unidos aspira ejercer contra China a través de esta iniciativa.⁵⁰ A pesar de que en la situación actual el TPP no significa para Chile una ganancia evidente en materia de acceso a mercado en bienes, potencialmente puede serlo en éste y otros sectores, pero además su participación refuerza la consistencia de su discurso y aspiraciones en materia comercial.⁵¹

Finalmente, una de las grandes deudas políticas del proceso de apertura comercial chileno ha sido su distanciamiento de la región, esto además en una América Latina cuyos países negocian poco entre sí y están lejos de los números de Asia y ni mencionar a la Unión Europea, que no le permite integrarse a cadenas de valor de mayor elaboración. Actualmente Chile participa en la Alianza del Pacífico (AP),⁵² surgida en 2011 como una nueva iniciativa de integración latinoamericana, esta vez entre aquellos países que han optado por implementar un modelo de mayor apertura comercial.

La Alianza del Pacífico ha tenido un predecesor, la iniciativa del Arco del Pacífico Latinoamericano, una idea en sí loable, pero que al incluir a 11 países muy disímiles en tamaño, niveles de desarrollo y regímenes de comercio exterior, así como en otros aspectos de sus políticas públicas, no logró aunar efectivamente las voluntades de sus gobiernos y los respectivos sectores privados.⁵³

Aún cuando en sus inicios parecía ser muy auspiciosa, la AP no ha tenido avances que hagan pensar que se trata de un mecanismo diametralmente diferente de lo que se ha visto en el pasado. Si bien

⁵⁰ C.L Lim, Deborah K. Elms y Patrick Low, eds., *The Trans-Pacific partnership: a quest for a twenty-first century trade agreement*, Cambridge, Cambridge University Press/WTO, 2012.

⁵¹ Sebastián Herreros, “El Acuerdo Estratégico Transpacífico de Asociación Económica: una perspectiva latinoamericana”, *Puentes entre el Comercio y el Desarrollo Sostenible* (ICTSD), vol. 12, núm. 3 (agosto de 2011), pp. 5-7, en DE: <<http://www.ictsd.org/bridges-news/puentes/news/el-acuerdo-estrat%C3%A9gico-transpac%C3%ADfico-de-asociaci%C3%B3n-econ%C3%B3mica-una>>.

⁵² La Alianza del Pacífico Este surge en Lima el 28 de abril del 2011 con el objeto de lograr una integración profunda entre Colombia, Chile, México y Perú. En otras palabras, se trata de “un área de integración profunda en el marco del Arco del Pacífico Latinoamericano, que aliente la integración regional, así como un mayor crecimiento, desarrollo y competitividad de nuestras economías” con el fin de mirar en forma conjunta hacia el Asia-Pacífico, una región que se fortalece como un centro fundamental de la economía mundial de este siglo.

⁵³ Manfred Wilhelmy, “Alianza del Pacífico: una visión desde Chile”, *Estudios Internacionales* (Universidad de Chile), vol. 45, núm. 175 (mayo-agosto de 2013), pp. 119-125.

surge con aparente voluntad política, no es posible afirmar que será un nuevo esquema de integración,⁵⁴ o incluso pensar en el ALCA.⁵⁵ Son innegables algunos avances en esa dirección, en especial en temas que parecen imposibles en la región, como el libre tránsito de personas y de capitales. Además, Chile ha introducido como un elemento relevante que la AP busque la convergencia con el Mercosur, que en momentos parece casi irreconciliable.

Reflexiones finales

EN la actualidad Chile enfrenta una realidad diferente a la que vivió con los Chicago Boys, que buscaban el abandono del modelo ISI, o la del inicio de la democracia donde había que insertarse en el mundo. Si bien ha seguido con una política comercial igual de activa, los desafíos son diferentes. En la revisión del itinerario de la política comercial a partir de la década de los setenta que hemos hecho aquí es posible observar una continuidad en la política de apertura comercial, resultado de la imposición de un modelo de desarrollo neoliberal; sin embargo es interesante destacar cómo los cambios políticos definen la forma en que esta estrategia se materializa y, bajo los gobiernos democráticos, toma mayor importancia la suscripción de acuerdos comerciales preferenciales, alternativa vetada para el régimen militar. De esta forma, el país ha logrado cimentar una red de acuerdos con las principales economías del mundo que cubre con la mayor parte de sus exportaciones.

Los resultados de la apertura comercial son positivos, pero esto no quiere decir que no existan desafíos que deban abordarse para maximizar los beneficios de estos procesos. El crecimiento exportador es evidente, pero sólo en magnitud, pues la matriz exportadora continúa basada en recursos naturales con bajo valor agregado, y en gran medida dependiente de un solo bien: el cobre. Esto nos lleva a una reflexión de orden estructural: la necesidad de dar un

⁵⁴ Farid Kahhat, “Del ‘Arco del Pacífico Latinoamericano’ al ‘Acuerdo del Pacífico’”, *AméricaEconomía On Line*, 29-IV-2011, en DE: <<http://www.americaeconomia.com/economia-mercados/comercio/del-arco-del-pacifico-latinoamericano-al-acuerdo-del-pacifico>>.

⁵⁵ Dorotea López y Felipe Muñoz, “El inicio formal de la Alianza del Pacífico”, *Puentes entre el Comercio y el Desarrollo Sostenible* (ICTSD), vol. 13, núm. 4 (agosto de 2012), pp. 1-36, en DE: <<http://www.ictsd.org/bridges-news/puentes/news/el-inicio-formal-de-la-alianza-del-pac%C3%ADfico>>; y Detlef Nolte y Leslie Wehner, “The Pacific Alliance casts its clouds over Latin America”, *GIGA Focus* (German Institute for Global Affairs), núm. 8 (2013), pp. 1-7, en DE: <www.giga-hamburg.de/giga-focus>.

salto en las exportaciones que permita la agregación de valor y diversificación de la canasta chilena. Si bien en los últimos años han existido algunos esfuerzos, los resultados demuestran la necesidad de implementar políticas más decididas en esta línea.

Respecto de las negociaciones, pese a haberse volcado al bilateralismo, Chile ha continuado su activa participación en diversos foros como la APEC o la OMC. Con esta última, recientemente se concluyó el acuerdo de Facilitación de Comercio (Paquete de Bali) que será integrado a los textos de la Ronda Uruguay, pero fuera de esto no ha habido nuevos avances. El foro de la OMC siempre ha representado para Chile una arena fundamental en materia comercial debido al reducido tamaño del país y a su poca participación en el comercio.⁵⁶ Sin embargo, como consecuencia del nulo progreso de la Ronda Doha, pareciese haber disminuido su interés en este foro o al menos se ha mostrado menos activo. La suspensión de las negociaciones en Doha ha hecho y continuará haciendo surgir iniciativas plurilaterales como la del Acuerdo para el Comercio de Servicios (TISA, por sus siglas en inglés) en el que Chile ha sido miembro fundador. Este último acuerdo para negociar servicios podría resultar en un quiebre más hacia el multilateralismo,⁵⁷ bien público que el país sudamericano siempre ha considerado necesario.

Chile depende en forma importante de su sector externo —con un grado de apertura superior a 70% en los últimos años— y de los vaivenes del cobre que hoy preocupan con las expectativas sobre China, en un mundo donde no hay el mismo consenso sobre los beneficios de la apertura absoluta que había cuando se firmó el GATT o la OMC, y con desafíos similares a otros países de la región.

⁵⁶ Sebastián Sáez, *Estrategia y negociación en el sistema multilateral de comercio: economía internacional aplicada*, Santiago, Dolmen, 1999.

⁵⁷ Bernard Hoekman y Petros C. Mavroidis, “Embracing diversity: plurilateral agreements and the trading system”, *World Trade Review* (Cambridge University Press), vol. 14, núm. 01 (2015), pp. 101-116.

BIBLIOGRAFÍA

- Agosin, Manuel R., "Comercio y crecimiento en Chile", *Revista de la CEPAL* (Santiago), núm. 68 (agosto de 1999), pp. 79-100.
- Álvarez, Mariano, *Herramientas para el análisis del aprovechamiento de acuerdos comerciales: el caso del tratado entre Chile y los Estados Unidos*, Santiago, CEPAL, 2012.
- Arellano, José Pablo, "Crisis y recuperación económica en Chile en los años 80", *Colección Estudios Cieplan* (Chile, Corporación de Estudios para Latinoamérica), núm. 24 (junio de 1988), pp. 63-84.
- , "El cobre como palanca de desarrollo para Chile", *Estudios Públicos* (Santiago), núm. 127 (invierno de 2012), pp. 123-159.
- Aylwin, Patricio, Mensaje presidencial pronunciado en la Sesión del Congreso Pleno el 21 de mayo de 1990, en DE: <http://www.bcn.cl/historiapolitica/mensajes_presidenciales>.
- Borensztein, Eduardo, Bernardita Piedrabuena, Rolando Ossowski, Valerie Mercer-Blackman y Sebastián Miller, *El manejo de los ingresos fiscales del cobre en Chile*, Santiago, Banco Interamericano de Desarrollo, 2013 (Serie *Resúmenes de Políticas del BID*, núm. 193).
- Bouzas, Roberto, y Julieta Zelicovich, "La Organización Mundial del Comercio, los acuerdos mega-regionales y los usos estratégicos del regionalismo", *Estudios de Economía Aplicada* (España, Universidad de Valladolid), vol. 32, núm. 3 (septiembre-diciembre de 2014), pp. 963-994.
- Coeymans, Juan Eduardo, y Felipe Larraín B., "Efectos de un acuerdo de libre comercio entre Chile y Estados Unidos: un enfoque de equilibrio general", *Cuadernos de Economía* (Pontificia Universidad Católica de Chile), año 31, núm. 94 (diciembre de 1994), pp. 357-399.
- Crespi, Gustavo, Eduardo Fernández-Arias y Ernesto Stein, eds., *Rethinking productive development: sound policies and institutions for economic transformation*, Washington DC/Nueva York, Inter-American Development Bank/Palgrave Macmillan, 2014.
- Crouch, Colin, *The strange non-death of neoliberalism*, Cambridge, Polity, 2011.
- De Gregorio, José, "Crecimiento económico en Chile: evidencia, fuentes y perspectivas", *Estudios Públicos* (Santiago), núm. 98 (otoño de 2005), pp. 19-86.
- Díaz, José Gregorio, y Gert Wagner, *Política comercial, instrumentos y antecedentes: Chile en los siglos XIX y XX*, Santiago, Pontificia Universidad Católica de Chile, 2004.
- Direcon, Acuerdos comerciales de Chile con otros países, en DE: <<http://www.direcon.gob.cl/acuerdos-comerciales/>>.
- Fernandois, Joaquín, y María José Henríquez, "¿Contradicción o diada? Política exterior de Chile ante el Mercosur", *Estudios Internacionales* (Universidad de Chile), vol. 38, núm. 148 (enero-marzo de 2005), pp. 55-77.
- Ffrench-Davis, Ricardo, *Macroeconomía, comercio y finanzas para reformar las reformas en América Latina*, Santiago, McGraw-Hill Interamericana, 1999.

- , “El impacto de las exportaciones sobre el crecimiento en Chile”, *Revista de la CEPAL* (Santiago), núm. 76 (abril de 2002).
- , *Entre el neoliberalismo y el crecimiento con equidad: tres décadas de política económica en Chile*, Santiago, JC Sáez Editor, 2003.
- , *Is Chile a model for economic development?*, 2014, documento de trabajo disponible en el Repositorio Académico de la Universidad de Chile, DE: <<http://repositorio.uchile.cl/handle/2250/122760>>.
- Fontaine, Juan Andrés, *Economía chilena en los años ochenta: ajuste y recuperación*, Santiago, Banco Central de Chile, 1987 (Serie Estudios Económicos, núm. 34).
- , “Transición económica y política en Chile: 1970-1990”, *Estudios Públicos* (Santiago), núm. 50 (otoño de 1993), pp. 229-279.
- Foxley, Alejandro Tomás, y Peter Clark, “Concentrar o diversificar exportaciones: el caso del cobre en Chile”, *Económica* (Argentina, UNLP), vol. 22, núm. 01 (1976), pp. 23-42, en DE: <<http://sedici.unlp.edu.ar/handle/10915/9108>>.
- Furche, Carlos, pról., *Chile: 20 años de negociaciones comerciales*, Santiago, Direcon, 2009.
- , *Experiencia de Chile en la implementación y administración de acuerdos comerciales*, Santiago, Banco Interamericano de Desarrollo, 2011 (Serie Resumen de Políticas del BID, núm. 131).
- , y Rodrigo Contreras, *Acuerdo de Asociación entre Chile y la Unión Europea: evaluación del pilar comercial*, Santiago, CEPAL, 2014.
- Garretón, Manuel Antonio, *Neoliberalismo corregido y progresismo limitado: los gobiernos de la Concertación en Chile, 1990-2010*, Santiago, Arcis/Clasco, 2012.
- Hachette, Dominique, “La reforma comercial”, en Felipe Larraín y Rodrigo Vergara, eds., *La transformación económica de Chile*, Santiago, CEP, 2000, pp. 295-338.
- Herreros, Sebastián, “Chile”, en Ann Capling y Patrick Low, eds., *Governments, non-state actors and trade policy-making: negotiating preferentially or multilaterally?*, Cambridge, Cambridge University Press, 2010, pp. 29-62.
- , “El Acuerdo Estratégico Transpacífico de Asociación Económica: una perspectiva latinoamericana”, *Puentes entre el Comercio y el Desarrollo Sostenible* (ICTSD), vol. 12, núm. 3 (agosto de 2011), pp. 5-7, en DE: <<http://www.ictsd.org/bridges-news/puentes/news/el-acuerdo-estrat%C3%A9gico-transpac%C3%ADfico-de-asociaci%C3%B3n-econ%C3%B3mica-una>>.
- Hoekman, Bernard, y Petros C. Mavroidis, “Embracing diversity: plurilateral agreements and the trading system”, *World Trade Review* (Cambridge University Press), vol. 14, núm. 01 (2015), pp. 101-116.
- Jara, Alejandro, “Las virtudes de la promiscuidad: la apertura comercial de Chile”, en Antoni Estevedeordal y Ramón Torrent, eds., *Regionalismo global: los dilemas para América Latina*, Barcelona, Fundación CIDOB, 2005, pp. 89-122.

- Kahhat, Farid, “Del ‘Arco del Pacífico Latinoamericano’ al ‘Acuerdo del Pacífico’”, *AméricaEconomía On Line*, 29-IV-2011, en DE: <<http://www.americaeconomia.com/economia-mercados/comercio/del-arco-del-pacifico-latinoamericano-al-acuerdo-del-pacifico>>.
- López, Dorotea, y Felipe Muñoz, “El inicio formal de la Alianza del Pacífico”, *Puentes entre el Comercio y el Desarrollo Sostenible* (ICTSD), vol. 13, núm. 4 (agosto de 2012), pp. 1-36, en DE: <<http://www.ictsd.org/bridges-news/puentes/news/el-inicio-formal-de-la-alianza-del-pac%C3%ADfico>>.
- López Giral, Dorotea, y Felipe Alberto Muñoz Navia, “Los modelos de gravedad en América Latina: el caso de Chile y México”, *Comercio Exterior. Revista de Análisis Económico y Social* (México), vol. 58, núm. 11 (noviembre de 2008), pp. 803-813.
- Lim, C.L, Deborah K. Elms y Patrick Low, eds., *The Trans-Pacific partnership: a quest for a twenty-first century trade agreement*, Cambridge, Cambridge University Press/WTO, 2012.
- Meller, Patricio, y Joaquín Gana, *El cobre chileno como plataforma de innovación tecnológica*, Santiago, Cieplan, 2015.
- , Dan Poniachik e Ignacio Zenteno, “El impacto de China en América Latina: ¿desindustrialización y no diversificación de exportaciones?”, trabajo presentado en el Seminario organizado por el Center for Global Development (CGD) y la Corporación de Estudios para Latinoamérica (Cieplan), llevado a cabo en Santiago en el 2012.
- Mulder, Nanno, *Aprovechar el auge exportador de productos básicos evitando la enfermedad holandesa*, Santiago, Naciones Unidas/CEPAL, 2006 (Serie Comercio Internacional, núm. 80).
- Muñoz, Herald, “Las relaciones exteriores del gobierno militar chileno”, *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 44, núm. 2 (abril-junio de 1982), pp. 577-597.
- Muñoz, Oscar, *Hacia el Estado regulador*, Santiago, Cieplan, 1993.
- Nolte, Detlef, y Leslie Wehner, “The Pacific Alliance casts its clouds over Latin America”, *GIGA Focus* (German Institute for Global Affairs), núm. 8 (2013), pp. 1-7, en DE: <www.giga-hamburg.de/giga-focus>.
- Organización Mundial del Comercio, Base de datos estadísticos 2014, en DE: <https://www.wto.org/spanish/res_s/statis_s/its2014_s/its14_toc_s.htm>.
- Porras, José Ignacio, *La estrategia chilena de acuerdos comerciales: un análisis político*, Santiago, Naciones Unidas/CEPAL, 2003.
- Prieto, Francisco, Dorotea López y Felipe Muñoz, “Los desafíos de la cohesión social y la inserción comercial de Chile”, en Francisco Aldecoa, Luis Norberto González Alonso y Mónica Guzmán Zapater, coords., *La cohesión social en Iberoamérica*, Madrid, Marcial Pons, 2008; ponencia presentada en las Terceras Jornadas Iberoamericanas de Estudios Internacionales “La cohesión social en Iberoamérica”, realizadas en Valdivia, entre el 29 y el 31 de octubre de 2007.

- Ramos, Joseph, y Alfie Ulloa Urrutia, “El Tratado de Libre Comercio entre Chile y Estados Unidos”, *Estudios Internacionales* (Universidad de Chile), vol. 36, núm. 141 (abril-junio de 2003), pp. 45-68.
- Rodrik, Dani, “Trade policy reform as institutional reform”, 2000, en DE: <<https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/2189/Trade%20Policy%20Reform%20as%20Institutional%20Reform.pdf?sequence=1>>.
- Rojas, Patricio, Eduardo López y Susana Jiménez, “Determinantes del crecimiento y estimación del producto potencial en Chile: el rol del comercio”, en Felipe Morandé y Rodrigo Vergara, eds., *Análisis empírico del crecimiento en Chile*, Santiago, CEP/ILADES/Georgetown University, 1997, pp. 67-100.
- Sáez, Raúl E., “La OCDE y el ingreso de Chile”, *Estudios Internacionales* (Universidad de Chile), vol. 43, núm. 166 (mayo-agosto de 2010), pp. 93-112.
- Sáez, Sebastián, *Estrategia y negociación en el sistema multilateral de comercio: economía internacional aplicada*, Santiago, Dolmen, 1999.
- , y Juan Gabriel Valdés, “Chile y su política comercial ‘lateral’”, *Revista de la CEPAL* (Santiago), núm. 67 (abril de 1999), pp. 81-94.
- Sánchez, Ángeles, José Manuel García de la Cruz y Ana del Sur Mora, “Comercio internacional, materias primas y enfermedad holandesa: estudio comparativo de los efectos estáticos en Noruega y Chile”, *Revista de Economía Mundial* (Madrid), núm. 39 (2015), pp. 179-200.
- Van Klaveren, Alberto, “La política exterior de Chile durante los gobiernos de la Concertación (1990-2010)”, *Estudios Internacionales* (Universidad de Chile), vol. 44, núm. 169 (mayo-agosto de 2011), pp. 155-170.
- Velasco, Andrés, y Marcelo Tokman, “Opciones para la política comercial chilena en los ‘90’”, *Estudios Públicos* (Santiago), núm. 52 (primavera de 1993), pp. 53-99.
- Wilhelmy, Manfred, “Hacia un análisis de la política exterior chilena contemporánea”, *Estudios Internacionales* (Universidad de Chile), vol. 12, núm. 48 (octubre-diciembre de 1979), pp. 440-471.
- , “China y América Latina”, *Estudios Internacionales* (Universidad de Chile), vol. 34, núm. 133 (enero-marzo de 2001), pp. 3-11.
- , “La trayectoria de Chile frente a la región Asia-Pacífico”, *Estudios Internacionales* (Universidad de Chile), vol. 43, núm. 167 (septiembre-diciembre de 2010), pp. 125-141.
- , “Alianza del Pacífico: una visión desde Chile”, *Estudios Internacionales* (Universidad de Chile), vol. 45, núm. 175 (mayo-agosto de 2013), pp. 119-125.
- Witker, Jorge, “El tratado de libre comercio China-Chile, ¿expresión del comercio Sur-Sur?”, *Letras Jurídicas* (Universidad Veracruzana), vol. 16 (julio-diciembre de 2007).
- The World Bank, *2014 World Development Indicators*, The World Bank, Washington DC, 2014, en DE: <<http://data.worldbank.org/sites/default/files/wdi-2014-book.pdf>>.

RESUMEN

El artículo revisa la política comercial de Chile en los últimos cuarenta años, analiza la continuidad y profundización de la apertura comercial entre la dictadura militar y los sucesivos gobiernos democráticos a partir de 1990. Posteriormente presenta la actual composición del comercio exterior e identifica los principales desafíos que hoy enfrenta el país en esta materia.

Palabras clave: política comercial chilena , liberalización comercial, acuerdos de libre comercio.

ABSTRACT

The paper reviews forty years of Chilean trade policy. It analyzes how trade liberalization has been maintained and deepened from the military dictatorship to the successive democratic governments from 1990 onward. This study also presents Chile's external trade current configuration and identifies its main challenges in this area.

Key words: Chilean trade policy, trade liberalization, free trade agreements.